



Sendesperrfrist:
3. November 2003, 19:30 Uhr MEZ

Prof. Dr. Hermann Remsperger

Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bundesbank

„Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftspolitik“

ZIRP Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz

in Mainz

am 3. November 2003

Meine Damen und Herren, auch wenn die Wirtschaft derzeit weltweit wieder Tritt zu fassen scheint und sich eine gesamtwirtschaftliche Erholung abzeichnet, ist wohl unbestritten, dass die Wirtschaftspolitik in Deutschland vor großen Herausforderungen steht. Es muss alles getan werden, damit die Wirtschaft wieder nachhaltig wächst. Dazu sind umfassende und konsistente Reformen unerlässlich.

Natürlich ist nicht zu bestreiten, dass die flache Wirtschaftsentwicklung in den letzten drei Jahren auch globale Ursachen hatte. Wir sollten aber die hausgemachten Probleme nicht übersehen. Gerade weil Deutschland nicht nur an einer konjunkturellen Schwäche litt, sondern weil eine zu geringe Wachstumsdynamik zu diagnostizieren ist, genügt es nicht, darauf zu vertrauen, dass allein die sich abzeichnende Aufhellung der Weltwirtschaft die deutsche Wirtschaft dauerhaft aus der Talsohle befreit und die wirtschaftspolitischen Probleme quasi „automatisch“ löst.

Immerhin blieb das Wachstum in Deutschland in den letzten Jahren spürbar hinter dem Durchschnitt der europäischen Partnerländer zurück. Während das BIP der heutigen EWU-Länder ohne Deutschland seit 1995 um jahresdurchschnittlich gut 2 ½ % gestiegen ist, nahm es in Deutschland nur um 1 ½ % pro Jahr zu. Zwar lassen sich hierfür viele Erklärungsansätze anführen. So hat Deutschland durch die Wiedervereinigung einen - wie die Ökonomen sagen - „exogenen Schock“ besonderer Art zu verkraften. Außerdem konnte Deutschland nicht von dem Konvergenzprozess vor Beginn der Eu-

ropäischen Währungsunion profitieren, durch den die Zinsen in den früher stärker inflationsgeneigten Ländern auf das deutsche Niveau heruntergeschleust wurden. Als Erklärung für das Hinterherhinken Deutschlands reicht dies aber nicht aus.

Zur gesamtwirtschaftlichen Bestandsaufnahme gehört auch ein intertemporaler Vergleich. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate hatte in den siebziger Jahren $2 \frac{3}{4} \%$ und in den achtziger Jahren immerhin noch $2 \frac{1}{4} \%$ betragen. Seit der deutschen Vereinigung liegt die Durchschnittsrate nur noch bei knapp $1 \frac{1}{2} \%$. Hätte Deutschland seit 1991 im Durchschnitt zumindest das Wachstumstempo der achtziger Jahre beibehalten können, wäre heute das reale Bruttoinlandsprodukt um gut ein Zehntel höher.

Mit der nachlassenden Wirtschaftsdynamik ging eine spürbare Abflachung der Investitionstätigkeit einher. Zuletzt erhöhte sich der Kapitalstock (ohne Wohnbauten) nur noch um $1 \frac{1}{2} \%$, verglichen mit einer jahresdurchschnittlichen Ausweitung um $2 \frac{1}{2} \%$ in den achtziger Jahren. Eine derart schwache Kapitalbildung beschneidet die Angebotsspielräume der deutschen Volkswirtschaft erheblich.

Eine wichtige Voraussetzung für einen in der Zukunft höheren Expansionspfad ist es daher, den abwärts gerichteten Trend bei der Sachkapitalbildung nicht nur zu stoppen, sondern vielmehr umzukehren. Angesichts einer zunehmend kürzeren Nutzungsdauer und einem von daher höheren Bedarf an Ersatzinvestitionen zur Erhaltung des Kapitalstocks ist es umso mehr geboten, dass sich der investive Anteil am Bruttoinlandsprodukt spürbar erhöht.

Neben dem fallenden Wachstumstrend stellt der treppenförmige Anstieg der Arbeitslosigkeit ein weiteres bedauerliches Merkmal der Wirtschaftsentwicklung in den vergangenen 30 Jahre dar. Mit jedem Konjunkturabschwung hat die Arbeitslosigkeit deutlich zugenommen. So erhöhte sich die registrierte Arbeitslosigkeit von zunächst knapp 300 Tausend Personen im Jahr 1973 auf über 1 Million Personen im Jahr 1975 und dann von etwa 900 Tausend Personen im Jahr 1980 auf 2,2 Millionen im Jahr 1983.

In der ersten Hälfte der neunziger Jahre war ein weiterer Anstieg der (gesamtdeutschen) Arbeitslosigkeit von rund 3 Millionen Personen im Jahr 1992 auf annähernd 4,4 Millionen Personen im Jahr 1997 zu verzeichnen. Zwar ging die Arbeitslosigkeit anschließend wieder auf etwas unter 4 Millionen Personen zurück, aber zuletzt bewegte sie sich wieder auf einem Niveau von rund 4,4 Millionen Personen.

Diese Zahlen machen deutlich, dass es in den jeweils nachfolgenden Erholungsphasen bei weitem nicht gelungen ist, die zusätzlichen Erwerbslosen in den Produktionsprozess zu re-integrieren. Dabei ist das Arbeitsangebot in Deutschland deutlich angestiegen.

Gemäß der standardisierten Definition der EU stellt die Arbeitslosenquote in Deutschland mit rund 9 ½ % eine der höchsten Quoten in der Gemeinschaft dar. Nach unseren Analysen ist der überwiegende Teil davon strukturell bedingt. Und deswegen bedarf es auch struktureller Reformen, um die Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes sind sowohl der Gesetzgeber als auch die Sozialpartner gefordert. Dem Gesetzgeber obliegt es dabei, entsprechende rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen. Die Sozialpartner haben für die entsprechende Gestaltung der Konditionen bei den Arbeitsverhältnissen zu sorgen.

Die Bundesregierung hatte bereits im Frühjahr mit den ersten beiden Gesetzen für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt einige Anstöße der so genannten Hartz-Kommission aufgegriffen. Neben dem Ziel, die Vermittlungseffizienz der Arbeitsverwaltung zu erhöhen, wurde die Abgabenbelastung für Geringverdiener gesenkt. Zudem wurden besondere Anreize für haushaltsnahe Dienstleistungen geschaffen, um das hier sicherlich vorhandene Potenzial stärker ausschöpfen zu können. Weitere Maßnahmen, wie etwa die Reduzierung von Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit, sind auf den Weg gebracht und zurzeit in der parlamentarischen Beratung.

Insgesamt wird hierdurch sicherlich eine Stärkung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes bewirkt. Allerdings würde die Regelung, dass Arbeit nur zum tatsächlichen ortsüblichen Lohn zumutbar ist, die Anreize zur Arbeitsaufnahme schwächen. Außerdem erscheinen weitere Schritte in Richtung eines effizienteren Arbeitsmarktes angezeigt. Zu denken ist dabei zum Beispiel an die Ausweitung des Günstigkeitsprinzips auf die Arbeitsplatzsicherung. Es sollte in Zukunft generell möglich sein, im Interesse der Arbeitnehmer in einem gefährdeten Unternehmen von den vereinbarten Tariflöhnen nach unten abzuweichen. Auch der Kündigungsschutz, der in seiner jetzi-

gen Ausgestaltung zwar den Arbeitsplatzbedarf nutzt, aber gleichzeitig die Persistenz von Arbeitslosigkeit erhöht, gehört weiter auf den Prüfstand.

Nicht zuletzt gilt es, den Abgabenkeil am Arbeitsmarkt zu verringern. Der Keil zwischen den Arbeitskosten der Arbeitgeber und den Nettolöhnen der Arbeitnehmer in Form von Beiträgen zur Sozialversicherung und Lohnsteuer erhöhte sich von 43% im Jahr 1991 auf 48 ½ % im Jahr 1997. Zwar ging er seitdem leicht auf 47 ½ % im Jahr 2002 zurück, aber zweifelsohne wirkten die nach der Wiedervereinigung insbesondere deutlich gestiegenen Lohnzusatzkosten negativ auf die Arbeitsnachfrage.

Arbeitgeber und Gewerkschaften haben in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen vereinbart, um die Flexibilität am Arbeitsmarkt hinsichtlich Arbeitszeit und Entlohnung zu erhöhen. Hierzu zählen die in vielen Wirtschaftsbereichen eingeführten Arbeitszeitkonten. Sie erlauben es, die zuschlagsfreie Regelarbeitszeit stärker den betrieblichen Erfordernissen anzupassen. Zudem ist es in mehreren Branchen möglich, die Wochenarbeitszeit innerhalb gewisser Fristen zu verringern oder zu erhöhen.

Mehr Flexibilität gibt es inzwischen aber nicht nur bei der Arbeitszeit, sondern auch bei den Löhnen. In der chemischen Industrie ist es durch Entgeltkorridore möglich, die Verdienste der Arbeitnehmer eines Unternehmens zeitlich befristet unter die tariflich vereinbarten Sätze abzusenken. Die Öffnungsklauseln für das 13. Monatsentgelt in der Chemischen Industrie, dem privaten Bankgewerbe und jüngst

in der Baubranche sind ein weiteres Beispiel für die zunehmende Flexibilität im Rahmen von Flächentarifvereinbarungen.

Ebenso wichtig ist eine hinreichende Lohnflexibilität und Lohnspreizung insbesondere im unteren Bereich der Qualifikationsskala. Hier gab es allerdings in den zurückliegenden Jahren kaum nennenswerte Fortschritte zu verzeichnen. Um gering qualifizierten Personen mit niedriger Produktivität Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen, gilt es, die Lohnskala besser in Einklang mit dem Produktivitätsprofil zu bringen.

II

Meine Damen und Herren, die derzeitige politische Diskussion in Deutschland zeigt nahezu jeden Tag, dass die Finanz- und Sozialpolitik vor großen Aufgaben stehen. Werden sie beherzt angepackt, wird Deutschland in der Lage sein, die Wachstumsschwäche zu überwinden.

Dabei kann es m.E. nicht darum gehen, über eine weitere Vergrößerung der staatlichen Defizite einen kurzfristigen konjunkturellen Impuls erreichen zu wollen. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, durch umfassende strukturelle Reformen Vertrauen in tragfähige öffentliche Finanzen zu schaffen und somit die gesamtwirtschaftliche Dynamik zu fördern.

Die Umsetzung solcher Reformen stellt sich in Deutschland allerdings schwierig dar. So ist zumeist ein breiter Konsens zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen und auch zwischen den politi-

schen Parteien notwendig. Zusammen mit einer raschen Abfolge von Wahlterminen und dem damit einhergehenden fast kontinuierlichen Wahlkampf sowie einem großen Einfluss von Interessengruppen ergibt sich ein starkes, systemimmanentes Beharrungsvermögen.

Das Ergebnis zeigt sich u.a. in einem äußerst komplexen, durch zahlreiche punktuelle Eingriffe und Ergänzungen geprägten Steuer- und Sozialsystem. Es ist kaum noch durchschaubar und wird deshalb auch in zunehmendem Maße als ungerecht empfunden. Die Schlagworte „Steuer- und Subventionsdschungel“ zeigen, dass klare Linien und Transparenz verloren gegangen sind. Auch deswegen muss der über Jahrzehnte entstandene Reformstau jetzt endlich aufgelöst werden. Ein damit zu verbindernder Abbau der Regulierungsdichte würde auch eine Verringerung von Bürokratie ermöglichen. Ein schlankerer Staat ließe sich dann wiederum mit einer allen zu Gute kommenden geringeren Abgabenbelastung finanzieren.

Dabei wäre aus meiner Sicht auch eine deutliche „Entflechtung“ der Staatstätigkeit wünschenswert. Hierzu gehört eine stärkere Trennung der staatlichen Aufgaben in Verbindung mit einer erhöhten Eigenverantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft auf der Ausgaben-, aber auch auf der Einnahmeseite. Eine größere Betonung von Wettbewerbselementen im föderalen System und die stärkere Berücksichtigung unterschiedlicher Präferenzen in den einzelnen Regionen könnten eine effizientere und zielgenauere staatliche Tätigkeit ermöglichen.

Lassen Sie mich nunmehr den aus meiner Sicht bestehenden finanziopolitischen Handlungsbedarf in den drei Bereichen Haushaltskonsolidierung, Steuern und Sozialversicherungen näher erläutern.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen stellt eine zentrale Aufgabe für alle staatlichen Ebenen dar. So sind beim Bund, den Ländern und den Gemeinden die Haushaltsdefizite in den vergangenen zwei Jahren dramatisch von 34 auf 60 Mrd gestiegen. Für das laufende Jahr ist nochmals eine deutliche Zuspitzung der Lage zu erwarten. Die Defizite dürften einschließlich der Sondervermögen auf über 80 Mrd steigen. Die haushaltsrechtlichen nationalen Obergrenzen für die Kreditaufnahme werden inzwischen in vielen Fällen überschritten.

Auch die Sozialversicherungen sind in die Defizitzone gerutscht: Bei der Rentenversicherung wird die ohnehin in den vergangenen Jahren deutlich reduzierte Schwankungsreserve weiter sinken. Bei den gesetzlichen Krankenversicherungen findet eine rechtlich eigentlich nicht zulässige Schuldenaufnahme statt.

Die gesamtstaatliche Defizitquote hat bereits im vergangenen Jahr mit 3,5% deutlich die 3%-Grenze des Maastricht-Vertrages übertroffen. Sie wird im laufenden Jahr weiter zunehmen und könnte sogar 4% übersteigen. Hierbei spielen zwar auch die ungünstige konjunkturelle Entwicklung und andere vorübergehende Einflüsse eine Rolle. Doch darf dies nicht darüber hinweg täuschen, dass der überwiegende Teil des Defizits – nach unserer Einschätzung etwa 3% des BIP – struktureller Natur ist. Die Staatsschulden beliefen sich

im vergangenen Jahr auf fast 1,3 Billionen bzw. 1.300 Mrd . Die Schuldenquote lag bei 60,8% und wird im laufenden Jahr nochmals deutlich ansteigen.

Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist kein Selbstzweck, sondern eine wirtschaftspolitische Notwendigkeit.¹ Hohe Defizite schränken über steigende Zinszahlungen den staatlichen Handlungsspielraum in der Zukunft ein. Zur Finanzierung müssen später dann Ausgaben gekürzt oder Steuern erhöht werden. Dies ist umso problematischer, wenn - wie im Fall Deutschlands - die Abgabenbelastung bereits hoch ist und ohnehin erhebliche zusätzliche Belastungen der öffentlichen Finanzen aus der demographischen Entwicklung zu erwarten sind.

Als unsolide empfundene Staatsfinanzen beziehungsweise nicht gelöste finanzpolitische Probleme erzeugen Unsicherheit über die künftige finanzpolitische Entwicklung. Dies führt zu Attentismus von Konsumenten und Investoren und dämpft das Wirtschaftswachstum.

Auch mit Blick auf die internationalen Verpflichtungen ist eine Rückführung der Defizite unumgänglich. Im Vorfeld der Europäischen Währungsunion wurde insbesondere auf Grund des Drucks aus Deutschland der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen. Durch diese Konkretisierung und Ergänzung des Maastricht-Vertrages wurde ein wichtiges Fundament für eine erfolgreiche europäischen Währungsunion gelegt.

¹ Vgl. J. Stark, H. Remsperger, Regeln in der Budgetpolitik – Zur Kritik am Stabilitäts- und Wachstumspakt, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 40, 16.9.2003, S.10-13.

Solide öffentliche Finanzen sollen durch das Gebot mittelfristig – also strukturell – zumindest annähernd ausgeglichener Haushalte und durch die Defizitobergrenze von 3% erreicht oder aufrechterhalten werden. Sie sind eine wichtige Voraussetzung für das Vertrauen in eine stabilitätsorientierte Geldpolitik, niedrige Inflationserwartungen und somit auch günstige mittel- und langfristige Kapitalmarktzinsen.

Eine strikte Interpretation des Paktes bedeutet, dass die deutsche Finanzpolitik - auch im Einklang mit den bisherigen Vorgaben der Europäischen Kommission und des Ecofin-Rates - bestrebt sein muss, die 3%-Grenze für die Defizitquote im kommenden Jahr einzuhalten. Im laufenden Jahr wird diese Grenze zum zweiten Mal in Folge überschritten. Wird sie 2004 erneut verletzt, droht eine weitere Beschädigung der Glaubwürdigkeit des Paktes. Das liegt weder im deutschen noch im europäischen Interesse.

Die Erreichung dieses Ziels erscheint aus heutiger Sicht jedoch gefährdet. Zwar hat die Bundesregierung ein Paket von Konsolidierungsmaßnahmen geschnürt. Dem stehen jedoch die Ausfälle aus dem geplanten Vorziehen der dritten Stufe der Einkommensteuerreform von 2005 auf 2004 gegenüber. Auch sind die Umsetzung der angekündigten Maßnahmen im parlamentarischen Entscheidungsprozess und die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen ungewiss.

Wenn ein weiteres Jahr mit exzessivem Defizit vermieden werden soll, müssten die angekündigten Konsolidierungsmaßnahmen ohne Abstriche realisiert werden. Wenn zugleich am Vorziehen der dritten

Stufe der Steuerreform festgehalten wird, muss hier eine umfangreiche Gegenfinanzierung erfolgen. Andernfalls wären – wie dies im Übrigen auch im Falle Frankreichs sein sollte – die nächsten Verfahrensschritte des Stabilitäts- und Wachstumspakts konsequent einzuleiten.

Die Erfahrung zeigt, dass eine erfolgreiche und nachhaltige Konsolidierung vor allem an der Ausgabenseite und hier insbesondere bei den nichtinvestiven Ausgaben ansetzen sollte. Erforderlich ist die Überprüfung sämtlicher Staatsleistungen. Hierbei ist nicht zuletzt eine Rückführung der die gesamtwirtschaftliche Allokation verzerrenden und damit wachstumshemmenden Subventionen wünschenswert. Insofern sind die Vorschläge der „Koch-Steinbrück-Initiative“, die eine lineare Kürzung zahlreicher Subventionen vorsehen, zu begrüßen.

Gleichwohl darf die vollständige Streichung überholter Subventionen (wie z.B. der Eigenheimzulage) hierdurch nicht tabuisiert werden. Zudem erscheint eine deutliche Erhöhung des vorgeschlagenen linearen Kürzungssatzes von jeweils 4% in drei Jahren und auch eine Ausweitung der dazu heranzuziehenden Subventionen angezeigt.

Ich habe ja bereits erwähnt, dass der in den neunziger Jahren deutlich gewachsene „Abgabenkeil“ in Deutschland ein erhebliches Wachstumshemmnis darstellt. Neben der Entlastung bei den Sozialbeiträgen steht dabei insbesondere auch die **Steuerpolitik²** vor

² Vgl. H. Remsperger, Neue Prioritäten in der Steuerpolitik – Strukturreformen und Entlastung, in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 28, 25.6.2003, S. 3-5.

der Aufgabe, die hohe steuerliche Grenzbelastung zu senken, um die Anreize für das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage sowie die Kapitalbildung zu erhöhen. Hierzu gehört eine klare Strategie und Zielrichtung auch bei der Steuerpolitik, die - um es vorsichtig zu formulieren - in jüngster Zeit nicht immer zu erkennen war.

Eine durchgreifende Vereinfachung des Steuerrechts würde einen großen Fortschritt darstellen. Die mit einem Abbau bisheriger Ausnahmetatbestände einhergehende Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage könnte dazu genutzt werden, die tarifliche Steuerbelastung weiter zu senken. Darüber hinaus könnte auch mit Blick auf eine umfassende Einkommensteuerreform an eine weitere Umschichtung von direkten zu indirekten Steuern durch den Abbau bisheriger Umsatzsteuerermäßigungen gedacht werden.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der derzeitigen Wachstumschwäche und niedrigen Sachkapitalbildung muss bei alldem eine Verschlechterung der Investitionsbedingungen unbedingt vermieden werden. Hierzu zählt sowohl eine endgültige Absage an eine Wiedereinführung der Vermögensteuer als auch ein Verzicht auf die erwogene Einschränkung der steuerlichen Verlustverrechnung.

Auch den Bestrebungen, die bestehende Gewerbesteuer zu reformieren oder gar auszudehnen, stehe ich skeptisch gegenüber. Empfehlenswert erscheint mir vielmehr – auch zur Vereinfachung des Steuersystems – ihre Abschaffung und Ersetzung durch ein Zuschlagsrecht der Kommunen auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Im Hinblick auf die Besteuerung der Kapitaleinkommen könnte die vorgeschlagene Steueramnestie dazu beitragen, dass die inländische Steuerbasis durch die Repatriierung von Fluchtgeldern dauerhaft verbreitert wird. Um dies zu erreichen, sind jedoch verlässliche Perspektiven über die künftige Ausgestaltung der Besteuerung der Kapitaleinkommen besonders wichtig. Eine Abgeltungssteuer wäre in diesem Zusammenhang wohl der richtige Weg.

Auch bei den **Sozialversicherungen**, die in den neunziger Jahren durch einen starken Anstieg der Beitragssätze von 35 ½% im Jahr 1990 auf gut 41% im Jahr 2000 gekennzeichnet waren, sind Reformen unumgänglich. Dies gilt im Besonderen auch, weil die Sozialsysteme in ihrer derzeitigen Ausgestaltung die demographische Entwicklung nicht verkraften können. Während bei der Arbeitslosenversicherung noch eine Entlastung erwartet werden könnte, sofern die hohe Arbeitslosigkeit deutlich reduziert wird, stehen sowohl die Renten- als auch die Kranken- und die Pflegeversicherung auf längere Sicht vor erheblichen strukturellen Problemen.

Die steigende Lebenserwartung und die anhaltend niedrige Geburtenrate führen zu einer zunehmenden Alterung der Gesellschaft. Nachdem die Lebenserwartung von 65 Jährigen in Deutschland bereits von 1970 bis 2000 von 78 ½ auf 82 ½ Jahre zugenommen hat, geht die Rürup-Kommission davon aus, dass sie bis 2030 noch mal um rund 3 auf 85 ½ Jahre ansteigen wird. Zudem wird angenommen, dass die Geburtenrate bei 1,4 verharren wird. Der Altenquotient – das Verhältnis der über 64-Jährigen zu den 15- bis 64-

Jährigen – nimmt bei dieser Vorausschätzung von 21,9% im Jahr 1970 auf 24,2% im Jahr 2000 und auf 45,5% im Jahr 2030 stark zu. Dies macht erhebliche Anpassungen bei der im Umlageverfahren organisierten **Rentenversicherung** erforderlich. Dabei gibt es letztlich nur drei Ansatzpunkte: eine Erhöhung der Beitragssätze, eine Absenkung des relativen Rentenniveaus oder eine Ausweitung der Lebensarbeitszeit mit verkürzter Rentenbezugsdauer.

Die bislang vorgelegten Reformkonzepte deuten auf einen Mix dieser drei Ansätze hin. Mir scheint längerfristig eine Dämpfung des Rentenanstiegs und eine Anhebung des regulären Renteneintrittsalters unausweichlich. Eine weitere Erhöhung der Abgabenbelastung sollte weitestgehend vermieden werden. Darüber hinaus sollte einer kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge, die bei objektiv unzureichender Sparfähigkeit von staatlicher Seite durch Transfers unterstützt werden kann, bei der Alterssicherung eine stärkere Rolle spielen.

Auch das System der gesetzlichen **Krankenversicherungen** steht vor erheblichen finanziellen Problemen. Dabei sind zunehmende Ausgaben für die Gesundheit nicht per se problematisch. Gerade bei einer alternden Gesellschaft dürfte dies den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen. Die Ausgestaltung des derzeitigen Systems ist allerdings nicht geeignet, den Herausforderungen gerecht zu werden.

Die vom Bundestag und Bundesrat bereits beschlossenen Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung sind in-

sofern zu begrüßen, als sie zu einer Senkung der Beitragssätze führen können. Die stärkere Eigenbeteiligung der Patienten dürfte dabei zu einer effizienteren Mittelverwendung beitragen. Last but not least werden die Lohnzusatzkosten gedämpft. Insgesamt gesehen dürfte der Handlungsbedarf damit aber noch keinesfalls gedeckt sein.

Ich halte vor allem eine Abkopplung der Finanzierung von den Lohnzusatzkosten und eine klarere Trennung von Umverteilungs- und Äquivalenzelementen für geboten. Dies kann durch einheitliche Beiträge für alle und einen steuerfinanzierten Sozialausgleich erreicht werden. Darüber hinaus wären verstärkte Maßnahmen zur Erhöhung der Effizienz auf der Anbieterseite von Gesundheitsleistungen anzustreben.

Insgesamt sehe ich bei der Finanzpolitik noch einen erheblichen Handlungs- und Reformbedarf. Daher ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung mit der „Agenda 2010“ wichtige Schritte eingeleitet hat, dass hierzu eine sehr offene Diskussion im Gange ist und auch weiterführend in vieler Hinsicht mutige und ermutigende Vorschläge vorgebracht worden sind. Jetzt gilt es, diese in einem konsistenten Gesamtpaket zu bündeln, die öffentlichen Finanzen auf einen langfristig tragfähigen Boden zu stellen und damit die gesamtwirtschaftlichen Perspektiven für Deutschland entscheidend zu verbessern.

Lassen Sie mich abschließend darauf hinweisen, dass die Wachstumsvoraussetzungen auf der mikroökonomischen Ebene bereits besser geworden sind. Das gilt zum einen für die Ertragssituation

der Banken, die sich leicht entspannt hat. Zum anderen haben viele Produktionsunternehmen die letzten Jahre für Umstrukturierungen und Konsolidierungsmaßnahmen genutzt.

Während die Schulden der Unternehmen, und zwar insbesondere von großen Firmen, von 63 % des BIP im Jahre 1995 auf 85 % im Jahr 2000 kräftig erhöht worden waren, ist mittlerweile eine Stabilisierung dieser Schuldensstandsquote festzustellen. Deutlich wird dies besonders an der Neuverschuldung: Im Jahr 2000 hatte die Neuverschuldung der sogenannten „nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften“, zu denen auch die Personengesellschaften gehören, etwa 11 % des BIP betragen. 2002 betrug die entsprechende Relation nur noch 1 ¾ %. Im gleichen Zeitraum ging der Erwerb von Finanzaktiva durch diese Firmen von 10 auf 4,3 % des BIP zurück.

Neben solchen Bilanzbereinigungen hat es in den Unternehmen auch viele stille Innovationen gegeben: Die Neuordnung von Geschäftsfeldern, die Modernisierung der Produktpalette und die Überprüfung der Wertschöpfungsketten sind wichtige Elemente einer neuen Ausgangsbasis für eine bessere Entwicklung.

Mit derartigen Anpassungen auf der Unternehmensebene, die das Bindeglied zwischen Strukturwandel und Wirtschaftswachstum darstellen, können die dringend erforderlichen Reformen in der Arbeitsmarkt-, Finanz- und Sozialpolitik auf einen fruchtbaren Boden fallen. Zinspolitisch ist dieser Boden ohnehin schon lange gut gedüngt. Mit einem warmen Reformregen wäre dann auch wieder mehr zu ernten. Leider besteht aber die Gefahr, dass ein Scheitern

des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Perspektiven für künftige Ernten verhageln könnte. Die Finanzpolitik sollte hier alles tun, um die Glaubwürdigkeit der finanzpolitischen Regeln in Europa nicht weiter zu beschädigen.

* * *



Sendesperrfrist:
04. November 2003, 20:00 Uhr MEZ

Edgar Meister

Mitglied des Vorstandes
der Deutschen Bundesbank

Herausforderungen für die Bankenaufsicht in Europa

Rede beim parlamentarischen Abend der IHK Frankfurt in der
Landesvertretung Hessens in Brüssel
am Dienstag, 04. November 2003

I

Das Thema „Herausforderungen für die Bankenaufsicht in Europa“ wurde nicht ohne Grund gewählt. Eine effektive und effiziente Bankenaufsicht ist ein wichtiger Beitrag zur Stabilisierung des Finanzsystems. Zugleich ist die Qualität der Banken- bzw. der Finanzaufsicht ein wertvolles "Asset" für einen Finanzplatz. Von der Bankenaufsicht erwartet man, dass sie mit ihrem Monitoring einerseits nahe an den Marktteilnehmern und deren Risiken ist und andererseits der zunehmenden Internationalisierung des Bankgeschäfts gerecht wird.

Als Antwort darauf hat man sich in Europa für ein dezentrales Aufsichtsmodell bestehend aus nationaler Verantwortung in Verbindung mit intensiver grenzüberschreitender Kooperation entschieden. Teilweise wurden Stimmen laut, die dieses Konzept als ungenügend und für die Kreditwirtschaft als zu belastend kritisieren. Gefordert werden z. B. in der künftigen EU-Verfassung zu verankernde „europäische Aufsichtsstrukturen“ oder eine zentrale Aufsichtsbehörde für Europa. Bevor ich auf diese Vorschläge

eingehen, möchte ich einen Blick auf das existierende
Aufsichtssystem in Europa werfen.

II

Beginnen möchte ich mit der Frage der grundlegenden organisatorischen Gestaltung der Bankenaufsicht. Trotz der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung sind die Aufsichtskompetenzen m. E. sinnvollerweise auf der Ebene der Mitgliedsländer geblieben. Aufgrund der jeweiligen Historie und nationaler Gegebenheiten haben sich unterschiedliche Aufsichtsmodelle in der EU herausgebildet, die jedoch alle in ihrem jeweiligen Kontext als effizient anzusehen sind. In sechs EU-Ländern ist die Zentralbank für die Bankenaufsicht allein verantwortlich, in drei Ländern ist sie in diese Aufgabe eng eingebunden. In sechs anderen wurden dieaufsichtlichen Funktionen separaten Aufsichtbehörden zugewiesen. Derzeit laufen in zwei Ländern Gesetzesinitiativen zur stärkeren Einbindung der Notenbank in die Aufsicht bzw. zur Übertragung der Aufsicht über Versicherungen auf die Notenbank (Belgien und Niederlande). In fünf der zehn „acceding countries“ ist die Notenbank für die

Bankenaufsicht verantwortlich, in vier weiteren Ländern ist sie auf die eine oder andere Weise eingebunden. Die EZB ist ebenfalls – allerdings in begrenztem Umfang – in die Aufsicht eingeschaltet, insbesondere indem sie gemäß Art. 105 (5) des Maastrichter Vertrages zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden auf dem Gebiet der Aufsicht über Kreditinstitute und der Finanzstabilität ergriffenen Maßnahmen beiträgt.

Soviel zum derzeitigen „institutionellen“ Aufbau der Aufsicht in Europa. Wie sieht nun die Aufsichtspraxis aus? Ich hatte das Stichwort „dezentrale Aufsicht“ bereits erwähnt. Das Prinzip der nationalen Zuständigkeit für die Aufsicht gewährleistet die notwendige Nähe des Aufsehers zu den Instituten, was insbesondere vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden strukturellen und rechtlichen Unterschiede in den verschiedenen Staaten die sachgerechteste Lösung ist. Wichtig für den zusammenwachsenden europäischen Finanzmarkt ist aber auch die enge grenzüberschreitende Kooperation als notwendige Ergänzung des Prinzips der nationalen Zuständigkeit.

Nicht nur das Bankgeschäft hat sich internationalisiert, sondern auch die Aufsicht! Deshalb existiert ein umfangreiches Netzwerk der bilateralen und auch multilateralen Zusammenarbeit, in denen Themen von europaweiter Relevanz behandelt werden: z. B. die "Groupe de Contact" zu Fragen der Aufsichtspraxis, der „Beratende Bankenausschuss“ zur Unterstützung der Kommission in der Regulierung oder der „Ausschuss für Bankenaufsicht des Europäischen Systems der Zentralbanken“ mit dem Schwerpunkt Analysen zur Stabilität der Finanzsysteme.

Im Mittelpunkt stehen dabei die Bemühungen um die Schaffung eines einheitlichen europäischen Regelwerkes als Mindeststandard. Dieser Prozess ist bereits weit fortgeschritten. Alle relevanten Aspekte der Aufsicht sind in Richtlinien geregelt, der rechtliche Rahmen ist errichtet. Auf der Agenda stehen aber auch die konvergente Umsetzung dieser Regeln sowie Harmonisierungen in der Aufsichtspraxis und im Meldewesen. Hinzu kommen Untersuchungen zur Stabilität und strukturellen Entwicklungen in den Bankensystemen oder auch zu Fragen der Krisenprävention und des Krisenmanagements.

Mit anderen Worten, es existieren bereits seit Jahren wichtige Elemente „europäischer Aufsichtsstrukturen“. Ich gehe noch einen Schritt weiter: Wir haben bereits eine starke Europäisierung der Bankenaufsicht, nur ist diese dezentral und nicht zentral als Behörde organisiert. Vor gerade einmal drei bzw. zwei Jahren wurde im Auftrag des ECOFIN-Rates die Funktionsfähigkeit des Bankenaufsichtssystems in Europa analysiert. In den sogenannten „Brouwer-Berichten“ wurde hierzu festgestellt, dass die vorhandenen Aufsichtsstrukturen in Europa grundsätzlich angemessen sind, mithin also keinen neuen Institutionen notwendig sind. Allerdings müsste die Zusammenarbeit der bestehenden Gremien weiter verbessert werden. Die Fortschritte hierbei werden regelmäßig überprüft.

Auch wenn aus dem Markt und z. T. aus dem politischen Raum heraus gelegentlich die Forderung erhoben wird, stellt sich vor diesem Hintergrund m. E. die Frage nach einer zentralen Aufsicht in Europa derzeit nicht. Die Europäische Union ist kein Einheitsstaat. Trotz der Fortschritte u. a. auf dem Gebiet der Bankrechtsharmonisierung existieren immer noch sehr unterschiedliche rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen in der EU. Außerdem sind die Harmo-

nisierungsfortschritte und auch der Integrationsdruck in den drei Finanzsektoren differenziert zu sehen. Während im Bereich der Wertpapieraufsicht eine stärkere Harmonisierung notwendig ist, hat sich das in Europa im Bereich der Banken- und Versicherungsaufsicht bestehende System einer länderübergreifenden engen aufsichtlichen Kooperation und Koordination bewährt und kann als ein „politisches Optimum“ bezeichnet werden.

Zugegeben, mit der Entscheidung für einen evolutorischen Ansatz der Kooperation hat man sich für einen Prozess der kleinen, weniger spektakulären Schritte entschieden. Dagegen erscheinen Forderungen nach einer europäischen Zentralaufsicht – ob als Allfinanzaufsicht oder durch sektorale Aufsichtsinstanzen – für europaweit aktive große Institute auf den ersten Blick sehr viel beeindruckender und visionärer. Eine solche Zentralaufsicht soll die identifizierten Schwachstellen mit einem großen Wurf beseitigen. Die Fragen, ob ein solcher Ansatz politisch und praktisch realisierbar ist, und ob er einen Zusatznutzen mit Blick auf die Finanzstabilität bringt, werden dabei kaum gestellt. Hinzu kommt, dass in Teilbereichen, nämlich für rechtlich unselbständige Filialen, durch den „EU-Pass“ eine einheitliche Aufsicht durch die

Heimatlandbehörde praktisch bereits Realität ist. Ich möchte im Folgenden einige Überlegungen vortragen, warum das bestehende Modell der dezentralen Aufsicht effizient, leistungsfähig und b.a.W. einer europäischen Aufsichtsbehörde überlegen ist.

III

Lassen Sie mich zunächst auf einige Argumente eingehen, die von den Befürwortern einer Zentrallösung vorgebracht werden:

Kritisiert werden die vielfachen kostenintensiven **Meldepflichten** für rechtlich selbständige Tochterunternehmen europaweit tätiger Bankgruppen an die verschiedenen nationalen Aufsichtsbehörden. Ursache hierfür sind allerdings nicht nur aufsichtliche Vorgaben, sondern auch Unterschiede z. B. im Gesellschafts- oder Steuerrecht. Der Wunsch von Banken, die in mehreren europäischen Ländern aktiv sind, möglichst nur noch an eine Stelle zu melden, ist nachvollziehbar, wäre aber nur im Falle eines einheitlichen Standards sinnvoll. Dies ist aber nicht lediglich eine „technische“ Frage, sondern bedeutet die Aufgabe von nationaler Souveränität und damit auch Verzicht auf die Möglichkeit, nationalen Besonderheiten Rechnung tragen zu können.

Die Notwendigkeit hierfür wird sich mit zunehmender politischer und ökonomischer Integration in Europa abschwächen. Es braucht aber seine Zeit, und die Aufsichtsstrukturen sollten dem nicht vorgreifen.

Erwähnt sei noch, dass die Vereinheitlichung des Meldewesens nur für europaweit aktive Banken eine Zweiklassengesellschaft zur Folge hätte; ein Ergebnis, das nur schwer mit der Idee des einheitlichen Marktes für Finanzdienstleistungen in Europa in Einklang zu bringen wäre.

Eine Zentralisierung soll zu einer qualitativen Verbesserung der Aufsicht im Vergleich zur Aufsicht durch die Heimatlandaufseher führen. Diese These erscheint mir voreilig und durchaus fraglich. Eine Erhöhung der Schnelligkeit von Entscheidungen durch eine europäische Aufsichtsbehörde ist kaum zu erwarten.

Ferner zeigt die Erfahrung, dass die Nähe des Aufsehers zu den Instituten eine entscheidende Determinante der Qualität der Aufsicht ist. Diese Nähe würde verloren gehen. Außerdem ergäben sich möglicherweise Informationsverluste und damit Nachteile mit Blick auf die Erhaltung der Systemstabilität, wenn die nationalen Aufseher

nicht mehr (bzw. allenfalls peripher) in die Beaufsichtigung der systemrelevanten Player aus ihren Ländern involviert wären. Was die Transparenz aufsichtlichen Handelns angeht, sind m. E. tatsächlich Verbesserungen notwendig, wie z. B. eine Veröffentlichung aufsichtlicher Entscheidungen im Internet.

Des weiteren werden **Divergenzen in der Umsetzung und Anwendung** der EU-Regeln angeführt. Dieser Kritikpunkt zielt sowohl auf die Nutzung nationaler Wahlrechte bei der Implementierung der EU-Richtlinien ab als auch auf die Anwendung bzw. Auslegung der Regeln in der Aufsichtspraxis. Die Forderung nach einer Zentralinstanz trifft hier aber nicht den Kern. Ursache der monierten Divergenzen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien ist nicht in erster Linie das Fehlen einer Zentralaufsicht, sondern die Tatsache, dass die Umsetzung im Europa souveräner Staaten durch die nationalen Gesetzgeber erfolgt. Auch eine Zentralaufsicht könnte daran nichts ändern, denn auch für die grenzüberschreitend tätigen Institute müssten wohl die Regeln des Heimatlandes gelten (also für deutsche Banken weiterhin das KWG), um Wettbewerbsprobleme zu vermeiden. Im Ergebnis müsste die Zentralinstanz die Beaufsichtigung „ihrer“ Institute auf der Grundlage

von 15 (25) nationalen Rechtsrahmen durchführen. Ein solches Vorgehen kann wohl kaum als effizient und effektiv bezeichnet werden.

Als Erfolg versprechender wird deshalb ein weitergehender Ansatz gesehen, bei dem zur Beaufsichtigung der grenzüberschreitend tätigen Institute eine „Champions League“ mit eigenem Recht zu schaffen wäre. Dann entstünde allerdings eine „Zweiklassengesellschaft“ unter Abkehr von den Prinzipien der Einheitlichkeit der Aufsicht und des „level playing field“. Die „europäischen“ Institute agieren ja keineswegs auf einem „europäischen“ Markt, sondern auf den verschiedenen nationalen Märkten in Konkurrenz zu den kleineren Instituten, die weiterhin nationalen Regeln unterliegen würden.

Ob der politische Wille vorhanden ist, eine bestimmte Zahl von (großen) Instituten aus dem nationalen Rechtsrahmen zu „entlassen“, ist zumindest fraglich. Im Endeffekt geht es hier letztlich um die politische Union im Bereich der Finanzaufsicht. Aus deutscher Sicht stellt sich die Frage, ob ein Verzicht auf nationale Wahlrechte und damit auf die Möglichkeit, Besonderheiten wie z. B.

den Pfandbrief, den gewerblichen Realkredit, Finanzierung des Mittelstandes durch kleinere Institute etc. zu berücksichtigen, dem deutschen Finanzplatz insgesamt, also nicht nur einigen großen Instituten, nützen würde.

Die Frage nach dem Nutzen einer europäischen Zentralaufsicht

für den deutschen Finanzplatz muss gestellt werden. Eine überzeugende Antwort auf diese Frage habe ich bisher nicht gehört.

Die voranschreitende, wünschenswerte Integration der Finanzsysteme in Europa vollzieht sich weiterhin in einem intensiven

Wettbewerb der Finanzplätze. Diesen Wettbewerb sehe ich in keiner Weise negativ, da er zu einer kostengünstigen Bereitstellung von Marktleistungen führt. Allerdings gilt auch: Ohne nachweisbare Vorteile Aufsichtskompetenzen an eine europäischen Zentralinstanz abzugeben, hilft m. E. in keiner Weise, den eigenen Finanzplatz zu stärken.

Es wird nicht verkannt, dass eine Zentralinstanz im Hinblick auf eine einheitliche europaweite Anwendung der Aufsichtregeln Vorteile bieten könnte. Aber schon heute reagieren die Aufseher auf Kritik aus dem Bankensektor und versuchen, Unterschiede

auszugleichen. Konvergenz spielt eine große Rolle, wie z. B. auch Basel II zeigt. Die Felder, auf denen die europäischen Aufseher unterschiedlich operieren, werden immer kleiner. Dies ist ein Erfolg der europäischen Kooperation, die mit Zielrichtung Konvergenz der Aufsichtsregeln und -praktiken weiter forciert werden sollte, ohne allerdings den Ermessensspielraum der nationalen Aufseher völlig einzuschränken.

Als weiterer Vorteil einer Zentralaufsicht wird die Möglichkeit eines einheitlichen **Krisenmanagements** genannt. Nun, auch hier muss man relativieren. Ein Krisenmanagement kann nicht nur durch eine Aufsichtsbehörde erfolgen, sondern im Zusammenspiel von Aufsehern, Notenbanken und Finanzministerien. Es bleibt unklar, wer der „counterpart“ für eine europäische Aufsichtsbehörde sein soll. Im Notenbanksektor böte sich die EZB an. Auf der Ebene der Finanzministerien existiert dagegen kein europäisches Pendant; der ECOFIN-Rat oder andere Gremien dürften kaum geeignet sein. D. h. wenn es zum Einsatz von „tax payer's money“ kommen sollte, läge eine Inkongruenz zwischen dem Entscheider (Zentralaufsicht) und Geldgeber (nationale Finanzministerien) vor. Auch der

psychologische Aspekt im Falle der Schließung einer Bank durch eine Zentralinstanz sollte nicht unterschätzt werden.

Als **Fazit** lässt sich ziehen: Die Kritik von Seiten europaweit tätiger Banken, insbesondere im Hinblick auf vielfältige kostenintensive Meldepflichten, muss ernst genommen werden. Es gilt, national und international, Bürokratiehemmnisse zu beseitigen. Aber man sollte den Hebel nicht an der falschen Stelle ansetzen. Eine Zentralinstanz allein kann diese Probleme nicht lösen. Letztlich müssten die europäischen Staaten in der Aufsicht einen weitgehenden Souveränitätsverzicht im Hinblick auf die Zulassung, die laufende Überwachung und auch ggf. im Krisenmanagement leisten, mithin also einer politischen Union in der Aufsicht zustimmen. Hier müsste also die Politik eine Vorleistung erbringen, bevor die Bankenaufseher an einem Design für eine europäische Aufsicht mitarbeiten können.

IV

Aber auch ohne einen solchen Schritt gehen die Bemühungen um eine verbesserte Aufsicht in Europa weiter. Ende letzten Jahres hat

der ECOFIN-Rat beschlossen, das sog. „Lamfalussy-Modell“ in der EU für alle Finanzsektoren einzuführen. Durch ein vierstufiges Verfahren unter Einschaltung verschiedener Ausschüsse soll der Regulierungsprozess in der EU beschleunigt werden. Diese Absicht ist zu begrüßen. Gleichwohl muss konstatiert werden, dass bei der Umsetzung dieser Reform noch einige Hürden zu nehmen sind. So ist bei der Übertragung von Kompetenzen auf die sogenannten „level 2-Ausschüsse“ im Rahmen der Komitologie darauf zu achten, dass die Rechte aller EU-Organe gewahrt werden. Auch sind die ersten praktischen Erfahrungen mit dem neuen Modell im Wertpapierbereich leider durch Anlaufschwierigkeiten gekennzeichnet. Insbesondere ist der erwartete Zeitgewinn nicht eingetreten. Eine entscheidende Frage wird wohl für längere Zeit unbeantwortet bleiben: Lässt sich das neue Rechtsetzungsverfahren, das in hohem Maße auf vorgeschalteten Konsultationen aufbaut „eins zu eins“ auf die Bankenaufsicht in Europa übertragen? Baron Alexandre de Lamfalussy selbst hat dies erst kürzlich wieder als sehr schwierig bezeichnet.

Eine wichtige Rolle bei der konvergenten Umsetzung der Regeln, aber auch ganz allgemein, wird das „Committee for European

Banking Supervisors (CEBS)“, der „level 3-Ausschuss“ für den Bankenbereich, spielen. Dessen Aufgabenspektrum soll die Beratung der Kommission und des „level 2-Ausschusses“, die Förderung der Konvergenz der Aufsichtspraktiken und den aufsichtlichen Informationsaustausch umfassen. Es geht also um die Verbesserung der aufsichtlichen Kooperation. Spekulationen, dass dieser Ausschuss den Nukleus einer europäischen Bankenaufsichtsbehörde bilden könnte, gehen vor diesem Hintergrund zu weit.

Gestatten Sie mir eine Bemerkung zur Sitzfrage. Während die Errichtung des Bankenregulierungsausschuss („level 2“) in Brüssel als natürlicher Sitz der Kommission als „Hüterin der Verträge“ außer Frage steht, wird um den Sitz des Bankenausschusses („level 3“) noch gerungen. Ich meine , dass die Sitzfrage primär aufgrund sachlicher Kriterien entschieden werden sollte: ein entscheidender Aspekt ist dabei die weitere Verbesserung der Kooperation und des Informationsaustausches zwischen den Notenbanken und Bankenaufsehern in Europa, die beide eine Verantwortung für die Stabilität des Bankensektors haben. Insoweit wäre Frankfurt als Sitz der EZB (und des BSC) der geeignetste Standort, um die

Zusammenarbeit zwischen Aufsehern und EZB auf dem Gebiet der Finanzstabilität „physisch“ zu untermauern. Eine engere Kooperation könnte auch wichtige Informationen für die Geldpolitik liefern. Dies wäre auch ein Signal für die Bereitschaft zu intensiverer Kooperation zwischen Politik und Zentralbanken auf dem Gebiet der Aufsicht.

Ich sehe mein Aufgabe darin, der Politik für ihre Entscheidungen sachliche Hinweise zu geben. Mit Ihrer Einladung zum heutigen „Parlamentarischen Abend“ haben Sie mir hierfür ein gutes Forum gegeben.



Sperrfrist:
13. November 2003, 10:00 Uhr MEZ

Prof. Dr. Hermann Remsperger

Mitglied des Vorstands
der Deutschen Bundesbank

Die deutsche Wirtschaft im Globalisierungsprozess

Vortrag auf dem Kongress
"Bayern 2020 - Unternehmerische Initiative für neues Wachstum"
in München
am Donnerstag, 13. November 2003

Meine Damen und Herren, ich möchte Ihnen meine Überlegungen zur Globalisierung der Wirtschaft in drei Schritten vortragen. Ich beginne mit einigen allgemeinen Überlegungen zum Globalisierungsprozess, zeige dann im zweiten Schritt, dass die deutsche Wirtschaft bei einem Exportanteil von 36,3% an der gesamtwirtschaftlichen Leistung und einer Importquote von 31,2% zugleich Subjekt und Objekt dieses Prozesses ist. Schließlich frage ich drittens nach den Konsequenzen und Begleiterscheinungen des Globalisierungsprozesses.

Meine „Botschaft“ lautet bei alldem, dass wir bei einer vernünftigen Wirtschaftspolitik keine Angst vor der Globalisierung zu haben brauchen. Wir können sie mit Zuversicht begleiten. Bedenken Sie zum Beispiel, dass unsere Ausfuhr von Mitte 2000 bis Mitte des laufenden Jahres, also in einer Zeit, in der die Wirtschaft insgesamt kaum noch gewachsen und die Inlandsnachfrage sogar rückläufig gewesen ist, um 8% expandierte. Darüber hinaus ist es seit heute früh amtlich, dass der leichte Anstieg des Bruttoinlandsprodukts im 3. Quartal im Wesentlichen den Exporten zu verdanken ist.

|

Nun aber der Reihe nach. Die Globalisierung der Wirtschaft ist – dies möchte ich bei meinem ersten Schritt zunächst betonen – alles andere als ein neuartiges Phänomen. Dies verwundert auch nicht. Letztlich beruht die Entwicklung weltweiter Märkte für den Handel und die Produktion von Gütern und Dienstleistungen sowie für Finanzkapital auf dem fundamentalen ökonomischen Prinzip der

Arbeitsteilung. Sie ermöglicht es, komparative Vorteile in Produktion und Handel effizient zu nutzen und hierdurch die Produktivität zu steigern.

Je stärker die Transaktions- und Translokationskosten sinken, z. B. durch den Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen, aber auch durch den Fortschritt in der Informations- und Kommunikationstechnik, desto mehr setzt sich dieser Prozess der Arbeitsteilung und Spezialisierung auch über Staatsgrenzen hinweg fort.

Insofern stellt die Globalisierung eine logische Entwicklungsstufe wirtschaftlicher Tätigkeit dar. Sie zeigt sich u. a. darin, dass das Wachstum des Welthandels seit dem Jahr 1980 etwa doppelt so hoch gewesen ist wie das der Weltproduktion. Dabei haben die politischen Umwälzungen in den ehemals zentralplanwirtschaftlichen Ländern Mittel- und Osteuropas zweifellos zu einem zusätzlichen Globalisierungsschub geführt.

Zu den zentralen Bestimmungsfaktoren der Globalisierung gehören natürlich auch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs, die Deregulierung der Finanzmärkte und die Privatisierung von öffentlichen Unternehmen. Sie haben zu einer erhöhten Mobilität des Produktionsfaktors Kapital beigetragen, so dass der Aspekt der intertemporalen Allokation in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen deutlich gestärkt worden ist: Unterschiedliche Zeit- und damit Konsumpräferenzen können zunehmend auch zwischen Volkswirtschaften und Regionen ausgeglichen werden.

Ganz konkret spiegelt sich die höhere Kapitalmobilität in den Aktivitäten von multinationalen Unternehmen wider. Sie wirken wie Katalysatoren auf die Marktintegration. Zugleich äußert sich die Kapitalmobilität aber auch in der Härte des globalen Standortwettbewerbs.

Kennzeichnend hierfür ist die rasante Zunahme der Direktinvestitionen, also der Finanzbeziehungen zwischen in- und ausländischen verbundenen Unternehmen. Seit 1985 hat sich der weltweite Bestand an Direktinvestitionen im Ausland um durchschnittlich 14% pro Jahr erhöht.

Grenzüberschreitende Direktinvestitionen und der Aufbau multinationaler – oder wie man auch sagt "transnationaler" – Unternehmen führen zu einer eigenständigen Verflechtung von Volkswirtschaften; zugleich tragen diese Konzerne wesentlich dazu bei, die internationale Arbeitsteilung zu intensivieren. Trotz ihres Rückgangs in den letzten zwei Jahren zählen die Direktinvestitionsströme nach wie vor zu den wichtigsten „Motoren“ der Globalisierung.

Gleichwohl scheint die Globalisierung in den letzten Jahren an Tempo verloren zu haben. Zu diesem Eindruck haben mehrere Faktoren beigetragen. Mit der Ende 2000 einsetzenden Abschwächung der Weltwirtschaft hat sich das Wachstum des Welthandels deutlich vermindert. Im Jahr 2001 kam es fast zum Erliegen, und man muss bis 1982 zurückgehen, um auf eine schwächere Entwicklung zu stoßen.

Auch die Direktinvestitionsbestände erhöhten sich 2001 und 2002 nicht mehr ganz so rasch wie noch Ende der 90er Jahre; der Um-

fang neuer Direktinvestitionen schrumpfte merklich. Eine solche Entwicklung ist jedoch in Phasen einer gedämpften Weltkonjunktur nicht unüblich. Am säkularen Trend zur Globalisierung ändert dies meines Erachtens wenig.

Zu einer Verlangsamung des Globalisierungsprozesses könnte allerdings könnte auch das Scheitern der Welthandelskonferenz in Cancún im September dieses Jahres beitragen. Für mich ist aber noch offen, ob der Abbruch der WTO-Verhandlungen den Beginn eines „Neuen Regionalismus“ in der internationalen Handelspolitik darstellt.

Außerdem schließen sich Globalisierung und regionale Handelsvereinbarungen nicht in jedem Fall gegenseitig aus. Die große Mehrheit der WTO-Mitglieder ist inzwischen in ein oder mehrere regionale Handelsabkommen eingebunden. Man kann also durchaus von gewissen positiven Multiplikatoreffekten der regionalen Handelsvereinbarungen auf dem Weg zu einer stärkeren Liberalisierung des Welthandels ausgehen.

Das multilaterale Handelssystem ist mittlerweile recht weit entwickelt und daher in seinen Grundfesten nicht ernsthaft gefährdet. Ein zunehmender Regionalismus würde jedoch die Effizienz dieses Systems beeinträchtigen. Andererseits bietet das Scheitern von Cancún auch die Chance, die teilweise überfrachteten Welthandelsrunden von Ballast zu befreien und auf die Kernfrage zu konzentrieren, nämlich den freien Zugang zu den Waren- und Dienstleistungsmärkten.

II

Ich komme nun, meine Damen und Herren, bereits zum zweiten Schritt meiner Überlegungen. Ich möchte Ihnen zeigen, dass Deutschland in hohem Maße an der Globalisierung in ihren unterschiedlichen Formen partizipiert hat. Ähnlich wie andere Industriekinationen konnte Deutschland in den letzten Jahrzehnten ein hohes Wachstum der Warenexporte und -importe verzeichnen. So hat sich der deutsche Außenhandel mit Waren zwischen 1972 und 2002 preisbereinigt fast vervierfacht.

Bemerkenswert ist dabei vor allem, dass Deutschland seinen Anteil an den weltweiten Exporten von durchschnittlich mehr als zehn Prozent in den letzten dreißig Jahren – wenn auch unter Schwankungen – „verteidigen“ konnte, während viele andere „traditionelle“ Industriekinationen den Verlust von Weltmarktanteilen hinnehmen mussten. Dies lässt auf eine hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Firmen durch Produktqualität, Kundenservice und Lieferpünktlichkeit schließen.

Zusammen mit einem Anstieg der preislichen Wettbewerbsfähigkeit hat sich der Anteil Deutschlands am Weltexport, der zuvor einige Jahre zurückgegangen war, seit Mitte der neunziger Jahre wieder merklich erhöht. So ist die Entwicklung der Lohnkosten als zentraler Bestandteil der Produktionskosten relativ günstig verlaufen, und auch die Inflationsrate in Deutschland ist im Vergleich zu anderen Ländern im Euro-Raum sehr moderat gewesen.

Darüber hinaus hatte die deutsche Wirtschaft in den ersten Jahren der Währungsunion auch wechselkursbedingte Vorteile zu verzeichnen, die aber inzwischen wieder abgeschmolzen sind.

An dieser Stelle drängt sich jetzt natürlich auch die Frage auf, was die Europäische Währungsunion für den Globalisierungsprozess der deutschen Wirtschaft und insbesondere für den Außenhandel bedeutet. Grundsätzlich hat die Schaffung einer Währungsunion eine handelsfördernde Wirkung für die beteiligten Länder.

Mit dem Wegfall des Wechselkursrisikos und der Reduktion der Transaktionskosten wird der Handel innerhalb der Europäischen Währungsunion kostengünstiger. Dies kann mit einer Handelsumlenkung einhergehen, denn der Handel innerhalb des Währungsraumes wird gegenüber anderen Ländern attraktiver. Statt von Globalisierung würde man dann eher von einer Regionalisierung sprechen.

Tatsächlich hat Deutschland aber innerhalb der fast fünf Jahre, auf die die europäische Gemeinschaftswährung inzwischen zurückblicken kann, den Handel mit Ländern außerhalb des Währungsgebietes noch stärker ausgedehnt als mit den Mitgliedsländern der Währungsunion. Hier kamen die wechselkursbedingt verbesserte preislche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und vor allem die höheren Wachstumsraten der so genannten Drittländer zum Tragen.

Zu den Drittländern zählen auch die mittel- und osteuropäischen Reformländer, die gerade im Hinblick auf die bevorstehende EU-Erweiterung besonders wichtige Exportmärkte darstellen. Die Be-

deutung dieser Region für die deutschen Exporte hat in den letzten Jahren stark zugenommen.

Während 1987 nur weniger als 5% der deutschen Warenexporte in die mittel- und osteuropäischen Reformländer gingen, erhöhte sich dieser Anteil bis auf rund 12% im letzten Jahr. Damit übertraf die Warenausfuhr Deutschlands in diese Länder sogar diejenige in die USA, die im letzten Jahr einen Anteil von gut 10% der gesamten deutschen Exporte auf sich vereinen konnte.

Mittel- und Osteuropa nehmen also eine sehr wichtige Stellung unter den Zielregionen deutscher Exporte ein. Mit ihrer auch während der jüngsten Konjunkturflaute robusten Nachfrage trugen sie im übrigen nicht unwesentlich zur Stabilisierung der deutschen Wirtschaft bei.

Dabei zeigen gerade die deutschen Wirtschaftsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Volkswirtschaften, dass Marktöffnung und internationale Arbeitsteilung keine Einbahnstraßen sind. Ähnlich wie die deutschen Exporte in diese Länder sind auch die deutschen Warenbezüge von dort in den vergangenen zehn Jahren nominal um durchschnittlich etwa 13% pro Jahr gestiegen.

Schaut man nun auf die Warenguppen, dann zeigt sich, dass der so genannte intra-industrielle Handel schon seit vielen Jahren für das Wachstum im Außenhandel Deutschlands sorgt. So werden, um ein Beispiel zu nennen, deutsche Autos nach Frankreich und französische Autos nach Deutschland exportiert.

Wegen des intra-industriellen Handels verwundert es kaum, dass in der Rangfolge der deutschen Handelspartner Industrieländer dominieren. Bei den Einfuhren Deutschlands im Jahr 2002 belegten nur Industrienationen die ersten sieben Ränge, wobei sich die Volksrepublik China auf die achte Stelle schob. Bei den Ausfuhren wurden sogar die ersten neun Plätze von Industrienationen belegt. Dabei war in beiden Fällen Frankreich der wichtigste Handelspartner. Etwa 43% unserer Exporte gehen in den Euro-Raum. Und vielleicht sollte ich auch noch hinzufügen, dass wir inzwischen mehr Waren nach China als nach Japan liefern.

Lassen Sie mich nunmehr hervorheben, meine Damen und Herren, dass der Globalisierungsprozess der deutschen Wirtschaft nicht nur aus dem Blickwinkel des Außenhandels, sondern auch vom Wertpapierverkehr und von den Direktinvestitionen aus betrachtet werden kann. Der Umsatz im grenzüberschreitenden Wertpapierhandel ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen: Im vergangenen Jahr war er mehr als 175 mal so groß wie im Jahr 1980. So sind die deutschen Finanzmärkte mittlerweile global vernetzt.

In der Nachkriegszeit lässt sich der Beginn der Liberalisierung und Deregulierung der deutschen Kapitalmärkte mit der weitgehenden Abschaffung der Kapitalverkehrskontrollen im Jahre 1958 verbinden. In den sechziger Jahren folgte dann die Freigabe der Zinssätze, und in den Achtzigern und Neunzigern konnte durch Änderung und Be seitigung weiterer Regulierungen die Attraktivität der deutschen Finanzmärkte gesteigert werden.

Wie für die Weltwirtschaft insgesamt werden grenzüberschreitende Direktinvestitionen auch für die deutsche Wirtschaft immer wichtiger. Direktinvestitionen in und aus Deutschland sind im langfristigen Trend gestiegen, wobei die Entwicklung nicht stetig verlief und teilweise, wie zum Beispiel im Jahre 2001, von großen Einzeltransaktionen geprägt wurde.

Das primäre Ziel deutscher Investitionen im Ausland ist die Er-schließung neuer sowie die Sicherung bestehender Absatzmärkte.

Erst danach folgen die Nutzung von Arbeitskostenvorteilen und steuerliche Motive für deutsche Direktinvestitionen im Ausland. Direktinvestitionen im Ausland müssen also keineswegs immer mit dem Export von Arbeitsplätzen verbunden sein. Sie können sogar zum Erhalt von inländischen Arbeitsplätzen beitragen.

Außerdem führen ausländische Unternehmen ja auch Direktinvestitionen in Deutschland durch. Sie sind seit 1998 deutlich angestiegen. Dies betraf insbesondere das Kredit- und Versicherungsgewerbe, das verarbeitende Gewerbe, den Handel, die Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern sowie den Verkehr und die Nachrichtenübermittlung.

III

Natürlich könnte man, meine Damen und Herrren, noch eine Reihe weiterer Facetten herausarbeiten, die den Globalisierungsprozess der deutschen Wirtschaft kennzeichnen. Statt dessen möchte ich mich jetzt jedoch im letzten Schritt meines Vortrags auf einige Konsequenzen und Begleiterscheinungen dieses Prozesses konzentrie-

ren. Längerfristige Auswirkungen der Globalisierung sehe ich in Deutschland erstens im Bereich der Wirtschaftsstruktur und des Arbeitsmarkts, zweitens auf dem Konjunkturfeld und drittens in der Wirtschaftspolitik.

1. Der Strukturwandel der deutschen Volkswirtschaft wird durch die Globalisierung beschleunigt. Entscheidend hierfür ist, dass der erhöhte internationale Wettbewerbsdruck zu Innovationen anregt, die ihrerseits die Produktivität und das Wirtschaftswachstum stimulieren. Sowohl die zunehmende Wettbewerbsintensität als auch das stärkere Wirtschaftswachstum fördern die Ausweitung des Dienstleistungssektors. Mit einem höheren Wachstum und steigendem Volkseinkommen nimmt tendenziell auch der Anteil der Nachfrage nach Dienstleistungen an der Gesamtnachfrage zu.

Zugleich führt der zunehmende internationale Wettbewerbsdruck, dass sich die Unternehmen immer mehr auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren. Dies bedeutet u. a., dass die den Produktionsprozess, aber auch den Absatz ergänzenden Dienstleistungen zunehmend ausgliedert und anschließend von außen bezogen werden.

Während sich der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland von 31% im Jahre 1970 auf nur noch knapp 21% im Jahre 2002 verringerte, erhöhte sich der Anteil des Dienstleistungsbereichs von 52 ½% auf 71%.

Einen Hinweis auf das Ausmaß der Ausgliederung von Produktion und Dienstleistungen erhält man, wenn man einmal auf den realen Wert der Vorleistungen schaut, die vom Verarbeitenden Gewerbe

bezogen werden. Sie haben sich von 1991 bis 2002 um fast 29% erhöht, während die preisbereinigten Produktionswerte dieses Wirtschaftsbereichs in demselben Zeitraum nur um 16 ½% angestiegen sind.

Die Globalisierung und der zumindest teilweise damit verbundene strukturelle Wandel im Produktionsprozess haben zweifellos auch erhebliche Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die im internationalen Wettbewerb stehenden Unternehmen in Deutschland haben auf den Druck von außen mit großen Rationalisierungsanstrengungen reagiert. Damit verbunden war ein kontinuierlicher Abbau von einfachen Arbeitsplätzen. Entsprechend ist der Beschäftigungsanteil von geringer Qualifizierten gesunken, die Arbeitsnachfrage hat sich zugunsten höherer Qualifikationen verschoben.

Nach Ergebnissen des Mikrozensus ist unter den berufsqualifizierenden Abschlüssen der Anteil der Erwerbstätigen mit Fachhochschul- oder Hochschulabschluß an allen Erwerbstätigen im Zeitraum von 1993 bis 2002 von knapp 12% auf über 15% gestiegen. In demselben Zeitraum hat sich bei den allgemeinen Schulabschlüssen der Anteil Erwerbstätiger, die lediglich einen Haupt- bzw. Volksschulabschluss erreichten, von 41 ½% auf 34 ½% verringert. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg prognostiziert, dass der Anteil der Erwerbstätigen ohne Berufsabschluß von 25% im Jahre 1985 auf knapp 11 ½% im Jahre 2010 sinken wird.

Die abnehmenden Beschäftigungschancen gering Qualifizierter zeigen sich auch in den Arbeitslosenstatistiken. Der Dienstleistungsbe-

reich konnte trotz seiner Expansion den Verlust an Einfacharbeitsplätzen nicht ausgleichen.

Dynamisch gewachsen sind nämlich in erster Linie die Bereiche der so genannten ungebundenen Dienstleistungen, die keinen persönlichen Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten voraussetzen. Das Wachstum dieser Dienstleistungsbereiche ist eng mit dem zunehmenden Einsatz der Datenverarbeitungstechnik verbunden. Sie zeichnen sich durch eine überproportionale Produktivitätszunahme aus. Auch hier finden primär höher Qualifizierte eine Beschäftigung.

Mit Sicherheit wäre es völlig überzogen, alle diese strukturellen Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt allein der Globalisierung zuzuschreiben. Der Strukturwandel auf dem deutschen Arbeitsmarkt hat vielfältige Ursachen. Ich möchte hier lediglich betonen, dass der Globalisierungsprozess in diesem Zusammenhang eben auch eine wichtige Rolle spielt.

2. Eine wichtige Rolle dürfte die Globalisierung auch für den internationalen Konjunkturzusammenhang spielen. Zumindest deuten empirische Untersuchungen darauf hin, dass sich der Konjunkturzusammenhang zwischen den USA und Deutschland in den neunziger Jahren gegenüber den achtziger Jahren verstärkt hat. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass sich mit der Globalisierung besonders in den vergangenen zehn Jahren das Spektrum relevanter Kanäle erweitert hat, über die die Konjunkturverläufe verschiedener Länder miteinander verbunden sind.

Der klassische Übertragungskanal ist der Handel mit Waren und Dienstleistungen. Steigende Anteile der Exporte und Importe am Bruttoinlandsprodukt erhöhen die konjunkturelle Verflechtung mit den Handelspartnerländern.

Auf Deutschland trifft dies für die Zeit seit Mitte der neunziger Jahre in besonderer Weise zu. Die Summe aus dem realen Wert aller Exporte und Importe im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt hat von 48% im Jahre 1995 auf 67 ½% im vergangenen Jahr zugenommen.

Dabei erfolgt im Fall der USA die Konjunkturübertragung auf Deutschland stärker über so genannte Drittlandeffekte als über die direkten Handelsverflechtungen: Konjunkturelle Schwankungen in den Vereinigten Staaten beeinflussen nicht nur die Exporte deutscher Unternehmen in die USA, sondern z. B. auch die deutschen Lieferungen an asiatische Handelspartnerländer. Denn auch dort wird die wirtschaftliche Aktivität von der US-Entwicklung mit beeinflusst.

Bei alldem sollten wir berücksichtigen, dass schätzungsweise ein Drittel des gesamten Außenhandels innerhalb von multinationalen Unternehmen stattfindet. So gesehen gibt es einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen dem Außenhandel und den Direktinvestitionen im Prozess der internationalen Konjunkturübertragung.

Darüber hinaus wirken sich Konjunkturschwankungen im Ausland direkt auf dort ansässige Töchter deutscher Unternehmen aus. Die Liquiditäts- und Ertragssituation der Konzerne bleibt hiervon nicht

unberührt. Dies dürfte Folgen für die Investitionstätigkeit sowohl im Inland als auch im Ausland haben.

Schließlich ist davon auszugehen, dass auch die zunehmend integrierten Finanzmärkte für die Konjunkturübertragung an Bedeutung gewonnen haben, insbesondere über den Aktienmarkt und den Zinsverbund. So hat die grundlegende und abrupte Neubewertung der „Neuen Ökonomie“ fast zeitgleich an den großen Börsenplätzen der Industrieländer eingesetzt.

Im Kern wurden also die Möglichkeiten der Eigenkapitalbeschaffung, aber auch die Vermögen privater Haushalte sowie das Wirtschaftsklima gleichgerichtet beeinflusst. Aus der empirischen Analyse ergeben sich Hinweise darauf, dass dieser Finanzverbund die vermuteten Auswirkungen der anderen geschilderten „Verbundkanäle“ auf Investitionen und Konsum tendenziell verstärkt.

3. Es liegt wohl auf der Hand, meine Damen und Herren, dass die Globalisierung nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die Politik eine Herausforderung darstellt. Dabei geht es unter anderem um die Mitgestaltung des internationalen Ordnungsrahmens für den Globalisierungsprozess. Beispiele dafür sind solche Regelwerke wie der EU-Binnenmarkt, die WTO oder auch Basel II.

Sie bedeuten letztlich eine Kompetenzübertragung in bestimmten Teilbereichen der Politik auf internationale Gremien. Ein begrenzter Machttransfer wird zugelassen, um die Vorteile von Marktintegration zu nutzen, um Rechtssicherheit in den Beziehungen zu anderen

Ländern zu schaffen und um die Stabilität der offenen Volkswirtschaft zu gewährleisten.

Gelegentlich wird allerdings auch und vor allem mit Blick auf die Finanzmarktintegration argumentiert, dass sich die Politik den Anpassungserfordernissen entziehen solle und könne. Danach soll „Sand ins Getriebe“ des Globalisierungsprozesses gestreut werden. Derartige Eingriffe ins Marktgeschehen stellen aber alles andere als eine adäquate Lösung dar.

Sie führen im Gegenteil zu einem Verzicht auf Effizienzvorteile und damit letztlich zu einem Verzicht auf Wachstum und Wohlstand. Daher ist es viel sinnvoller, dass alle Länder, die am internationalen Kapitalverkehr teilnehmen, die Stabilität ihrer Finanzsysteme stärken und krisenfest machen.

Natürlich fordert der Globalisierungsprozess auch die heimische Wirtschaftspolitik heraus. So setzt insbesondere der internationale Standortwettbewerb, der aus der grenzüberschreitenden Mobilität von Kapital, Produktion und in etwas geringerem Ausmaß von Arbeitskräften resultiert, die nationale Politik zunehmend unter Reformdruck. Nach meiner Einschätzung bildet die Globalisierung zusammen mit der demographischen Entwicklung den entscheidenden Hintergrund für die Reformagenda in Deutschland.

Nicht zuletzt gilt es, den Abgabenkeil am Arbeitsmarkt zu verringern. Der Keil zwischen den Arbeitskosten der Arbeitgeber und den Nettolöhnen der Arbeitnehmer in Form von Beiträgen zur Sozialversicherung und Lohnsteuer erhöhte sich von 43% im Jahr 1991 auf

48 ½% im Jahr 1997. Zwar ging er seitdem leicht auf 47 ½% im Jahr 2002 zurück, doch wirkten insbesondere die nach der Wiedervereinigung deutlich gestiegenen Lohnzusatzkosten negativ auf die Arbeitsnachfrage.

Da der auch im internationalen Vergleich hohe Abgabenkeil in Deutschland ein Wachstumshemmnis darstellt, müssen praktisch alle Politikbereiche auf den Prüfstand, die ihn beeinflussen. Dies gilt insbesondere für die Sozial- und die Steuerpolitik.

Die Steuerpolitik steht vor der Aufgabe, die hohe steuerliche Grenzbelastung zu senken, um die Anreize für das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage sowie die Kapitalbildung zu erhöhen.

Eine durchgreifende Vereinfachung des Steuerrechts würde einen großen Fortschritt darstellen. Die mit einem Abbau bisheriger Ausnahmetatbestände einhergehende Verbreiterung der steuerlichen Bemessungsgrundlage könnte dazu genutzt werden, die tarifliche Steuerbelastung weiter zu senken. Darüber hinaus könnte auch mit Blick auf eine umfassende Einkommensteuerreform an eine weitere Umschichtung von direkten zu indirekten Steuern durch den Abbau bisheriger Umsatzsteuerermäßigungen gedacht werden.

Lassen Sie mich mit der Feststellung schließen, dass die Globalisierung der deutschen Wirtschaft ein hohes Maß an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt erfordert. Und in der Tat haben Arbeitgeber und Gewerkschaften in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Maßnahmen vereinbart, um diese Flexibilität zu erhöhen. Ich denke da-

bei zum Beispiel an Arbeitszeitkonten sowie an Entgeltkorridore und Öffnungsklauseln.

Ebenso wichtig erscheint es mir vor dem Hintergrund der internationalen Entwicklung aber auch, das Richtige zu tun, um gering qualifizierten Personen mit niedriger Produktivität Beschäftigungsmöglichkeiten zu eröffnen. Dazu gehört nicht nur eine entsprechende Lohnspreizung im unteren Bereich der Qualifikationsskala, sondern viel mehr auch eine entsprechende Verzahnung des Steuersystems mit dem Sozialsystem. Wenn die Politik diese Hausaufgaben ordentlich macht, werden wir in Deutschland auch weiterhin vom Globalisierungsprozess profitieren.

* * *



Sendesperrfrist:
20. November 2003, 19:30 Uhr MEZ

Dr. Jürgen Stark
Vizepräsident
der Deutschen Bundesbank

Von Maastricht zur Verfassung einer erweiterten Union
– Zur Entwicklung der europäischen Währungsordnung –

**Vortrag an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften
In Speyer
am Donnerstag, 20. November 2003**

|

Mein Vortrag zur Eröffnung des Wintersemesters 2003/04 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer hat ein sehr aktuelles Thema zum Gegenstand. Ein Thema, das uns auch noch einige Zeit begleiten wird und mit dem möglicherweise eine neue Ära in der europäischen Integrationsgeschichte beginnt.

Es geht um den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“.

Ich möchte unter anderem den historisch-rechtlichen Kontext darlegen, in dem sich die Diskussion über eine europäische Verfassung entwickelt hat. Dabei möchte ich die Thematik eingrenzen. Denn ich bin Ökonom und Zentralbanker; ich bin kein Jurist. Ich werde deshalb den Schwerpunkt meiner Ausführungen auf die europäische Währungsordnung legen. Und ich werde versuchen – ausgehend vom Vertrag von Maastricht – die im Zuge des Verfassungsentwurfs diskutierten Änderungen der europäischen Währungsordnung zu analysieren und zu bewerten.

Zunächst jedoch ein Rückblick auf den bisherigen europäischen Integrationsprozeß, als dessen nächster Schritt nun eine europäische Verfassung stehen soll.

II

Das vergangene Jahrzehnt brachte einen enormen Integrationsschub in Europa. Nach der Schaffung des Gemeinsamen Binnenmarktes 1993 wurde das Projekt Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf den Weg gebracht. Mit der WWU und der gemeinsamen Währung wurde der höchste Integrationsgrad in der Geld- und Währungspolitik in Europa erreicht. Für das Eurogebiet besteht heute eine einheitliche Geldverfassung

- mit den Institutionen EZB und dem ESZB,
- mit einer einheitlichen Geldpolitik im Währungsgebiet.

Über diesen letzten großen Integrationsschritt darf nicht vergessen werden: Diese Entwicklungen sind das Ergebnis eines über 40jährigen Prozesses, getrieben – trotz aller zwischenzeitlichen Stillstände und Rückschläge – von dem politischen Willen, Europa zu einigen.

Dieser Integrationsprozeß brachte 1951 mit dem Vertrag von Paris zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) ein erstes konkretes Ergebnis. Ihm folgten 1957 die Römischen Verträge zur Europäischen Atomgemeinschaft und zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). In mehreren Erweiterungsrunden vergrößerte sich die Gemeinschaft von den ursprünglich 6 Gründungsmitgliedern auf inzwischen 15 Mitgliedstaaten. Im Frühjahr 1979 wurde das Europäische Währungssystem errichtet, das die währungs- und

wechselkurspolitische Zusammenarbeit mit dem Ziel verstärkte, eine Zone der Währungsstabilität in Europa zu schaffen. Die Einheitliche Europäische Akte, unterzeichnet im Februar 1986, verlieh durch den schon erwähnten gemeinsamen europäischen Binnenmarkt bis Ende 1992 der Integration neuen Auftrieb. Freizügigkeit und freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr schufen zusätzliches Wachstum und neue Arbeitsplätze. Und schließlich, für die Währungsintegration entscheidend, der Maastricht-Vertrag.

Die Aufzählung der verschiedenen Schritte zur Integration zeigt in der historischen Perspektive ein recht pragmatisches Vorgehen bei der Verwirklichung der Vision der Einheit Europas. Die europäische Einigung war von Anfang an als ein schrittweiser Prozeß angelegt, der politischen „Machbarkeit“ folgend. Diese Schritte vollzogen sich ergebnisoffen, was die politische Finalität, das Endziel der Integration anbetrifft.

Über viele Jahrzehnte wurde in den europäischen Verträgen keine politische Zielsetzung für die Integration formuliert. Ein vorsichtiger Versuch wurde erstmals in der Präambel des Maastricht-Vertrages unternommen, in der für die neugeschaffene Europäische Union als Ziel genannt wird „...die Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“.

Mit der Regierungskonferenz, die zum Maastricht-Vertrag führte, wurden zwei wichtige Integrationsziele verfolgt:

1. Die Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Wirtschafts- und Währungsunion (1. Säule);

2. Die Formulierung der vertraglichen Festlegungen für eine politische Union, d. h. hier für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik (2. und 3. Säule).

Während Maastricht bei den vertraglichen Grundlagen für die WWU zu konkreten Resultaten führte, blieben die Verhandlungsergebnisse zur politischen Union deutlich hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück.

Zwar gelang es mit der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) über die bisherige Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) hinauszugehen. Die Möglichkeiten zu gemeinsamen außenpolitischen Standpunkten und auch gemeinsamen Aktionen wurde eröffnet. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich ferner, die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und der Welt zu fördern.

Aber: Die Bezeichnung „gemeinsame“ Politik ist und bleibt irreführend. Die GASP ist ebenso wenig eine Politik der Gemeinschaft wie die Innen- und Rechtspolitik. Beide Säulen der sogenannten politischen Union gehen über den Status der eher unverbindlichen intergouvernementalen Zusammenarbeit kaum hinaus.

Mit diesem asymmetrischen Ergebnis wurde mit Maastricht die politisch diskutierte und geforderte Parallelität von Wirtschafts- und

Währungsunion einerseits und politischer Union andererseits nicht erreicht. Statt dessen wurden die Themenbereiche der politischen Union auf die nächste Regierungskonferenz vertagt.

Kern des Maastricht-Vertrages ist damit die vorgenannte 1. Säule, insbesondere die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Wirtschafts- und Währungsunion und die europäische Währungsordnung.

Lassen Sie mich bezüglich der politischen Union kurz auf die Ergebnisse der beiden Folgekonferenzen nach Maastricht eingehen, die im Amsterdamer-Vertrag (1997) und im Nizza-Vertrag (2000) ihren Niederschlag fanden.

Es bestand Klarheit darüber, das in Maastricht vereinbarte WWU-Kapitel während dieser Folgekonferenzen nicht zu öffnen, sondern sich auf andere Fragen der weiteren Integration zu konzentrieren. Dabei war auch auf Fragen im Zusammenhang mit der Erweiterung der Europäischen Union mit den Ländern Mittelost- und Südeuropas einzugehen. Daher befaßte man sich in Amsterdam erstmals mit der Anpassung des institutionellen Rahmens der EU. Die Handlungsfähigkeit der EU und ihrer Organe sollte auch mit einer größeren Zahl von Mitgliedstaaten gesichert werden, die Effizienz der Entscheidungsprozesse durch Straffung gesteigert werden. Allerdings blieben wesentliche Fragen zunächst unbeantwortet und wurden vertagt.

Amsterdam brachte einige Fortschritte bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zum Beispiel sollte sie wirksamer und solidarischer werden. Die Sichtbarkeit nach innen und außen sollte durch das neu geschaffene Amt eines Hohen Vertreters für die GASP gesteigert werden. Dennoch: Weder Amsterdam noch später Nizza führten hier zu einer Gemeinschaftspolitik.

Fortschritte brachte Amsterdam auch bei der Innen- und Rechtspolitik sowie bei der Stärkung der demokratischen Grundlagen der EU und bei der Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments. Ebenso gab es Verbesserungen des Grundrechtschutzes der Unionsbürger.

In Nizza wurden einige institutionelle Reformen beschlossen, auf die man sich 1997 in Amsterdam noch nicht einigen konnte. Dies betraf zum Beispiel die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen des Rates sowie die Größe und Zusammensetzung der Kommission nach der Erweiterung.

Doch zurück zum Kern des Maastricht-Vertrages: der Wirtschafts- und Währungsunion, der europäischen Währungsordnung, den rechtlichen Grundlagen für die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung.

Wenn wir von der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion sprechen, dann von einer Union, die sich über die einheitliche Geld- und Währungspolitik auch auf die Koordinierung der Wirtschaftspolitik erstreckt.

Es ist wichtig, eine deutliche Unterscheidung zwischen der Wirtschaftsunion einerseits und der Währungsunion andererseits zu treffen. Denn wir haben es hier mit unterschiedlichen Integrationsgraden zu tun. Mit dem Begriff „Union“ können unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit wie auch des Grades an Integration gemeint sein. Die Union ist sowohl durch gemeinschaftliche als auch intergouvernementale Elemente gekennzeichnet.

Die Wirtschaftsunion bedeutet dabei nicht die vollständige Vergemeinschaftung der nationalen Politiken. Vielmehr sollen nach dem Vertrag die Mitgliedstaaten die Wirtschaftspolitik als „eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ betrachten. Die Mitgliedstaaten haben damit in der Wirtschaftspolitik im weitesten Sinne – also einschließlich der Haushaltspolitik und anderer Politikbereiche – im Prinzip ihre Souveränität erhalten. Allerdings nicht uneingeschränkt. Der Vertrag schreibt eine enge Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitiken vor. Und für diese Koordinierung auf Gemeinschaftsebene ist ein Rahmen mit Verfahren und Instrumenten bzw. eine Regelbindung für die nationalen Politiken vorgegeben. Der Stabilitätspakt ist ein konkretes Beispiel hierfür.

Im Gegensatz dazu wird über die Geldpolitik des Eurosystems auf Gemeinschaftsebene entschieden. Die Mitgliedstaaten haben ihre nationale Souveränität in der Geldpolitik an eine supranationale Institution, das Europäische System der Zentralbanken (ESZB),

abgetreten. Dies ist ein elementarer Bestandteil der europäischen Währungsordnung, die insgesamt durch folgende wichtige institutionelle Elemente charakterisiert ist:

1. Preisstabilität als prioritäres Ziel der Geldpolitik,
2. Die Unabhängigkeit der Notenbanken im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB),
3. Die dezentrale Struktur des ESZB,
4. Das ESZB und die EZB als Einrichtungen *sui generis* und nicht als Organe der Gemeinschaft.

Ich nenne diese 4 institutionellen Elemente deshalb, weil sie später bei der Beurteilung des Inhalts des Verfassungsentwurfs eine wichtige Rolle spielen werden.

Zum Ziel der Preisstabilität: Dieses Ziel ist durch den Maastricht-Vertrag an prominenter Stelle in den Artikeln 2 und 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) verankert worden. Und dies aus gutem Grund: Die WWU ist als Stabilitätsgemeinschaft konzipiert und die Wahrung eines stabilen Preisniveaus ist der wichtigste Beitrag, den die Geldpolitik leisten kann, um Wachstum und damit Wohlstand und einen hohen Beschäftigungsstand zu fördern.

In Maastricht war man sich einig und politisch davon überzeugt, dass die Unabhängigkeit der Zentralbank zwingend notwendig ist. Denn diese Unabhängigkeit ist die unerlässliche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung des Ziels der Preisstabilität. Deshalb ist das ESZB im Maastricht-Vertrag mit weitreichender Unabhängigkeit ausgestattet, und zwar in institutioneller, funktionaler, personeller und finanzieller Hinsicht.

Das Eurosystem/ESZB ist dezentral strukturiert. Zwar wird die geldpolitische Kompetenz zentral durch den EZB-Rat wahrgenommen. Er trifft die geldpolitischen Entscheidungen im Hinblick auf die Preisstabilität des gesamten Eurogebietes. Aufgrund seiner Struktur darf der EZB-Rat aber nicht als „föderales Organ“ mißverstanden werden. Zwar entspringt die Zusammensetzung des EZB-Rates (Direktoriumsmitglieder der EZB sowie die Gouverneure der nationalen Notenbanken) der quasi-föderalen Struktur des Eurosystems – vergleichbar dem System der Bank deutscher Länder als Tochterinstitut der Landeszentralbanken von 1948-1957. Von einer wirklich föderalen Struktur kann jedoch nicht gesprochen werden, da es keine Aufspaltung der Zuständigkeiten und keine vertikale Gewaltenteilung gibt. Dezentral ist das Eurosystem bei der operationellen Umsetzung der Geldpolitik, d. h. bei den Operationen am Geldmarkt. Auch für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs sowie die Bargeldversorgung sind im Eurosystem die nationalen Zentralbanken verantwortlich.

Die Sonderstellung der EZB als eine Einrichtung sui generis wird durch ihre eigene Rechtspersönlichkeit und ihre finanzielle

Unabhängigkeit unterstrichen. Der Maastricht-Vertrag hatte dem ESZB und der EZB daher auch bewußt den Status einer Institution sui generis und nicht den eines Organs der Gemeinschaft verliehen. Dies kommt in Artikel 8 des Vertrages zum Ausdruck.

Mit dieser Konstruktion der Wirtschafts- und Währungsunion, einer einheitlichen Geldpolitik in Verbindung mit koordinierter dezentraler Wirtschafts- und Finanzpolitik, wurde ein äußerst anspruchsvolles politisches Regime geschaffen. Es werden zentrale mit dezentralen Elementen verbunden.

Bereits in den Diskussionen im Vorfeld der WWU-Entscheidungen spielte immer wieder die Frage eine Rolle, ob ein solcher Ansatz funktionieren kann oder nicht vielmehr eine zentralisierte Geldpolitik auch eine Zentralisierung der anderen Politiken erforderlich machen würde oder sogar zur Voraussetzung haben muss. Diese Diskussion wird auch heute noch geführt.

Warum wurde dieser Ansatz gewählt? Was waren die politischen und ökonomischen Gründe?

1. Die besondere Struktur der WWU spiegelt den Grad der Bereitschaft der Mitgliedstaaten zur politischen Integration wieder, einer Wirtschaftsunion mit fortbestehender, wenn auch eingeschränkter Souveränität in der Wirtschafts- und Haushaltspolitik. Die Schaffung einer „echten“ Wirtschaftsunion hätte die Umgestaltung der EU in Richtung eines Bundesstaats vorausgesetzt. Die Konsequenzen daraus wären u. a. die

Schaffung eines zentralen Haushalts auf europäischer Ebene und die Übertragung der Zuständigkeiten für die ausgabenträchtigen Kernbereiche der Politik sowie für die entsprechenden Steuereinnahmen gewesen. Für einen derart weitreichenden Souveränitätstransfer von den Mitgliedstaaten auf die supranationale Ebene fehlt die politische Bereitschaft. Mehr noch: Damit ist direkt die Frage nach der Finalität des europäischen Integrationsprozesses verbunden.

2. In einer Währungsunion – mit dem Wegfall des Wechselkurses als Anpassungsventil im Falle externer Schocks und mit einheitlichen Zinsen für das gesamte Währungsgebiet – müssen andere Anpassungsparameter zur Verfügung stehen. Eine Vereinheitlichung bzw. Harmonisierung anderer Politikbereiche nimmt die notwendige Flexibilität, um auf asymmetrische Schocks reagieren zu können.

Die Anpassung kann nur noch über die folgenden Kanäle erfolgen:

- die nationalen Haushalte im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts,
- eine an der lokalen Produktivitätsentwicklung und den dort jeweils herrschenden Arbeitsmarktbedingungen ausgerichteten Lohnpolitik sowie
- durch Strukturreformen, mit dem Ziel flexiblere Märkte zu schaffen.

Ich betrachte den zweiten Punkt, die ökonomischen Argumente, als entscheidend für das weitere Funktionieren der WWU. Bei der Aufgabenverteilung in der WWU mit zentralisierten und dezentralisierten Politikbereichen handelt es sich nicht etwa um einen schlechten politischen Kompromiss oder eine „Institutionalisierung europäischer Unzulänglichkeiten“, sondern um ein zwar auf den ersten Blick kompliziertes, aber dennoch konsistentes Konzept, das den Konsequenzen einer Währungsunion für die Anpassungsinstrumente seiner Mitgliedstaaten Rechnung trägt.

Die Frage bleibt allerdings im Raum, ob die Europäische Währungsunion ausreichend politisch abgesichert ist, um auf Dauer erfolgreich sein zu können. Ich habe vorhin bewußt ausführlich den politischen Einigungsprozeß beschrieben. Denn die Deutsche Bundesbank hatte im Vorfeld der Maastricht Verhandlungen eine Symmetrie von Wirtschafts- und Währungsunion und politischer Union gefordert. In ihrer Stellungnahme vom September 1990 wies sie daraufhin, dass „...letzten Endes eine Währungsunion... eine nicht mehr kündbare Solidargemeinschaft ist, die nach aller Erfahrung für ihren dauerhaften Bestand eine weitergehende Bindung in Form einer umfassenden politischen Union benötigt“.

Auch nach der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages änderte sich nichts am Grundtenor der Bundesbankhaltung. „Die Maastrichter Beschlüsse lassen eine Einigung über die künftige Struktur der angestrebten politischen Union und der erforderlichen

Parallelität zur Währungsunion nicht erkennen. Die weitere Entwicklung im Bereich der politischen Union wird für den dauerhaften Erfolg der Währungsunion von zentraler Bedeutung sein.“

Heute können wir sagen, dass diesen Bedenken technisch durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt Rechnung getragen wurde. Dieser geht bekanntlich auf deutsche Initiative zurück. Das wesentliche Ziel war, die offene haushaltspolitische Flanke des Maastricht-Vertrages zu schließen, mit der die Stabilitätspolitik des EZB-Rates hätte unterlaufen werden können. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist deshalb ein weiteres zentrales Element für das dauerhafte Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion. Um so besorgniserregender sind die Schwierigkeiten – und die Weigerung - einzelner Länder, ihren haushaltspolitischen Verpflichtungen im ungünstigeren wirtschaftlichen Umfeld nachzukommen. Einige Mitgliedstaaten kommen dem Disziplinierungsdruck der selbstaufgerlegten Regeln nicht nach. Sie verstößen gegen EG-Recht und sind nicht bereit, die Konsequenz aus der „Schicksalsgemeinschaft“ der Währungsunion zu ziehen. Stattdessen betonen sie die vermeintlich uneingeschränkte nationale Souveränität in der Haushaltspolitik.

Nochmals: Rein „technisch“ gesehen „reicht“ der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit Regelbindung für die Haushaltspolitik zur Absicherung der auf die Erhaltung der Preisstabilität ausgerichteten Geldpolitik. Voraussetzung ist jedoch, dass sich alle politischen

Entscheidungsträger im Eurogebiet ihrer Verantwortung für das gemeinsame europäische Projekt bewußt sind.

Langfristig ist jedoch mehr erforderlich: Mit der Vergemeinschaftung der Geldpolitik, also dem höchsten Grad an Integration, darf die Währungsunion dauerhaft nicht alleine stehen. Erforderlich ist die Vertiefung der Integration in anderen Politikbereichen. Reimut Jochimsen, der 1999 verstorbene frühere LZB-Präsident in Nordrhein-Westfalen formulierte dies so:

„Eine Währung, die „währt“, also Geld, das „gilt“ verlangt einen wirksamen politischen Rahmen“.

III

Die Rechtsgrundlagen der EG und der EU sind völkerrechtliche Verträge. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam schlossen unmittelbar an die weiterentwickelten früheren Verträge der Europäischen Gemeinschaften an. Maastricht, Amsterdam und Nizza bilden die Basis für eine europäische Verfassung, wie sie derzeit diskutiert wird.

Faktum ist, wir haben es heute in Europa mit einem immer komplizierter gewordenen Geflecht von Verträgen, Protokollen und Erklärungen zu tun. Das ist nicht nur für den EU-Bürger unübersichtlich und unverständlich. Es führt auch zur Entfremdung des Bürgers von Europa.

Deshalb ist die Idee einer allgemein verständlichen und kurzen europäischen Verfassung berechtigt; sie ist auch nicht neu. Bisherige Ansätze blieben aber in der Kompliziertheit Europas stecken. Oder sie verdingen sich in den politisch höchst sensiblen Fragen der Finalität der europäischen Integration.

Das erste direkt gewählte europäische Parlament ergriff die Initiative und legte 1984 einen Verfassungsentwurf vor. Die Bemühungen verliefen im Sande. Ein neuer Versuch wurde nach Maastricht unternommen, um der EU eine verfassungsgemäße Gestalt zu geben. Es gab damals eine Diskussion darüber, das Prinzip der dynamischen Integration, dem man implizit folgte, durch einen festen Ordnungsrahmen in Form einer Verfassung abzulösen. Die Zeit schien nicht reif dafür.

Die Frage ist nun, ob heute die Zeit für eine europäische Verfassung reif ist. Was kann eine Verfassung für Europa bewirken? Ist der Begriff „Verfassung“ für Europa überhaupt angemessen, angesichts der Tatsache, dass sie begrifflich der Organisation eines Staatswesens vorbehalten ist? Aber was ist die EU? Sie ist kein Staat. Aber die EG/EU zeigt gewisse „Staatsähnlichkeiten“. Die EG/EU ist auch kein Bundesstaat, da entscheidende Merkmale der Staatlichkeit fehlen:

1. Sie verfügt über kein eigenes „Staatsgebiet“, sondern über einen Geltungsbereich, der durch die Mitgliedstaaten bestimmt ist.

2. Trotz der „Unionsbürgerschaft“ gibt es kein europäische Volk, kein Staatsvolk. Man spricht von den Völkern der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten.

Auch mit Schaffung der gemeinsamen Währung wurde keine europäische Staatlichkeit begründet.

Allgemein wird die EG/EU als eine Gemeinschaft eigener Art betrachtet, ein überstaatliches und doch nichtstaatliches Gemeinwesen.

Ich will über die Angemessenheit des Begriffs „Verfassung“ hier nicht länger reflektieren. Klar ist jedoch, welche Inhalte eine Verfassung haben sollte:

1. Die politische Wertordnung und die Ziele der Union benennen.
2. Die organisatorisch-institutionellen Fragen klären, d. h. mit Blick auf die Union vor allem die Zuständigkeiten der Institutionen innerhalb der Union abgrenzen, die Unionskompetenzen selbst festlegen und die Entscheidungsstrukturen klären. Das heißt auch, die Kompetenzen auf nationaler und regionaler Ebene regeln.
3. In einem Grundrechtsteil die Rechtsstellung des Bürgers zur Union und in der Union festlegen.

4. Das „Staatsziel“, also die Finalität des Integrationsprozesses bestimmen.

Der Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa wurde den Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rats im Juni in Thessaloniki vorgestellt. Etwas mehr als ein Jahr hatten die Mitglieder des Europäischen Konvents über den Entwurf beraten und ihm nach zahlreichen, kontroversen Diskussionen das Placet erteilt.

Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und Vertreter der nationalen Parlamente waren beteiligt. Ebenso arbeiteten Vertreter aus den Beitrittsländern am Entwurf mit. Der Konvent tagte unter Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing. Seine Stellvertreter waren der ehemalige italienische Ministerpräsident Amato und der ehemalige belgische Ministerpräsident Dehaene. Der Generalsekretär des Konvents war der Brite Kerr.

Der Verfassungsentwurf, so wie er jetzt vorliegt, ist Gegenstand der Beratungen einer Regierungskonferenz, die im Oktober dieses Jahres in Rom begann. Wann die Verhandlungen über die europäische Verfassung abgeschlossen werden, ist derzeit offen. Es besteht die Absicht die Verhandlungen über die Verfassung rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 abzuschließen. Die Bürger Europas sollen vor den Wahlen volle Kenntnis über die künftige Architektur der Union haben.

Mißt man den vorliegenden Verfassungsentwurf an den vorgenannten vier inhaltlichen Kriterien, so ist eine gewisse Enttäuschung nicht zu verbergen. Dies liegt aber im wesentlichen am Mandat, das der Europäische Rat Ende 2001 dem Konvent gegeben hatte. Der Konvent sollte die bestehenden Verträge vereinfachen und in einem Verfassungsvertrag zusammenfassen. Konkret erhielt er den Auftrag, Europa institutionell zu ordnen, effiziente Strukturen zu schaffen und die demokratische Legitimation zu stärken.

Die Erwartung, Europa könne eine kurze, für den Bürger verständliche und transparente Verfassung erhalten, war wohl von Anfang an unrealistisch. Während „normale“ Staatsverfassungen mit etwa 130 bis 150 Artikeln auskommen, umfaßt der Entwurf einer Verfassung für Europa 465 Artikel (hinzukommen noch diverse Protokolle und Erklärungen). Dies belegt die Komplexität des europäischen Einigungswerks, die letztlich das Ergebnis des politischen Interessenausgleichs zwischen derzeit 15 und künftig 25 Mitgliedstaaten und mit der Gemeinschaft darstellt.

Ein wesentliches Ergebnis des Konventes ist die Konsolidierung der bestehenden Verträge. Der Verfassungsentwurf besteht aus insgesamt vier Teilen. Teil I ist die sogenannte „Organisationsverfassung“. Teil II enthält die Charta der Grundrechte der Union, Teil III die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union und Teil IV die Schlußbestimmungen.

Die Werte und Ziele der Union werden in der Verfassung an prominenter Stelle in den ersten Artikeln genannt.

Hinsichtlich der Zuständigkeiten der Union schreibt der Verfassungsentwurf den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union wie bisher fest. Insgesamt sind die Kompetenzen der Union kaum klarer abgegrenzt als vorher. Das Subsidiaritätsprinzip wird verfassungsmäßig verankert. Die Erwartung, die insbesondere in Deutschland gehegt wurde, dass es zu einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Union, nationaler und regionaler Ebene kommen könnte, wird nicht erfüllt.

Mit der Aufnahme von Grundrechten wird die Charta der Grundrechte der EU unverändert übernommen.

Was die institutionellen Fragen anbetrifft, wird die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt. Dem Europäischen Rat soll künftig ein auf 2 ½ Jahre gewählter Ratsvorsitzender vorstehen. Es soll einen europäischen Außenminister geben. Die Anzahl der Mitglieder der Kommission soll nach dem Verfassungsentwurf in 2009 auf 15 beschränkt werden.

Hinsichtlich der Forderungen nach effizienten Entscheidungsstrukturen in der künftigen erweiterten Union ist der Verfassungsentwurf zurückhaltend. Zwar wurde die Entscheidungsmöglichkeit mit qualifizierter Mehrheit auf weitere Bereiche ausgeweitet. In als politisch sensibel empfundenen

Bereichen bleibt es aber beim Einstimmigkeitsprinzip. Dies gilt insbesondere für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, für die Innen- und Rechtspolitik und die Steuerpolitik.

Und genau hier setzt die Kritik vieler Beobachter an. Der Konvent hat offenbar die Chance vertan, überzeugendere Schritte auf dem Weg zu einer politischen Union zu gehen. Wenn ich das Beispiel der sogenannten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik herausgreife, stellt sich die Frage, was ein europäischer Außenminister bewirken kann, so lange die politische Bereitschaft bei wichtigen Mitgliedstaaten nicht besteht, nationale Souveränität auf die EU-Ebene zu übertragen und das Einstimmigkeitsprinzip aufzugeben. Europa tut sich schwer, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik mit einer Stimme zu sprechen. Die Krisen der letzten Jahre auf dem Balkan und im Nahen Osten zeigen deutlich, dass die europäischen Staaten in einer Art „historischem Reflex“ zunächst sich der Position zuwenden, die sie grundsätzlich aus langer Tradition heraus innehatten.

Bezeichnend für die Unvollständigkeit des europäischen Einigungswerkes ist, dass sich der Verfassungsentwurf über das Integrationsziel der EU ausschweigt. Soll es sich um einen Staatenbund, eine Konföderation oder einen Staatenverbund handeln, wie das Bundesverfassungsgericht 1993 die Union charakterisierte? Jedenfalls fehlt eine klare Aussage zur Finalität des europäischen Einigungswerkes.

Lassen Sie mich zum Währungsteil des Verfassungsentwurfs übergehen.

Bereits bevor der Konvent seine Arbeit aufnahm bestand politischer Konsens, die europäische Währungsordnung selbst nicht anzutasten und allenfalls technische Änderungen vorzunehmen. Dies wurde von der einschlägigen Arbeitsgruppe des Konvents bestätigt. Die Gründe hierfür waren offensichtlich:

- die Währungsverfassung hat sich bewährt. Sie ist auf die Bedürfnisse Europas maßgeschneidert und auf langfristigen Bestand angelegt.
- Änderungen an der Währungsverfassung wären nach 5 Jahren Praxis kontraproduktiv, da sie das Vertrauen in die noch junge Währung schwächen könnten.

Die Vorschläge des Konvents berühren allerdings die Substanz und gehen über rein technische Anpassungen bei der Währungsordnung hinaus. Würde der Verfassungsvorschlag unverändert übernommen, könnte dies zu einer qualitativ anderen Wirtschafts- und Währungsunion führen, als sie in Maastricht konzipiert wurde. Lassen Sie mich hierzu folgende Punkte nennen:

1. Die Verpflichtung, das Preisniveau stabil zu halten, ist in Maastricht als Fundament der Währungsverfassung nicht nur für das ESZB, sondern für die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten insgesamt verankert worden. Dagegen soll nach dem Willen des

Konvents das Ziel der Preisstabilität aus dem Zielkatalog der Union gestrichen werden. Dort ist nur noch die Sprache von „ausgewogenem Wachstum“ – ein Begriff, dessen Bedeutung im Einzelnen offen ist. Künftig wäre daher im Grundlagenteil der EU-Verfassung nur noch das ESZB auf Preisstabilität als operationelles Ziel verpflichtet. Dies legt die Interpretation nahe, dass Preisstabilität künftig nachrangig zu anderen Zielen der Union steht. Dann könnte die EZB aufgefordert werden, auch andere Unionsziele zu berücksichtigen.

Wer behauptet, Preisstabilität sei kein Problem weil sie im Euroraum bereits Realität sei, verkennt den grundlegenden Charakter einer Verfassung und die Natur von Inflation. Glücklicherweise folgten die EU-Außenminister dieser Ansicht auf ihrer Sitzung Ende Oktober. In einer Verfassung geht es nämlich darum, bestimmte Prinzipien langfristig für die Union als Ziel abzusichern. Das Preisstabilitätsziel soll nun doch an prominenter Stelle in der Verfassung verankert werden. Auch das Europäische Parlament scheint sich in diese Richtung zu bewegen. Es bleibt zu hoffen, dass die Staats- und Regierungschefs dem folgen werden.

2. Der Charakter der EZB als einer Einrichtung *sui generis*, wie ich sie zu Beginn meiner Ausführungen umschrieben habe, bleibt nicht gewahrt. Dazu hätte sie in einem eigenen Kapitel genannt werden müssen. Im Verfassungsentwurf findet sie sich dagegen gemeinsam mit dem Europäischen Rechnungshof unter den „Anderen Organen und Einrichtungen“ und wird ausdrücklich als

„Organ“ bezeichnet. Selbstverständlich ist die EZB an europäisches Recht gebunden. Aber ihre Unabhängigkeit würde gefährdet, wenn sie als ein Organ der Union rechtlich zur loyalen Zusammenarbeit mit den anderen Organen verpflichtet würde und damit gleichzeitig auch alle anderen Ziele der Union in ihrer Politik berücksichtigen müsste.

3. Nur die Unabhängigkeit der EZB wird im 1. Teil des Verfassungsentwurfs ausdrücklich erwähnt. Im Maastricht-Vertrag war die Unabhängigkeit der EZB und der nationalen Zentralbanken stets zusammen geregelt. Ist hier eine Unabhängigkeit zweiter Klasse geplant?
4. Höchst problematisch sind Vorschläge der EU-Kommission an die Regierungskonferenz. Danach soll es eine „Ermächtigungsklausel“ geben, wonach der Europäische Rat einstimmig bestimmte Elemente der Währungsverfassung mit Zustimmung des Europäischen Parlaments ändern können soll. Diese Änderungen müssten nicht durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden. Für die EZB und das ESZB könnte der Vorschlag weitreichende Folgen haben. Beispielsweise könnten die Zusammensetzung des EZB-Rates oder die Aufgaben der Beschußorgane der EZB gemäß dem vorgeschlagenen vereinfachten Verfahren geändert werden.

Aus deutscher Sicht ist nicht akzeptabel, dass die Ratifikation von Vertragsänderungen im Kernbereich der Währungsordnung durch den Deutschen Bundestag nicht mehr erfolgen soll. Im

Maastricht Urteil von 1993 stellte das Bundesverfassungsgericht klar, dass eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben durch die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren ist. Diese Erfordernis der demokratischen Legitimierung galt aber nicht nur für die Währungsordnung des Maastricht-Vertrages, sondern schließt weitere Änderungen ein.

Die Regierungskonferenz kann die vom Konvent vorgegebene Weichenstellung noch korrigieren. Diese Korrekturen wären sogar möglich, ohne die vielmals beschworene Gefahr einer „Öffnung des Gesamtpakets“ zu provozieren. Es würde genügen, auf dem Konsens über den Status quo zu beharren. Es bleibt deshalb zu hoffen, dass die politisch Verantwortlichen Preisstabilität und Unabhängigkeit der Notenbanken in der Verfassung für die erweiterte Union an zentraler Stelle verankern, den Charakter der EZB als Institution *sui generis* bewahren und dem Vorschlag der EU-Kommission zu einer „Ermächtigungsklausel“ nicht folgen.

IV

Die Politik sollte bei der bewährten europäischen Währungsverfassung bleiben. Änderungen würden bedeuten, dass wir uns vom Grundkonsens von Maastricht entfernen. Die jetzige Währungsverfassung und der ebenfalls zum institutionellen Gefüge der Währungsunion gehörende Stabilitäts- und Wachstumspakt müssen aber auch voll respektiert werden. Leider sieht die politische Realität derzeit anders aus. Es gilt, Vertragstext und Wirklichkeit zusammenzubringen. Das Rechtsstaatlichkeitsprinzip – ein

konstituierendes Element unserer Demokratien – muss gewahrt bleiben. Es bindet die Staatsgewalt an Gesetz und Recht. Wenn die Regierungen dieses Prinzip verletzen, verstößen sie gegen die Fundamente unserer modernen Gesellschaften und riskieren einen erheblichen Vertrauensverlust. Gerade mit Blick auf die Erweiterung müssen die Gründerstaaten mit gutem Beispiel vorangehen und sich an die währungs- und finanzpolitischen Spielregeln halten.

Mit der Erweiterung wird sich Europa verändern. Die EU der 25 wird heterogener sein.

Wie geht es mit der Europäischen Union nach der Erweiterung weiter? Bringt die Erweiterung einen Trend zur Desintegration? Welche Rolle spielt die Verfassung? Kann sie integrationsvertiefend wirken?

Ohne Zweifel hat Europa derzeit einen politischen Spagat zwischen Vertiefung einerseits und Erweiterung andererseits zu bewältigen. Beide stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander: Ohne den politischen Willen zur Vertiefung könnte die Erweiterung zur Desintegration in Europa führen. Der Verfassungsentwurf selbst hilft hier zunächst nicht, denn er entwirft keine Vision von einer weitergehenden politischen Union. Er gibt keine Antwort auf die Frage nach der Finalität des europäischen Integrationsprozesses. Die Frage, ob Europa ein Bundesstaat, ein Staatenbund oder ein Staatenverbund sein soll, bleibt unbeantwortet. Hier reflektiert der Verfassungsentwurf die europäischen Realitäten, nämlich die fehlende politische Bereitschaft, nationale Eigeninteressen zu

überwinden und Kompetenzen auf die supranationale Ebene zu übertragen. Dies ist nicht zuletzt erforderlich, um die Währungsunion in einem breiteren wirksamen politischen Rahmen abzusichern. Die WWU kann dauerhaft nicht alleine stehen.

Bei allem Ehrgeiz, die Verfassung noch in diesem Jahre zu verabschieden, sollte man aufpassen, dass keine „Fallstricke“ eingebaut werden. Es wäre nicht sinnvoll, wenn schon kurze Zeit nach Unterzeichnung und Ratifizierung der Verfassung eine Debatte über ihre Unzulänglichkeiten entflammen würde. In der Vergangenheit hat die „Halbwertzeit“ der Verträge von Rom, 1957, über Maastricht, 1992, Amsterdam, 1997, und Nizza, 2000, bis hin zu Rom, 2003, abgenommen. Diese Tendenz sollte sich nicht fortsetzen. Deshalb ist der Verfassungsentwurf genau zu prüfen. Die Diskussion über den Verfassungsentwurf bietet aber auch eine Chance, die Chance, erneut über eine Vision der Finalität der europäischen Integration nachzudenken.



Embargo:
21 November 2003, 4:00 p.m.

**DEUTSCHE
BUNDES BANK**

Ernst Welteke

President

of the Deutsche Bundesbank

Reforming Europe

Closing Remarks at the European Banking Congress

in Frankfurt

on 21 November 2003

1 Introduction

Delivering closing remarks at the end of an inspiring day is a curse and a blessing at the same time. On the one hand, the final speaker faces the problem that everything has already been said. On the other hand, it is a feature of human nature to remember best what one heard last. I will try to exploit the latter by widening the perspective and commenting on a few overarching issues.

2 A Constitution for the European Union

A fully developed European identity is evolving only slowly. It may receive an additional boost from the European constitutional process. I am a strong proponent of the European Constitution. However, I have some objections to Articles concerning the foundations of European monetary union. The Constitution was drafted under a consensus that no changes of substance were to be made to the monetary framework. While the changes now envisaged look fairly small, they make quite a difference. Ultimately, they may even compromise monetary stability. As nobody can surely want to endanger the stability of the single currency, the Intergovernmental Conference must redraft the Articles in question so as to preserve the tried and tested status quo — if they decide to renegotiate the draft. I am well aware of the difficulties of reopening the negotiations, and especially of finalising them again.

I regard three issues as crucial:

1. Article I-3 of the draft Constitution mentions “balanced growth” as one of the objectives of the European Union, whereas the wording “non-inflationary growth” has been in the Treaty up to now. Price stability must not be dropped from the list of objectives of the EU.
2. The independence of the monetary authorities is a defining feature of European monetary union. Therefore, the Constitution must guarantee the independence not only of the ECB but also of the national central banks. Article I-29 of the draft must be amended accordingly. A second-rate independence of the national central banks, that

is independence guaranteed by national laws only but not by the Constitution, is not acceptable. It might seriously undermine the confidence in the single currency.

3. The unique status of the ECB as an institution "sui generis" is given up in the draft Constitution. This reclassification may open the door to assigning objectives other than price stability to the ECB. The mere possibility of the ECB being forced to abandon its crystal-clear stability orientation is a serious danger for the credibility of the euro.

The members of the Intergovernmental Conference should be aware how the draft version would substantially change the monetary framework of the Union — contrary to the consensus. In my view, redrafting the Convention's proposal is absolutely crucial.

More recently, a fourth issue of serious concern has come up.

The European Commission has submitted a proposal to the Intergovernmental Conference that the future Constitution authorise the European Council to change Art. III-84 of the Constitution and Articles 10 to 12 of the Statute of the ESCB and ECB, if either the EU Commission or the ECB Governing Council so wish. These Articles define the composition and the tasks of the decision-making bodies of the ESCB and the ECB, that is the ECB Governing Council and the ECB Executive Board. The desired authorisation would extend much further than the present authorisation, which is restricted to the voting modalities.

In plain English, this authorisation means that the European Council would have the right to change the core bodies of monetary union without having to seek the consent of national parliaments. The European Council could even abolish the ECB Governing Council without national parliaments having a say.

This is a serious danger. The envisaged change of rules would undermine the very foundations of monetary union. Furthermore, it is against both the letter and the spirit of the Maastricht Treaty. Public confidence in the euro rests not least on the knowledge that the rules of the game will not be changed. Authorising the European Council to change defining features of monetary union unilaterally amounts to revoking the Maastricht consensus.

3 Transforming Eastern Europe

The drafting of a European Constitution comes at a time when the EU is preparing for the most challenging enlargement in its history. Eight of the ten acceding countries are also transformation countries. The reform process in the acceding countries will not be complete upon accession on May 1st. The preparations for participation in European monetary union require further efforts. Their financial systems must be upgraded to the standard of the EMU countries. This is imperative in order to ensure smooth transmission of the single monetary policy in an enlarged monetary union. Furthermore, meeting the Maastricht criteria will require adjustments in fiscal policy.

The political and economic transformation process which the central and east European countries have undergone is impressive. The notion of embracing the European political and economic model was basically undisputed. Right from the beginning it was seen as a golden opportunity, since it implied the prospect of freedom and prosperity.

The prospect of joining the European Union is propelling political and economic reforms in the candidate state of Turkey. The reform process in Turkey is of a different kind, but in scope it is comparable to the transformation of the east European countries. Personally, I have the hope that the mere prospect of Turkey's joining the EU will contribute to a peaceful political stabilisation of the Middle East.

4 Reforming western Europe

While reforms in eastern Europe were perceived as "opportunities", western Europe likes to discuss upcoming reforms in terms of losses. This is most probably due to our high standard of living. The west European countries, especially the three large countries, are in dire need of radical reforms. Strained public finances, persistent unemployment and ageing populations are putting the welfare state in its present form under pressure.

We are not talking about minor adjustments. The budgets of the public sector, the functioning of the social security systems and the regulation of the labour market all require a major overhaul. We are talking about transforming the state as we know it. A new

balance between the public and the private sector needs to be established. This process may well be described as a paradigm shift.

The old ideal of providing social justice through a highly redistributive state is fading away. It simply did not live up to expectations. The role of the state is now being redefined as a more subsidiary one. The other side of the equation is that citizens are increasingly allowed – and expected – to manage their own affairs. Efficient markets and a proper set of incentives are reinforcing this trend. In short, today citizens row their own boat. Only those who are unable to row their own boat can count on the state for support. For a large part of Europe, this notion amounts to a minor revolution.

As during the transformation process in eastern Europe, policy makers need to win people's hearts and minds for these reforms. We must learn to think [and argue] in terms of gains rather than in terms of losses. In this respect, policy makers in the EU countries can learn a thing or two from the transformation countries.

What we need now is not a little bit of reform here and a little bit of reform there. Like the transformation countries had, we need a coherent approach to reforms. The Bundesbank mapped out such an approach for Germany in its paper "Ways out of the crisis" earlier this year. The German government's "agenda 2010" reflects the new approach to reforms. It should stick to this approach and must not allow itself to be deflected from its course.

Let me comment in a little bit more detail on some areas where this reform process in western Europe is manifesting itself.

I would like to start with the fiscal side of reforms. Balanced budgets are at the top of the reform agenda. Public finances must be consolidated via the expenditure side. This is perfectly in line with the goal of a more subsidiary role of the state. Past experience has also shown it to be the most effective road to achieving sound public finances.

Financial tensions in the social security systems are weighing heavily on budgets in the west European countries. For expenditure-side consolidation to work in an ageing society,

the pension and healthcare systems must undergo a transformation. Partial privatisation and capital funding yield a triple dividend:

- they ease the burden on the budgets,
- they raise the systems' resilience to demographic stress,
- and they are perfectly in line with the model of citizens taking on greater personal responsibility.

The role of the state is changing. From being a provider of goods and services, it is being transformed into a facilitator which defines an overall framework designed to enable individuals to thrive on their own. This framework encompasses the market-based system: the labour market, the financial markets and the product markets. Flexibility is crucial for an efficient interplay of supply and demand.

The framework for a stability-oriented monetary policy has its fiscal equivalent in the Stability and Growth Pact. It was implemented in order to make sure monetary stability is not counteracted by fiscal leniency. The Pact itself is both sound and flexible. Trouble emerges only where it is applied in an improper manner: increasing expenditure in downturns, but not consolidating during economic upturns so as to achieve a balanced budget. However, the blame does not lie with the rules if they are ignored or not properly implemented.

The current unfavourable debt dynamics in the wake of slow growth bode ill for the single currency. In my view, it is imperative for the European member states — prominent among them, unfortunately, my own country — to stick to the sound fiscal policies required by the Stability and Growth Pact.

The Stability and Growth Pact has been declared dead at about weekly intervals during this year. But remember Mark Twain, who commented on the news of its death "The reports of my death have been greatly exaggerated". The enforcement of the Pact must be ensured, and pressure must be raised to consolidate during economic expansions — and there is one in the offing right now!

The objective of loosening the state's grip on the economy must also embrace the banking system. In this respect, other European countries are further advanced than Germany. In my country, the banking sector is organised in three pillars. Consolidation is occurring on a large scale, although predominantly within each pillar. Cross-pillar consolidation is still the rare exception.

Opening up the savings banks, with their almost exclusive public ownership, to a more diverse ownership structure is consistent with the new role model of the state. The state is pulling out lines of business that are well served by the private sector, as in banking.

5 Conclusion

What contribution can central banks make? In a nutshell, they can deliver price stability. European monetary union is designed to keep the price level stable and thereby to provide conditions conducive to employment and economic growth.

Monetary policy in turn is facilitated by flexible markets. In an environment of flexible product and factor markets, interest rates can stay low for a longer time during an upturn. Strong demand does not necessarily translate into an increasing price level. So a credible stability-oriented monetary policy and flexible markets add up to a coherent framework for a dynamic economy.

At present, low interest rates and ample liquidity are highly conducive to growth in the euro area. In the ECB Governing Council we are ready to support the economic recovery as long as this is compatible with our mandate of maintaining price stability. The degree of confidence required for a self-sustaining recovery could be given a further boost by credibly promoting structural reforms in the west European countries.

On the eve of EU eastern enlargement, the west European countries are experiencing their own type of change. I welcome this development. It will bring about a shift in decision-making from the state to the individual.

The prospect of freedom and prosperity was the main driver of the transformation process of the former communist countries in central and eastern Europe. Higher degrees of freedom and prosperity are also the rewards to be reaped from the transformation process in the West.

I like the image of people rowing their own boat. The state is no longer a passenger who wants a say in steering. In other words, the European welfare state is in the process of being redefined.

* * *

Sendesperrfrist:
24. November 2003, 16:15 Uhr MEZ



Prof. Dr. Hermann Remsperger

Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bundesbank

**Geldpolitik und Erweiterung
der Europäischen Währungsunion**

Gastvortrag an der Universität Hannover
am Montag, 24. November 2003

Geldpolitik und Erweiterung der Europäischen Währungsunion

Hermann Remsperger*

1. Folgen der EU-Erweiterung

Die Erweiterung konfrontiert die EU mit einer der größten Herausforderungen in ihrer Geschichte. Am 16. April 2003 haben 8 mittel- und osteuropäische Volkswirtschaften sowie Malta und Zypern die Beitrittsverträge zur Europäischen Union in Athen unterzeichnet. Nach der erfolgreichen Durchführung der notwendigen Referenden bzw. Parlamentsentscheidungen wird am 1. Mai 2004 ein „Big Bang“ erfolgen, d.h. eine erste große Erweiterungsrunde um Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Zwei weitere Länder, Bulgarien und Rumänien, werden voraussichtlich 2007 Mitglieder der Europäischen Union werden.

Die neuen EU-Mitglieder nehmen an der dritten Stufe der WWU als Mitgliedstaaten teil, für die eine Ausnahmeregelung gilt. D.h., sie gehören zwar nicht sofort dem gemeinsamen Währungsraum an, verpflichten sich aber gemäß Artikel 122 (1) EGV zur späteren Übernahme des Euro. Dennoch ergeben sich aus dem EU-Beitritt bzw. der damit einhergehenden Anerkennung und Anwendung aller europäischen Rechtsnormen und Gesetze bereits Implikationen für die spätere Übernahme der europäischen Währung.

* Frau Dr. Herrmann sei für die tatkräftige Unterstützung zu diesem Referat herzlich gedankt.

So werden die Zentralbanken mit dem Beitritt zur EU bereits Teil des ESZB. Deswegen muss ihre individuelle Notenbankgesetzgebung mit den entsprechenden Regeln des EU-Vertrags übereinstimmen. Dies verlangt, dass die Notenbanken das Ziel der Preisstabilität akzeptieren, ihre Unabhängigkeit sichergestellt und der bevorrechtigte Zugang öffentlicher Körperschaften zu den Finanzinstituten verboten wird.¹ Obwohl die Wirtschafts- und die Währungspolitik weiterhin in der Kompetenz der einzelnen Länder liegt, werden beide Bereiche innerhalb der EU bereits zu einer *Angelegenheit von gemeinsamem Interesse*.

Für die *Wirtschaftspolitik* bedeutet dies, dass sich die neuen EU-Mitglieder dem wirtschaftspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsmechanismus unterstellen. Ziel ist eine stabilitätsorientierte und auf zunehmende Konvergenz ausgerichtete Wirtschaftspolitik aller EU-Mitglieder. Basis der wirtschaftspolitischen Koordinierung sind die Grundzüge der Wirtschaftspolitik mit dem jährlichen Überblick zur Wirtschaftslage. Der so genannte *Luxemburg-Prozess* beschäftigt sich mit Reformen auf den Arbeitsmärkten, der *Cardiff-Prozess* prüft strukturelle Fortschritte auf den Güter- und Kapitalmärkten. Ein Bindeglied in diesem komplexen System an Instrumenten ist der *Köln-Prozess* oder *Makroökonomische Dialog*, der die Zusammenarbeit zwischen den Politikbereichen fördern soll.

Speziell auf die Finanzpolitik ausgerichtet ist der *Stabilitäts- und Wachstumspakt*, der das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen Haushalts verankert und gemäß Artikel 104 EGV übermäßige Defi-

¹ Vergl. Artikel 101/102 EGV

zite vermeiden soll. Zu hohe Defizite können einen Konflikt zwischen Finanz- und Geldpolitik herbeiführen. Langfristig wäre ein zunehmender wirtschaftspolitischer Druck auf die Geldpolitik bzw. sogar eine Gefährdung des Stabilitätsziels nicht auszuschließen. Zudem ist eine solide Fiskalpolitik Voraussetzung für niedrige Zinsen, hohe Investitionen und nachhaltiges Wachstum im Euroraum. Nicht zuletzt im Hinblick auf die Erweiterung erscheint die strikte Einhaltung der Regeln unabdingbar. Es wäre ein vollkommen falsches Signal an die neu hinzukommenden EU-Mitglieder, wenn der Stabilitäts- und Wachstumspakt jetzt weich interpretiert würde.

Wie bereits erwähnt, wird in der EU auch die *Wechselkurspolitik* zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. In diesem Sinne sind Abwertungen zur Erlangung von Wettbewerbsvorteilen vor allem im Hinblick auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes untersagt.

2. Reale und nominale Konvergenz

Zwischen dem EU-Beitritt und der Übernahme des Euro ist eine mindestens zweijährige Übergangsphase zwischengeschaltet, in der die neuen EU-Mitglieder klar definierte Vorgaben zu erfüllen haben.

Voraussetzung für eine Übernahme der gemeinsamen Währung ist ein hoher Grad an dauerhafter Konvergenz. Ein *hoher* Grad an Konvergenz ist gegeben, wenn die Konvergenzkriterien von Maastricht erfüllt sind. Artikel 121 (1) EGV definiert in diesem Sinne Anforderungen an die *nominale Konvergenz*, d.h. konkret an den Grad der

Preisstabilität, die Höhe der langfristigen Zinsen, die Finanzlage der öffentlichen Haushalte und bezüglich der mindestens zweijährigen, spannungsfreien Teilnahme am WKM II.

Um die *Dauerhaftigkeit* dieser nominalen Konvergenz sicherzustellen, ist darüber hinaus ein hohes Maß an *realer Konvergenz* erforderlich. Reale Konvergenz wird zwar häufig als Annäherung des Pro-Kopf Einkommens verstanden, sie impliziert aber weitaus mehr, und zwar insbesondere eine Angleichung der realwirtschaftlichen Strukturen einer Volkswirtschaft, was z.B. auch die Entwicklung der Finanzmärkte oder die ökonomische Integration mit dem Euroraum einschließt. Eine ausreichende Übereinstimmung der strukturellen Gegebenheiten begrenzt das Risiko, dass die Volkswirtschaften *nach* der Konvergenzprüfung wieder auseinanderdriften. Artikel 121 EGV verweist in diesem Zusammenhang auf die Integration der Märkte, den Stand und die Entwicklung der Leistungsbilanzen, die Entwicklung der Lohnstückkosten und anderer Preisindizes.

Häufig wird ein Konflikt zwischen nominaler und realer Konvergenz vermutet. So wird die notwendige Rückführung der Inflationsraten oft als Hindernis für eine rasche Angleichung der Lebensstandards interpretiert. Ein derartiger Trade-off kann sich jedoch allenfalls kurzfristig einstellen. Langfristig sind reale und nominale Konvergenz zwei Seiten derselben Medaille. Insofern sind die strengen Anforderungen an die nominale Konvergenz der Beitrittsländer nicht nur im Sinne des gesamten Eurosystems, sondern auch in deren eigenem Interesse.

Lassen Sie mich im Folgenden etwas näher auf die Frage eingehen, in welchem Ausmaß die Beitrittsländer den geschilderten Anforderungen schon jetzt gerecht werden bzw. wie weit sie im Konvergenzprozess fortgeschritten sind. Wo stehen sie also heute so kurz vor dem Beitritt zur EU?

In den vergangenen Jahren konnten in den meisten Beitrittsländern erhebliche geldpolitische Stabilisierungserfolge erzielt werden. Insgesamt wurden die Inflationsraten deutlich zurückgeführt. 5 der 10 Beitrittsländer liegen sogar unter dem Durchschnitt des Euro-Raums von 2,3% im Jahr 2002. Neben Estland und der Slowakischen Republik ist aber vor allem in Ungarn bzw. Slowenien die Preisstabilität mit Inflationsraten von 5,2 bzw. 7,5% noch ungenügend.

Um die Inflationserwartungen niedrig zu halten und einen angemessenen Spielraum der nationalen Fiskalpolitik zu gewährleisten, sind auch geringe Defizit- und Schuldenquoten erforderlich. Gerade in jüngster Zeit sind in diesem Zusammenhang jedoch leider negative Entwicklungen zu konstatieren. So überschritten im letzten Jahr 6 Länder die Vorgabe der Konvergenzkriterien. Ungarn, die Slowakische Republik und Malta weisen sogar Defizite in Höhe von über 6 % des BIP auf.

Zwar gilt es zu berücksichtigen, dass die Berechnungsmethoden teilweise noch nicht mit der Definition der EU übereinstimmen. Dennoch ist bedenklich, dass die ungünstigen Entwicklungen nicht ausschließlich auf die konjunkturelle Schwächephase, sondern vielmehr auf expansive fiskalpolitische Tendenzen zurückzuführen sind. Dies

erscheint um so problematischer, als die Länder bereits unmittelbar nach dem EU-Beitritt den Prinzipien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes genügen müssen. Darüber hinaus ist nicht von der Hand zu weisen, dass die öffentlichen Haushalte insbesondere in Zusammenhang mit dem EU-Beitritt bzw. der vollständigen Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes zukünftig weiteren Belastungen ausgesetzt sein werden.

Was die Höhe der öffentlichen Schuldenstände anbelangt, ist die Lage günstiger. Nur Malta weist im Jahr 2002 eine Verschuldung auf, die über dem Referenzwert der Konvergenzkriterien von 60% des BIP liegt. Zumindest teilweise ist die relativ positive Bilanz darauf zurückzuführen, dass die Beitrittsländer mit einer recht geringen Verschuldungsquote in den Transformationsprozess gestartet sind. Wird die zunehmend expansive Ausrichtung der Fiskalpolitik in einigen Beitrittsländern nicht korrigiert, so ist eine weitere Akkumulation der Staatsverschuldung jedoch nicht zu vermeiden.

Bei den langfristigen Nominalzinsen ist eine verstärkte Angleichung an das Niveau im Euro-Raum erkennbar. Darin spiegelt sich die Einschätzung des Marktes wider, dass die Beitrittsländer in absehbarer Zeit auch in die Währungsunion aufgenommen werden („Konvergenzhandel“). Ein Problem für künftige Konvergenzprüfungen besteht darin, dass für einige Volkswirtschaften noch keine Referenzanleihen zur Verfügung stehen bzw. nur solche mit deutlich kürzeren Laufzeiten. Für diese Länder, dazu gehören Estland, Lettland sowie Slowenien, ist eine Bewertung somit noch nicht möglich. Diese könnte sich auch längerfristig als schwierig erweisen, wenn z.B.

in Currency-Board-Systemen - in denen Eurobonds ohne Wechselkursrisiko herausgegeben werden können - keine Anreize bestehen, Bondmärkte in der eigenen Währung zu entwickeln.

Was die reale Konvergenz der Beitrittsländer betrifft, sind zum Teil größere Defizite erkennbar als bei der nominalen Konvergenz. So weisen die Beitrittsländer insgesamt gesehen einen niedrigen Lebensstandard auf. In Kaufkraftstandards gemessen lag das Pro-Kopf-Einkommen der Beitrittsländer im Jahr 2002 zwischen 35% und 74% des durchschnittlichen EU-Wertes. Zugleich sind jedoch die realen Wachstumsraten des BIP zwischen 1993 und 2002 mit durchschnittlich beinahe 4% fast doppelt so hoch gewesen wie im Euroraum. Insofern schreitet die Annäherung zwar voran, bis zur weitgehenden oder gar vollständigen Angleichung der Lebensstandards ist aber noch von einem längeren realen Konvergenzprozess auszugehen.

Darauf weisen auch die immer noch bestehenden Unterschiede in den Wirtschaftsstrukturen hin. So ist die Bedeutung der Landwirtschaft bzw. der Industrie für die Wirtschaftsleistung der Beitrittsländer noch viel höher als in der EWU. Der Anteil der Landwirtschaft liegt durchschnittlich bei ca. 4% und damit beinahe doppelt so hoch wie im Euroraum. Insbesondere in den baltischen Ländern und der Slowakischen Republik ist diese agrarwirtschaftliche Orientierung ausgeprägt. Bei allen Unterschieden, die auch im europäischen Binnenmarkt bestehen können, ist doch zu vermuten, dass weiterhin Umstrukturierungen bzw. eine erhebliche Reallokation von Arbeit und Kapital zu erwarten sind.

Betrachtet man die Finanzmärkte, so lässt sich ebenfalls ein deutlicher Rückstand gegenüber dem Euroraum konstatieren, und zwar sowohl in Bezug auf die Größe als auch die Struktur der Märkte. Die Finanzmärkte der Beitrittsländer sind im Wesentlichen von Banken dominiert. Außer in Polen spielen die mittel- und osteuropäischen Aktien- bzw. Anleihenmärkte noch keine bedeutende Rolle. Eine vergleichbare Situation zeigt sich jedoch auch in einigen kleineren Ländern des Euro-Raums wie z.B. in Irland. Der Anteil der Bankeinlagen am BIP liegt zwischen ca. 20% in Litauen und knapp unter 70% in Tschechien und damit deutlich hinter dem Wert im Euroraum von ca. 85%. Nur in Malta und Zypern haben sich bereits mit dem Euroraum vergleichbare Strukturen herausgebildet.

Die Kredite an den privaten Sektor reichen von merklich unter 20% des BIP in Litauen bis knapp 40% in Slowenien. Wiederum entsprechen nur Malta und Zypern etwa dem Wert im Euro-Raum von deutlich über 100% des BIP. Die Effizienz der Banken konnte jedoch in den letzten Jahren insbesondere in Zusammenhang mit Privatisierungen und verstärkten ausländischen Beteiligungen gesteigert werden. Der Spread zwischen Kredit- und Einlagenzins ist meist rückläufig und nur noch in einigen Ländern wesentlich höher als in der EWU.

Derartige Charakteristika der Finanzmärkte sind jedoch keineswegs ungewöhnlich für Länder, die sich in einem derartigen Aufholprozess befinden. Sie spiegeln in erster Linie den geringen Entwicklungsstand dieser Volkswirtschaften, aber auch die vormals untergeord-

nete Bedeutung des Finanzsektors in den ehemaligen Transformationsländern.

Bei den Beitrittsländern handelt es sich um überaus offene Volkswirtschaften. Insbesondere die Handelsintegration mit der EU hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, was auf die zunehmende Liberalisierung, aber auch auf die konkreter werdenden Beitritts erwartungen zurückzuführen sein dürfte. Der Anteil der Exporte in die EU an den gesamten Exporten liegt im Durchschnitt der 10 Beitrittsländer bei 68% und damit sogar höher als im Euro-Raum, wo nur ca. 62% der Exporte innerhalb des gemeinsamen Binnenmarktes stattfinden.

Meine Damen und Herren, nach all den Zahlen, mit denen ich Sie konfrontiert habe, werden Sie sich fragen, welche konkreten Konsequenzen sich aus diesem Befund ergeben? Meiner Ansicht nach machen die Defizite der Beitrittsländer in Bezug auf die nominale und insbesondere die reale Konvergenz deutlich, dass der komplexe Umstrukturierungsprozess dieser Volkswirtschaften auch mit dem Beitritt zur EU nicht beendet sein wird. So ist nunmehr von Interesse, welche Charakteristika dieser weitere Prozess aufweist bzw. inwiefern durch den EU-Beitritt Veränderungen zu erwarten sind.

Strukturelle Veränderungen infolge einer EU-Mitgliedschaft sind grundsätzlich nicht auszuschließen. Beispielsweise könnte sich das Ausmaß der Kapitalströme mit den Beitrittsländern erhöhen bzw. eine zunehmende Volatilität dieser Ströme ergeben. Integrierte Finanzmärkte und damit international mobile Finanzströme sind in ei-

ner Währungsunion für die effiziente Implementierung und homogene Transmission der Geldpolitik von herausragender Bedeutung und deshalb positiv einzuschätzen. Dennoch können sie im Vorfeld der Euro-Einführung eine Herausforderung darstellen. Ist der Finanzsektor nicht weit genug entwickelt, könnten erhebliche Zuflüsse und Abflüsse bzw. eine höhere Volatilität dieser Kapitalströme die Stabilität des Finanzsystems berühren. Daher ist dessen Entwicklung weiter voranzutreiben und die Krisenfestigkeit zu stärken.

Die Stabilisierung und strukturelle Angleichung an das Eurosystem wird geprägt sein durch weitere Fortschritte in Bezug auf die *nomiale Konvergenz* der Beitrittsländer. In diesem Zusammenhang ist die Fortführung bzw. notwendige Verstärkung der stabilitätsorientierten Geldpolitik von Bedeutung. Angesichts der derzeit beachtlichen Defizite der öffentlichen Haushalte erscheint darüber hinaus eine fiskalpolitische Konsolidierung von großer Dringlichkeit.

Gleichzeitig wird der Konvergenzprozess voraussichtlich durch eine verstärkte Annäherung der Lebensstandards charakterisiert sein. Dieser Aufholprozess über höhere Wachstumsraten und Strukturveränderungen geht in der Regel mit erkennbaren Aufwertungstendenzen des realen Wechselkurses einher. Diese sind u.a. zurückzuführen auf Zuflüsse an Kapital, eine hohe Einkommenselastizität der Nachfrage nach Dienstleistungen sowie einen erheblichen öffentlichen Investitionsbedarf in Zusammenhang mit der Übernahme des gemeinsamen Besitzstandes der Gemeinschaft.

Als weitere Ursache für die Aufwertung des realen Wechselkurses in den Aufholländern ist der Balassa-Samuelson-Effekt zu nennen, der sich auf überdurchschnittliche Produktivitätsgewinne im Sektor der handelbaren Güter gründet. Die daraus resultierenden Ertragsverbesserungen werden im Falle der Beitrittskandidaten - bei denen es sich überwiegend um kleine offene Volkswirtschaften handelt, die sich gegebenen Weltmarktpreisen gegenübersehen - vielfach nicht über Preissenkungen, sondern über Lohnsteigerungen weitergegeben. Diese übertragen sich bei vollkommener Mobilität des Faktors Arbeit auf den Sektor der nicht-handelbaren Güter. Da dieser Sektor in der Regel nicht die gleichen Produktivitätsfortschritte verzeichnet, gehen die Lohnerhöhungen mit höheren Lohnstückkosten einher. Höhere Preise sind die Folge.

Darüber hinaus macht sich der Aufholprozesses in Leistungsbilanzdefiziten bemerkbar. Im Jahr 2002 haben 7 von 10 Beitrittsländern ein Defizit von 4% des BIP oder mehr. Zwar ist dies für die sogenannten „catching-up“ Länder ein typisches Phänomen. Nicht tragbare Defizite erhöhen jedoch die Anfälligkeit gegenüber internen und externen Störungen. Abrupte Veränderungen in der Einschätzung der Investoren bzw. daraus entspringende Kapitalbewegungen können insbesondere für den sogenannten Wechselkursmechanismus II (WKM II) relevant sein – und zwar vor allem dann, wenn die Leistungsbilanzdefizite mit negativen wirtschaftspolitischen Entwicklungen einhergehen, wie z.B. mit einer Verschlechterung der öffentlichen Finanzen, oder wenn die Defizite über kurzfristige Kapitalströme finanziert werden.

3. Wechselkursmechanismus II

Während die allgemeinen Merkmale des „catching-up“- Prozesses kaum in Frage gestellt werden, gibt es über die daraus abzuleitenden Implikationen für das Wechselkursregime in der Übergangszeit und den Beitritt zum Eurosystem unterschiedliche Auffassungen. Gefragt wird, wann ein Land dem WKM II beitreten soll bzw. unter welchen Modalitäten, ob das WKM II ein geeignetes Wechselkursystem für die Übergangsphase darstellt und welches der optimale Zeitpunkt ist für einen Beitritt zum Euro-Raum. Alle diese Fragen sind äußerst komplex. Ich möchte sie in den Kontext des dargestellten Konvergenzprozesses stellen und auf diese Weise zu ihrer Beantwortung beitragen.

Die Teilnahme am WKM II - dieser ist charakterisiert durch die Festlegung eines Leitkurses für jede Währung gegenüber dem Euro sowie eine Standard-Schwankungsbreite von +/- 15% um diesen Leitkurs - erfolgt nicht nach einem fixen Zeitplan. Nach meiner Ansicht kommt es ganz entscheidend darauf an, den Beitrittszeitpunkt von der jeweiligen makroökonomischen Situation sowie den Konvergenzfortschritten der Volkswirtschaft abhängig zu machen. Ist die Wechselkursanbindung im WKM II nicht konsistent mit der Wirtschaftspolitik der Volkswirtschaft, so besteht die Gefahr, dass die Märkte das System „testen“. Dies konnten wir in diesem Frühjahr – bei ganz anderen währungspolitischen Rahmenbedingungen – am Beispiel Ungarns erleben. Derartige Situationen sind für den WKM II möglichst zu vermeiden, damit die währungspolitischen Verwerfungen den Konvergenzprozess als Ganzes nicht diskreditieren.

Die Teilnahme am WKM II hat zwei Aufgaben zu erfüllen. Die eine besteht darin, die Stabilität der Volkswirtschaften weiter voranzubringen und die Konvergenz gegenüber dem Euro-Raum zu verbessern. Neben dieser *Stabilisierungsfunktion* hat der WKM II auch eine *Bewertungsfunktion*. Sie verlangt als Konvergenzkriterium eine mindestens zweijährige spannungsfreie Teilnahme an diesem System, vor allem ohne eine Abwertung gegenüber dem Euro. Bei der Beurteilung der Wechselkursstabilität wird insbesondere auch zu prüfen sein, ob sich der Wechselkurs einer Währung nahe bei ihrem Leitkurs gegenüber dem Euro bewegt.² Dabei werden auch Faktoren berücksichtigt, die möglicherweise zu einer Aufwertung des Wechselkurses geführt haben. Die *duale* Rolle des WKM II als Konvergenzkriterium *und* als eigenständiges Wechselkursregime kann es mit sich bringen, dass Volkswirtschaften auch länger als zwei Jahre am WKM II teilnehmen.

Der WKM II ist durchaus ein geeignetes System für die Übergangszeit zwischen EU-Beitritt und Übernahme der gemeinsamen Währung. Er stellt kein „Wartezimmer“ zum Eurosystem dar, sondern ist ein nützlicher geldpolitischer Rahmen, um die Stabilität der Volkswirtschaften, aber auch deren Konvergenz mit dem Euroraum zu stärken. In diesem glaubwürdigen multilateralen Verbund lassen sich Wechselkursschwankungen reduzieren. Zugleich können die weiterhin möglichen Wechselkurskorrekturen - bei fundamentalen Ungleichgewichten sind Anpassungen des Leitkurses möglich – von Vorteil sein. So erscheint eine gewisse Flexibilität der Wechselkurse hilfreich, um höhere Leistungsbilanzdefizite der ehemaligen Trans-

² Vergl. EZB (2002), Konvergenzbericht 2002, S. 10

formationsländer bzw. Verschiebungen der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Eurosystem auffangen zu können.

Mit Blick auf Länder mit bereits heute fester Anbindung der Währung an den Euro wird argumentiert, dass der erreichte Integrationsgrad durch die Teilnahme am WKM II aufgeweicht würde und dass Verwerfungen entstehen könnten. Ich möchte jedoch daran erinnern, dass unter gewissen Umständen auch Currency Boards oder in Ausnahmefällen bei entsprechend fortgeschrittener Konvergenz engere Wechselkursbandbreiten als +/- 15% im Rahmen des WKM II aufrechterhalten werden können. Im Falles eines Currency Board ist dies ausschließlich eine unilaterale Festlegung, das Eurosystem kann keine Interventionsverpflichtung zur Verteidigung des Currency Boards übernehmen. Dagegen können engere Bandbreiten auch multilateral bzw. auch als bindende Verpflichtung des gesamten Systems vereinbart werden.

Der Beitritt zur Eurozone kann schließlich erst nach erfolgreich bestandener Konvergenzprüfung stattfinden. Diese umfasst neben der Wechselkursstabilität noch die weiteren im Vertrag festgelegten Kriterien für Preisstabilität, öffentliche Finanzen und langfristige Zinsen. Im Gegensatz zum EU-Beitritt ist hierbei nicht von einem „Big Bang“ auszugehen. Die noch sehr unterschiedlichen Fortschritte insbesondere im Hinblick auf Preisstabilität und fiskalische Situation sowie in Bezug auf die reale Konvergenz werden es im Rahmen der jeweiligen Bewertung einzelner Länder notwendig machen, dass der Beitrittszeitpunkt für jedes Land individuell festgelegt wird.

4. Rotationssystem

Während ich bisher auf den Weg eingegangen bin, der zu einer erweiterten Währungsunion führt, möchte ich jetzt noch zwei Fragen aufgreifen, die immer wieder für die Geldpolitik in der erweiterten Währungsunion gestellt werden. Zum einen ist dies die Frage nach der Entscheidungsbildung in einem viel größeren EZB-Rat und zum anderen die Frage nach der Gefahr zunehmender Inflationsdifferenzen in einem größeren Währungsraum.

Um mögliche Stabilitätsrisiken in einem erweiterten Währungsraum von vornherein zu vermeiden, kam man gar nicht umhin, die Entscheidungsverfahren im EZB-Rat anzupassen. Wenn nach der Erweiterung der EU - um zunächst 10 Länder und zu einem späteren Zeitpunkt auch um Bulgarien und Rumänien - bis zu 27 Staaten der EU angehören und diese dann nach erfolgreich absolviertter Konvergenzprüfung den Euro einführen, könnte das geldpolitische Gremium des Eurosystems langfristig bis zu 33 Mitglieder umfassen. Es muss dennoch sichergestellt sein, dass der EZB-Rat weiterhin in der Lage ist, Entscheidungen effizient und rechtzeitig zu treffen. Die Reform des EZB-Rates ermöglicht eine Verbesserung der Abstimmungsregeln, ohne fundamentale Prinzipien des Systems in Frage zu stellen.

Gemäß dem am 19. Dezember 2002 vom EZB-Rat vorgestellten und vom Europäischen Rat in seiner Sitzung vom 21. März 2003 verabschiedeten Modell nehmen weiterhin *alle* Mitglieder an *allen* Ratssitzungen mit Rederecht teil. Abstimmen können jedoch - ne-

ben den 6 Direktoriumsmitgliedern mit permanentem Stimmrecht – nur 15 nationale Notenbankpräsidenten.

Für die Rotation der Abstimmungsrechte werden die Mitglieder gemäß Wirtschaftskraft und Größe des Finanzsystems in Gruppen aufgeteilt. Sobald der 16. Mitgliedstaat dem Eurogebiet beigetreten ist, erfolgt die Rotation auf der Basis von 2 Gruppen. Wenn die Zahl der Teilnehmer an der EWU 22 erreicht, werden drei Gruppen gebildet. Deutschland gehört als größtes Mitgliedsland neben vier weiteren Staaten der ersten Gruppe an, die über vier Stimmrechte verfügt. In der zweiten Gruppe teilt sich die Hälfte aller EWU-Mitglieder 8 Stimmrechte und die dritte Gruppe der restlichen Länder ist mit 3 Stimmrechten ausgestattet. Auf diese Weise kann der Kreis der Entscheidungsträger konstant gehalten werden. Zugleich wird das für eine Währungsunion von 15 Mitgliedern im Vertrag von Maastricht vorgesehene Verhältnis zwischen Direktorium und nationalen Notenbanken gewahrt. Da jeder abstimmende Notenbankgouverneur weiterhin eine gleichberechtigte Stimme besitzt, ist auch das Grundprinzip „one member – one vote“ sichergestellt.

5. Inflationsdifferenzen

Die zweite Frage, die ich im Hinblick auf die Aufnahme weiterer Volkswirtschaften in die EWU stellen möchte, ist die nach den Inflationsdifferenzen in einem größeren Euroraum.

Inflationsdifferenzen sind in einer Währungsunion zunächst ein durchaus normales Phänomen. Sie reflektieren zum einen die auch

in einem gemeinsamen Währungsraum notwendige Anpassung relativer Preise. Zum anderen sind sie aber auch ein Zeichen struktureller Divergenzen zwischen den Teilnehmern der Währungsunion wie z.B. Unterschiede im Produktivitätswachstum oder im Entwicklungsstand der Volkswirtschaft, im Konjunkturzyklus oder in der Reaktion auf ökonomische Störungen. Hierauf kann die Geld- oder Wechselkurspolitik in einer Währungsunion nicht mehr reagieren. So gewinnt die Flexibilität von Löhnen und Preisen als möglicher Anpassungsmechanismus an Bedeutung, wenn güterwirtschaftliche Friktionen vermieden werden sollen. Inflationsdifferenzen sind dann jedoch eine natürliche Konsequenz des notwendigen strukturellen Konvergenzprozesses in einer Währungsunion.

Auch hinter der Preissteigerungsrate von 2,3 % im Euroraum im Jahr 2002 verbirgt sich keineswegs eine homogene Preisentwicklung, vielmehr lassen sich bei näherem Hinsehen deutlich divergierende Preissteigerungstendenzen erkennen. So notierte Deutschland mit 1,3% den geringsten Anstieg der Preise im Jahr 2002, während Irland im selben Jahr eine deutlich höhere Inflationsrate von 4,7% ausweisen musste.

Nach dem Beitritt weiterer Volkswirtschaften ist zu vermuten, dass sich die Spannweite der Preissteigerungsraten in der EWU tendenziell erhöht. In welchem Maße dies der Fall sein wird, hängt davon ab, wie weit die realwirtschaftliche Konvergenz bereits vor einem Eintritt in die Währungsunion fortgeschritten ist. Der rasche wirtschaftliche Aufholprozess der Beitrittsländer in Zusammenhang mit dem Balassa-Samuelson-Effekt dürfte mit leicht höheren Inflations-

raten in diesen Ländern bzw. könnte nach einem EWU-Beitritt mit höheren Inflationsdifferenzen im gesamten Euro-Raum einhergehen. Darüber hinaus könnten auch weiter vorhandene Unterschiede in den Transmissionsmechanismen die strukturellen Inflationsunterschiede im Euro-Raum nach einer Erweiterung noch verstärken.

Grundsätzlich sollte es sich hierbei um ein eher kurzfristiges Phänomen handeln. Längerfristig dürfte der Wettbewerb die Anpassung der relativen Preise beschleunigen und die fortschreitende Harmonisierung sollte die strukturell bedingten Inflationsdifferenzen im Euro-Raum vermindern. Auf Grund von Verzerrungen auf den Güter-, Arbeits- und Kapitalmärkten sowie angesichts des trägen realen Konvergenzprozesses können unterschiedliche Preisentwicklungen jedoch eine gewisse Persistenz aufweisen und folglich für die einzelnen Volkswirtschaften durchaus ein Problem darstellen. So könnte eine höhere Inflationsrate mit einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit einhergehen und letztlich sogar in einem Rückgang von Einkommen und Beschäftigung resultieren.

Für die Ausrichtung der Geldpolitik sind dagegen die Inflationsdifferenzen *nicht entscheidend*, da diese sich ausschließlich an der aggregierten Inflationsrate im Euro-Raum orientiert. Gleichwohl können ausgeprägte Inflationsdifferenzen die Implementierung der Geldpolitik erschweren, da sie nicht mehr in der Lage ist, den Bedürfnissen aller Mitgliedsländer gerecht zu werden. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die inflationären Tendenzen in einigen Volkswirtschaften durch Entwicklungen in den restlichen Teilnehmerländern kompensiert werden müssen, um der Definition von Preisstabi-

lität im Euroraum gerecht zu werden. Länder mit besonders niedrigen Inflationsraten könnten dadurch bereits, so wird gelegentlich argumentiert, in die Nähe einer Deflation gedrängt werden.³

In diesem Zusammenhang ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es sich bei den beitretenden Aufholländern überwiegend um sehr kleine Volkswirtschaften handelt. Ihr ökonomisches Gewicht am gesamteuropäischen Aggregat ist relativ gering. Darüber hinaus können Inflationsdifferenzen in gewissem Ausmaß im Stabilitätsziel der EZB aufgefangen werden. Mit der Präzisierung des Stabilitätsziels auf unter, aber nahe bei 2%, hat die EZB dieser Problematik Rechnung getragen. Außerdem kann es grundsätzlich nicht Aufgabe der Geldpolitik sein, die Defizite anderer Politikbereiche auszugleichen. So ist insbesondere auch die Finanz- bzw. Strukturpolitik aufgerufen, höhere Inflationsraten über restriktive fiskalpolitische Maßnahmen bzw. über strukturelle Anpassungen zu verringern.

Letztlich sind die Ursachen nachhaltiger Inflationsdifferenzen in der noch vorhandenen Heterogenität des Wirtschaftsraums bzw. einer zu unterschiedlichen Ausrichtung der nationalen Wirtschaftspolitiken zu suchen. Aus dieser Perspektive wird deutlich, dass das vom Vertrag vorgesehene Mindestmaß an realer und nominaler Konvergenz sowie an wirtschaftspolitischer Koordinierung - wie sie z.B. im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes vorgesehen ist - keinen Selbstzweck darstellt, sondern unabdingbare Voraussetzung ist für das spannungsfreie Funktionieren der Währungsunion, die Stabilität

³ Vergl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht, August 2002, S. 40 f.

des Euro und die Wettbewerbsfähigkeit des erweiterten europäischen Währungsraumes.

6. Schluss

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich zum Schluss nochmals meine wesentlichen Aussagen zusammenfassen.

Meine Ausführungen sollten deutlich gemacht haben, dass der Beitrittszeitpunkt und die Aufenthaltsdauer im Wechselkursmechanismus II bzw. der Eintritt in die Europäische Währungsunion gut überlegt sein müssen. Vor allem sollte der Fortschritt in Bezug auf die reale und nominale Konvergenz der Beitrittsländer gegenüber dem Euro-Raum im Mittelpunkt der Überlegungen stehen und nicht ein politisch opportunes Beitrittsdatum. Die Glaubwürdigkeit des Eurosysteins ist letztlich von der nachhaltigen Konvergenz und Stabilität aller Teilnehmer abhängig.

Der dreistufige und klar definierte Integrationsprozess, angefangen vom EU-Beitritt über die Teilnahme am WKM II bis hin zur Übernahme des Euro hat zum Ziel, diese Konvergenz zu gewährleisten und sie darüber hinaus nachhaltig zu sichern. Eine zu frühe Teilnahme am WKM II bzw. eine überhastete Übernahme des Euro würden diese notwendigen Voraussetzungen untergraben. Durch eine strikte Einhaltung der vertraglichen Vorgaben wird es dagegen möglich, zukünftige Risiken für die Beitrittsländer, aber auch für die Europäische Währungsunion als Ganzes zu vermeiden.

* * *



Sendesperrfrist:
27. November 2003, 10.15 Uhr MEZ

Prof. Dr. Hermann Remsperger

Mitglied des Vorstands

der Deutschen Bundesbank

Wo steht Deutschland, wo steht der Mittelstand?

Ludwig-Erhard-Preis für Spitzenleistungen im Wettbewerb

in Berlin

am Donnerstag, 27. November 2003

Wo steht Deutschland, wo steht der Mittelstand?

von Prof. Dr. Hermann Remsperger^{*)}

1. Reformerfordernisse und Stabilitätspakt (S. 3 ff)
2. Zur Lage im Mittelstand (S.10 ff)
3. Ausblick (S. 24 ff)

In den letzten zehn Jahren bildete Deutschland im Kreis der EWU-Mitgliedsländer zumeist das Wachstumsschlusslicht. Die wirtschaftliche Schwäche, die nach dem Wiedervereinigungsboom Anfang der neunziger Jahre einsetzte, wurde zum Ende des Jahrzehnts nur kurz durch ein zyklisches Hoch unterbrochen. Dem folgte Mitte 2000 eine Phase der Stagnation, die sich bis ins laufende Jahr hinein fortsetzte. In den letzten Monaten hat sich der Konjunkturverlauf zwar leicht ins Positive gewendet, die zyklische Grundposition der Inlandsnachfrage ist jedoch nach wie vor schwach.

Diese enttäuschende Entwicklung, die ihre Gründe im strukturellen Bereich hat, führte schließlich zu einer schweren Vertrauenskrise. Dabei spielte eine maßgebliche Rolle, dass erst in jüngster Zeit, also mit einer großen Verspätung, die notwendigen Strukturreformen in Angriff genommen wurden.

Eine solche Verzögerung kann m.E. nicht mit dem Hinweis entschuldigt werden, der Streit zwischen Regierung und Opposition und auch innerhalb der Parteien über den besten Reformweg gehöre zur

^{*)} Ich danke insbesondere Herrn Dr. Wolfgang Rippin und Herrn Dr. Manfred Scheuer für die Unterstützung bei diesem Referat.

Demokratie, oder der oftmals schwierige und komplizierte politische Entscheidungsprozess im deutschen institutionellen Geflecht bringt es mit sich, dass es länger dauere als in unseren Nachbarländern. Zu konzedieren ist aber, dass wir in den neunziger Jahren sehr stark mit der Wiedervereinigung und ihren Folgen beschäftigt waren und deshalb den Reformdruck später wahrgenommen haben als andere europäische Länder. Ich denke hier vor allem an die skandinavischen Staaten.

Erfreulich ist, dass sich der Reformstau jetzt aufzulösen beginnt.

Was an Reformen bereits verwirklicht worden ist und – vor allem – was zur Zeit im politischen Raum diskutiert und vorbereitet wird, ist gewiss kein Pappenstil. Dies darf aber nicht den Blick darauf verstellen, dass immer noch viel zu tun bleibt.

1. Reformerfordernisse und Stabilitätspakt

Die Bundesbank hat hierzu unter dem Titel „Wege aus der Krise“ Anfang März 2003 eine Denkschrift vorgelegt, um Anstöße für Reformen zu geben. Die Stärkung des Vertrauens der Unternehmen und der Verbraucher erfordert m.E. Maßnahmen, die sich am ordnungspolitischen Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft orientieren.

Dies bedeutet, dass wirtschaftliche Prozesse grundsätzlich über den Preismechanismus der Märkte ablaufen sollten. Darüber hinaus sind Regelungen und Anreizsysteme zu schaffen, die dem Wettbewerb im Sinn eines generellen Suchverfahrens für wirtschaftliche und gesellschaftliche Problemlösungen breiten Raum lassen. Dem Staat fällt vor allem die ebenso anspruchsvolle wie in mancher Hinsicht

auch zurückhaltende Aufgabe zu, den Rahmen zu setzen, in dem sich das Wirtschaften vollziehen soll, und für die Bereitstellung öffentlicher Güter und die soziale Sicherung zu sorgen.

Dieses Leitbild fordert und fördert den Leistungswillen, die Eigenverantwortung und Risikobereitschaft. Wenn Reformen die Wettbewerbskräfte und die Eigenverantwortung stärken, fassen auch die Bürger Vertrauen, dass ihnen die Früchte ihrer Arbeit nicht genommen werden. Der Weg aus der Krise kann nur über die so verstandene „Revitalisierung“ der Marktkräfte führen.

Zudem muss Klarheit darüber bestehen, dass die Produktion von knappen Gütern und wettbewerbsfähige Arbeitsplätze Vorrang vor der Verteilungspolitik haben. Die Sozialpolitik sollte dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Der Staat sollte erst dann eingreifen, wenn eine private Absicherung von Lebensrisiken nicht möglich ist oder wenn eine solche Absicherung die finanziellen Mittel des Einzelnen nachweislich überfordern würde. Nach diesem Prinzip sind die staatlichen Sozialversicherungssysteme systematisch zu überprüfen und die entsprechenden Reformvorschläge zu bewerten.

Zu der Bekämpfung der Wachstums- und Vertrauenskrise in Deutschland kann die Makropolitik nur einen bescheidenen Beitrag leisten. Die Geldpolitik folgt EWU-weiten Vorgaben und Bestimmungsfaktoren, und die Finanzpolitik ist durch ohnehin schon zu hohe Staatsdefizite und Schuldenstände „eingemauert“. Ein wichtiger Reformschwerpunkt muß deshalb in der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte liegen. In der Steuerpolitik, kommt es darauf

an, hohe Grenzbelastungen zu senken, um die Anreize für das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage sowie die Kapitalbildung zu erhöhen.

Die europäischen finanzpolitischen Regeln und insbesondere der Stabilitäts- und Wachstumspakt stellen einen wichtigen Pfeiler einer stabilitätsorientierten Währungsunion dar. Sie sollen finanzpolitische Solidität sicherstellen und damit dazu beitragen, stabile Preise bei nachhaltigem Wirtschaftswachstum zu gewährleisten. Sie sind als ein „Bollwerk“ gegen Unsicherheit und Vertrauenskrisen in der Währungsunion konzipiert worden.

Mit der Entscheidung des ECOFIN, die Empfehlungen der EU-Kommission abzulehnen und die anstehenden weiteren Verfahrensschritte gegen Deutschland und Frankreich zu blockieren, wurde der Glaubwürdigkeit des Paktes und damit der Währungsunion insgesamt aus meiner Sicht ein „Bärendienst“ erwiesen. Die institutionellen Rahmenbedingungen der Währungsunion sind beschädigt worden.

Dabei hätte – wie im Übrigen auch der Sachverständigenrat festgestellt hat - eine stärkere Konsolidierung einer Wirtschaftsbelebung in Deutschland nicht im Wege gestanden, zumal die Vorschläge der EU-Kommission ohnehin bereits eine sehr weite Auslegung der Regeln vorsahen, indem das Erreichen der 3%-Grenze erst für 2005 und nicht schon für 2004 gefordert wurde. Die Konsolidierungserfordernisse wären somit weitgehend vereinbar mit den Regierungsplänen gewesen, so dass der eigentliche Konflikt wohl nicht im Umfang

der Sparmaßnahmen, sondern vielmehr in den Verfahrensschritten des Pakts bestand.

Die europäische Integration - und die Währungsunion stellt hier einen ganz besonders wichtigen Schritt dar - macht aber gerade den Verzicht auf gewisse nationale Souveränitätsrechte beziehungsweise die Akzeptanz von Koordinierungsverfahren unabdingbar. Schon deswegen hätte die EU-Kommission, die als „Hüterin der Verträge“ auf eine strikte Umsetzung zu achten hat, voll unterstützt werden müssen. Auch im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union und später der Europäischen Währungsunion sind mit der Ecofin-Entscheidung die falschen Signale gesendet worden.

Deutschland muss sein Defizit aber nicht nur wegen der europäischen Regeln drastisch senken. Dies liegt im ureigenen nationalen Interesse. Hohe staatliche Defizite und steigende Schuldenquoten stellen einen negativen Wachstumsfaktor dar. Über steigende staatliche Zinsausgaben wird der zukünftige Haushaltsspielraum beschnitten. Dies ist umso gravierender, als angesichts der demografischen Entwicklung in der Zukunft erhebliche finanzielle Belastungen auf den Staat zukommen. Im föderalen deutschen System sind alle Gebietskörperschaften gefordert, ihren Beitrag zu leisten, und zwar nicht zuletzt auch, um dem Haushaltsgundsätzegesetz, das auch auf nationaler Ebene Bund und Ländern einen ausgeglichenen Haushalt zum Ziel setzt, zu entsprechen.

Geboten ist vor allem auch eine Reform der Sozialversicherungssysteme. Wir alle wissen, dass die Ausgabenexpansion in diesem Bereich die Lohnzusatzkosten auf ein kaum tragbares Niveau getrieben hat. Erfreulicherweise hat sich mittlerweile die Meinung durchgesetzt, dass ein weiteres Kurieren an Symptomen nicht mehr ausreicht, vielmehr müssen die Systeme grundlegend umgebaut werden – nicht zuletzt, um für die demographischen Belastungen in der Zukunft gerüstet zu sein.

Vordringlich ist die Reform der Gesetzlichen Krankenversicherung. Auf der Leistungsseite sollten Effizienzdefizite beseitigt und mehr Wettbewerb unter den Anbietern zugelassen werden. Auf der Finanzierungsseite gilt es, die Versicherungsbeiträge vom Arbeitsverhältnis und den Arbeitseinkommen abzukoppeln sowie die Risikoäquivalenz stärker zu betonen. Es ist ein gutes Zeichen, dass in diesem Bereich die Reformdiskussion vorangekommen ist. Sie ist aber m.E. mit dem vom Deutschen Bundestag bereits verabschiedeten Kompromiss noch keineswegs abgeschlossen. Darüber scheint ebenfalls ein recht breiter Konsens zu bestehen, wenngleich noch keineswegs klar ist, welchem Reformansatz die Politik folgen wird.

In der Gesetzlichen Rentenversicherung muss die Ausgabendynamik gebremst werden. Auch hier ist die Diskussion im Grunde bereits mit den Vorschlägen der Rürup- und der Herzog-Kommission recht weit fortgeschritten. Die Optionen liegen auf dem Tisch. Jetzt muss entschieden und gehandelt werden.

Wichtig ist es schließlich auch, die Arbeitsmärkte funktionsfähiger zu machen. In Zeiten hoher und hartnäckiger Arbeitslosigkeit trägt die Lohnpolitik eine besondere Verantwortung. Der Verteilungsspielraum darf nicht voll ausgeschöpft werden. Als Grundregel gilt, dass der Anstieg der Reallöhne hinter dem (echten) Produktivitätsfortschritt zurückbleiben sollte, damit mehr Beschäftigung entsteht.

Flankierend zu einer beschäftigungsfördernden Lohnpolitik sind Maßnahmen zur Verbesserung der Anreizstrukturen und Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt angezeigt, wie die Verringerung von Dauer und Höhe der Arbeitslosenunterstützung, Schaffung eines Niedriglohnsegments, Lockerung des Kündigungsschutzes und Förderung von dezentralen Lohnfindungssystemen (einschließlich einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeiten).

Hier ist inzwischen schon einiges auf den Weg gebracht worden. Das gilt insbesondere für die sogenannten Hartz I und Hartz II-Gesetze. Das erste Gesetz enthält u.a. die Einführung der Personal Service Agenturen und eine Verschärfung der räumlichen Zumutbarkeitsregeln für Arbeitslose. Diese Maßnahmen zielen darauf ab, die Qualität und Schnelligkeit der Arbeitsvermittlung zu verbessern. Mit dem Hartz II-Gesetz sollen die Ich-AG's, die Minijobs und die Job-Floater gefördert werden. Zudem befinden sich derzeit weitere Gesetzesvorhaben in der „Pipeline“. Hartz III regelt den Umbau der Bundesanstalt und die Umwandlung der Arbeitsämter in Job-Center. Und mit Hartz IV sollen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II zusammengefasst werden.

Sicherlich, man kann darüber diskutieren, wie groß die Mitnahme-effekte einzelner Maßnahmen sind und ob sie immer die Anreize verbessern. Man kann auch darüber streiten, ob und in welchem Umfang noch weitere Schritte hinzukommen müssen. M.E. gehen diese Reformmaßnahmen in die richtige Richtung. Sie sind durchaus geeignet, die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu erhöhen. Sie vermindern damit die Dauer der Arbeitslosigkeit. Sie steigern die Intensität der Arbeitssuche und reduzieren den sogenannten Mis-match am Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt senken sie die Einstellungsrisiken der Unternehmen.

Und sie zeigen schon erste Wirkungen. Zunächst einmal trägt die Vermittlungsoffensive zur Bereinigung der Statistik um „unechte“ Arbeitslose bei. Diejenigen, die dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen oder sich nicht selbst um einen Arbeitsplatz bemühen, werden aus der Statistik gestrichen. Man sollte diesen Effekt nicht klein reden. Eine notwendige Voraussetzung für eine effizientere Arbeitsvermittlung ist nämlich eine möglichst genaue Kenntnis der Lage.

Aber neben der Bereinigung der Statistik gibt es auch erfreuliche ökonomische Wirkungen. So ist das Existenzförderungsprogramm für die Ich-AG's überraschend gut aufgenommen worden. Ende Oktober gab es bereits knapp 73 000 Ich-AG's. Die Zahl der Selbständigen ist dadurch merklich gestiegen. Die Job-Floater fanden dagegen bisher kaum Resonanz; bis Anfang Oktober waren nicht mehr als 9 000 Stellen besetzt. Aber an Minijobs gab es Ende Juli 2003 - der Bundesknappschaft zufolge - 930 000 mehr als ein Jahr

zuvor. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass vielfach Nebenbeschäftigte aufgenommen wurden.

Zusammenfassend scheint mir wichtig, dass der Reformprozess aufrecht erhalten bleibt. Dies gilt vor allem wegen der Herausforderungen, die sich durch die demographische Entwicklung und den zunehmenden internationalen Wettbewerb stellen.

2. Zur Lage im Mittelstand

Von der hartnäckigen Wachstumsschwäche in den letzten zehn Jahren waren die kleinen und mittleren Unternehmen in Deutschland besonders betroffen. Diese hat nämlich ihren Ursprung vor allem in der lahmenden Binnenkonjunktur, von der die mittelständischen Firmen im Allgemeinen stärker abhängig sind als Großunternehmen. Die reale Inlandsnachfrage ist im Zeitraum 1993 bis 2002 insgesamt nur um knapp 10 % gestiegen, während die Exporte von Waren und Diensten um 86 ½ % zunahmen. Die Wachstumsphase im Auslandsgeschäft ist erst Anfang 2003 unterbrochen worden.

Die Unterschiede in der Exportorientierung zwischen den kleinen und mittleren Unternehmen einerseits sowie der Großunternehmen andererseits sind in der Tat erheblich. So bewegte sich die Ausfuhrquote, d. h. der Außenhandelsumsatz im Verhältnis zum Gesamtumsatz, im Jahr 1999 für mittelständische Exportunternehmen in einer Bandbreite von 12 ½ % bis 19 %, verglichen mit knapp 24 % bei den großen Unternehmen. Im Übrigen ist hier zu berücksichtigen, dass viele kleine und mittlere Unternehmen, etwa in der Bauwirt-

schaft und im Einzelhandel, überhaupt nicht direkt im Exportgeschäft tätig sind.

Lassen Sie mich an dieser Stelle noch eine Bemerkung zur Abgrenzung des Mittelstands einfügen. Dies scheint mir notwendig, weil in der öffentlichen Diskussion mit dem Mittelstandsbegriff recht freizügig umgegangen wird. Üblicherweise werden kleine und mittlere Unternehmen mit den Kriterien „Umsatz pro Jahr“ und „Anzahl der Beschäftigten“ gegen größere Unternehmen statistisch abgegrenzt. Für die Bundesbankanalyse der Ertrags- und Finanzierungsverhältnisse, auf die mich ich mich hier beziehe, spielt freilich alleine das Umsatzkriterium eine Rolle. Die Unternehmensbilanzstatistik enthält nämlich keine durchgängigen Angaben über die Beschäftigten.

Angelehnt an die Abgrenzung des Instituts für Mittelstandsforschung in Bonn und diejenige der Europäischen Kommission werden in der Analyse der Bundesbank Firmen mit einem Umsatz pro Jahr von weniger als einer Million Euro als kleine Unternehmen bezeichnet, und für mittlere Unternehmen gilt die Bandbreite von 1 Million bis 50 Millionen. Firmen mit einem höheren Umsatz gelten als Großunternehmen. Eine wichtiges qualitatives Kriterium für die Zugehörigkeit zum Mittelstand ist darüber hinaus die Personalunion zwischen Unternehmensleitung und Eigentümer sowie die völlige oder weitgehende Konzernfreiheit.

Zu Recht wird der Mittelstand häufig als „Rückgrat“ und „Herzstück“ der deutschen Wirtschaft bezeichnet. Denn 99,7 % aller umsatzsteuerpflichtigen Firmen sind kleine und mittlere Unternehmen. Sie

beschäftigt 70 % aller Arbeitnehmer und bilden 83 % aller Lehrlinge aus. Knapp die Hälfte der Wertschöpfung der Unternehmen wird von kleinen und mittleren Unternehmen erwirtschaftet.

Es sind vor allem die kleinen Betriebe, nämlich diejenigen mit weniger als 100 Beschäftigten, die besonders im Bereich von Forschung und Entwicklung aktiv sind. Der Anteil der Beschäftigten im Forschungs- und Entwicklungsbereich war hier im Jahr 1999 mit 10 ½ % sogar höher als in den großen Unternehmen, die dort 8 % ihrer Mitarbeiter einsetzen.

Nicht zuletzt deshalb hat der Mittelstand auch eine herausragende Bedeutung für die Unternehmensgründungen. Im Durchschnitt der Jahre 1996 bis 2000 gab es etwa 500 000 Gewerbeanmeldungen, die sehr weitgehend den kleineren und mittleren Unternehmen zuzurechnen sind. Bei durchschnittlich 410 000 Liquidationen pro Jahr blieb ein positiver „Gründungssaldo“ von 90 000. In diesen Jahren sahen sich viele Menschen ermutigt, ihr Glück in der „New Economy“ zu suchen. Mit der konjunkturellen Abschwächung und der Ernüchterung über die z. T. übertriebenen Erwartungen in die „New Economy“ ist dieser Saldo im Jahr 2002 schätzungsweise auf 60 000 gesunken.

Das Risiko zu scheitern ist bei neugegründeten Firmen größer als bei den etablierten Unternehmen. Schon aus diesem Grund häufen sich die Insolvenzen bei den jungen und eher kleinen Firmen. Von den im Jahr 2002 zahlungsunfähig gewordenen Unternehmen, deren Alter erfasst ist, waren gut 60 % weniger als acht Jahre alt. Au-

Überdem hatten von den betroffenen Unternehmen nur reichlich 1 % mehr als 100 und 15 % mehr als zehn Beschäftigte.

Die kleinen und mittleren Unternehmen sind somit gewissermaßen die Hauptträger und auch Hauptopfer des Schumpeter'schen Prozesses der „schöpferischen Zerstörung“. Aus der Sicht der betroffenen Mittelständler ist dies gewiss hart und schmerzvoll. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist die „schöpferische Zerstörung“ aber notwendig, um den Strukturwandel voranzubringen. Deshalb ist der Mittelstand auch so wichtig für die Nutzung der volkswirtschaftlichen Wachstumschancen. Ein beschleunigter Strukturwandel wiederum bietet Wachstumschancen für den einzelnen mittelständischen Unternehmer.

Für das laufende Jahr zeichnet sich zwar eine weitere Zunahme der gesamten Unternehmenszusammenbrüche in Deutschland ab. Der durch Insolvenzen bedingte Forderungsausfall wird jedoch voraussichtlich deutlich niedriger ausfallen als im Jahr 2002, in dem er auf Grund einer Häufung großer Unternehmenszusammenbrüche mit etwa 61 ½ Mrd € doppelt so hoch war wie 2001.

2.1. Erträge

Vor allem auf Grund der stärkeren Abhängigkeit von der lahmenden Binnennachfrage sind die Erträge der KMU besonders in Mitleidenschaft gezogen worden. So ist im Dreijahreszeitraum von 1999 bis 2001 das Bruttojahresergebnis der KMU um nicht weniger als 15 % geschrumpft. Und 2001 lag es gut 3 % unter dem Niveau von 1994.

Die Brisanz dieser Zahlen wird durch einen Vergleich mit der Ertragssituation der größeren Unternehmen noch akzentuiert. Diese konnten ihre Bruttogewinne nämlich im selben Zeitraum um 64 % ausweiten.

Die Ertragsdivergenzen spiegeln sich in den Renditen wider. Bei den kleinen und mittelständischen Unternehmen betrug die Bruttoumsatzrendite, also das Jahresergebnis im Verhältnis zum Umsatz, nur knapp 2 ½ %, bei den größeren Unternehmen lag sie mit zuletzt 3 % noch deutlich höher. Dass der Renditeabstand nicht noch größer ausfiel, ist auch der Tatsache geschuldet, dass die Insolvenzhäufigkeit der kleinen und mittleren Betriebe ausgeprägter ist als die der größeren Unternehmen und entsprechend relativ mehr ertrags schwache kleine und mittlere „Grenzbetriebe“ aus der Unternehmensbilanzstatistik herausgefallen sind.

Bei diesem Gesamtbild darf man freilich nicht die z. T. erheblichen sektoralen Unterschiede übersehen. So schnitt die Bauwirtschaft zwischen 1994 und 2001 am schlechtesten ab. Hierin spiegelt sich der nach dem Wiedervereinigungsboom einsetzende harte Anpassungsprozess wider, der bis zuletzt anhielt.

An vorletzter Stelle der Ertragsskala steht der Großhandel, während der Einzelhandel das größte Plus nach dem Verkehrssektor erzielen konnte. Dies scheint wenig in das Bild einer lahmenden Konsumkonjunktur zu passen. Es zeigt sich allerdings, dass im Einzelhandel die kleinen und mittleren Unternehmen besser abgeschnitten haben als die größeren. Anders ausgedrückt heißt dies, dass die größeren

Unternehmen des Einzelhandels unter der lahmenden Konjunktur stärker zu leiden hatten als die kleinen und mittleren Unternehmen (sofern diese den Konkurrenzkampf überlebten).

Dort, wo „Tuchfühlung“ zur Exportkonjunktur bestand, wie im Verarbeitenden Gewerbe, war die Ertragslage besser als in anderen Sektoren. Zwischen 1994 und 2001 konnten die kleinen und mittleren Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes einen Gewinnzuwachs von 15 ½ % erzielen, verglichen freilich mit einem Zuwachs bei den größeren Unternehmen von 68 ½ %.

Die starke Abhängigkeit der mittelständischen Unternehmen vom binnengewirtschaftlichen Umfeld dürfte nicht der einzige Grund für die enttäuschende Ertragsentwicklung in den letzten Jahren gewesen sein. Die kleinen und mittleren Unternehmen waren offenbar auch weniger als die größeren Unternehmen in der Lage, Rationalisierungspotentiale zu nutzen und den Kostenanstieg zu dämpfen. Größeren Unternehmen fällt es wohl leichter, die in den Tarifverträgen vereinbarte Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung intensiver zu nutzen. Auch können sie die Vorteile aus dem enger werdenden internationalen Produktionsverbund besser nutzen als die kleinen und mittleren Unternehmen.

Hierfür spricht jedenfalls, dass der Personalaufwand der kleinen und mittleren Unternehmen überdurchschnittlich angestiegen ist und sich zuletzt auf knapp 23 % der Gesamtleistung belief. Dagegen nahmen die Personalaufwendungen der größeren Unternehmen nur ver-

gleichsweise moderat zu. Der Anteil an der Gesamtleistung verringerte sich sogar und betrug zuletzt nur 14 %.

2.2. Finanzierungsverhältnisse

Die schon seit längerem andauernde Ertragsschwäche der KMU hat sich auch in den Finanzierungsverhältnissen niedergeschlagen.

Zwar nahm die Ausstattung mit Eigenmitteln zwischen 1994 und 2001 um 21 ½ % stärker zu als die Verbindlichkeiten und Rückstellungen, so dass die Eigenmittelquote leicht auf 7 ½ % stieg. Bei den größeren Unternehmen beträgt die Quote freilich 25 % und ist damit mehr als dreimal so groß. Dabei sticht zum einen ins Auge, dass in allen von der Bundesbank untersuchten Wirtschaftsbereichen die kleinen und mittleren Unternehmen deutlich niedrigere Eigenmittelquoten aufweisen als die großen Firmen. Außerdem streuen die Ergebnisse sehr stark. Bei den kleinen und mittleren Firmen reicht die Spannweite von -1,5 % im Baugewerbe bis 14 % im Großhandel. Bei den großen Unternehmen fällt die Streuung insgesamt kleiner aus, wenn man die Bauwirtschaft als „Ausreißer“ einmal unberücksichtigt lässt.

Die Unterschiede zwischen den Branchen sind allerdings mit Vorsicht zu interpretieren. Sie sind zum einen Ausdruck der Kapitalintensität der Produktion im jeweiligen Wirtschaftsbereich. Je mehr langfristiges Kapital im Unternehmen gebunden ist, desto größer ist der Bedarf an haftendem Kapital im Verhältnis zur Bilanzsumme.

Dies erklärt zu einem guten Teil das Gefälle bei der Eigenkapitalausstattung zwischen den eher kapitalintensiven Branchen, wie dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Verkehr, einerseits sowie den mehr arbeitsintensiven Bereichen, wie dem Baugewerbe, andererseits.

Auch innerhalb eines Wirtschaftsbereichs ist die Spanne zwischen den Eigenmittelquoten in den einzelnen Größenklassen recht weit. Sie reicht beispielsweise im Verarbeitenden Gewerbe von 12,5 % bei den kleinen und mittleren Unternehmen bis 27 % bei den großen Firmen. Dies hängt hauptsächlich damit zusammen, dass die kleinen und mittleren Unternehmen – und zwar generell und nicht nur die im Verarbeitenden Gewerbe – überwiegend als Einzelunternehmen und Personengesellschaften organisiert sind. Diese sog. Nichtkapitalgesellschaften weisen innerhalb einer bestimmten Größenklasse durchweg geringere Eigenmittelquoten auf als die Kapitalgesellschaften.

Ausschlaggebend für dieses Gefälle ist, dass vor allem die Bilanzen der Nichtkapitalgesellschaften nicht alle Vermögenswerte zeigen, die der Firma als haftendes Kapital tatsächlich zur Verfügung stehen. Vielfach liegt es im Gestaltungsbereich der Eigentümer, ob Vermögenswerte der privaten oder der betrieblichen Sphäre zugeordnet werden. Letztlich haftet der Einzelunternehmer – und bei den Personengesellschaften zumindest ein Teil der Gesellschafter – auch mit dem nichtbilanzierten Vermögen für die Firmenverbindlichkeiten. Zudem werden Teile des Privatvermögens bei der Beschaffung von Firmenkrediten häufig als Sicherheiten eingebracht. Um-

gekehrt bestehen wegen der Abzugsfähigkeit von Sollzinsen im Unternehmen Anreize, etwa zur Finanzierung privat genutzter Güter die Gewinnentnahmen zu erhöhen und die entstehende Finanzierungslücke im Unternehmen durch zusätzliche Kredite zu schließen. Diese Verhaltensweisen führen dazu, dass die Bilanz eines Einzelunternehmens und mit Abstrichen auch die einer Personengesellschaft oftmals wenig über den tatsächlichen finanziellen Status der Firma aussagt.

Im Baugewerbe ist die Eigenmittelausstattung nicht nur deutlich schlechter als im Verarbeitenden Gewerbe. Sie ist sogar negativ. Bilanziell gesehen sind Unternehmen mit negativem Eigenkapital überschuldet. Dieser Befund ist zum einen vor dem Hintergrund der hartnäckigen Anpassungskrise in der Bauwirtschaft zu sehen, die zur Aufzehrung der auch früher schon relativ dünnen Eigenkapitaldecke geführt hat. Zum anderen spielt der bereits geschilderte Gestaltungsspielraum der Eigentümer bei der Zuordnung der Vermögenswerte insofern eine Rolle, als die Nichtkapitalgesellschaften im Baugewerbe relativ stark vertreten sind.

Eine bilanzielle Überschuldung gibt es auch in der Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen des Handels. Bemerkenswert dabei ist, dass die Großhandelsunternehmen in diesem Segment eine durchaus solide Eigenmittelausstattung aufweisen. Die als Nichtkapitalgesellschaft geführten kleinen und mittleren Einzelhandelsfirmen halten mit einem Minuskapital von 9 ½ % der Bilanzsumme den negativen Branchenrekord.

Die Finanzierungsverhältnisse der kleinen und mittleren Unternehmen erscheinen in einem noch ungünstigeren Licht, wenn man die Pensionsrückstellungen in die Betrachtung einbezieht. Die Pensionsrückstellungen stellen zwar Verbindlichkeiten der Unternehmen dar. Sie haben aber insofern eigenkapitalähnlichen Charakter, als sie dem Unternehmen langfristig und ohne Zinsänderungs- sowie Kündigungsrisiko zur Verfügung stehen. Im Verarbeitenden Gewerbe machen die Pensionsrückstellungen bei den großen Unternehmen etwa 12 % der Bilanzsumme aus. Bei den kleinen und mittleren Unternehmen liegen sie dagegen nur bei 3 %. Auf Grund der insgesamt deutlich schwächeren Ausstattung mit Eigenmitteln und des geringeren Bestands an Pensionsrückstellungen sind die kleinen und mittleren Unternehmen stärker auf kurz- und langfristige Bankkredite angewiesen. Mit 84 ½ % der Bilanzsumme hatten sie bei den kleinen und mittleren Unternehmen ein fast doppelt so hohes Ge- wicht wie in den oberen Größenklassen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass wir wegen der Grauzone zwischen privater und betrieblicher Sphäre die den kleinen und mittleren Unternehmen tatsächlich zur Verfügung stehenden haftenden Mittel nicht genau bestimmen können. Dennoch spricht vieles dafür, dass die gesamte bilanzielle und nichtbilanzielle Ausstattung mit langfristigem Kapital der kleinen und mittleren Firmen gegenwärtig in vielen Fällen als unzureichend anzusehen ist.

Bei der Interpretation der hier aufgezeigten Ertrags- und Finanzierungskennziffern ist allerdings zu beachten, dass sie im wirtschaftlich schwierigen Jahr 2001 enden. Das Jahr 2002 war zwar nicht

minder schwierig. Viele Unternehmen, darunter auch kleine und mittlere Firmen, haben jedoch die letzten Jahre zur Reduzierung bilanzieller Ungleichgewichte genutzt. Zudem spricht einiges dafür, dass auch der Mittelstand die konjunkturelle Talsohle durchschritten hat. Die kleinen und mittleren Firmen bewerten jedenfalls nach einer Umfrage der Deutschen Industriekreditbank die wirtschaftliche Entwicklung nicht mehr so pessimistisch wie noch vor kurzem. Vorboten einer Erholung sind demzufolge vor allem in den autonahen Sektoren, in der Chemie, aber auch im Maschinenbau und der Elektrotechnik zu erkennen.

2.3. Mittelstand und Banken

Mit der erwarteten zyklische Erholung der mittelständischen Wirtschaft wird voraussichtlich auch ein zusätzlicher Bedarf an Fremdfinanzierungsmitteln einhergehen. Dabei stellt sich die Frage, ob dies nicht mit dem Kreditangebotsverhalten der Banken kollidieren könnte, das - den Klagen vor allem mittelständische Firmen zufolge - in den letzten Jahren restriktiver geworden ist.

Tatsächlich entwickelt sich die Kreditgewährung deutscher Banken an inländische Unternehmen und Privatpersonen seit geraumer Zeit ausgesprochen schwach. Eine empirische Untersuchung der Bundesbank zeigt jedoch, dass die schwache Kreditentwicklung überwiegend auf konjunkturelle Gründe zurückzuführen ist. Bei einer stagnierenden Wirtschaft und der geringen Investitionsneigung werden von den Bankkunden zum einen weniger Kredite nachgefragt. Zum anderen hat sich die Bonität zahlreicher Kreditnehmer wegen

der negativen Ertragsentwicklung und der geringen Eigenkapitalausstattung verschlechtert. Der Anstieg der Insolvenzen ist dafür ein deutliches Indiz. Das „Atmen“ der Kreditvergabe der Banken mit der Konjunktur war auch in früheren Zyklen zu beobachten und ist insofern ein durchaus typisches Phänomen.

Allerdings zeigen die empirischen Studien der Bundesbank auch, dass die üblichen Langfristbeziehungen zwischen Einkommens- und Kreditentwicklung die Kreditabschwächung nicht vollständig erklären können. Es bleibt ein „Restfaktor“, der als eine Verhaltensänderung auf der Angebotsseite interpretiert werden kann. Die Banken sind vor dem Hintergrund ihrer eigenen Ertragslage, der geringen Margen im Kreditgeschäft und dem hohen Wertberichtigungsbedarf bei ihrer Kreditvergabe kosten- und risikobewusster geworden.

Der Wettbewerb im Bankensektor ist nach wie vor groß. Wenn sich einzelne Banken aus manchen Finanzierungssegmenten zurückziehen, sind andere Kreditinstitute häufig eingesprungen. Zugleich ist aber eine stärkere Margendifferenzierung bei der Kreditvergabe in Abhängigkeit von der Bonität der Kreditnehmer zu beobachten.

Durch Konditionenspreizung soll eine bessere Risikoäquivalenz bei den Finanzierungsbedingungen erreicht werden. Zahlreiche Banken haben zudem die Anforderungen an die Kreditsicherheiten erhöht. Dies ist bis zu einem gewissen Grad auch früher durchaus üblich gewesen; die Banken waren in ihrer Kreditvergabapraxis im Konjunkturverlauf immer tendenziell prozyklisch. Aber dieses Mal scheint die Kreditzurückhaltung über die Konditionengestaltung restriktiver zu sein als in früheren zyklischen Schwächephasen.

Diese Zusammenhänge werden durch eine neue Umfrage des ESZB unter den Banken des Eurosystems im Großen und Ganzen bestätigt. Seit Anfang 2003 fragen die nationalen Zentralbanken vierteljährlich insgesamt 86 Kreditinstitute im Eurogebiet nach den Bedingungen für die Kreditgewährung, um genauere Erkenntnisse über die Kreditmärkte und somit über die Rolle des Kreditgeschäfts im Konjunkturzyklus und im geldpolitischen Transmissionsmechanismus zu gewinnen. Aus Deutschland beteiligen sich 17 Banken an diesem Bank Lending Survey, wobei nicht nur große Kreditinstitute, sondern auch eine Reihe kleinerer Banken ausgewählt wurden, um ein repräsentatives Ergebnis zu erzielen. Danach hat die Kreditnachfrage der Firmen im Sommer weiter nachgelassen, insbesondere bei großen Unternehmen. Die Kreditstandards wurden allerdings weniger verschärft als zuvor.

Das im Rahmen der bisherigen Bank Lending Surveys festgestellte Anziehen der Kreditstandards bezieht sich auf praktisch alle Komponenten der Kreditverträge – also die Zinssätze, die Laufzeit, die Sicherheiten und die Höhe der Kreditlinien –, und es betraf kleine ebenso wie große Firmen. Das vorsichtigere Verhalten der Banken ist auf eine ganze Reihe von Faktoren zurückzuführen: die lang anhaltende Wirtschaftsflaute, spezifische Branchen- und Firmenrisiken sowie ein hoher Bedarf an Abschreibungen auf Wertpapiere und Kreditbestände.

In Deutschland herrschen dabei praktisch die gleichen Tendenzen wie in Europa insgesamt. Die Nachfrage nach Firmenkrediten ist im

Sommer erneut leicht gesunken. Die Kreditstandards der Banken haben sich etwas verschärft, und zwar ebenfalls mit schwächerer Tendenz. Die Margen für risikoreiche Kredite wurden ausgeweitet und die Sicherheitserfordernisse erhöht. Außerdem nahm die Bedeutung von restriktiveren Zusatz- und Nebenvereinbarungen sowie von Volumenbeschränkungen zu.

In letzter Zeit wird häufig die Neuregelung der Basler Eigenkapitalrichtlinie (Basel II) als zusätzlicher beschränkender Faktor bei der Kreditgewährung der Banken genannt. Die geplanten neuen Eigenkapitalvorschriften erfordern eine stärker risikobezogene Eigenkapitalunterlegung von Krediten durch die Banken als bisher. Dies muss aber nicht unbedingt zu einer Verschärfung der Kreditkonditionen für kleinere und mittlere Unternehmen führen. Kredite bis zu 1 Mio Euro fallen in das Retailportfolio, das wegen der höheren Granularität und Diversifikation im Vergleich zu den übrigen Unternehmenskrediten sogar einer niedrigeren Risikogewichtung unterliegt. Außerdem ist die Berücksichtigung einer speziellen, von der Unternehmensgröße abhängigen Mittelstandskomponente in der Risikogewichtungsfunktion für mittelständische Unternehmen vorgesehen, die nicht in das Retailportfolio fallen. Solche Kredite werden im Durchschnitt mit 10 % weniger Kapital zu unterlegen sein als Kredite an Großunternehmen.

Allerdings hat Basel II sicherlich zu einem gestiegenen Ertrags- und Risikobewusstsein der Banken beigetragen und dürfte damit eine Katalysatorfunktion bei der Erzielung stärker risikodifferenzierter Margen übernommen haben. Kreditvergabeverhalten und Kredit-

preise werden nun deutlicher von Ratingergebnissen und damit von der Risikosituation der Unternehmen geprägt. Die geplante Neuregelung der Eigenkapitalvorschriften dürfte somit die ohnehin vorhandenen Tendenzen zu einer verstärkten Differenzierung in den Vergabekonditionen fördern. Insgesamt gesehen werden dadurch aber die Eigenkapitalkosten für Bankkredite an Unternehmen nicht steigen, für Mittelstandskredite im Durchschnitt sogar sinken. Alles in allem ist deshalb auch in Zukunft mit einer angemessenen Kreditversorgung der deutschen Wirtschaft im Allgemeinen und des Mittelstands im Besonderen zu rechnen.

3. Ausblick

Angesichts der aufgezeigten vielfältigen Ertrags- und Finanzierungsprobleme, mit denen die KMU konfrontiert sind, drängt sich die Frage geradezu auf: Was kann die Wirtschaftspolitik für den Mittelstand tun? Die Antwort ist m.E. einfach und schwierig zugleich: Alle Maßnahmen, die geeignet sind, die hartnäckige Vertrauens- und Wachstumskrise zu überwinden, helfen auch dem Mittelstand. Die eingangs beschriebenen Strukturreformen sind gewiss die beste Therapie für das geschwächte Rückgrat unserer Volkswirtschaft. Dagegen sind spezielle Fördermaßnahmen für den Mittelstand kein adäquater Ansatz. Sie können nur einen bescheidenen Beitrag zur Verbesserung der Ertrags- und Finanzierungsverhältnisse der kleinen und mittleren Unternehmen leisten. Zudem laufen sie Gefahr, Verzerrungen an anderer Stelle zu verursachen.

In diesem Zusammenhang sollte auch die Fähigkeit der KMU, ihre Probleme selbst zu lösen, nicht unterschätzt werden. Dies wird um so eher gelingen, je rascher und stärker sich das konjunkturelle Umfeld verbessert.

Auf globaler Ebene ist es schon im Frühjahr zu einem Richtungswechsel gekommen. Dies zeichnete sich zuerst an den internationalen Aktienmärkten ab. Sie reagierten auf die verminderten geopolitischen Risiken mit kräftigen Kurssteigerungen. Den verbesserten Erwartungen an den Börsen folgten die Stimmungsindikatoren, die sich zuvor sowohl bei Unternehmen als auch bei Verbrauchern in einem tiefen Loch befunden hatten. Außerdem verabschiedeten sich die Kapitalmärkte von z.T. übertriebenen Deflationsängsten. Dem Renditerückgang bis Mitte Juni dieses Jahres folgte ein merklicher Anstieg, der nicht zuletzt die verbesserten Konjunkturerwartungen widerspiegelt.

Vor allem schälte sich die Erwartung heraus, dass die alte und neue Konjunkturlokomotive USA wieder Fahrt aufnimmt, während sich West-Europa vorerst noch mit der Rolle des Nachzüglers begnügen muss. Die in Gang gekommene Erholung der Weltwirtschaft basiert nicht nur auf dem schwindenden Einfluss zahlreicher Belastungsfaktoren, sie wird auch durch die expansive Wirtschaftspolitik in den Industrieländern gefördert. Die monetären Bedingungen sind weltweit und im Euro-Raum zur Zeit ausgesprochen günstig. Die Liquiditätsausstattung ist reichlich. Die Zinsen befinden sich auf einem historisch niedrigen Niveau. Die Geldpolitik steht einer konjunkturrellen Belebung nicht im Wege. Außerdem geben in den USA seit

der Jahresmitte starke fiskalische Impulse der Wirtschaft konjunktuellen Schwung. Im Euro-Raum wirken die automatischen Stabilisatoren. Darüber hinaus schonen geringe Preissteigerungen in den Industrieländern die Kaufkraft der Konsumenten.

Es gibt aber nach wie vor hemmende Faktoren. Dazu gehören die geringe Kapazitätsauslastung in der Industrie und die hohe Arbeitslosigkeit. Der Ölpreis, der sich im Sommer auf einem relativ hohen Niveau gehalten hatte, gab in der ersten Septemberhälfte deutlich, aber nur vorübergehend nach. Die von der OPEC beschlossenen Förderkürzungen haben neben anderen angebotsseitigen Belastungen die Notierungen an den Ölmärkten mittlerweile erneut nach oben getrieben.

Der IWF geht in seiner Herbstprognose davon aus, dass sich das globale Wachstum von gut 3 % in diesem Jahr auf 4 % im nächsten Jahr verstärken wird. Die Expansion des Welthandels wird sich danach von knapp 3 % im laufenden Jahr auf 5 ½ % beschleunigen.

Das Hauptsrisiko für das globale Aufschwungszenario dürfte gegenwärtig in der regional unterschiedlichen Verteilung des konjunktuellen Fortschritts liegen. Wegen des amerikanischen Wachstumsvorsprungs werden die globalen außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte wohl noch zunehmen. Angesichts eines bereits sehr hohen Leistungsbilanzdefizits und eines steigenden strukturellen Haushaltsdefizits der USA stellt sich die Frage der langfristigen Tragfähigkeit der außenwirtschaftlichen (Schuldner-)Position des Landes

und des damit verbundenen Risikos abrupter Wechselkursänderungen.

Angestoßen von kräftigen expansiven Impulsen aus dem Ausland hat die gesamtwirtschaftliche Produktion in Deutschland im Sommerquartal nach ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamtes wieder etwas zugenommen, und zwar saison- und kalenderbereinigt um 0,2 % gegenüber dem zweiten Jahresviertel. Das entsprechende Vorjahrsergebnis wurde aber noch leicht unterschritten. Dem recht hohen Wachstumsbeitrag der außenwirtschaftlichen Komponente stand jedoch im Hinblick auf das Wachstum des realen BIP ein spürbarer Rückgang der Inlandsnachfrage entgegen, der sich nach Ausschaltung der Saison- und Kalendereinflüsse auf 1,6 % belief. Dazu trugen geringere private Konsumausgaben und Ausrüstungsinvestitionen sowie ein verstärkter Lagerabbau bei.

In den letzten Monaten haben sich die Aussichten auf einen konjunkturellen Erholungsprozess im nächsten Jahr gefestigt. Eine rasche und starke Beschleunigung der wirtschaftlichen Aktivität in Deutschland ist aus heutiger Sicht allerdings nicht zu erwarten. Es muss sich somit erst noch zeigen, ob die konjunkturelle Belebung in einen sich selbst tragenden Aufschwung mündet. Es besteht aber inzwischen kein Grund mehr, alles „grau in grau“ zu malen.

Kaufkraftstützend wirkt die geringe Teuerung. Daran dürfte sich auch im nächsten Jahr wenig ändern. Die Preisentwicklung wird jedoch voraussichtlich durch administrierte Preissteigerungen beeinflusst, die sich bei der Teuerungsrate auf mehrere Zehntel Prozent-

punkte belaufen dürften. Dazu zählen die Tabaksteuererhöhung und verschiedene Maßnahmen im Rahmen der Gesundheitsreform, wie z.B. die Ausweitung der Zuzahlungen oder die Ausgrenzung nicht verschreibungspflichtiger Arzneimittel.

Im Jahresergebnis 2003 wird das reale BIP wohl erneut durch Stagnation gekennzeichnet sein. Im Verlauf von 2004 dürfte sich die Lage jedoch verbessern. Die Prognostiker sehen sich für das nächste Jahr allerdings zwei speziellen Problemen gegenüber: Zum einen stehen 2004 rein rechnerisch fast fünf zusätzliche Arbeitstage zur Verfügung. Offen ist, inwieweit die zusätzlich verfügbare Arbeitszeit für mehr Produktion genutzt wird. Wenn dies im üblichen Umfang geschieht, könnte das BIP-Wachstum den aktuellen Prognosen der Forschungsinstitute und des Sachverständigenrats zu folge bei etwa 1 ½ % liegen. Zum anderen wird die Vorausschätzung dadurch erschwert, dass viele Reformvorhaben noch „in der Luft hängen“. In diesem Zusammenhang sind auch die noch offenen Fragen der Gegenfinanzierung der dritten Stufe der Steuerreform zu erwähnen, die auf 2004 vorgezogen werden soll.

Zu der Verstärkung des Wirtschaftswachstums im nächsten Jahr werden voraussichtlich steigende Exporte maßgeblich beitragen. Dabei ist für die Ausfuhr der deutschen Wirtschaft in Staaten außerhalb der EWU erfahrungsgemäß die Einkommensentwicklung in den Bestimmungsländern wichtiger als der Wechselkurs. Allerdings könnte eine weitere erhebliche Euro-Aufwertung die Exportdynamik bremsen.

Daneben dürften eine etwas lebhafte private Konsumnachfrage und eine spürbare Erholung der gewerblichen Investitionen die Erholung stützen. Im Hinblick auf die Anlageinvestitionen gründen sich die positiven Erwartungen unter anderem darauf, dass sich in den letzten Jahren ein erheblicher Ersatzbedarf aufgestaut hat, der bei günstigerem Konjunkturklima abgebaut wird.

Nicht weniger wichtig scheint mir der Hinweis, dass auch die Grundlagen für ein stärkeres Investitionswachstum auf mikroökonomischer Ebene besser geworden sind. So haben viele Produktionsunternehmen die schwierige Zeit für Umstrukturierungen und Konsolidierungsmaßnahmen im real- und finanzwirtschaftlichen Bereich genutzt. Das Ausscheiden von Grenzbetrieben, die Neuordnung der Geschäftsfelder, die Modernisierung der Produktpalette und die Überprüfung der Wertschöpfungsketten sind wichtige Elemente einer neuen Basis für die wirtschaftliche Entwicklung. Auch die Fortschritte bei den Ertrags- und Finanzierungsverhältnissen im Banken- und Versicherungssektor gehören hier mit ins Bild. Derartige Anpassungen stellen das unverzichtbare Bindeglied zwischen Wirtschaftswachstum und Strukturwandel dar. Wenn die Reformlinie in der Wirtschaftspolitik konsequent eingeschlagen wird, werden wir die Ernte später in Form eines höheren Potenzialwachstums und einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage einfahren können. Der Hagel, der am Anfang dieser Woche über den Stabilitäts- und Wachstumspakt niedergegangen ist, mahnt freilich dazu, die Chancen auf einen Reformfrühling im Dezember vorsichtig zu beurteilen.



Ernst Welteke

Präsident

der Deutschen Bundesbank

Presseerklärung zur IFD

in Frankfurt am Main

am Dienstag, 02. Dezember 2003

- Es gilt das gesprochene Wort -

Deutsche Bundesbank

Herzlich willkommen in der Bundesbank.
Es geht um den Finanzstandort Deutschland.

Bevor ich auf den speziellen Beitrag der Bundesbank zur Stärkung des Finanzplatzes Deutschland eingehe, lassen Sie mich kurz auf die komparativen Vorteile des Finanzstandortes Deutschland eingehen, die die solide Basis für ein auch in Zukunft erfolgreiches Engagement liefern.

I. Die Stärke des Finanzstandorts Deutschland

- Deutschland ist Europas größter und potenzialstärkster Finanzstandort und nimmt bei der europäischen Integration und Osterweiterung eine Schlüsselstellung ein.
- Die Finanzindustrie in Deutschland ist eine entscheidende Stütze für das Wachstum der hoch entwickelten, stark vom Mittelstand geprägten deutschen Wirtschaft.
- Die Wirtschaftskraft Deutschlands, die stabile Rechtsordnung, die effiziente und verlässliche Finanzaufsicht sind wichtige Voraussetzungen für einen starken Finanzplatz, nicht zuletzt auch, um ihn für ausländisches Kapital interessant zu gestalten.
- Das Angebot an Finanzprodukten ist diversifiziert und innovativ; die Finanztechnologie ist ausgezeichnet entwickelt.
- Der Finanzplatz Deutschland zeichnet sich aus durch die herausragende Rolle der Banken, die ein umfassendes und flächendeckendes Angebot an Finanzdienstleistungen bereitstellen.

- Im Bereich der Wertpapier- und Terminbörsen sowie des Zahlungsverkehrs und der wertpapiermäßigen Abwicklung ist der Finanzplatz Deutschland international sehr gut positioniert. Deutschland ist auf Grund einer leistungsfähigen Infrastruktur und hoher Volumina führender europäischer Zahlungsverkehrsstandort.
- Die Versicherungsunternehmen sowie die Kapitalanlagegesellschaften sind etablierte Wettbewerber um das Kapitalaufkommen. Sie sorgen mit für hohe Liquidität und Effizienz an den Finanzmärkten.
- Es hat in den vergangenen Jahrzehnten in Deutschland weder Finanzkrisen noch systembedrohende Einzelprobleme gegeben. Die Finanzinstitute stellen ihre Stabilität und Leistungsfähigkeit fortlaufend unter Beweis. Herausforderungen, wie etwa Ertragsprobleme, werden aus eigener Kraft überzeugend bewältigt.
- Die deutsche Finanzwirtschaft verfügt über eine breite Basis an qualifizierten Fachkräften. Die deutsche Forschung und Lehre engagiert sich stark bei der Ausbildung von Spitzenkräften für die Finanzindustrie.
- Die breite Öffentlichkeit zeigt sich in Fragen der persönlichen Vermögensplanung, der Risiko- und Altersvorsorge zunehmend sensibilisiert.
- Nicht zuletzt mit der Initiative Finanzstandort Deutschland beweist der Finanzplatz Deutschland seine Stärke, strukturelle Probleme offen zu legen und gleichzeitig gemeinsam anzugehen.

II. Beiträge der Deutschen Bundesbank zur Stärkung des heimischen Finanzplatzes

Die Bundesbank ist Teil des Finanzplatzes Deutschland, und sie fühlt sich deshalb für ihn mitverantwortlich. Diese Mitverantwortung erklärt ihr Engagement in der Initiative Finanzstandort Deutschland. Dabei geht es uns insbesondere um die Kundenperspektive: also vor allem um die Sicht derjenigen, die die Dienstleistungen der Finanzindustrie in Anspruch nehmen.

In der Marktwirtschaft sollte es grundsätzlich den im freien Wettbewerb stehenden Marktteilnehmern überlassen bleiben, Lösungen für die bestehenden Herausforderungen zu finden.

Die Stabilität der Währung und der Finanzindustrie ist einerseits Grundvoraussetzung für einen international wettbewerbfähigen Finanzplatz. Finanzmarktstabilität ist anderseits eine notwendige Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren der stabilitätsorientierten Geldpolitik. Die Stabilität des Geldwertes wiederum sichert Wachstum, Beschäftigung und sozialen Ausgleich.

Das in Erinnerung zu rufen, halte ich gerade aktuell für notwendig. Denn die Fundamente für die Stabilität der europäischen Währungsverfassung werden zur Zeit an mehreren Stellen bedroht. Dies sind einige Vorschläge des europäischen Konvents und der Ratspräsidentschaft als auch die Entwicklung der öffentlichen Haushalte. Sehr knapp formuliert geht es darum, dass die Unabhängigkeit der EZB unantastbar bleiben muss. Dies ist eine

unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die EZB Preisniveaustabilität gewährleisten kann.

Vor einer Woche wurde das im Stabilitätspakt vereinbarte Verfahren wegen übermäßiger Haushaltsdefizite gegen Deutschland und Frankreich ausgesetzt. Durch dieses Vorgehen werden die Regeln des Pakts überdehnt. Die Deutsche Bundesbank bedauert diese Entwicklung sehr.

Das Stabilitätsversprechen, das bei Beginn der Währungsunion gegeben wurde, muss eingelöst werden, nicht zuletzt im Interesse einer soliden Grundlage für den Finanzplatz.

Der Beitrag der Bundesbank zum Gedeihen des Finanzplatzes reicht über die Erfüllung ihrer „klassischen“ Aufgaben hinaus. So unterhält die Bundesbank mit ihrem Volkswirtschaftlichen Forschungszentrum eine unabhängige „Denkfabrik“, die auch offen ist für externe Forscher aus dem In- und Ausland. Sie veranstaltet Summer-Workshops für Studenten, engagiert sich bei der Lehrerausbildung und zeichnet verantwortlich für Unterrichtsmaterialien für Schulen. Die Bundesbank fördert durch Mitwirkung, Beratung und finanzielle Unterstützung das Center for Financial Studies und das Institute for Law and Finance an der Universität Frankfurt und stellt ihre Ausbildungsstätte Eltville zur Verfügung. In der von ihr mitverantworteten Stiftung „Geld und Währung“ unterstützt sie wirtschafts-wissenschaftliche und juristische Forschung auf dem Gebiet des Geld- und Währungswesens. Sie ist Sachverständiger und Mitarbeiter bei der

Finanzmarktgesetzgebung und bei EU-Richtlinien und engagiert sich bei der ökonomischen Bildung.

III. Kritisch-positive Distanz zu einigen von der IFD vorgeschlagenen Maßnahmen

Die Bundesbank nimmt, eine prinzipiell neutrale Position zu sich legitimerweise widerstreitenden Interessen ein. Im Brennpunkt unserer Aufmerksamkeit stehen Allokations-, Effizienz- und, natürlich, Stabilitätsfragen. Aus ordnungspolitischen Gründen engagiert sich die Bundesbank deshalb gegen Sondertatbestände oder wettbewerbliche Ausnahmebereiche. Von daher vermag sie nicht alle von der IFD vorgeschlagenen Maßnahmen – insbesondere jene, die von steuerlichen Themen handeln – umstandslos zu teilen.

Es sind aber insbesondere die Themen, die sich mit dem Kapitalmarktzugang von mittelständischen Unternehmen, der Bedeutung der Vermögensmärkte für die Altersvorsorge, den Infrastruktur- und Ausbildungsfragen, die ein Engagement – unter den eben formulierten Voraussetzungen – rechtfertigen.

Letztlich handelt es sich bei den Dienstleistungen der Finanzindustrie um Zwischengüter. Deren wirksame und kostengünstige Bereitstellung erhöht die wirtschaftliche Wertschöpfung. Sie dient dem Wohlstand aller.

* * *



Embargo:
4.30 pm CET on 2 December 2003

Dr Jürgen Stark
Vice President
of the Deutsche Bundesbank

**Ten years of Maastricht –
Currency union leading to political union?**

Lecture at the 17th European Finance Convention
London
on Tuesday, 2 December 2003

I

The Treaty on European Union – better known as the Maastricht Treaty – entered into force ten years ago on 1 November 1993. The then 12 EC member states launched at that time an innovative and unique approach to creating in Europe an Economic and Monetary Union (EMU).

This was only the latest step in a far-reaching process of economic integration initiated 50 years ago. Back then, it soon became clear that the time was not ripe for political integration. The pragmatic path which was being followed went from economic to monetary integration. The wider political purpose of establishing in Europe an area of peace and prosperity has been served well by this approach, despite all major and minor setbacks.

EMU brought about a profound transformation within the international monetary system. Sovereign countries showed their determination to hand over one of the major instruments of macroeconomic policy making to a supranational institution.

The historical dimension of this political project is undisputed. Europe – at least continental Europe – has fundamentally changed with the creation of EMU and the consequential introduction of the euro.

The project has weathered many storms in the past ten years. However, thundery clouds are still lingering. It is obvious that not

everybody has fully grasped all the ramifications of this project. The damage done by the legally dubious abeyance of the Stability and Growth Pact (SGP) constitutes a real institutional crisis.

This politically short-sighted decision is a regrettable step backwards in the European integration process and shows the talent of some politicians to increase the already impressive number of challenges ahead. But no one should forget where we came from and what has been achieved already.

Right now, we are actually in the process of establishing a Constitution for Europe. Something we already have in the monetary field. Maastricht has in fact established a stability-oriented monetary constitution. On the other hand, the purpose of the Convention's draft Constitutional Treaty, which is being discussed by the Intergovernmental Conference, is to replace and modify the content of the existing treaties.

The Constitutional Treaty seeks to establish more efficient structures. The whole decision-making process is intended to become more transparent and comprehensible. This will strengthen the democratic legitimacy of the EU, a step which is also necessary in view of the upcoming enlargement with its increase in diversity and complexity within the Union. It is therefore not a further integrative step but rather a consolidation of the existing institutional framework. Changes to the institutional framework of EMU were not originally intended, but these now seem to be on the agenda. The ECB and the euro area central

banks have voiced their opinion. It is now up to the Intergovernmental Conference to decide if a change in the European stability consensus is in the interest of Europe's citizens.

I do not intend to comment on whether the UK should join the euro area or not. When the UK requests that it be allowed to move to the third stage, the Council of the EU will have to decide if the necessary conditions – that is to say, the convergence criteria – have been fulfilled.

II

Europe has changed. It should not be confused with the Europe of ten or twenty years ago. The process leading up to the final stage of EMU has especially helped the countries with an unstable track record to reduce inflation rates, interest rates and fiscal deficits. The appeal of being part of EMU has certainly been helpful and has released an impressive amount of energy.

What have been the key characteristics, the main achievements of Maastricht?

A medium-term-oriented macroeconomic policy framework based on sustainable economic convergence with two distinct features:

- 1 an independent system of European central banks with the supranational European Central Bank and the primary objective of maintaining price stability

2 a fiscal institutional framework which – if properly applied – is meant to ensure fiscal discipline and which has the goal of preserving the sustainability of public finance.

Is that enough? Have we achieved these worthy and courageous objectives? Where would we like to go? And in which direction should we go?

The expectations of EMU were manifold. There were many sceptical voices which did not believe that a “one-size-fits-all” monetary policy was appropriate for such a heterogeneous area.

Convergence was seen to be insufficient, and the criteria of an optimal currency area not fulfilled. The proponents of this view saw monetary union only as the last crowning step of economic integration. Furthermore, experience has shown that all attempts in the past to establish a currency without a state have failed.

The optimistic view focused more on the advantages of greater price transparency, the removal of exchange-rate-induced planning uncertainties and the lower transaction costs in intra-euro-area trade. The euro was seen as the next logical step to complete the single market. EMU was expected to serve as a catalyst for further economic reforms and political integration.

Who was right?

After almost five years of EMU one has to acknowledge that neither the positive nor the negative extremes have become true. However, the institutional framework currently faces a crucial stress test.

The Eurosystem's monetary policy has managed to gain credibility and to build up confidence despite quite a number of challenges. This could not be taken for granted given the fact that there were no blueprints to fall back on. The centralised monetary policy and the decentralised but closely co-ordinated economic and budgetary policies constitute a rather demanding regime.

The Eurosystem at least has proved that it is up to the task. The ECB is endowed with an unambiguous mandate and has developed a strategy in accordance with the latest insights into monetary theory and practical experience. Even the severe criticism of Anglo-Saxon economists and media has become less ardent recently. The monetary policy strategy is increasingly understood or at least better respected by market participants. Long-term inflation expectations have been close to and mostly below the ECB definition of price stability of 2%.

The economic rationale behind the mandate and strategy is the generally accepted principle that price stability is the best contribution monetary policy can make to improving economic prospects and raising living standards. How this translates into a monetary policy strategy depends, of course, on the structural preconditions. It concerns the manner in which the complex

transmission mechanism works its way through from monetary policy decisions to the economy in general and the price level in particular. A very important influencing factor in this respect is whether investment decisions are influenced more strongly by developments in long-term or in short-term interest rates.

The two-pillar approach has proved to be the appropriate strategy for the euro area. It avoids creating unnecessary volatility in financial and real markets through its medium-term orientation, thus recognising that monetary policy does not have the instruments to fine-tune the economy. The prominent role of monetary growth acknowledges that money matters. This is by no means an outdated concept and is a lesson which I would like to stress considering the recent experiences of stock and housing market bubbles.

And the track record?

The ECB, together with the national central banks in the Eurosystem, has delivered. It is fair to say that the credibility test has been passed so far. Average inflation over the past five years has been close to 2%. The implementation of the single monetary policy has been conducted quite smoothly from the outset. The logistical endeavours linked to the cash changeover from the national currencies to the euro were a success, and the euro banknotes and coins were readily accepted by market participants.

However, EMU did not create the expected impetus for further political integration. The intergovernmental nature of the police and judicial co-operation and the so-called common foreign and security policy have not been decisively strengthened since the inception of EMU. On the contrary, this year has shown that we are quite some way from a "common" European foreign policy.

Owing to the asymmetrical nature of Maastricht, other economic policy areas still remain largely decentralised. There is, however, economic policy coordination through the Broad Economic Policy Guidelines and the Stability and Growth Pact.

Nobody seriously challenges the need for budgetary rules in a currency union with supranational monetary policy and national budgetary policies. Both policies are linked in the medium to long term. Lasting monetary stability needs sound and reliable public finances. The pact was designed to sustain the confidence of the public and financial markets in the euro.

The pact was, in fact, the answer to monetary union without a political union, just like a virtual European finance minister.

III

What has to be done?

The economic rationale clearly and unambiguously calls for retaining medium-term-oriented fiscal policy rules. It is not about applying a mechanistic procedure. Stability and growth go hand in

hand. There is no trade-off between these goals; instead, they are mutually reinforcing.

The structural growth obstacles of euro-area countries cannot be solved with monetary policy nor with expansionary fiscal policy measures. Further damaging the pact would expose the policy regime of EMU to a very severe endurance test with tensions between the member states owing to the free-rider problematic. Furthermore, the open budgetary flank increases the likelihood of tensions between politicians and the central bank.

I am not surprised that the financial markets have so far reacted rather moderately to the ECOFIN decision. What weighs most are the medium to long-term effects on credibility and on the functioning of the institutional setting of economic and monetary union.

The decision of the ECOFIN Council threatens to break the political consensus of the Maastricht Treaty. Signing the Maastricht Treaty has limited the national sovereignty of fiscal policy. The Treaty is primary international law and contains *inter alia*:

- the commitment of member states to avoid excessive deficits
- the 3% threshold
- an early warning procedure
- the provision to give notice to a member state to take measures to reduce the deficit within a specified time limit
- the right to impose fines if a member state fails to comply.

The Stability and Growth Pact fleshed out these provisions and streamlined the procedures at the same time. Contrary to appearance, the Stability and Growth Pact is not a non-committal statement of political purpose but secondary EU law. Permanently fumbling with the pact is a clear sign that political authorities in many member countries were only vaguely aware of the implication of EMU on fiscal policy leeway.

The pact is a decisive element of the institutional framework of the monetary union. Treaty and pact already resemble a partial political union.

The technical preconditions for the functioning of EMU are in place. If properly applied, this will suffice for the time being. In the medium to long term, however, additional political back-up will be indispensable.

EMU has tied the participating countries permanently together. National policy choices have become a matter of concern for all. For the lasting success of the politically decentralised monetary union

- 1 it is crucial to implement structural reforms, thus lifting member countries on to a higher growth path
- 2 it is crucial to overcome integration and adjustment fatigue
- 3 it is crucial to embrace reality and accept the fact that national sovereignty in fiscal policy is limited in a monetary union

- 4 it is crucial to accept the constituting principle of all democracies, the rule of law, which lays down the primacy of law over policy
- 5 it is crucial to adhere to the stability consensus of Maastricht which is additionally put in question by disregarding the suggestions of the ECB and the central banks of the euro area to refine the Convention's proposal.

It will be necessary to reconcile the "ever closer union" with the "ever wider union". Today we are further away from a political union than we were when the euro was introduced five years ago. Regarding the co-ordination of budgetary policies, we are even thrown back to intergovernmental co-operation.

It will be necessary to reconcile the negotiations on the Constitution for Europe with the damage done to the political stability consensus of Maastricht.

It is in the European and in the national interest to solve the institutional crises.

We must put a stop to incurring excessive debt because we are living at the expense of future generations. Sustainable growth can be achieved only on the basis of stability and sound public finance.

We must put a stop to the process of aggravating the credibility crises which strangles a sustainable European recovery.

We must put a stop to the disintegrating forces which allege victories by organised majorities over reason. I cannot comprehend how such behaviour – I am not willing to call it a system – can be expected to work in an enlarged union with 25 member states.

I do hope that the suspension of the rules and procedures of the Stability and Growth Pact is only temporary.

I do hope that Europe develops the political will and leadership to return to a rule-based system.

* * *



Sendesperrfrist:
03. Dezember 2003, 16:30 Uhr MEZ

Hans Georg Fabritius
Mitglied des Vorstands
der Deutschen Bundesbank

Konsolidierung und Effizienzsteigerungspotenziale
im Zahlungsverkehr

**Verantwortung für Effizienz und Sicherheit, Unterstützung des
Innovationswettbewerbs – strategische Ziele der Bundesbank
im nationalen und internationalen Zahlungsverkehr**

9. Handelsblatt-Jahrestagung
Banken-Technologie 2004
Frankfurt am Main
02. und 03. Dezember 2003

Sie haben im Laufe des gestrigen Tages und heute Vormittag bereits viel Informatives über das Spannungsverhältnis zwischen Kostenentwicklung und Innovationskraft gehört, in dem sich die Banken-IT derzeit befindet. Nach dem traditionellen Verständnis sind Modernisierung, Innovation und mehr Qualität nur mit höheren Kosten erzielbar. Diese Hypothese ist für die „schlanke Bank“ nicht haltbar. Sie will sich fit halten, indem sie Kosten reduziert, ohne auf zusätzliche Ergebnispotenziale zu verzichten.

In der Bundesbank wird die IT in allen Geschäftsbereichen intensiv genutzt. Die IT ist mittlerweile unverzichtbarer und strategischer Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesbank als Teil des Europäischen Systems der Zentralbanken, des ESZB. So leitet sich die Nachfrage nach IT-Produkten aus dem Aufgabenprofil der Bundesbank ab. Die Anforderungen in den verschiedenen Geschäftsfeldern einer modernen Notenbank haben zur Folge, dass die von der IT erwarteten Leistungen immer umfangreicher und anspruchsvoller geworden sind. Neben der Projektarbeit spielt der hochverfügbare Betrieb vieler unternehmenskritischer IT-Verfahren eine bedeutende Rolle.

Die IT der Bundesbank ist als ein interner Dienstleister organisiert. So ist es möglich, die IT-Serviceleistungen für die gesamte Bundesbank aus einer Hand zu erbringen und anzubieten. Im Zentralbereich IT der Bundesbank sind knapp 1.000 der zur Zeit rund 14.000 Bundesbank-Mitarbeiter beschäftigt.

Das Gesamtbudget der Bundesbank beträgt für 2003 1,6 Milliarden Euro. Der IT-Bereich hält hieran einen Anteil von 10%. Gut ein Viertel aller Leistungen entfallen davon auf die Verfahren im unbaren Zahlungsverkehr und die Kontoführung.

Was wir mit diesen finanziellen Mitteln und der Zahlungsverkehrsexpertise in der IT für den Aufbau effizienter Zahlungsverkehrsstrukturen in Europa erreichen und wie wir die deutsche Kreditwirtschaft bei der Gestaltung notwendiger Veränderungsprozesse hin zu Konsolidierung, Effizienzsteigerung und mehr Sicherheit unterstützen, möchte ich in meinem Vortrag anhand von drei Feldern erläutern. Ganz konkret möchte ich Entwicklungen im Individual- und Massenzahlungsverkehr beleuchten. Dabei werde ich auch auf das Thema „Oversight“ eingehen, ebenfalls eine sehr wichtige Aufgabe für eine Zentralbank.

Damit verlasse ich aber auch die Blickrichtung einer individuellen Bank und wende mich einer umfassenderen Betrachtung zu. Gleichzeitig leite ich damit auch zu einem neuen Themenblock über: „Konsolidierung des deutschen Bankensektors – wie geht es weiter?“ und zwar ganz konkret – wie geht es mit der Zahlungsabwicklung weiter.

I

Die Deutsche Bundesbank betreibt eines der größten Clearingsysteme in der Europäischen Union: RTGS^{plus}. Bei RTGS^{plus}

handelt es sich um ein Individualzahlungssystem. Kennzeichnend für Individualzahlungen sind – im Gegensatz zu Massenzahlungen – die taggleiche Weiterleitung und die einzeltransaktionsorientierte Verarbeitung, das heißt, die Überweisungen werden einzeln bearbeitet und nicht zu Dateien zusammengefasst. Über Individualzahlungssysteme werden sowohl Interbankzahlungen als auch Kundenzahlungen abgewickelt.

RTGS^{plus} zeichnet sich durch folgende Leistungsmerkmale aus:

- auf SWIFT-Standards basierte interaktive Kundenschnittstelle,
- durchgängig einzeltransaktionsorientierte, liquiditätssparende Abwicklung in Echtzeit,
- interaktive Informations- und Steuerungsmöglichkeiten,
- vielfältige Optionen zur Liquiditätssteuerung sowie
- Settlement in Zentralbankgeld.

Im Tagesdurchschnitt werden in RTGS^{plus} rund 140.000 Zahlungen im Betrag von knapp 470 Milliarden Euro abgewickelt. An einzelnen Tagen werden Spitzenwerte von 240.000 Zahlungen und Volumina von knapp 770 Milliarden Euro erreicht. Ungefähr 100 Kreditinstitute nutzen die Vorteile des Systems als direkte Teilnehmer, eine Vielzahl von Banken weltweit sind als indirekte Teilnehmer angebunden.

Die hohe Akzeptanz und intensive Nutzung ist neben der strikten Marktorientierung vor allem auf die innovative Konzeption

zurückzuführen, die Liquiditätsersparnis mit schneller und sicherer Zahlungsabwicklung verbindet.

Während für die Zahlungsabwicklung der bewährte SWIFT FIN Y-Kopie-Service genutzt wird, kommt im Bereich der Information und Steuerung modernste Internetprotokoll-Technik zum Einsatz. Durch das Angebot einer Business-to-Business-Version kann der Teilnehmer den Datenstrom in seine internen Systeme integrieren.

Das Informations- und Steuerungssystem (ISS) kann aber auch als Browser-Version verwendet werden. In diesem Fall greift ein Mitarbeiter des Teilnehmers mittels PC unmittelbar auf Daten des ISS-Rechners bei der Bundesbank zu. Auf Netzwerkebene nutzt die Bundesbank – übrigens damals als einer der ersten Anwender - die neuen SWIFTNet Dienste (SWIFTNet InterAct, SWIFTNet Browse und SWIFTNet FileAct). Die Deutsche Bundesbank gehört durch ihre direkte Teilnahme an RTGS^{plus} zu den 10 größten SWIFT-Nutzern weltweit.

Die Zahlungsverkehrsinfrastruktur in der Eurozone ist gekennzeichnet durch das Nebeneinander verschiedener Euro-Zahlungssysteme. Jedes EU-Land betreibt ein Real-time Gross Settlement (RTGS)-System zur Abwicklung von Euro-Zahlungen. Die 15 nationalen RTGS-Systeme sind über ein technisches Interlinking miteinander verbunden und bilden zusammen mit einem von der EZB betriebenen Zahlungsmechanismus das TARGET-System. Im Euro-Individualzahlungsverkehr hat TARGET mit Blick

auf die Beträge einen Marktanteil von 87%. Hinsichtlich der Stückzahlen beträgt der Anteil 58%.

Diese durchaus eindrucksvollen Zahlen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine ganze Reihe dieser RTGS-Systeme ihren Kunden nur ein Standard-Leistungsangebot bieten. Zudem erfüllt TARGET als Verbund der nationalen RTGS-Systeme nicht alle Anforderungen global tätiger Kreditinstitute insbesondere im Liquiditätsmanagement.

Zudem hat die Existenz konkurrierender Euro-Zahlungssysteme und das gesteigerte Preisbewusstsein den Kostendruck – auch für Notenbanken – drastisch ansteigen lassen. Zugleich sind mit der EU-Osterweiterung neue Herausforderungen hinsichtlich der Integration der EU-Beitrittsländer zu bewältigen. Eine Erweiterung der existierenden Struktur des TARGET-Verbundes auf 25 Einzelsysteme wäre eine schwere Hypothek und würde bei den Marktteilnehmern auf großes Unverständnis stoßen.

Angesichts dieser Faktoren ist ein technisch einheitliches TARGET-System die einzige sinnvolle Antwort. Der Beschluss des EZB-Rats vom Oktober letzten Jahres, dass TARGET2 aus mehreren Einzel- und einer neuen Gemeinschaftsplattform bestehen kann, dürfte deshalb - wenn überhaupt - nur ein Zwischenschritt sein. Er eröffnet aber durchaus die Perspektive für nur noch eine einheitliche TARGET-Plattform, ob nun früher oder später.

Kosteneffizienz spielt in TARGET2 eine zentrale Rolle. Der Beschluss des EZB-Rates sieht vor, dass es europaweit national und grenzüberschreitend nur einen Einheitspreis auf der Basis des effizientesten nationalen Systems, also einen sehr günstigen Preis, geben wird. Selbst für den Fall, dass TARGET2 nicht mit nur einer einzigen Plattform starten wird, so ist doch ein Mechanismus im EZB-Ratsbeschuß eingebaut, der dafür sorgen wird, dass letztlich nur eine Plattform – nämlich die Gemeinschaftsplattform – „überleben“ wird.

Einzel-Systeme, die auf Basis des Einheitspreises mittelfristig nicht kostendeckend arbeiten, müssen ihre Kosten senken. Die Möglichkeit, Preise zu erhöhen, wird es nicht geben. Können die Kosten nicht gesenkt werden, droht diesen Systemen das „Aus“.

Die Bundesbank unterstützt das Konzept der Gemeinschaftsplattform nach Kräften. Unsere Expertise und Erfahrung hinsichtlich Konzeption, Bereitstellung und Betrieb von leistungsstarken Zahlungssystemen sowie die konsequente Ausrichtung an Kundeninteressen bringen wir auch in die Weiterentwicklung von TARGET ein.

Zusammen mit der Banca d’Italia und der Banque de France haben wir einen gemeinsamen Vorschlag für die Entwicklung und den Betrieb der TARGET2-Gemeinschaftsplattform vorgelegt; er beschreibt das hohe Leistungsniveau sowie ein kunden- und marktorientiertes technisches System- und Betriebsmodell. Dazu

gehören auch das Angebot von Produktkomponenten und Standard-Schnittstellen.

Um der sehr ehrgeizigen zeitlichen Anforderung gerecht zu werden – die Gemeinschaftsplattform soll bereits zum 1. Januar 2007 in Betrieb genommen werden –, werden funktionale und technische Bestandteile (sogenannte „building blocks“) der von uns, der italienischen und französischen Notenbank betriebenen Anwendungen in die Gemeinschaftsplattform überführt. Die Einzelteile werden zu einem homogenen Gesamtsystem integriert und, wo notwendig, um zusätzliche von den Banken und Bankenverbänden in Europa gewünschte Funktionalitäten ergänzt. Das Mix aus Bewährtem und Neuem bietet – aus unserer Sicht – die effizienteste Lösung hinsichtlich Fertigstellungsdauer und Kosten. Zudem hat unser gemeinsamer Vorschlag in die zum Teil recht schleppende politische Diskussion im ESZB neue Dynamik gebracht.

Das von den drei großen europäischen Zentralbanken vorgeschlagene Modell einer Gemeinschaftsplattform umfasst mehr als nur einen Mechanismus für die Abwicklung nationaler und grenzüberschreitender Euro-Individualzahlungen. Unser gemeinsamer Vorschlag bietet vielmehr eine leistungsfähige und flexible IT-Lösung, um weitere Geschäftsprozesse wie zum Beispiel die Kontoführung in den Zentralbanken des ESZB durchgängig zu unterstützen und zu optimieren.

Das Angebot der drei Notenbanken besteht nämlich aus zwei großen „Blöcken“ mit verschiedenen Bausteinen.

- Erster Block ist der Zahlungsverkehrsblock. Er umfasst die Kern-Dienstleistungen zur Zahlungsabwicklung. Dazu gehören auch das Informations- und Steuerungsmodul, eine dazugehörige Stammdatenverwaltung und ein Mechanismus für die Zahlungsabwicklung im Contingency-Fall. Diesen Block müssen alle Zentralbanken einsetzen, die an der Gemeinschaftsplattform teilnehmen wollen.
- Der zweite Block besteht aus Zusatz-Dienstleistungen. Hier möchte ich beispielhaft folgende Bausteine nennen: eine Kontoführungsanwendung, eine IT-Komponente für die Mindestreserveberechnung, eine Anwendung für die Spaltenrefinanzierungs- und Einlagefazilität. Diese Bausteine können – **müssen aber nicht** - von den Zentralbanken genutzt werden.

Jede an der Gemeinschaftsplattform teilnehmende Zentralbank kann sich aufgrund des modularen Ansatzes nach eigenen Bedürfnissen sowie ihrer Migrationsstrategie ein individuelles Paket an Kernanwendungen zusammenstellen. Dabei kann sie sich hinsichtlich der Zusatz-Dienstleistungen frei entscheiden, ob sie diese nutzt bzw. ihre eigenen nationalen Anwendungen weiterbetreibt. Auch nationale Komponenten können über Standardschnittstellen an die Gemeinschaftsplattform angebunden werden.

Um unseren gemeinsamen Vorschlag zu verwirklichen, brauchen die Banca d'Italia, die Banque de France und die Deutsche Bundesbank vom Eurosystem ein eindeutiges Mandat vom EZB-Rat für den Bau und Betrieb der Gemeinschaftsplattform. Nur so ist eine schnelle und wirtschaftliche Projektabwicklung angesichts der vermutlich hohen Anzahl teilnehmender Zentralbanken möglich.

TARGET bietet – anders als EURO1 - als Echtzeit-Bruttosystem eine sofortige Verrechnung in Zentralbankgeld. Dieses kann aber nur von Zentralbanken geschaffen werden. TARGET ist deshalb für das Funktionieren der Geldmärkte und die Durchführung der Geldpolitik unverzichtbar und stellt damit ein wesentliches „Gerüst“ für die europäische Finanzinfrastruktur dar, das einem privaten Betreiber nicht überlassen werden sollte. Auch die europäische Kreditwirtschaft hat im Rahmen der Konsultation der Nutzer von TARGET2 ein Outsourcing gerade aus diesem Grund als kritisch eingestuft.

Wenn unser gemeinsames Angebot von den anderen Zentralbanken angenommen wird, eröffnet sich erstmals die Möglichkeit, den Servicezentren-Gedanken im ESZB zu verwirklichen. Hier wird auf Expertise, vorhandene Ressourcen und verfügbare technische Infrastruktur in nationalen Zentralbanken zurückgegriffen. Diese Faktoren werden zentralisiert, sie erbringen für die europäische Gemeinschaft konzeptionelle, entwickelnde und technische Leistungen.

Bis Ende des Jahres werden wir vermutlich wissen, ob die Zentralbanken des Europäischen Systems der Zentralbanken unserem Vorschlag zustimmen. Angesichts der konstruktiven Diskussionen im ESZB über unseren gemeinsamen Vorschlag und die große Bereitschaft aller, im Interesse der Marktteilnehmer wirklich neue Wege beschreiten zu wollen, bin ich zuversichtlich, dass TARGET2 von Beginn an nur aus einer einzigen (also nur der Gemeinschafts-) Plattform bestehen wird. Die Banken in der EU hätten dann, unabhängig davon welches europäische Land sie als TARGET-Zugangspunkt wählen, gleiche Funktionalitäten, gleiche Services, gleiche Preise und gleiche Schnittstellen - und das alles auf höchstem Niveau.

Diesem hohen Anspruch wollen wir auch in der Kundenbetreuung gerecht werden. Um nationale Eigenheiten zu berücksichtigen, bleibt die Kundenbetreuung nämlich auf nationaler Ebene, also bei den jeweiligen zuständigen Zentralbanken und wird damit auch – ganz bewußt – unterschiedlich ausgestaltet sein.

Wenn meine Hoffnung hinsichtlich einer einzigen TARGET-Plattform Wirklichkeit wird, können dann ab Januar 2007 schon ein Großteil der über 1.600 Kreditinstitute in der EU auf der Basis eines einheitlichen TARGET2-Systems arbeiten. Die vorhandenen europäischen RTGS-Systeme der nationalen Zentralbanken würden dann nach und nach aufgegeben. Dieser nachhaltige Beitrag zur Konsolidierung der IT-Kosten und zur Effizienzsteigerung wird natürlich an die Banken in Form eines äußerst attraktiven Transaktionspreises weitergegeben, der sich meines Erachtens am

derzeitigen RTGS^{plus}-Preis von durchschnittlich 20 Euro Cent ausrichten muss. Heute liegen in vielen Ländern die nationalen Preise um ein Vielfaches höher, was aber gleichwohl nicht zur Kostendeckung ausreicht.

Für viele Zentralbanken und Bankengemeinschaften im Euroland wird TARGET2 hinsichtlich der verwendeten Technologie, der angebotenen Funktionalitäten und des Preises einen Quantensprung bedeuten. Für alle nationalen Zentralbanken und die EZB stellte die Gemeinschaftsplattform das erste große europäische Projekt mit einer Neuordnung der Aufgabenverteilung zwischen dem Eurosystem und einzelnen nationalen Zentralbanken dar. Neben der Entwicklung würde auch der Betrieb der Gemeinschaftsplattform durch die Zusammenarbeit der drei Notenbanken europäisiert.

II

Wie sieht es nun im Massenzahlungsverkehr aus? Auch hier stehen wir vor großen Veränderungen sowohl in Deutschland, als auch im Euro-Währungsraum.

Im internationalen Vergleich fällt der deutsche Massenzahlungsverkehr neben dem hohen Automationsgrad vor allem durch relativ niedrige Kosten und Preise auf. Er weist aber aufgrund der traditionellen Vielstufigkeit in der Zahlungsverkehrsabwicklung gleichwohl Potenzial für weitere Verbesserungen auf:

- Durch die Vielzahl von bearbeitenden Stellen sowie die unterschiedlichen Buchungsschnitte und Bearbeitungszeiten fehlt es in Deutschland an transparenten und einheitlichen Standardlaufzeiten für die Ausführung von Zahlungen.
- Wir leisten uns im deutschen Clearing mit der Vielstufigkeit und den Bearbeitungsketten ein Vielfaches an Ressourcen, was andere Länder durch Konzentration auf Automated Clearing Houses (ACHs) vermeiden.

In der letzten Zeit gilt das besondere Interesse den Initiativen großer Retailbanken, ihre „Zahlungsverkehrsfabriken“ für die Nutzung durch andere Kreditinstitute zu öffnen. Im Zuge dieser Bemühungen wird im Zahlungsverkehr und in der Wertpapierabwicklung mittlerweile auch „grenzüberschreitend“ über die drei Säulen der deutschen Kreditwirtschaft hinweg zusammengearbeitet.

Der zunehmende Kostendruck zwingt eben zum Handeln, insbesondere wenn Neuinvestitionen anstehen. Allerdings zeigt sich immer wieder, dass dieser Druck zu unterschiedlichen Zeiten entsteht und die Spielräume für notwendige Abschreibungen derzeit gering sind. Dies verhindert vielfach die Nutzung von Losgrößeneffekten. Gleichwohl spricht einiges dafür, dass sich das Transaktionsgeschäft in Deutschland in relativ kurzer Zeit nur noch auf wenige Anbieter konzentriert. Diese könnten dann ihre Vorteile auch europaweit im Wettbewerb der Clearingeinrichtungen nutzen.

Die Bundesbank hatte eine weitergehende Konsolidierung in die Diskussion gebracht, und zwar in Gestalt eines deutschen ACH mit flexibler „Fertigungstiefe“; übrigens: aufgrund von Anregungen aus dem deutschen Kreditgewerbe. Die möglichen Vorteile wären:

- Eine größtmögliche Nutzung von Synergieeffekten
- Viele Banken wären – wie bisher – im Interbankenclearing direkt erreichbar.
- Es könnte ein breites Leistungsspektrum bis hin zur Belegbearbeitung abgedeckt werden – und zwar auf optionaler Basis.
- Der Übergang zu europäischen Standards könnte erleichtert werden.

Die Bundesbank sieht sich bei der Umsetzung dieser Idee nicht als Initiator oder Treiber. Sie versteht sich vielmehr als Katalysator. Wir haben aber ein vitales Interesse, die Effizienz der Zahlungsverkehrsabwicklung in Deutschland bestmöglich zu fördern. Wenn es vom Kreditgewerbe gewünscht wird, wird sich die Bundesbank bei der Gründung eines ACH mit ihrem Elektronischen Massenzahlungsverkehrsverfahren (EMZ) einbringen. Eine solche deutsche Einrichtung hätte aber sicher nur dann eine gesunde wirtschaftliche Perspektive, wenn sie vom gesamten deutschen Kreditgewerbe unterstützt würde.

Die nunmehr erkennbare Diskussion um den Aufbau von Transaktionsbanken deutet allerdings darauf hin, dass die Entwicklung nicht in Richtung eines deutschen ACH geht. Auch

besteht kein allgemeines Interesse, das bilaterale Clearing zwischen den Kopfstellen des Kreditgewerbes zu Gunsten einer ACH-Pflicht aufzugeben. Die Position der Bundesbank mit ihrem EMZ soll aber daneben erhalten bleiben, da sie die Bedürfnisse kleinerer Kreditinstitute abdeckt und für Restmengen die notwendige breite Flächenabdeckung sicherstellt.

In diesem Zusammenhang ist aber auch zu bewerten, wie die Zukunft einer nationalen Marktinfrastruktur angesichts der Existenz eines oder mehrerer pan-europäischer Clearinghäuser aussähe. Mit anderen Worten: Wäre es nicht besser, gleich in europäische – statt in nationale - Infrastrukturen zu investieren.

Die Euro Banking Association hat mit STEP2 Ende April diesen Jahres ein Clearing-System für grenzüberschreitende Massenzahlungen in Betrieb genommen. Auch wenn die abgewickelten Stückzahlen noch nicht sehr hoch sind, hat mit STEP2 doch ein erstes pan-europäisches ACH seinen Betrieb aufgenommen.

Heute vor genau einem Monat, am 3. November 2003, sind zum ersten Mal Zahlungen auch von der Bundesbank über unseren EMZ in STEP2 eingeliefert worden. Wir haben damit neben den Transaktionsbanken unsere komplementäre Rolle im EMZ auf europäische Zahlungen ausgedehnt.

Unsere Gebühren für Banken sind aber wegen der höheren Kosten auch deutlich höher als für das Clearing nationaler Zahlungen- die

EU-Preis-Verordnung greift hier nicht. Von daher erwarten wir nicht, dass Kreditinstitute über uns STEP2 auch für nationale Zahlungen nutzen.

Als Voraussetzung für die Integration von STEP2-Zahlungen hatten wir unseren EMZ zunächst in Richtung „Europatauglichkeit“ weiterentwickelt; das heißt ihn um SWIFT Standards erweitert. Übrigens auch eine Klippe auf dem Weg zu einem europäischen Zahlungsverkehrsraum: der fehlende einheitliche Standard. In unserem Fall heißt das, der EMZ muss SWIFT- und DTA-Format verarbeiten. Mit einer grundlegenden Neuausrichtung der Banken ist verständlicherweise erst dann zu rechnen, wenn entschieden ist, wie das zukünftige europäische Datenformat aussehen wird.

Die Banken müssen selbst entscheiden, welche Abwicklungswege und Standards sie unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten nutzen wollen. Die Aufgabe der Bundesbank bzw. des Eurosystems wird dabei sein, den Zahlungsverkehr zu fördern und eine Katalysatorfunktion zu übernehmen. Auf keinen Fall wollen wir aber Marktinitiativen durch eine „Verschreibungspflicht“ künstlich stützen und Anbietern a priori europaweite Monopole gewähren.

III

Die Bundesbank ist als Zentralbank der Bundesrepublik Deutschland integraler Bestandteil des ESZB. Artikel 105 Absatz 2 EG-Vertrag legt als grundlegende Aufgabe des ESZB fest, „das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern“. Aber

auch nach dem Bundesbank-Gesetz hat sie den Auftrag, für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs zu sorgen und das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern.

Wie sieht das konkret aus? Zum einen beteiligt sich die Bundesbank aktiv am Zahlungsverkehr, indem sie eigene Systeme betreibt. Als Dienstleister der Banken entwickelt sie ihre Verfahren ständig weiter. Dabei sind ihr das Eingehen auf technologische Fortschritte als auch auf die Bedarfslage der deutschen Kreditwirtschaft traditionell Anliegen und Verpflichtung.

Zum anderen umfasst der Auftrag auch die Überwachung des Zahlungsverkehrs, die „Oversight-Funktion“. Hier geht es vor allem um die Schaffung solider Rahmenbedingungen. Ziel ist es, einheitliche, Sicherheit und Effizienz fördernde Regelungen für alle Akteure am Markt zu schaffen. Das Funktionieren des Ganzen wird über Abkommen und Vereinbarungen in enger Zusammenarbeit mit dem Kreditgewerbe organisiert und von der Bundesbank überwacht.

Das reibungslose Funktionieren der Infrastruktur eines Finanzsystems wird oft als gegeben angesehen. Dies betrifft beispielsweise auch RTGS^{plus} und TARGET. Die Ereignisse des 11. September, SARS und die Stromausfälle in den USA, Kanada, Italien und Schweden zeigen aber, dass die Funktionsfähigkeit unvermittelt bedroht sein kann.

Die sogenannte „Business Continuity“ zielt auf die Fortführung des Geschäftsbetriebs unter den Bedingungen von Not- und

Katastrophenfällen. Im Hinblick auf die Leistungsfähigkeit möglicher Ersatzverfahren sollte die Business Continuity Planung der Maxime folgen, im Not- und Katastrophenfall zunächst die Bedingungen für die unabdingbare Grundfunktionalität zu gewährleisten. Es kann daher nicht Ziel von Business Continuity sein, alle bestehenden Anwendungen im Rahmen der Vorsorge für den Not- und Katastrophenfall 1:1 abzubilden. Maßgeblich für den Umfang muss letztlich auch eine Kosten-/Nutzen-Abwägung sein.

Business Continuity bei der Bundesbank heißt: Wahrung der gesetzlich verankerten operativen Notenbankfunktionen. Dies hat Vorrang vor nachgelagerten und Unterstützungsaufgaben. Die Planungen konzentrieren sich deshalb auf folgende Kernbereiche der Notenbanktätigkeit:

- Geschäfte zur Umsetzung der **operativen** Geldpolitik; hierunter fassen wir auch die Verwaltung von Wertpapieren als Pfandsicherheiten,
- Barer und unbarer Zahlungsverkehr, insbesondere der Individualzahlungsverkehr,
- Kontoführung sowie
- Devisenhandels- und Anlagegeschäfte der Bundesbank und für die EZB.

Wir erwarten, dass auch die Kreditwirtschaft, insbesondere die großen Teilnehmer und die Marktinfrastrukturen über geeignete Business Continuity Planungen verfügen. In den USA wurden

bereits sogenannte Sound Practices zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des amerikanischen Finanzsystems erarbeitet. International fehlt eine solche Übereinkunft noch.

Für den Finanzplatz Deutschland hat die Bundesbank die Initiative ergriffen. Zusammen mit den im Zentralen Kreditausschuß (ZKA) vertretenen Spitzenverbänden des deutschen Kreditgewerbes und wichtigen Marktteilnehmern hat die Bundesbank eine Kommunikationsinfrastruktur für schwere Krisen- und Bedrohungsszenarien im Individualzahlungsverkehr aufgebaut.

Im Ernstfall können über dieses Netzwerk schnell und vor allem gezielt Informationen über die aktuelle Lage ausgetauscht und das weitere Vorgehen abgestimmt werden. In das Kommunikationsnetz sind unter Effizienzgesichtspunkten nur die wichtigsten Akteure des Finanzsystems im Zahlungsverkehr eingebunden. Ihr Ausfall würde, gemessen an dem Volumen oder Wert der im Individualzahlungsverkehr abgewickelten Transaktionen, ein systemisches Risiko darstellen.

Dies ist nur ein erster - wenn auch wichtiger - Schritt. Insgesamt umfasst natürlich die Krisenvorsorge mehr als nur ein funktionierendes Kommunikationsnetzwerk. Deshalb müssen weitere Schritte folgen.

Für TARGET2 sieht unser gemeinsamer Vorschlag aufgrund der Bedeutung des Systems für die Geldpolitik des Eurosystems, die Marktteilnehmer, andere Zahlungs- und Verrechnungssysteme

sowie nicht zuletzt für die Finanzmärkte insgesamt einen Maximalansatz hinsichtlich der Sicherheit der Zahlungsabwicklung vor.

Die Zahlungsverkehrsabwicklung in TARGET2 erfordert eine hoch verfügbare Großrechnerinfrastruktur. Hier sind nach dem Vorschlag der drei Betreiber-Notenbanken vier Rechnerstandorte in zwei Ländern geplant. Der Betrieb soll dabei zwischen den beiden Ländern „rotieren“. Während in einem Land die Produktion mit vollumfänglicher Back-up-Vorsorge gefahren wird, steht die andere Region für Test- und Trainingszwecke zur Verfügung. Betriebsmannschaften werden in beiden Ländern vorgehalten.

IV

Effiziente Strukturen bilden die Basis für ein konkurrenzfähiges Finanzsystem und für wettbewerbsfähige Institute. Deutschland nimmt heute in der Zahlungsverkehrsabwicklung eine international führende Position ein.

Wir möchten, dass dies so bleibt! Die rationelle, schnelle, kostenorientierte und sichere Zahlungsverkehrsabwicklung erfordert innovative Lösungen. Wir bieten Ihnen - der Kreditwirtschaft - deshalb unsere ausdrückliche Unterstützung an und – seien Sie versichert - wir setzen uns auch im ESZB mit allen verfügbaren Kräften für den Aufbau effizienter und sicherer Strukturen ein.