DEUTSCHE BERATERGRUPPE WIRTSCHAFT
BEI DER UKRAINISCHEN REGIERUNG

Prof. Dr. Lutz Hoffmann		Dr. Lorenz Schomerus, Staatssekretär a.D.
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin		Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin
Beratergruppe in Kyjiw	Prof. Dr. Stephan v.Cramon-T.	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Ricardo Giucci	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Lars Handrich	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Christian von Hirschhausen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Petra Opitz	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Ludwig Striewe	Institut für Agrarökonomie, Universität Göttingen
	Dr. Ulrich Thießen	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin
	Dr. Volkhart Vincentz	Osteuropa-Institut, München

Büro: Kreschtschatyk 30, 01001 Kyjiw,
Tel. 0038 044 228 63 42, 0038 044 228 63 60, Fax 0038 044 228 63 36, Email: gag@ier.kiev.ua

Q7

Zur Rolle der Nationalbank bei der DM-Euro-Bargeldumstellung in der Ukraine

1. Einleitung
2. Das Ziel einer effizienten, zügigen und gerechten DM-Euro-Bargeldumstellung
3. Zur Rolle der NBU bei der Versorgung von Geschäftsbanken mit Euro-Noten
4. Zur Rolle der NBU bei der Versorgung der Bevölkerung mit Euro-Noten
5. Zusammenfassung

1. Einleitung

Ab dem 1. Januar 2002 werden die nationalen Banknoten der Euroländer durch die neuen Euro-Noten ersetzt. Die ukrainische Bevölkerung und insbesondere die ehemaligen Zwangsarbeiter halten eine beträchtliche Menge an DM-Noten, die umgetauscht werden müssen. Zum Schutz der ukrainischen DM-Halter, aber auch im Interesse einer konstruktiven Zusammenarbeit mit der Europäischen Zentralbank (EZB), sollte die Regierung sowie die Nationalbank der Ukraine (NBU) für einen reibungslosen Bargeldumtausch[1] in ihrem Land sorgen. In diesem Papier werden Maßnahmen vorgeschlagen, um dieses Ziel zu erreichen.

2. Das Ziel einer effizienten, zügigen und gerechten DM-Euro-Bargeldumstellung

Die DM-Euro-Bargeldumstellung in der Ukraine ist mit Kosten verbunden: Die DM- und Euro-Scheine müssen innerhalb des Landes sowie zwischen dem Euroland und der Ukraine transportiert werden. Dieser physische Transport muß organisiert und

[1] Das Thema dieses Papiers ist die DM-Euro-Umstellung in bezug auf Bargeld. Die Umstellung von Konten und Verträgen wird nur dann thematisiert, wenn sie für die Bargeldumstellung von Bedeutung ist.

versichert werden. Darüber hinaus entstehen bei der Umstellung Kreditbeziehungen und Zinskosten. Es ist erstrebenswert, daß die gesamten Kosten der Bargeldumstellung so niedrig wie möglich gehalten werden (**effiziente Umstellung**).

Die Bargeldumstellung weist bedeutende Größenvorteile (economies of scale) auf. Es ist beispielsweise wesentlich günstiger einmal 2 Mio. Euro als zweimal 1 Mio. Euro zu transportieren (inklusive Organisation und Versicherung). Um diese Größenvorteile zu realisieren ist es notwendig, daß ein beträchtlicher Anteil des DM-Bargeldbestandes innerhalb eines kurzen Zeitraums in Euro umgetauscht wird. Eine effiziente (kostengünstige) Umstellung setzt demnach eine **zügige Umstellung** voraus. Eine rasche Umstellung ist aus weiteren Gründen erstrebenswert. Ein langes Nebeneinander von DM- und Euro-Noten reduziert die Liquidität an den Wechselstuben und erhöht damit die Umtauschmargen. Außerdem würde ein langes Nebeneinander zu einer Verunsicherung der ukrainischen DM- und Euro-Halter führen.

Im Rahmen der Bargeldumstellung kann es zu ungerechten finanziellen Belastungen einzelner Gruppen kommen. Zum einen kann die ukrainische Bevölkerung (DM-Halter) mit überhöhten Umtauschgebühren konfrontiert werden. Zum anderen kann eine nicht kostendeckende vorgeschriebene Umtauschmarge zu einer Kostenbelastung von Banken und Wechselstuben führen. Die Umstellung sollte weder die eine noch die andere Gruppe unberechtigterweise finanziell belasten (**gerechte Umstellung**).

Im folgenden werden Maßnahmen vorgeschlagen, um das Ziel einer effizienten, zügigen und gerechten DM-Euro-Bargeldumstellung in der Ukraine zu erreichen. Diese Maßnahmen betreffen beide Ebenen, die bei der Versorgung mit Euro-Noten zu unterscheiden sind: Die Versorgung von ukrainischen Geschäftsbanken (inklusive Wechselstuben) und die der ukrainischen Bevölkerung mit Euro-Noten.

3. Zur Rolle der NBU bei der Versorgung von Geschäftsbanken mit Euro-Noten

Die Versorgung von Geschäftsbanken mit Sorten[2] ist eine Dienstleistung, die von internationalen Geschäftsbanken angeboten und erfolgreich durchgeführt wird. Auch im konkreten Fall der DM-Euro-Umstellung in der Ukraine ist fest damit zu rechnen, daß internationale Geschäftsbanken ihre Dienste anbieten werden bzw. bereits angeboten haben. Folglich stellt sich die Frage, ob auch die Nationalbank die Versorgung mit Euro-Noten (inklusive Rücknahme der DM-Scheine) an ukrainische Geschäftsbanken[3] anbieten sollte.

Die Europäische Zentralbank hat der Nationalbank ein sogenanntes Frontloading mit Euro-Noten angeboten.[4] Die NBU darf gegen Hinterlegung von Sicherheiten ab dem 1. Dezember 2001 Euro-Noten von der EZB erhalten und an ukrainische Geschäftsbanken weiterleiten. Die Belastung der NBU bei der EZB für die erhaltenen

[2] Als „Sorte" wird ausländisches Bargeld bezeichnet. Unter „Devisen" versteht man ausländisches Buchgeld.

[3] In diesem Papier wird nicht auf das Verhältnis zwischen Geschäftsbanken und Wechselstuben eingegangen. Diese Institutionen werden als eine Einheit betrachtet.

[4] Das Frontloading-Angebot wird gemäß eines Beschlusses des EZB-Rates von allen einzelnen nationalen Zentralbanken des Eurolandes an die Zentralbanken außerhalb des Eurolandes gemacht.

Euro-Noten erfolgt erst am 2. Januar 2002. Bis zu diesem Datum fallen keine Kosten und insbesondere keine Zinsen an.

Ein Frontloading der Nationalbank durch die Europäische Zentralbank könnte zur Realisierung des Ziels einer effizienten, zügigen und gerechten DM-Euro-Umstellung in der Ukraine beitragen. Erstens verhindert der potentielle Wettbewerb zwischen den internationalen Geschäftsbanken und der Nationalbank bei der Versorgung der ukrainischen Geschäftsbanken mit Euro-Noten die Realisierung von überhöhten Gebühren bzw. von Monopolrenten, die sich anschließend auf die Margen bei den Banken und Wechselstuben niederschlagen würden. Zweitens steigt die Versorgungssicherheit: Engpässe bei der Versorgung der Geschäftsbanken mit Euro-Noten können relativ leicht und schnell aufgehoben werden. Folglich sollte die NBU das Frontloading-Angebot der EZB ernsthaft prüfen und gegebenenfalls dieses Angebot annehmen.

4. Zur Rolle der NBU bei der Versorgung der Bevölkerung mit Euro-Noten

Bei der Versorgung der ukrainischen Bevölkerung mit Euro-Noten (inklusive Rücknahme der DM-Scheine) kommt der NBU die Rolle eines Regulierers und Aufsehers von Geschäftsbanken und Wechselstuben zu. Der Umtausch von DM- in Euro-Noten sollte für einen begrenzten Zeitraum eine Sonderstellung genießen. Erstens sollte der DM-Euro-Bargeldumtausch eine direkte Transaktion darstellen, bei der nur einmalig Gebühren anfallen. Insbesondere sollte kein Umweg über die Hryvnia stattfinden. Zweitens sollte der Umtausch von DM in Euro von der 1%-igen Steuer befreit werden, die üblicherweise bei dem Kauf von Sorten anfällt.

Bezüglich der Regulierung der Umtauschmargen sind wir der Überzeugung, daß die NBU den Banken und Wechselstuben keine maximale Marge *vorschreiben* sollte, die speziell für den DM-Euro-Bargeldumtausch gilt.[5] Wird einerseits eine Obergrenze bestimmt, die zu gering ausfällt und die Kosten der Wechselstuben bei dem Umtausch nicht deckt, dann werden den Banken und Wechselstuben unberechtigterweise Kosten aufgebürdet, die eine reibungslose DM-Euro-Bargeldumstellung gefährden. Wird andererseits eine Obergrenze festgelegt, die deutlich über den Kosten liegt, dann ist zu befürchten, daß die Wechselstuben sich auf eine Fixierung dieses Preises einigen, um nicht gegeneinander konkurrieren zu müssen und großzügige Monopolgewinne zu erwirtschaften. Der Staat würde in diesem Fall die Bildung eines Preiskartells wesentlich erleichtern und für eine ungerechte DM-Euro-Bargeldumstellung mitverantwortlich sein.

Die geschilderten Gefahren bei der Bestimmung einer vorgeschriebenen Obergrenze sind durchaus ernst zu nehmen. Es ist fraglich, ob die NBU in der Lage ist, die „wahren" Kosten der Wechselstuben bei dem Umtausch zu ermitteln. Die NBU muß sich auf Informationen stützen, die von den Banken und Wechselstuben selbst stammen, welche jedoch an einer möglichst hohen Marge interessiert sind. Darüber hinaus ist eine Kostenschätzung anhand beobachteter Marktpreise für ähnliche Dienstleistungen nicht sinnvoll, weil letztere nicht existieren. Insbesondere dürfen die

[5] Die Umstellung von DM-Konten bei ukrainischen Geschäftsbanken sollte jedoch von der Nationalbank vorgeschrieben werden und kostenlos zum exakten Umstellungskurs von 1,95583 DM/Euro stattfinden.

beobachteten Margen bei dem Tausch zwischen US-Dollar und Hryvnia nicht als Benchmark herangezogen werden.

Anstatt einer vorgeschriebenen Umtauschmarge sollte die NBU aus unserer Sicht versuchen, eine *bindende freiwillige Vereinbarung* mit den Geschäftsbanken (inklusive Wechselstuben) über einen festen Umtauschkurs für Bargeld von vorzugsweise 2 DM/Euro zu treffen.[6] Ein fester „runder" Umtauschkurs würde die DM-Euro-Bargeldumstellung wesentlich erleichtern und Vorteile für alle Beteiligte mit sich bringen. Die technische Abwicklung des Umtauschvorgangs bei Banken und Wechselstuben wird vereinfacht und beschleunigt, wodurch Kosten gespart und Fehler weitestgehend ausgeschlossen werden können. Die Kosten der Informationsbeschaffung (Preisvergleiche, etc.) für die DM-Halter gehen deutlich zurück und die Aufsichtsarbeit der Nationalbank wird maßgeblich vereinfacht. Außerdem werden Mißbräuche erschwert. Der vorgeschlagene Umtauschkurs für Bargeld von 2 DM/Euro impliziert eine Marge von über 2,2%. Diese Marge dürfte die Kosten von Banken und Wechselstuben decken und darüber hinaus einen angemessenen Gewinn gewährleisten.

Eine solche Vereinbarung würde den Wettbewerb zwischen den Wechselstuben außer Kraft setzen. Es ist denkbar, daß unter Wettbewerbsbedingungen der durchschnittliche Umtauschkurs aus Sicht der DM-Halter geringfügig günstiger wäre. Dennoch scheint uns aus den angegebenen Gründen ein fester Umtauschkurs für Bargeld von 2 DM/Euro für das verfolgte Ziel einer effizienten, zügigen und gerechten Bargeldumstellung besser geeignet als eine Wettbewerbslösung zu sein. Idealerweise sollte die bindende freiwillige Vereinbarungen mit allen Banken (inklusive Wechselstuben) stattfinden. Vorstellbar ist jedoch auch eine bindende freiwillige Vereinbarung mit einer Gruppe von Banken, welche vorzugsweise alle Regionen des Landes abdecken sollte.

Wenn die vorgeschlagene Vereinbarung nicht zustande kommt, dann sollte der freie Wettbewerb zwischen den Wechselstuben für eine effiziente Umstellung und geringe Margen sorgen. Die Funktion der NBU sollte in diesem Fall allein darin bestehen, daß es in Regionen mit monopolistischen Strukturen auf dem Markt für Geldumtausch nicht zu extrem unfairen Umtauschkursen kommt. Die entscheidende Frage lautet, wie dies zu erreichen ist, ohne ungewollt zur Bildung eines schädlichen Preiskartells von Banken und Wechselstuben beizutragen.

Gemäß der Resolution der NBU vom 12. September 2001 dürfen Umtauschkurse bei Wechselstuben um maximal 5% vom offiziellen Kurs der NBU abweichen.[7] Um die gewünschte Begrenzung zu erzielen, sollte die NBU sicherstellen, daß diese *allgemeine* Preisregelung auch für den DM-Euro-Bargeldumtausch gilt. Hierfür ist es erstens notwendig, daß diese Resolution bis zum Ablauf der zeitlich begrenzten Sonderstellung des Umtauschs von DM- in Euro-Scheine gültig bleibt. Zweitens müßte die NBU ab dem 1. Januar 2002 unter Verwendung des offiziellen Eurokurses und des DM-Euro-Umstellungskurses von 1,95583 DM/Euro nachrichtlich einen Kurs für die Deutsche Mark berechnen und veröffentlichen. Auch eine direkte

[6] Der Umstellungskurs bei Konten und Verträgen in Deutscher Mark sollte jedoch wie in Deutschland 1,95583 DM/Euro betragen. Es muß juristisch sichergestellt werden, daß ein eventueller Umtauschkurs für Bargeld von 2 DM/Euro nicht für Konten und Verträge in Deutscher Mark gilt.

[7] Vgl. Resolution Nr. 13-135/3731-5528 vom 12. September 2001 der Nationalbank der Ukraine.

Veröffentlichung des Umstellungskurses von 1,95583 DM/Euro wäre denkbar. Dank dieser Maßnahmen kann eine effektive Obergrenze von 5% für den DM-Euro-Bargeldumtausch erzielt werden, die jedoch nicht zur Bildung eines Preiskartells durch die Banken und Wechselstuben mißbraucht werden kann. Eine allgemeine Preisregulierung (5% Obergrenze) eignet sich kaum für die Festlegung eines Kartellpreises für einen speziellen Fall (DM-Euro-Bargeldumtausch).

Alle vorgeschlagenen Maßnahmen sollten, wie bereits erwähnt, für einen begrenzten Zeitraum gelten. Wir schlagen den 15. März 2002 als letzten Tag für die Sonderstellung des DM-Euro-Bargeldumtauschs vor. Danach soll keine weitere Regulierung durch die NBU stattfinden. Diese zeitliche Beschränkung soll die DM-Halter dazu bewegen, relativ schnell den Umtausch vorzunehmen, um sich die günstigen Konditionen zu sichern. Die Zeitbeschränkung ist demnach ein wichtiges Instrument, um eine zügige Umstellung, die Realisierung von Größenvorteilen und eine effiziente Umstellung zu erzielen.

Alle Maßnahmen und Beschlüsse der Nationalbank im Zusammenhang mit der DM-Euro-Umstellung hinsichtlich Bargeld, Konten und Verträge sollten mit Hilfe einer effektiven Informationskampagne der gesamten Bevölkerung bekannt gemacht werden.[8] Dabei sollte erstens auf die unterschiedliche Behandlung von Bargeld einerseits und Konten und Verträgen andererseits hingewiesen werden. Zweitens ist deutlich zu machen, daß auch nach dem 15. März der Umtausch von DM-Scheinen prinzipiell möglich ist, auch wenn dieser höchstwahrscheinlich mit höheren Kosten verbunden sein wird. Drittens ist zu betonen, daß DM-Halter das Anfallen von Umtauschmargen durch Einzahlungen auf eventuell vorhandene DM-Konten komplett vermeiden können.

5. Zusammenfassung

Eine effiziente, zügige und gerechte DM-Euro-Bargeldumstellung in der Ukraine liegt im Interesse der Regierung und der Nationalbank. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Nationalbank ernsthaft prüfen, ob ein Frontloading mit Euro-Noten durch die Europäische Zentralbank nicht sinnvoll wäre. Darüber hinaus sollte die NBU bis zum 15. März 2002 eine Sonderstellung des Umtauschs von DM- in Euro-Noten vornehmen, ohne jedoch eine Obergrenze für die Umtauschmarge zu bestimmen. Statt dessen sollte die Nationalbank zunächst versuchen, ein fester Umtauschkurs von 2 DM/Euro mit den Geschäftsbanken und Wechselstuben zu vereinbaren. Sollte diese bindende freiwillige Vereinbarung nicht zustande kommen, dann sollte die Gültigkeit der allgemeinen Begrenzung von Umtauschmargen von 5% für den DM-Euro-Bargeldumtausch gesichert werden.

R.G., Oktober 2001
Lektor: V.V.

[8] Dies gilt insbesondere für die ehemaligen Zwangsarbeiter, die bis zum Jahresende ihre Entschädigungszahlungen in Deutscher Mark erhalten werden.