

Dennig, Ulrike

Article — Digitized Version

Die Finanzstruktur in den neuen Bundesländern

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dennig, Ulrike (1991) : Die Finanzstruktur in den neuen Bundesländern, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 3, pp. 125-131

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136735>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Ulrike Dennig

Die Finanzstruktur in den neuen Bundesländern

Mit der deutsch-deutschen Währungsunion und der Vollendung der deutschen Einheit hat im Bereich der ehemaligen DDR auch im Finanzwesen ein tiefgreifender Umstrukturierungsprozeß eingesetzt. Wie hat sich die Finanzstruktur in den fünf neuen Bundesländern entwickelt? Welche Auswirkungen auf den gesamtdeutschen Bankenwettbewerb zeichnen sich ab?

Die Bankenlandschaft der DDR begann sich bereits ab Anfang 1990 zu wandeln, also lange bevor Währungsunion und Vereinigung beschlossen und per 1. Juli und 3. Oktober 1990 konkretisiert wurden. Veränderungen setzten im Finanzbereich somit früher ein und sind inzwischen weiter fortgeschritten als in anderen Wirtschaftsbereichen. Zwar ist die Umgestaltung auch hier noch keineswegs beendet, gleichwohl läßt sich die neue Struktur bereits erkennen und beurteilen. Diese Beurteilung ist nicht nur deshalb von besonderem wissenschaftlichen Interesse, weil es ein planwirtschaftliches Finanzsystem in ein marktwirtschaftliches umzugestalten gilt, sondern auch weil es um eine abrupte Marktvergrößerung geht, die außerordentlich günstige Voraussetzungen für wettbewerbspolitische Strukturverbesserungen beinhaltet. Die Erfahrungen in den neuen Bundesländern sind daher auch im Hinblick auf den entstehenden EG-Finanzbinnenmarkt von Interesse.

Wie beurteilt man nun aber Bankstrukturen und deren Veränderung? Kommt es auf das Erreichen bestimmter formaler Ziele, auf die Art der Veränderung oder die Qualität der Ergebnisse an? Auf anerkannte Optimalitätskriterien kann nicht zurückgegriffen werden. Der Vorgang totaler Umstrukturierung ist bisher einmalig. Das von DDR- und Bundesregierung verfolgte Umstrukturierungsziel bestand auch gar nicht darin, ideale oder optimale Ergebnisse zu bewirken. Alle Anstrengungen liefen nur darauf hinaus, gleichartige Finanzstrukturen wie in der Bundesrepublik herzustellen, und das so schnell und friktionslos wie möglich. Deshalb sollen die bisherigen Veränderungen bis Ende 1990 zunächst auch nur an diesem relativ bescheidenen Ziel gemessen werden. Untersucht wird also, ob und wie sich die Finanzstruktur der frü-

heren DDR an die der Bundesrepublik angenähert und ob sich der gesamtdeutsche Finanzwettbewerb dabei wenigstens nicht verschlechtert hat.

Die Untersuchung beginnt damit, die Ausgangslage des DDR-Finanzsystems 1989 zu skizzieren, um daran dann den Aufgabenumfang der beabsichtigten Struktur-anpassung zu bestimmen. Auf dieser Grundlage wird anschließend überprüft, inwieweit die bisherigen formalen Strukturveränderungen und die neuen Wettbewerbsstrukturen dem Anpassungsziel wirklich gerecht werden.

Ausgangslage der DDR-Bankenstruktur

Auf den ersten Blick wies das Bankensystem der DDR 1989 noch gewisse, auf gemeinsame Traditionen vor 1945 zurückzuführende, Ähnlichkeiten mit dem der Bundesrepublik auf. Es gab eine Notenbank – Staatsbank genannt –, es gab mehrere Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen, und alle diese Kreditinstitute tätigten sowohl Einlagen- als auch Kreditgeschäfte und wickelten den Zahlungsverkehr ab. Diese Ähnlichkeiten beschränkten sich allerdings auf grobe Äußerlichkeiten. In Wirklichkeit stand die Bankenstruktur der DDR inzwischen in völligem Gegensatz zu der der Bundesrepublik gemäß dem Gegensatz zwischen zentralplan- und marktwirtschaftlichem Ordnungssystem. Die Unterschiede können kaum größer sein.

Schon aus Zahl und Aufteilung der Niederlassungen gemäß Übersicht 1 läßt sich eine starke Zentralisierung des Finanzwesens ablesen. Berücksichtigt man ferner die größere Unselbständigkeit der Sparkassen und Genossenschaften der DDR und die feste Kontrolle der bäuerlichen Handelsgenossenschaften durch die Bank für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft (BLN), so besaß die DDR 1989 eigentlich nur sechs unterschiedliche Kreditinstitute. Dies waren die Staatsbank, die Bank für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft, die Deutsche Außenhandelsbank AG (DABA), die Genossenschaftskassen für Handwerk und Gewerbe, die Sparkassen und die Postsparkassen. Im Vergleich dazu standen den Bank-

Dr. Ulrike Dennig ist Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Monetäre Analysen, Grundsätze der Geldpolitik in der Abteilung Konjunktur, Geld und öffentliche Finanzen des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

kunden der Bundesrepublik 321 Universalbanken, 178 Spezialbanken, 3000 Kreditgenossenschaften und fast 600 Sparkassen zur Verfügung. Bezieht man Postsparkassen mit ein, dann war die filialmäßige Bankversorgung der DDR mit 1 : 891 im Vergleich zu 1 : 993 in der Bundesrepublik nicht schlechter. Die Bevölkerung wurde aber hauptsächlich über „Kassen“ versorgt, nicht über Banken (siehe Übersicht 1). Auch durfte kein Unternehmen oder Haushalt „sein“ Kreditinstitut frei wählen.

Jedem Unternehmen und jedem Haushalt war eine bestimmte Kontonummer und ein bestimmtes Kreditinstitut zugeordnet. Volkseigene Betriebe und Kombinate der In-

dustrie, des Bauwesens, Verkehrs und Binnenhandels hatten sich an die Staatsbank zu wenden, solche der Land-, Forst- und Nahrungsgüterwirtschaft an die Bank für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft und genossenschaftlich organisierte Handwerker, Handels- und Gewerbetreibende an die Genossenschaftskassen. Für private Handwerksbetriebe und alle Privathaushalte waren Sparkassen zuständig, für Außenhandelsunternehmen nur die Deutsche Außenhandelsbank AG¹. Frei blieb allein die meldepflichtige Inanspruchnahme der Postsparkasse. Entsprechend war jedes Kreditinstitut auf bestimmte Kunden und Leistungen festgelegt. Wettbewerb war absichtlich ausgeschaltet. Übersicht 1 zeigt, daß diese Spezialisierung eine Konzentration des Kreditgeschäfts bei der Staatsbank und eine des Einlagengeschäfts bei Sparkassen bewirkte. So entfielen 1989 in der DDR 81% aller Einlagen auf Sparkassen, in der Bundesrepublik knapp 40%. Dagegen wurden 80% des DDR-Kreditvolumens von der Staatsbank verwaltet, aber nur 4% von Sparkassen. DDR-Sparkassen waren also keine vollwertigen Kreditinstitute, sondern nur Einlagen-Sammelstellen.

Überhaupt war das Angebot an Finanzierungsinstrumenten in der DDR stark begrenzt. Privatpersonen wie Unternehmen standen nur ein Geldanlageinstrument und jeweils drei Kreditarten zur Verfügung. Geldkapital konnte zu Einheitszinsen von 3,25% nur per Girokonto oder Sparbuch gebildet werden². An Privatkrediten gab es für Rentner einen Teilzahlungskredit, für junge Eheleute einen Wohnungsraumbeschaffungs- und -ausstattungskredit und ansonsten noch den Wohnungsbaukredit. Unternehmen konnten Grundmittelkredite für Investitionen und Umlaufmittelkredite beantragen. Bei unvorhersehbaren Liquiditätseingüssen gab es dann nur noch den Zusatzkredit. In jedem Fall waren Kredite immer an ganz bestimmte Tatbestände gebunden. Der Zins war staatlich vorgeschrieben und nicht Gegenstand von Verhandlungen. Lediglich bei Zahlungsverzugszinsen hatten Banken einen gewissen Festsetzungsspielraum.

In der DDR fehlten aber nicht nur finanzgeschäftliche Alternativen innerhalb des Bankensystems, es fehlten auch Alternativen zum Bankensystem. Ein Handel mit Wertpapieren und ein Kapitalmarkt waren mit dem plan-

Übersicht 1
Bankenstruktur der Bundesrepublik
und der DDR im Jahr 1989

	Zahl der Institute	Zahl der Gesch.-stellen	Einlagen von Nichtb. in %	Kredite an Nichtbanken in %
BUNDESREPUBLIK				
1. Geschäftsbanken	321	6 607	21,9	25,7
davon: Großbanken	(6)	(3 116)	(11)	(10)
Regionalbanken	(169)	(2 990)	(10)	(13)
Privatbanken	(86)	(94)	(1)	(2)
Fil. ausl. Banken	(60)	(407)	(0,3)	(1)
2. Kreditgenossensch.	3 227	19 048	20,4	14,5
3. Sparkassen	594	18 172	39,5	35,0
4. Spezialbanken	178	331	15,4	23,7
5. Postsparkassen	1	17 927	2,8	1,1
Zahl insgesamt	4 321	62 085		
Einwohner/Filiale		993		
Einw./Fil. o. Postsp.		1 397		
Wert insges. in %			100,0	100,0
in Mrd. DM			2 098,8	2 608,0
DDR				
1. Geschäftsbanken	3	539	8,4	92,9
davon: Staatsbank*	(1)	(338)		(80,0) ^b
DABA	(1)	(26)		(5,0) ^b
BLN	(1)	(175)	(8,4)	(7,9) ^b
2. Genossenschaftskassen	371	2 559	6,9	3,1
davon: f. Handel u. Gew.	(98)	(178)	(6,7)	(3,0) ^b
Bäuerl. Handelsg.	(272)	(2372)	(0,2)	(0,1) ^b
Bahnsparbanken	(1)	(9)		
3. Sparkassen	196	3 296	81,2	4,0 ^b
4. Postsparkassen	1	12 000	3,5	
Zahl insgesamt	571	18 394		
Einwohner/Filiale		891		
Einw./Fil. o. Postsp.		2 564		
Wert insges. in %			100,0	100,0
in Mrd. DM			159,7	418,3

*Die Staatsbank wird wegen ihrer Dominanz im Kreditgeschäft hier statistisch als Geschäftsbank geführt.

^bGeschätzt.

Quellen: Für die Bundesrepublik: Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Tab. III.26.b.; Deutsche Bundesbank: Statistische Beihefte, Reihe 1, Tab. 1; für die DDR: Günter Ashauer: Das Bankwesen in der Deutschen Demokratischen Republik, in: Sparkasse, H. 1, 1990, S. 9; Statistisches Bundesamt: DDR 1990 – Zahlen und Fakten, März 1990; eigene Schätzungen.

¹ Vgl. Borek D. Severa: Das Bankwesen in der DDR, in: Die Bank, H. 8, 1979, S. 379 ff.; Rosemarie Hübner: Die Struktur des Bankensystems und die Sparkassen in der DDR, in: Sparkasse, H. 8, 1986, S. 347 ff.; Jürgen Stein: Banken-System der DDR vor dem Umbruch, in: Die Bank, H. 2, 1990, S. 78; Günter Ashauer: Das Bankwesen in der Deutschen Demokratischen Republik – Struktur, Funktionen, Perspektiven, in: Sparkasse, H. 1, 1990, S. 10 ff.; Hans-Joachim Lotze: Radikale Neugestaltung von Währungsordnung, Bankensystem und Kreditwesen, in: Peter Hofmann, Kurt Stingl (Hrsg.): Marktwirtschaft in der DDR – Chancen und Herausforderungen, Berlin 1990, S. 67.

² Vgl. Borek D. Severa: Das Bankwesen in der DDR, a.a.O., S. 382.

wirtschaftlichen Ordnungssystem nicht vereinbar. Aber auch Nichtbanken-Finanzintermediäre, wie z. B. Bausparkassen und Finanzierungsgesellschaften, gab es in der DDR nicht. Selbst direkte Kreditbeziehungen zwischen Wirtschaftsunternehmen waren verboten, der Wechsel als Finanzinstrument abgeschafft. Während in der Bundesrepublik 1989 überhaupt nur 45% der Geldvermögen bei Kreditinstituten angelegt und lediglich 59% der Kredite dort aufgenommen wurden, aber 18 bzw. 17% auf dem Kapitalmarkt, ferner 17 bzw. 8% bei Nichtbanken-Finanzintermediären und jeweils etwas über 8% direkt im Unternehmenssektor, konzentrierte sich in der DDR das gesamte Finanzgeschäft auf Kreditinstitute³.

Dominierende Staatsbank

Ein weiteres Spezifikum der DDR-Finanzstruktur war der rein öffentliche Charakter der Kreditinstitute. Gemäß Artikel 12 der DDR-Verfassung war privatrechtliches Eigentum an einer Bank unzulässig. Auch besaß der Staat das ausschließliche Recht der Abwicklung von Bankoperationen⁴. Damit waren alle Kreditinstitute unmittelbarer Bestandteil des Staatsapparates. Die privatrechtliche Form mancher Institute täuscht. Die Deutsche Außenhandelsbank AG besaß zwar alle Organe privatwirtschaftlicher Aktiengesellschaften des Westens: eine Hauptversammlung, einen Aufsichtsrat und einen Vorstand. Da sich aber alle Inhaberaktien im Besitz des Staates befanden und der Präsident der Staatsbank Vorsitzender des Aufsichtsrates der Deutschen Außenhandelsbank AG war, blieb die Eigenständigkeit gleichwohl gering. Auch die genossenschaftlich und damit privatwirtschaftlich organisierten Banken hatten gemäß verordneter Satzung nicht die Interessen ihrer Mitglieder zu erfüllen, sondern die von Partei und Regierung⁵. Die öffentlich-rechtlichen Sparkassen waren seit 1974 der Staatsbank direkt unterstellt. Außerdem waren alle Kreditinstitute in ihrer Geschäftstätigkeit streng an Weisungen der Staatsbank gebunden⁶.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Staatsbank selbst den wesentlichsten Teil des Bankensystems aus-

machte. Sie allein versorgte die privilegierten Industrie-, Bau-, Verkehrs- und Handelsbereiche mit Krediten. Sie dominierte den gesamten Bankensektor sowohl als Geschäftsbank, als zentrales Bankenaufsichtsamt, als geld- und finanzpolitische Instanz der Erstellung und Durchsetzung des zentralen Kreditplanes als auch einzige zentrale Zahlungsausgleichsstelle⁷. Andererseits war die Staatsbank trotz ihrer Dominanz keineswegs autonom in der Ausführung ihrer Aufgaben. Sie war selbst an Weisungen der Volkskammer und des Staatsrats der DDR gebunden. Der Staatsbank-Präsident war dem Ministerratsvorsitzenden sogar persönlich rechenschaftspflichtig. Auch war die geldpolitische Eigenständigkeit der Staatsbank schon deshalb gering, weil sie verpflichtet war, alle Finanzierungsdefizite des Staatssektors zu decken⁸.

Zusammenfassend läßt sich die Andersartigkeit des DDR-Finanzsystems äußerlich an der formalen Einstufigkeit im Vergleich zur Dreistufigkeit in der Bundesrepublik, bestehend aus Notenbank, regionalen Zentralinstituten und Einzelbanken festmachen. Kennzeichnender ist aber der qualitative Unterschied: der fehlende Wettbewerb, die Konzentration aller finanziellen Aufgaben bei der Staatsbank, die verwaltungstechnische Funktion von Staatsbank und Kreditinstituten, die entsprechend keine Banken im Sinne eigenständiger Geldschöpfung wie Losgrößen-, Fristen- und Risikotransformation waren⁹. Deutlich wird, daß die Umwandlung des planwirtschaftlichen Finanzsystems der DDR in ein marktwirtschaftliches keine kleine, rein formale Aufgabe ist, sondern grundlegender qualitativer Veränderungen bedarf.

Die Anpassungsaufgabe

Nachdem Anpassungsziel – Angleichung der DDR-Finanzstrukturen an die der Bundesrepublik – und Ausgangssituation geklärt sind, steht auch die Anpassungsaufgabe dem Prinzip nach fest. Formal war das ursprüngliche DDR-Bankensystem zu dezentralisieren, zu despezialisieren, funktionell, instrumentell und marktbezogen zu erweitern sowie die Einzelinstitute zu privatisieren und zu verselbständigen. Dazu gehörte auch die Beseitigung der Dominanz der Staatsbank und die Übertragung

³ Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Mai 1990, S. 54.

⁴ Gemäß Art. 12 der DDR-Verfassung.

⁵ Vgl. Jürgen Stein: Banken-Systeme der DDR, a.a.O., S. 76; Borek D. Severa: Das Bankwesen in der DDR, a.a.O., S. 383; Rosemarie Hübner: Die Struktur des Bankensystems ..., a.a.O., S. 347; Wolfgang Titz: Die Deutsche Außenhandelsbank AG der DDR – eine juristische Untersuchung unter Berücksichtigung der Wirtschaftsordnung der DDR, Diss., Köln 1972, S. 131; Horst Reichardt: Die D-Mark in Ost und West, in: Kreditwesen, H. 24, 1990, S. 1226 ff.

⁶ Vgl. z.B. Rainer Voigt: Die D-Mark in Ost und West, in: Kreditwesen, H. 24, 1990, S. 1218.

⁷ Vgl. z.B. Hans E. Büschgen: Bankbetriebslehre, 2. Aufl., Wiesbaden 1989, S. 6 ff.; Stephen M. Goldfeld, Lester V. Chandler: The Economics of Money and Banking, 9. Aufl., New York u.a. 1986.

⁸ Vgl. Marlies Samtlebe: Finanzielle Leistungserstellung und finanzielle Leistungen von Geschäftsbanken in Zentralverwaltungswirtschaften sowjetischen Typs – Dargestellt am Beispiel einer Kreisfiliale der Staatsbank der DDR, Diss., Göttingen 1981, S. 57 ff.; Ursula Fox: Bankbetriebe als Teil des finanziellen Sektors der DDR, in: H.-D. Deppe (Hrsg.): Bankbetriebliches Lesebuch, Stuttgart 1978, S. 184 ff.; Günter Ashauer: Das Bankwesen in der Deutschen Demokratischen Republik, a.a.O., S. 8 ff.

⁹ Vgl. Gesetz über die Staatsbank der DDR vom 19. 12. 1974, in: Gesetzblatt der DDR, T.I.Nr. 62, S. 580 ff.; Bernhard von Schubert: Bankensysteme in unterschiedlichen Wirtschaftsordnungen – ein Beitrag zur Diskussion des Wirtschaftsordnungsmodells von Ota Sik, Diss., St. Gallen 1982, S. 72 ff.; Wolfgang Titz: Die Deutsche Außenhandelsbank AG der DDR, a. a. o., S. 42 ff. und S. 70; Herbert Mück: Die Rolle der Banken im Außenhandel der DDR, in: Sparkasse, H. 4, 1978, S. 130 ff.

der fiskalischen, geldpolitischen, aufsichtspolitischen und geschäftspolitischen Funktionen auf jeweils getrennte, sich gegenseitig kontrollierende Institutionen. Die größte qualitative Aufgabe bestand aber in der Bildung effizienter Märkte mit gesundem Wettbewerb.

Ein solch umfassender Anpassungsprozeß läßt sich nicht von einem Tag auf den anderen bewerkstelligen. Es bietet sich eine stufenweise Vorgehensweise an. Dabei ist zu berücksichtigen, daß der Finanzbereich nur ein Teilbereich des gesamten wirtschaftlichen und politischen Systems ist und damit abhängig von dortigen Entwicklungen. Ein weiteres Problem besteht darin, daß zwar die formalen Veränderungen, nicht aber die institutionellen Veränderungen stufenweise vollzogen werden können. Während das marktwirtschaftliche System z. B. auf Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaftssubjekte aufbaut, und dies durch Eigentumsrechte, Vertragsfreiheit und Rechtssicherheit abstützt, bedarf es in der Planwirtschaft dieser Voraussetzungen nicht. Andererseits sind aber halb markt- und halb planwirtschaftlich organisierte Institutionen nicht funktionsfähig¹⁰. Das bedeutet aber auch, daß eine vollständige institutionelle Umstrukturierung am Anfang des Anpassungsprozesses stehen muß.

Des weiteren erscheint eine Privatisierung erst nach erfolgter Entflechtung und Dezentralisierung wettbewerbspolitisch zweckmäßig. Da das Finanzsystem der DDR nur Banken kennt, bietet sich ein Ausbau des Kreditmarktes vor dem des Kapitalmarktes an. Funktionsfähige Kapitalmärkte bedürfen außerdem einer vermögensstarken und produktionskräftigen regionalen Kundschaft, die in der DDR erst entstehen muß. Schließlich wäre es aus lerntechnischen Gründen sinnvoll gewesen, Finanzmärkte und Wettbewerb noch in der geschlossenen DDR-Wirtschaft entstehen zu lassen. Entsprechend hätte sich mindestens eine vierstufige Veränderung des DDR-Finanzsystems angeboten, die nacheinander eine Dezentralisierung, Privatisierung, Marktausweitung und schließlich Marktöffnung – erst zur Bundesrepublik und dann weltweit – beinhaltet hätte. Diese Stufung hätte aber zwangsläufig auch bedeutet, daß die monetäre wirtschaftliche und politische Vereinigung erst in der vierten und letzten Stufe verwirklicht worden wäre.

Der formale Veränderungsprozeß

Die DDR-Finanzstruktur hat sich im Laufe des Jahres 1990 tatsächlich stufenweise verändert, aber nicht in vier längerfristigen, sondern in drei sehr kurzen Stufen. Dabei

erfolgte die Hauptumstrukturierung mit der vorgezogenen Währungsunion schlagartig am 1. Juli. Zur Vorbereitung auf die Marktwirtschaft und weltweite Öffnung blieben so jeweils nur drei Monate Zeit. Diese Eile war politisch gesehen zweifellos notwendig, mußte aber Friktionen provozieren.

Die erste Umstrukturierungsphase begann Anfang 1990. Ab Januar war der Präsident der Staatsbank nicht mehr Mitglied des neuen Ministerrats. Es gingen allerdings noch drei Monate Zeit verloren, bevor die Volkskammer am 8. März das „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Staatsbank der DDR aus dem Jahre 1974“ per 1. April verabschiedete und so erste Schritte einleitete. Das Gesetz beinhaltete die Entflechtung der Staatsbank, die Schaffung selbständiger Geschäftsbanken mit unterschiedlichen Eigentumsformen und die Absichtserklärung marktwirtschaftlicher Tätigkeit, also die Stufe 1 unseres Stufenplanes.

Die Entflechtung der Staatsbank erfolgte, indem der Geschäftsbankenteil aus der Staatsbank herausgelöst und mit allen Zweigstellen in die neu geschaffene „Deutsche Kreditbank AG (Ost)“ eingebracht wurde. Neu gegründet wurden gleichzeitig das „Berliner Stadtkontor (Ost)“, eine Verkehrsbank, eine Postbank und eine Berliner Reise- und Touristenbank. Die „Deutsche Handelsbank AG“ (DHB), Teilinstitut der Staatsbank, blieb als eigenständige Bank erhalten. Die Entflechtung bedeutete folglich zunächst nicht viel mehr, als daß aus dem Geschäftsbankenbereich der Staatsbank sechs neue staatliche Banken entstanden.

Die Dezentralisierung der Sparkassen und Genossenschaftskassen beinhaltete auch nicht die Schaffung konkurrenzfähiger Einzelinstitute, sondern die Festigung öffentlich-rechtlicher Verbandsstrukturen nach westdeutschem Muster. So wurde am 20. März ein „Sparkassenverband DDR“ gegründet und unter Verwendung bundesdeutscher Mustersatzungen begonnen, die Stadt- und Kreissparkassen in kommunale Sparkassen umzugestalten. Der „Verband der Kreditgenossenschaften DDR“ wurde am 20. April neu geschaffen. Gleichzeitig wurden städtische Mitgliedsinstitute in Volksbanken umgewandelt und landwirtschaftliche Genossenschaftskassen in Raiffeisenbanken, die sich zu acht Raiffeisen-Verbänden zusammenschlossen. Die Bank für Land- und Nahrungsgüterwirtschaft wurde noch vor dem 1. Juli zur Stärkung der Kreditgenossenschaften in die öffentlich-rechtliche „Genossenschaftsbank Berlin“ umgewandelt. Eine Integration in westdeutsche Verbands- und Abwicklungsstrukturen wurde vorbereitet. Die erste Phase der Umgestaltung beinhaltete so schon eine sehr weitgehende organisatorische Angleichung der Spar- und Genossenschaftsbereiche. Von marktwirtschaftlicher Tätigkeit und

¹⁰ Vgl. z.B. Norbert Kloten: Transformation einer zentralverwalteten Wirtschaft in eine Marktwirtschaft, in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 1 vom 4. 1. 1991.

Wettbewerb konnte allerdings noch keine Rede sein. Dafür fehlten noch alle institutioneilen Voraussetzungen.

Zweite Phase

Dies änderte sich in der zweiten Phase der Umstrukturierung, die mit dem 1. Juli, dem Tag der Währungsunion, begann. Sie brachte nicht nur eine Währungsreform und die Übertragung währungs- und aufsichtspolitischer Kompetenzen auf die Deutsche Bundesbank und das westdeutsche Bankenaufsichtsamt für das Kreditwesen. Es wurden auch alle marktwirtschaftlichen und den Kreditsektor betreffenden Gesetze der Bundesrepublik – wie das Kreditwesengesetz, das Hypothekengesetz, das Depotgesetz, das Gesetz über Bausparkassen, über Kapitalgesellschaften und über Pfandbriefe – voll übernommen¹¹. Gleichzeitig begannen westdeutsche Banken, ihr Geschäft in die DDR auszudehnen und staatliche Banken mit Zweigstellen und Personal zu übernehmen und zu privatisieren. In dieser zweiten Phase wurden folglich die Stufen 2, 3 und teilweise auch 4 unseres Stufenplanes (Privatisierung, Marktausweitung, Marktöffnung) alle auf einmal zusammen mit dem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem durchgesetzt. Für eine Phase sukzessiver Vorbereitung auf die Marktwirtschaft blieb keine Zeit.

Privatisiert wurde per 2. Juli zuerst die Deutsche Kreditbank AG. Westdeutsche Großbanken hatten sich schon seit Anfang des Jahres um die Übernahme des Filialnetzes und des Personals bemüht. Die Dresdner Bank, die am 18. 12. 1989 ihre erste Repräsentanz in Dresden eröffnete, besaß bis Juli 62 Filialen der Deutschen Kreditbank AG mit 3500 Beschäftigten und war insgesamt mit 85 Filialen in der DDR vertreten. Die Deutsche Bank erwarb den größeren Restanteil dieser DDR-Bank mit 119 Geschäftsstellen und über 8000 Angestellten und hatte ab Juli noch weitere 20 Filialen in der DDR. Verkauft wurde später auch die Deutsche Handelsbank AG. Zunächst interessierte sich die Berliner Handels- und Frankfurter Bank (BHF-Bank) dafür, dann bekam im November die BfG-Bank den Zuschlag. Aber nicht alle Bankinstitute der früheren Staatsbank wurden Privatbanken. Die Deutsche Außenhandelsbank AG wurde von der Westdeutschen Landesbank übernommen und damit eine öffentlich-rechtliche Bank des Sparkassensektors. Das Berliner Stadtkontor ging mit 17 Filialen an die im Mehrheitsbesitz der Stadt Berlin befindliche Berliner Bank. Die übrigen Banken blieben staatliche Spezialinstitute. Die DDR-Regierung versäumte es, in diesem recht begrenzten Privatisierungsprozeß eine breite Streuung sicherzustellen.

Nach Inkrafttreten der Währungsunion konnten westdeutsche Banken allerdings auch ohne Bankaufkäufe in der DDR tätig werden. Die Commerzbank gründete in Kürze 30 eigene, teils mobile und provisorische Niederlassungen. Aber auch andere Banken waren ab Juli in der DDR präsent: die Bayerische Vereinsbank und die Bayerische Hypothekenbank mit je 20 Filialen, die BHF-Bank mit vier, die Vereins- und Westbank mit drei und die BfG-Bank mit zwei Filialen. Auch die Landesbanken waren mit zwölf Niederlassungen und 15 Repräsentanzen vertreten. Allerdings entstand bisher keine einzige ganz neue ostdeutsche Privatbank. Die Bankenstrukturanpassung erfolgte nur durch Übernahme und völlige Integration seitens westdeutscher Banken. Auch Sparkassen und Kreditgenossenschaften bedienten sich in starkem Maße westdeutscher Management-Hilfen. Die zentrale Liquiditätsverwaltung und Zahlungsabwicklung ostdeutscher Sparkassen übernahm die Deutsche Girozentrale/Deutsche Kommunalbank in Berlin (West), die der Kreditgenossenschaften übernahm die Deutsche Genossenschaftsbank Frankfurt/Main. Sie hatte die Deutsche Genossenschaftsbank Berlin inzwischen übernommen. Geld- und Kapitalmarktfunktionen mußten ebenfalls von westdeutschen Institutionen übernommen werden. An einer ostdeutschen Börse fehlt es noch.

Diese äußerst schnelle Integration konnte nicht ohne entwicklungshemmende Friktionen verlaufen. Sie traten bei der Zahlungsabwicklung am deutlichsten zutage. Die Umstellungsanträge, zusätzliche Ein- und Auszahlungen, Umbuchungen und Umrechnungen waren neben neuen Finanzierungsgeschäften zu bearbeiten. Verzögerungen von bis zu sechs Wochen entstanden nicht nur aufgrund geschäftsmäßiger Überlastungen, sondern insbesondere aufgrund technischer Probleme¹². Auch stabilitätspolitische Probleme wurden sichtbar. Sie traten hauptsächlich im Refinanzierungs- und Eigenkapitalbereich der Banken auf. Die Refinanzierung der Banken mußte ab Juli am freien Geldmarkt erfolgen, ohne daß DDR-Banken über entsprechende Instrumente auf der Basis von Wechselgeschäften verfügten. Die Bundesbank sah vorübergehend Sonderregelungen vor. Auch bei der Bankenaufsicht mußten anfänglich Konzessionen eingeräumt werden. An das Eigenkapital zu knüpfende Sicherheitsregeln waren kaum einzuhalten, da es an Eigenkapital fehlte. Im Einigungsvertrag wurde Geldinstituten dann eine verzinsliche Ausgleichsforderung zur Auf-

¹¹ Vgl. Vertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 63, 1990, S. 517 ff.

¹² Vgl. Johannes Hergersberg: Bargeldloser Zahlungsverkehr mit der DDR, in: Sparkasse, H. 7, 1990, S. 800 ff.; Henner Walkhoff: Aktuelles zum bargeldlosen Zahlungsverkehr mit der DDR, in: Sparkasse, H. 9, 1990, S. 411 ff.; o.V.: Technische und organisatorische Aspekte der Währungsunion mit der Deutschen Demokratischen Republik, in: Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Nr. 10, Oktober 1990, S. 25 ff.

füllung des Eigenkapitals auf 4% der Bilanzsumme zuge- sagt¹³. Zur Zeit liegen Eröffnungsbilanzen der ostdeut- schen Kreditinstitute allerdings noch nicht vor. Auch müs- sen deutsche Privatbanken eine Eigenkapitalquote von 5,6% aufweisen, die aufgrund von EG-Richtlinien bis 1993 auf 8% angehoben werden muß.

Angesichts dieser Schwierigkeiten fragt es sich, ob die schnelle weltweite Öffnung der Finanzmärkte mit der Einigung per 3. Oktober in der dritten Anpassungsphase die Situation nicht weiter verschärft. Mit dem Einigungs- vertrag unterwarf sich die DDR ohne Übergangsregelun- gen im Finanzbereich allen bisherigen EG-Vereinbarun- gen und 1993 wirksam werdenden Binnenmarktregelun- gen¹⁴. Schon seit Oktober konnten so neben westdeut- schen auch alle europäischen Banken in Ostdeutschland tätig werden. Daß es bis Ende des Jahres nur einzelne waren, mag am noch fehlenden Exportgeschäft liegen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die for- male Anpassung und Integration der DDR-Finanzstruktu- ren bereits innerhalb nur eines halben Jahres vollzogen wurde. Unter den politischen Gegebenheiten wäre eine andersartige Stufung oder schnellere Anpassung kaum denkbar. Eine Abschottung zur EG wäre nur unter Hin- auszögerung der Vereinigung möglich gewesen. Friktionen und Ineffizienzen sind deshalb als vorübergehende Kosten der schnellen Vereinigung anzusehen. Stabili- tätspolitisch mag es noch ein Glück sein, daß Produktion und Investitionen erst langsam anlaufen und das Finanz- system nicht noch stärker strapazieren. Die äußerst schnelle formale Anpassung bedeutet gleichwohl nicht, daß auch die qualitative, die wettbewerbspolitische An- passung schon vollzogen wurde.

Die neue Wettbewerbsstruktur

Die Art der Dezentralisierung und Privatisierung der staatlichen DDR-Banken übte 1990 noch immer einen starken Einfluß auf die Wettbewerbsstruktur im Finanz- wesen Ostdeutschlands aus. Sie prägte sowohl das Ver- hältnis der drei Bankenbereiche als auch der Einzelinsti- tute zueinander. Das dabei verfolgte Konzept einer gleichzeitigen starken Stützung der öffentlich-recht- lichen Bankenbereiche wie auch westdeutscher Groß- banken im Privatisierungsprozeß bleibt wettbewerbspoli- tisch inkonsequent.

Übersicht 2 verdeutlicht die Veränderung des Bank- gruppenwettbewerbs in der früheren DDR und in Gesamt- deutschland im Vergleich zur früheren Bundesrepublik.

¹³ Vgl. o.V.: Der Einigungsvertrag, München 1990, S. 1090.

¹⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die Gemein- schaft und die Deutsche Einigung, Band I bis III, Vorschläge für Rechts- akte, KOM (90) 400 endg., Brüssel, den 31. 8. 1990.

Die Relation der Filialzahlen verschob sich in der DDR gegenüber dem Vorjahr zugunsten der Banken. Sie ist mit 9:41:50 Ende 1990 aber immer noch deutlich ungleichge- wichtiger als in der Bundesrepublik mit 15:43:42. Im Kre- ditgeschäft veränderte sich die ostdeutsche Struktur im Vergleich zum Vorjahr zwar zugunsten von Kreditgenos- senschaften und Sparkassen, aber 87% (statt vorher 93%) des Kreditvolumens entfallen immer noch auf Ban- ken, die nicht mehr Staatsbanken sind. Auch die gesamt- deutsche Struktur hatte sich 1990 zugunsten der Banken (mit 38% Anteil am Kreditgeschäft im Vergleich zu 34% der früheren Bundesrepublik) verändert. Berücksichtigt man, daß sich das gesamtdeutsche Geschäftsvolumen durch die Einigung nur um 8% erhöhte, das der Banken aber um 18%, dann wird noch deutlicher, daß die Banken im Gruppenwettbewerb einen großen Vorsprung gewon- nen haben.

Auch innerhalb der Geschäftsbankengruppe hat sich das Wettbewerbsungleichgewicht verstärkt. Obgleich die Bankdaten der früheren DDR nicht nach Bankengrößen aufgeschlüsselt werden, kann angesichts einer Domi- nanz der drei Großbanken bei den Bankstellen (Anteil über 60%) davon ausgegangen werden, daß rund 75% des gesamten Kreditgeschäfts der früheren DDR zur Zeit auf westdeutsche Großbanken entfällt. Der Großbanken- anteil am Kreditgeschäft der Geschäftsbankengruppe beträgt damit rund 85%, während er in der Bundesrepu- blik nur rund 40% ausmacht. Gesamtdeutsch ist mit einer Anhebung des Großbanken-Anteils auf 50% zu rechnen.

Alle drei Großbanken möchten ihren ostdeutschen Marktanteil bis Ende 1991 noch deutlich erweitern. Die

**Übersicht 2
Deutsche Bankenstruktur nach der Vereinigung**

	Frühere Bundesrep. 1990 (1)	Frühere DDR 1989 (2)	Frühere DDR 1990 (3)	Deutschland insges. 1990 (4)	davon: fr. DDR (5)
Zahl der Bankstellen	43 835	6 394	6 639 ^a	50 474	13%
Banken	15%	8%	9% ^a	14%	9%
(Großbanken)	(7%)	(5%)	(5%) ^a	(7%)	(9%)
Kreditgen.	43%	40%	41%	43%	14%
Sparkassen	42%	51%	50%	43%	18%
Kreditvolumen in Mrd. DM	2 140		180	2 320	8%
Banken	34%	93%	87%	38%	18%
(Großbanken)	(14%)	(80%)	(75%) ^a	(18%)	(31%)
Kreditgen.	19%	3%	5%	18%	2%
Sparkassen	47%	4%	8%	44%	1%
Kreditvol./Einw.	34 684		10 976		
Einl.vol./Einw.	28 865		9 695		

^aGeschätzt.

Quellen: Deutsche Bundesbank: Monatsberichte, Nr. 12, 1990; Deutsche Bundesbank: Kreditinstitute in der ehemaligen DDR, in: Bei- lage zu Statistische Beihefte, Reihe 1, Bankenstatistik nach Banken- gruppen, Januar 1991.

Deutsche Bank strebt allein einen Marktanteil von 10% an. Die Wettbewerbsstruktur des ostdeutschen Kreditmarktes hat sich also noch keineswegs an die westdeutsche angeglichen. Der gesamtdeutsche Wettbewerb der Banken hat sich bisher durch den Einigungsprozeß nicht verbessert, sondern noch verschlechtert. Einerseits hat sich das Oligopol der drei westdeutschen Großbanken verschärft, andererseits ist die staatliche Dominanz im Bankensektor noch gewachsen. Zwar ist es in Marktwirtschaften normalerweise nicht Aufgabe des Staates, ganz bestimmte Wettbewerbsstrukturen herbeizuführen. Bei richtigen Rahmenbedingungen, gleichem Marktzugang und gleichen Marktchancen sollten sich diese von selbst einstellen. Der Vereinigungsprozeß hat aber trotz gleicher Gesetzgebung seit Juli 1990 zu speziellen Rahmenbedingungen geführt, da nicht ein völlig neuer Gesamtmarkt, sondern nur ein neuer Teilmarkt entstand. Dieser räumt marktwirtschaftlich erfahrenen Banken der Bundesrepublik von vornherein größere Marktchancen ein. Die Ausgangssituation in der DDR war außerdem insoweit speziell, als alle vorhandenen Banken im Besitz des Staates waren und die Form ihrer Veräußerung oder Abgabe den Wettbewerb vorstrukturiert bzw. die Entstehung von Wettbewerb direkt einschränkt. Die Art der Regelung des Marktzugangs schafft in der gegebenen Situation auch keine gleichen Marktchancen.

Angesichts der abrupten und umfassenden Umstrukturierung eines auf die Marktwirtschaft schlecht vorbereiteten Finanzsystems scheint es gerechtfertigt, den öffentlich-rechtlichen Sparkassensektor zu Beginn zu stützen, um überhaupt eine umfassende Kreditversorgung der Bevölkerung und der mittelständischen Wirtschaft sicherzustellen. Daß sich private Banken zunächst nur in Großstädten niederließen, bestätigt diese Notwendigkeit. Eine darüber hinausgehende Bevorzugung läßt sich angesichts einer Eigenkapital-Grundversorgung von 4% gemäß Einigungsvertrag und eines neuen Sparkassengesetzes, das ostdeutschen Sparkassen schon die externe Aufnahme von Genußrechtskapital und stillen Einlagen ermöglicht¹⁵, nicht mehr rechtfertigen. Außerdem sollte ein Land, das sich seiner Marktwirtschaft rühmt, dieser auch im Finanzbereich entscheidenden Spielraum einräumen.

Als weitere wettbewerbspolitische Instrumente verblieben noch kartellrechtliche Maßnahmen. Das bundesdeutsche Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), das Unternehmenszusammenschlüsse, welche marktbeherrschende Stellungen bewirken oder verstär-

ken, untersagt, trat in Ostdeutschland zwar nicht im Juli, aber doch mit der Vereinigung im Oktober in Kraft. Allerdings sind Banken vom Kartellverbot gemäß § 102 GWB unverständlicherweise ausgenommen.

Ergebnisse

Im Ergebnis zeigt die Analyse der Veränderungen des Finanzsystems der früheren DDR, daß es unter äußerst günstigen Voraussetzungen und unter Inkaufnahme gewisser stabilitätspolitischer Kosten möglich ist, planwirtschaftliche Finanzstrukturen zumindest formal relativ schnell in völlig entgegengesetzte marktwirtschaftliche Strukturen umzugestalten. Die „äußerst günstigen“ Voraussetzungen bestanden hier erstens in der Möglichkeit, marktwirtschaftliche Institutionen und Gesetzeswerke fast unverändert auf einen Schlag zu übernehmen, zweitens privatwirtschaftliche Bankfunktionen durch vorhandene marktwirtschaftlich erfahrene Banken auszuüben, drittens die neuen geld- und bankaufsichtspolitischen Funktionen vorhandenen Experten zu übertragen und viertens Geld- und Kapitalmarktfunktionen zumindest vorübergehend über bestehende Märkte abzuwickeln. Unter ungünstigeren Voraussetzungen wäre eine solche schnelle und umfassende formale Umstrukturierung nicht durchführbar gewesen.

Die Analyse zeigt aber auch, daß die schnelle formale Umstrukturierung einen qualitativen Preis hat, der volkswirtschaftlich nicht ohne weiteres zu akzeptieren ist. Er besteht in der Hinauszögerung oder sogar Verhinderung finanzwirtschaftlicher Wettbewerbsanpassung oder sogar -verbesserung. Die Veränderung des DDR-Finanzsystems hat den bereits außerordentlich großen öffentlichen Kreditsektor der ehemaligen Bundesrepublik weiter vergrößert und die bereits stark oligopolistischen Strukturen weiter gestärkt. Die neuen Bankstrukturen sind zwar noch von der Art der Entflechtung der DDR-Staatsbank geprägt und können sich im Zeitablauf unter Umständen auch noch verbessern. Es ist allerdings abzusehen, daß sich der Bankengruppen- und Bankenwettbewerb ohne wettbewerbspolitische Eingriffe nicht erheblich verbessern wird. Das gilt auch für den deutschen Kapitalmarkt, der sich noch gar nicht verändern konnte.

Die deutschen Erfahrungen sind auch von europäischer Relevanz. Sie lassen befürchten, daß Versprechungen einer Wettbewerbsintensivierung des EG-Finanzbinnenmarktes zugunsten der Bevölkerung ab 1993 sich ebenfalls nicht ohne entsprechende Vorkehrungen realisieren werden. Gerade die Bundesrepublik als jetzt größtes europäisches und betont offenes marktwirtschaftliches Land hätte hier Maßstäbe zu setzen.

¹⁵ Vgl. Ilona Strunk: Veränderungen im Sparkassenrecht, in: Sparkasse, H. 12, 1990, S. 559 ff.