

Krakowski, Michael

Article — Digitized Version

Wettbewerbspolitische Probleme beim Zusammenschluß der deutschen Staaten

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Krakowski, Michael (1991) : Wettbewerbspolitische Probleme beim Zusammenschluß der deutschen Staaten, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 2, pp. 99-104

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136729>

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.

Michael Krakowski

Wettbewerbspolitische Probleme beim Zusammenschluß der deutschen Staaten

Im Zuge der ökonomischen Eingliederung der ostdeutschen Länder ist es eine vordringliche ordnungspolitische Aufgabe, möglichst rasch wettbewerbliche Strukturen im Beitrittsgebiet aufzubauen. Wie ist die bisherige Entwicklung unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten zu bewerten? Auf welchen Märkten sind besondere Probleme zu erwarten?

Bei dem Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft auf dem Gebiet der neuen Bundesländer müssen wettbewerbliche Strukturen aufgebaut werden. Es handelt sich hier um einen sehr komplexen Prozeß, denn mit dem Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten sind drei gleichzeitig ablaufende Entwicklungen verbunden:

- Der Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft auf dem Gebiet der ehemaligen DDR,
- die Integration dieses Gebietes in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung und
- die auch staatliche Integration zweier, ehemals weitgehend voneinander abgeschotteter, Volkswirtschaften.

Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es dafür zu sorgen, daß sich keine marktbeherrschenden Stellungen herausbilden oder verstärkt werden. Hier soll – ausgehend von der Situation vor November 1989 – die bisherige Entwicklung untersucht und unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten bewertet werden. Anschließend wird abgeleitet, auf welchen Märkten beim Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten wettbewerbspolitische Probleme wahrscheinlich sind.

Die Ausgangssituation

Die Wirtschaft der alten Bundesrepublik Deutschland war Teil einer stark verflochtenen Weltwirtschaft. Die Tendenzen relativ sinkender Transportkosten, relativ sinkender Kommunikationskosten und der weltweiten An-

gleichung der Präferenzen der Verbraucher hatten zu einer immer größeren räumlichen Ausdehnung der relevanten Märkte und damit auch des intra-industriellen Handels geführt. Hinzu kam die – in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark ausgeprägte – Tendenz zum Abbau staatlicher Einflüsse, vor allem seit Anfang der achtziger Jahre, die indirekt durch den Rückgang staatlich abgesicherter Monopolstellungen und Handelshemmnisse zu der globalen Tendenz der Ausdehnung der Märkte beitrug. Im Rahmen der europäischen Gemeinschaft hat hier insbesondere die Initiative für einen gemeinsamen Binnenmarkt verstärkend gewirkt.

Die Unternehmen haben auf diese Tendenz zur Ausweitung der räumlich relevanten Märkte mit einem verstärkten externen Wachstum geantwortet, d.h. andere Unternehmen aufgekauft. Die Zahl der Fusionen sowohl in der Bundesrepublik als auch solcher von gemeinschaftsweiter Bedeutung hat stark zugenommen. Angesichts der gewachsenen Märkte haben die Fusionen freilich nicht – jedenfalls nicht in großem Maße – zu einer Schaffung oder Verstärkung marktbeherrschender Stellungen geführt. Vielmehr haben gerade die Deregulierungsmaßnahmen sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf gemeinschaftlicher Ebene eher zu einem Abbau solcher Stellungen beigetragen.

Wettbewerbspolitisch bedenklicher dürfte freilich eine andere Tendenz sein. Seit einigen Jahren ist eine Welle von Kooperationen zwischen im Weltmaßstab bedeutenden Anbietern zu beobachten. Sie zielen zwar meist nur auf einen Teil der Aktivitäten der beteiligten Unternehmen. Gleichwohl ist die Gefahr gegeben, daß aufgrund des immer enger werdenden Kooperationsgeflechtes eine Angleichung der Interessen zwischen den wichtigsten Anbietern auf einzelnen Weltmärkten entsteht, die faktisch den Wettbewerb zwischen ihnen beschränkt.

Dr. Michael Krakowski, 38, ist Leiter der Forschungsgruppe Besondere Forschungsbereiche im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

Dieser im großen und ganzen wettbewerbspolitisch befriedigenden Situation in der Bundesrepublik stand in der DDR ein System gegenüber, in dem Wettbewerb zwischen Anbietern von vornherein nicht bestehen sollte. Die Zusammenfassung der Betriebe einer ganzen Branche zu Kombinat war Ausdruck dieses Systems. Unternehmen in der DDR – wobei der Begriff Unternehmen nur eingeschränkt zutrifft – waren also gewollte Monopolisten.

Die wettbewerbspolitische Aufgabe

Angesichts dieser Ausgangssituation bestand und besteht die wettbewerbspolitische Aufgabe beim Zusammenwachsen der deutschen Staaten darin, den Übergang von einer Planwirtschaft zu einer wettbewerblich orientierten Marktwirtschaft in der DDR zu organisieren und gleichzeitig zu verhindern, daß auf dem Gebiet Westdeutschlands marktbeherrschende Stellungen aufgebaut oder verstärkt werden.

Bei der Organisation des Übergangs von einer Plan- zu einer Marktwirtschaft müssen die Monopolbetriebe ihre Monopolstellung verlieren, um Wettbewerb zu ermöglichen, und weitgehend privatisiert werden, um die marktwirtschaftlichen Anreizmechanismen auch auf der einzelwirtschaftlichen Ebene zur Entfaltung zu bringen. Der Schaffung wettbewerblicher Strukturen im Beitrittsgebiet steht also die Erhaltung solcher Strukturen in Westdeutschland gegenüber.

Die Erhaltung wettbewerblicher Strukturen auf dem Gebiet der alten Bundesländer oblag den wettbewerbspolitischen Regelungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und dem Bundeskartellamt als ausführender Institution. Daneben waren die Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrages und die Verordnung über eine europäische Fusionskontrolle von Bedeutung. Bis zur staatlichen Vereinigung wurden deutsch-deutsche Kooperationen und Zusammenschlüsse gemäß den gesetzlichen Bestimmungen als Auslandsfusionen behandelt. Das Kartellamt mußte also eventuelle Inlandsauswirkungen, auf das Gebiet der alten Bundesländer bezogen, untersuchen. Falls solche Inlandsauswirkungen bestanden, und diese zu einer Entstehung oder Verstärkung von marktbeherrschenden Stellungen geführt hätten, hatte das Amt den Zusammenschluß zu untersagen. Von Anfang an war freilich die Meinung vorherrschend, daß dies in der Regel nicht der Fall sein dürfte. Und dies aus drei Gründen:

□ Angesichts des eingetretenen räumlichen Marktwachstums ist die Zahl derjenigen Märkte, auf denen ein westdeutsches Unternehmen marktbeherrschend ist,

nicht allzu hoch. Insofern kann auch nur selten eine solche marktbeherrschende Stellung verstärkt werden.

□ Wegen der relativen wirtschaftlichen Schwäche der meisten Betriebe im Beitrittsgebiet konnte in der Regel auch davon ausgegangen werden, daß diese keine wichtigen potentiellen Konkurrenten im Rahmen des relevanten Zeithorizontes darstellten. Folglich bedeutete der Aufkauf eines solchen Unternehmens auch nicht einen bedeutenden Verlust an potentielltem Wettbewerb.

□ Aus dem gleichen Grund war es ebenfalls unwahrscheinlich, daß durch den Zusammenschluß von zwei Unternehmen in der damaligen DDR eine marktbeherrschende Stellung auf dem Gebiet der damaligen Bundesrepublik entstehen konnte.

Es war also schon im voraus zu erwarten, daß negative Auswirkungen deutsch-deutscher Zusammenschlüsse im Geltungsbereich des GWB vor dem 3. Oktober eher die Ausnahme sein würden.

Aufbau wettbewerblicher Strukturen

Auf dem Gebiet der damaligen DDR ging es nicht um den Schutz des Wettbewerbs vor privaten Wettbewerbsbeschränkungen, sondern um den Aufbau wettbewerblicher Strukturen. Da sich alle Unternehmen ohnehin im Staatsbesitz befanden, stand es dem Staat als Verkäufer frei, an wen er verkaufen wollte. Daher wurde manchmal argumentiert, daß ein eigenes Wettbewerbsgesetz in der DDR bis zur staatlichen Vereinigung nicht notwendig sei. Im Staatsvertrag wurde allerdings festgelegt, daß auch in der DDR ein Gesetz zum Schutz des Wettbewerbs verabschiedet und ein entsprechendes Amt aufgebaut werden sollte. Dabei wurde das GWB fast vollständig übernommen. Die Ausnahme bildeten die Regelungen zur Fusionskontrolle. Das Amt für Wettbewerbsschutz konnte nach dem Gesetz bei Vorliegen der relevanten Tatbestände eine Fusion untersagen, war dazu aber nicht gezwungen.

Das zweistufige Verfahren nach dem GWB – erst Untersagung durch das Kartellamt, dann mögliche Ministererlaubnis – war damit auf eine Stufe reduziert worden. Dem lag zum einen die Überlegung zugrunde, daß bei der Umstrukturierung der DDR-Wirtschaft schnelle Entscheidungen notwendig und ein zweistufiges Verfahren zuviel Zeit beanspruchen würde. Zum anderen waren zu Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion viele der potentiellen Partner aus der DDR bei Zusammenschlußvorhaben auf ihren Heimatmärkten marktbeherrschend. Bei der Beurteilung von Fusionen mußte daher berücksichtigt werden, daß marktbeherrschende Stellungen möglichst schnell abgebaut werden. So konnte das Amt für

Wettbewerbsschutz der DDR ein Vorhaben auch untersagen, „...wenn zu erwarten ist, daß der Zusammenschluß den Abbau einer marktbeherrschenden Stellung verhindert...“. In der Praxis sollte es vor allem hierum gehen und zu entscheiden sein, ob eine Fusion den Abbau einer marktbeherrschenden Stellung unangemessen verzögert; dies war jedenfalls die Intention.

Mit dem Gesetz wurde dem Amt für Wettbewerbsschutz ein fast unbegrenzter Ermessensspielraum eingeräumt. Diesen Spielraum hat es auch ausgenutzt, allerdings nicht zur Untersagung wegen einer erwarteten Verzögerung beim Abbau marktbeherrschender Stellungen, sondern zur Genehmigung auch umstrittener Zusammenschlußvorhaben. So hatten auch die häufig kritisierten Beteiligungen im Versicherungs- und Kreditwesen seine Zustimmung gefunden, im Versicherungswesen allerdings mit Bedenken und nur weil das Wirtschaftsministerium der DDR den politischen Willen zur Genehmigung bekundet hatte.

Seit der staatlichen Vereinigung erstreckt sich der Geltungsbereich des GWB und die Zuständigkeit des Bundeskartellamtes auf das gesamte neue Staatsgebiet der Bundesrepublik. Ausnahmeregelungen für Zusammenschlüsse im Beitrittsgebiet existieren nicht.

Die Privatisierungsaufgabe

Während dem GWB und dem Bundeskartellamt der Schutz des Wettbewerbs vor Beschränkungen durch die privaten Marktteilnehmer obliegt, ist die Treuhandanstalt die entscheidende Institution bei der Herausbildung wettbewerblicher Strukturen im Beitrittsgebiet. Sie ist derzeit die größte Holdinggesellschaft der Welt; ihre verschiedenen Beteiligungsgesellschaften sind in ihren Geschäftsentscheidungen allerdings weitgehend unabhängig, so daß sie nicht als eine wettbewerbliche Einheit anzusehen sind. Die Treuhandgesellschaft hat den Auftrag, das ihr übertragene Vermögen zu privatisieren und zu verwerten. Dabei hat sie laut ihrer Satzung „die Wettbewerbsfähigkeit möglichst vieler Unternehmen herzustellen und somit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen, die Sanierung und Strukturanpassung der Unternehmen an die Erfordernisse des Marktes zu unterstützen und die Entwicklung effektiver Unternehmensstrukturen zu fördern“.

Es wurde vielfach kritisiert, daß diese gesetzlichen Aufgaben der Treuhandanstalt widersprüchlich seien oder zumindest reichlich Konfliktpotential enthielten. So muß die Anstalt beispielsweise abwägen, ob sie die notwendige Sanierung eines Beteiligungsunternehmens selber vornimmt oder einem Käufer überläßt. Eignigkeit besteht wohl darüber, daß ein Käufer die Sanierung regel-

mäßig mit größerer Erfolgsaussicht durchführen kann als die Treuhandanstalt, weil er die bessere Marktübersicht und Managementenerfahrung besitzt. Ein Interessenkonflikt kann aber dann entstehen, wenn der nach einer Sanierung durch die Anstalt erzielbare Kaufpreis unter Einrechnung der Sanierungskosten mit hoher Wahrscheinlichkeit größer ausfällt als der Preis, der vor der Sanierung erreichbar ist.

Gegen eine solche Konstellation spricht freilich die Erwartung, daß die Sanierungskosten für den privaten Käufer geringer sein dürften als für die Treuhandanstalt. Gleichwohl ist auch bei anderen Verkäufern von Unternehmen immer wieder zu beobachten, daß sie erst sanieren und dann verkaufen. Dies läßt sich damit erklären, daß der potentielle Käufer einer sanierungsbedürftigen Gesellschaft den notwendigen Aufwand in der Regel schlechter beurteilen kann als der Vorbesitzer, der hier über einen Informationsvorsprung verfügt. Daher wird von Kaufinteressenten – wegen der Unsicherheit – ein großer Preisabschlag für die Sanierungsaufgabe verlangt. Im Falle der Treuhandanstalt dürfte eine derartige asymmetrische Informationsverteilung aber nicht vorliegen; ihr Informationsstand über die Beteiligungsgesellschaften scheint in der Regel eher gering zu sein, jedenfalls nicht systematisch größer als derjenige von potentiellen Käufern.

Hinzu kommt ein weiterer Gesichtspunkt. Bei der Privatisierung von Unternehmen sollte der Staat (in diesem Falle konkret die Treuhandanstalt) nicht eine Maximierung der Einnahmen anstreben. Eine einfache Überlegung mag dies verdeutlichen: Falls ein zu privatisierendes Unternehmen über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, wird der erzielbare Verkaufspreis dann am höchsten sein, wenn es nicht entflochten, sondern als Ganzes angeboten wird, weil ein Käufer die abgezinsten Monopolgewinne in seine Überlegungen mit einbezieht. Das Kartellrecht würde in diesem Fall nicht greifen, wenn die marktbeherrschende Stellung nur erhalten bliebe und nicht verstärkt würde.

Ordnungspolitische Aufgabe

Der Staat hat vielmehr seine ordnungspolitische Aufgabe zu erfüllen und möglichst rasch wettbewerbliche Strukturen aufzubauen, wozu auch die Privatisierung gehört. Selbst wenn also im Einzelfalle eine schnelle Privatisierung insgesamt gesehen einen geringeren Verkaufspreis bedeuten würde, sollte sie vorgenommen werden. Dies ginge auch nicht zu Lasten der Bürger in den neuen Bundesländern (denen ein eventueller Überschuß der Treuhandanstalt zugute kommen soll), denn eine schnelle Privatisierung wird schließlich gefordert, weil so

die langfristigen Wachstumschancen (und damit die Wohlfahrt) gerade für die neuen Bundesländer am höchsten sind.

Um eine möglichst rasche Privatisierung der noch im Besitz der Treuhand verbleibenden Unternehmen zu erreichen, sollte daher auch die Sanierungsaufgabe vorwiegend den Käufern überlassen werden. In manchen Fällen wird dabei angesichts der schlechten Verfassung der Unternehmen und der großen Unsicherheiten kein positiver Verkaufspreis zu erzielen sein. Eine Zuzahlung an einen Käufer mit einem überzeugenden Konzept sollte daher zunehmend in die Überlegungen mit einbezogen werden. Indirekt bestehen solche Ansätze bereits, wenn etwa die Haftung für Schäden aus Altlasten bei der Treuhand verbleibt.

Die Gefahren bei der Arbeit der Treuhandanstalt resultieren wohl weniger aus einer widersprüchlichen Aufgabenstellung, als vielmehr aus der notwendig paradoxen Situation, daß der Übergang zur Marktwirtschaft von einer staatlichen Stelle organisiert wird, die zumindest potentiell auch immer einer politischen Einflußnahme ausgesetzt ist. In der konkreten Umbruchsituation, in der die Akzeptanz auch einschneidender Maßnahmen im Beitrittsgebiet überraschend groß ist, ist die politische Einflußnahme noch gering. Mit der Herausbildung und Konsolidierung von neuen Interessengruppen im Rahmen des für das Beitrittsgebiet neuen politischen Systems werden die Versuche und die Erfolgswahrscheinlichkeit einer solchen Einflußnahme in Zukunft zunehmen. Schon aus diesem Grunde sollten Überlegungen abgelehnt werden, die ein langfristiges staatliches Engagement bei einer größeren Zahl ehemals volkseigener Betriebe befürworten, etwa nach dem Beispiel der italienischen oder österreichischen Staatsholdings.

Investitionsarten

Angesichts der sich ständig verändernden Rahmenbedingungen in der DDR bis zum Beitritt und die auch weiterhin fortbestehenden Unsicherheiten ist es nicht verwunderlich, daß die Privatisierung und die Kooperationsabkommen bisher nur einen bescheidenen Umfang erreicht haben.

Da bis zur Niederlassungsfreiheit im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion deutsch-deutsche Kooperationsabkommen in der DDR genehmigungspflichtig waren, wurden diese gemeldet und konnten im nachhinein analysiert werden¹. Im Zeitraum vom 25. Januar 1990 bis

Ende Juni wurden 2802 Joint-Venture-Vorhaben genehmigt. Davon betrafen 48% den Handel, 46% die Dienstleistungen, 21% die Produktion, 6% das Handwerk, 3% den Tourismus und 13% wurden nicht aufgeschlüsselt (durch Mehrfachfähigkeit ergeben sich in der Summe über 100%).

97% der genehmigten Gemeinschaftsunternehmen wiesen einen voraussichtlichen Jahresumsatz von unter 20 Mill. DM bzw. eine Beschäftigtenzahl von unter 200 auf. Das geplante jährliche Umsatzvolumen aller genehmigten Kooperationen belief sich auf 19 Mrd. DM, davon sollten 14 Mrd. DM auf ehemals volkseigene Betriebe und Außenhandelsbetriebe entfallen, 5 Mrd. DM auf die mehr als 2400 Neugründungen kleinerer Unternehmen. Kooperationsabkommen wurden mit Kapitalanlegern aus insgesamt 22 Ländern abgeschlossen, zu 95% kamen sie aus der Bundesrepublik Deutschland.

Hier handelt es sich nur um eine Analyse der genehmigten Kooperationsvorhaben; inwieweit sie auch realisiert wurden oder in Zukunft werden, ist nicht bekannt.

Sieht man sich die weiteren verfügbaren Angaben über Kooperationen und Niederlassungen im Beitrittsgebiet an, also in erster Linie Zusammenstellungen von Veröffentlichungen in der Wirtschaftspresse, so zeigt sich auch hier, daß Engagements in der Produktion erst in den letzten Monaten quantitativ bedeutend waren. Sie nehmen inzwischen rasch zu.

Wettbewerbspolitische Problemfelder

Es ist ein völlig normaler Vorgang, daß bei einem neuen Markt, wie ihn das Beitrittsgebiet darstellt, zuerst solche Investitionen getätigt werden, die – wie der Vertrieb – ortsabhängig sind. Bei den handelbaren Gütern dagegen kann man sich etwas länger Zeit lassen. Und da das Investitionsvolumen für Produktionsstätten deutlich größer ist als etwa für den Vertrieb, ist es auch angebracht, die Einführung klarer politischer Rahmenbedingungen abzuwarten. Der Zeitdruck ist also geringer und das Risiko größer.

Diejenigen Bereiche, in denen zuerst investiert wird, sind freilich auch diejenigen, bei denen am ehesten wettbewerbspolitische Probleme entstehen können. Es ist kein Zufall, daß recht schnell und massiv solche Unternehmen aufgekauft wurden, die eine notwendige lokale Präsenz ermöglichten. Ein Teil dieser Aufkäufe betraf Unternehmen auf lokalen Märkten, bei denen aufgrund des geringen Marktvolumens auch angesichts eines zukünftigen Marktwachstums ein späterer Neueintritt nur geringe Aussichten hat. Ein Beispiel sind hier die lokalen Tageszeitungen, die sich in ihrer weit überwiegenden Zahl mit

¹ Die folgenden Angaben beruhen auf dem Artikel von Wolfgang Liebernickel: Joint-Venture-Gründungen in der mittelständischen Wirtschaft der DDR, in: Außenwirtschaft, 18. Jg., H. 35 (Beilage).

Partnern aus der Bundesrepublik oder dem Ausland zusammengeschlossen haben. Ein anderes Beispiel ist die Zementindustrie. In diesen Fällen hatte die Wettbewerbspolitik darauf zu achten, daß zumindest an den Rändern der lokalen Märkte Wettbewerb weiterhin möglich ist, also nicht etwa alle Zementhersteller im Beitrittsgebiet von einem Unternehmen aufgekauft wurden.

Ähnlich ist auch die große Zahl von Kooperationen im Handel zu begründen. Wer hier zuerst kommt, hat einen gewissen Startvorteil. Zudem hat auf ländlichen Märkten nur eine begrenzte Zahl von Anbietern Platz. Auch wenn etwa im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels oder der Tankstellen ein großes Marktwachstum zu erwarten ist, ist ein Marktzutritt mit neuen Tankstellen und Geschäften schwieriger und zeitaufwendiger, zumal bei der geringen Zahl schnell verfügbarer Standorte. Auch hier ist es wichtig, die Handelsnetze nicht einheitlich an einen Bewerber zu verkaufen, sondern sie aufzuteilen. Gerade der Handel war ja kurz nach der Währungsunion deshalb in die Schlagzeilen gekommen, weil lokalen Monopolisten überhöhte Preise vorgeworfen wurden.

Auch die Filialnetze der Banken und das Vertriebsnetz der Versicherungen haben zusammen mit dem vorhandenen Kundenstamm schnell Interessenten gefunden. Auch hier gilt wiederum: Angesichts des erwarteten Marktwachstums ist für Neueintritte Platz, und die Entstehung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung nicht zu erwarten. Gleichwohl dürfte die Vermutung zutreffen, daß der Abbau der marktbeherrschenden Stellung der ehemaligen staatlichen Versicherung der DDR schneller vonstatten ginge, wenn sich mit der Allianz nicht ausgerechnet der größte europäische Versicherer beteiligt hätte. Die Treuhandanstalt befand sich hier allerdings in dem Dilemma, daß eine zweite Anbietergemeinschaft erst einen Tag vor Vertragsabschluß auftrat. Ob die staatliche Versicherung der DDR auch eigenständig hätte fortgeführt werden können, kann von außen nicht beurteilt werden. Inzwischen hat sich gezeigt, daß anfängliche Befürchtungen, die Schwierigkeiten, einen Vertreterstamm aufzubauen, würden Neueintritte anderer Versicherungsgesellschaften stark verzögern, nicht zutrafen.

Natürliche Monopole

Ebenfalls rasch haben sich Interessenten in denjenigen Bereichen gefunden, in denen insgesamt oder auf einer Stufe der Herstellung oder des Vertriebes ein natürliches Monopol besteht. In einem dieser Bereiche wurde die Übernahme durch die westdeutschen staatlichen Monopolunternehmen beschlossen, nämlich bei der Deutschen Post. In einem anderen Bereich, der Eisenbahn, wurde die Fortführung als staatliches Monopolunterneh-

men in enger Kooperation mit dem westdeutschen Pendant unter den gleichen gesetzlichen Regelungen festgelegt. Bei der Elektrizitäts- und Gasversorgung haben sich schnell westdeutsche Unternehmen gefunden, die in Kooperation oder auch selbständig eine Übernahme der entsprechenden Bereiche im Beitrittsgebiet anstrebten. Obwohl hier langfristig erhebliche Investitionen getätigt werden müssen, können die Kandidaten aufgrund ihrer Monopolstellung doch damit rechnen, diese auf alle Fälle wieder hereinzubekommen. Ein wirtschaftliches Risiko besteht hier nur in einem sehr eingeschränkten Maße. In beiden Fällen haben die zuständigen Kartellbehörden einen Anlaß gesehen, die ursprünglich angestrebten Kooperationsvereinbarungen zu verhindern bzw. zu modifizieren.

Bei den Versorgungsunternehmen besteht auch im Bereich der alten Bundesländer nur ein begrenzter Wettbewerb. Aufgrund von Deregulierungsinitiativen der EG-Kommission und geplanten Gesetzesänderungen soll hier in Zukunft mehr Wettbewerb möglich sein als bisher. Insbesondere wird in Deutschland eine Trennung der Betreiber der Netze von den Stromherstellern angestrebt. Es wäre daher sinnvoll gewesen, eine solche Trennung in der DDR durchzuführen, wo sie organisatorisch schon bestanden hatte.

Regulierte Bereiche

Der Luftverkehr ist sicherlich kein natürliches Monopol. Gleichwohl ist hier der Wettbewerb durch staatliche Regelungen eingeschränkt. Insofern ist es nicht überraschend, daß gerade auf diesem Gebiet ebenfalls rasch potentielle Kooperationspartner gefunden werden konnten. Und ebenso wenig ist es überraschend, daß auch in diesem Bereich das geplante Zusammenschlußvorhaben zwischen der Lufthansa und der Interflug auf den Widerstand der Kartellbehörden stieß.

In all denjenigen Bereichen, in denen in der alten Bundesrepublik der Wettbewerb durch staatliche Regulierungen eingeschränkt ist, wird mit dem Beitritt dieses System auch auf die neuen Bundesländer ausgedehnt. Es wäre aber durchaus möglich, auf dem Gebiet der ehemaligen DDR mehr Wettbewerb zuzulassen; eine Angleichung an die Bundesrepublik ist in diesen Fällen nicht notwendig. Sie ist wohl auch nicht ratsam, weil durch eine andere Ausgestaltung der Eigentumsrechte schneller Investitionen in diese Bereiche fließen und der Wettbewerb weniger als in der alten Bundesrepublik eingeschränkt werden könnte. Es wäre durchaus möglich, eine Privatisierung von Bahn und Post auf dem Beitrittsgebiet zu realisieren, etwa mit ausländischen Partnern. Auch die Ab-

grenzung der öffentlichen Aufgaben müßte in den neuen Bundesländern nicht ebenso erfolgen wie in den alten.

In einem gewissen Maße scheint sich angesichts des riesigen Investitionsbedarfs für die Verbesserung der Infrastruktur in der ehemaligen DDR diese Auffassung auch durchzusetzen. Hier sind Überlegungen der Deutschen Telekom symptomatisch, für eine Übergangszeit auf dem Beitrittsgebiet auf einen Teil ihres Telefonmonopols zu verzichten. Schon bisher waren ja im Verkehr mit der DDR bestimmte Ausnahmen von diesem Monopol vorgenommen worden. So ist die Sprachübermittlung unter bestimmten Bedingungen auch für private Satellitennetz-Betreiber möglich.

Dies soll freilich nicht heißen, daß das Beitrittsgebiet zu einem Experimentierfeld für Regulierungsarten werden soll. Vielmehr sollte dort dasjenige Regulierungsniveau eingeführt werden, das sich nach einer Durchführung von längst fälligen Deregulierungsmaßnahmen auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik ergeben würde. Dies könnte in diesen Bereichen dazu führen, daß Investitionen sogar eher als in den alten Bundesländern getätigt werden und sich somit die Wachstumschancen dieses Gebietes erhöhen.

Fazit

Es zeigt sich also, daß anfangs Investitionen im Beitrittsgebiet in erster Linie in solchen Bereichen getätigt wurden, in denen lokale Märkte oder natürliche Monopole vorliegen bzw. der Wettbewerb durch staatliche Maßnahmen beschränkt ist. Definitionsgemäß ist hier ein späterer Marktzutritt nicht (oder nur sehr eingeschränkt) möglich. Hier mußte also schnell gehandelt werden. Zum zweiten fanden Kooperationen schnell im Bereich des Handels im weiteren Sinne (also inklusive Filialen) statt. Hier konnte davon ausgegangen werden, daß aufgrund

von Engpässen auf vorgelagerten Märkten (Immobilienmarkt) ein späterer Neueintritt schwieriger sein dürfte als die Übernahme schon bestehender Einheiten. Der dritte wesentliche Bereich umfaßt Dienstleistungen im weiteren Sinne, bei denen das Angebot ortsabhängig ist und ein großer Nachholbedarf im Beitrittsgebiet existiert. Vor allen Dingen bei den natürlichen Monopolen und anderen staatlich regulierten Bereichen einerseits, den lokalen Märkten und den Filialnetzen andererseits, konnten wettbewerbsspolitische Probleme entstehen.

Im großen Bereich der Produktion handelbarer Güter, bei denen die Investitionen erst zögerlich einsetzen, dürften wettbewerbsspolitische Probleme von geringerer Bedeutung sein. Erstens handelt es sich hier um Märkte, die in der Regel deutlich größer als der deutsche sind. Zweitens weist die Aufnahme einer Produktion im Beitrittsgebiet, selbst wenn sie im Rahmen einer Kooperation oder eines vollständigen Aufkaufs erfolgt, starke Elemente eines internen Wachstums auf.

In den meisten Fällen geht es nicht darum, Marktanteile zu kaufen, etwa weil ein Anbieter aus dem Beitrittsgebiet gut eingeführt ist und über sehr gute Produktionen und Marken verfügt, sondern es geht um den Kauf eines industriellen Standortes mit ausgebildeten Arbeitskräften. Ein großer Teil des Sachkapitals muß ohnehin erneuert werden. Insofern ist die Alternative zum Engagement bei einem Partner im Beitrittsgebiet häufig die Aufnahme einer Produktion an einem anderen europäischen Standort. Internes Wachstum ist aber nicht Gegenstand des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und soll es auch nicht sein, weil internes Wachstum die Leistungsfähigkeit der Unternehmen widerspiegelt. Daher dürften von dieser Art von Investitionen im Beitrittsgebiet in der Regel auch keine wettbewerbsspolitischen Probleme resultieren.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Erhard Kantzenbach, Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION: Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Ira Lanz, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

VERLAG UND VERTRIEB:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Bezugspreise: Einzelheft: DM 9,-, Jahresabonnement DM 106,- (Studenten: DM 53,-) zuzüglich Porto

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 1. 1983

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 8430 Neumarkt/Opf.

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Für unverlangt eingereichte Manuskripte und Besprechungsexemplare wird keine Haftung übernommen. Beiträge werden nur zur Alleinveröffentlichung angenommen. Die Redaktion behält sich bei zur Veröffentlichung vorgesehenen Aufsätzen eine Bearbeitung vor. Das Copyright liegt beim Verlag Weltarchiv GmbH.