

Härtel, Hans-Hagen

**Article — Digitized Version**

## Behindert die Wettbewerbspolitik die Entwicklung in den neuen Bundesländern?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Härtel, Hans-Hagen (1991) : Behindert die Wettbewerbspolitik die Entwicklung in den neuen Bundesländern?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 6, pp. 292-295

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136765>

**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.*

Hans-Hagen Härtel\*

## Behindert die Wettbewerbspolitik die Entwicklung in den neuen Bundesländern?

*In der Öffentlichkeit wird vielfach die Vermutung geäußert, daß die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands durch die Wettbewerbspolitik beeinträchtigt worden sei. Hat die Wettbewerbspolitik die Erneuerung verzögert und Arbeitsplätze gefährdet?*

In den neuen Bundesländern sind im Prinzip zwei ökonomische Aufgaben zu lösen. Zum einen ist die Transformation des planwirtschaftlichen Systems in eine wettbewerbliche Unternehmenslandschaft zu vollenden. Zum anderen müssen die Infrastruktureinrichtungen, die Produktionsanlagen sowie die betrieblichen Organisationen auf den Stand einer leistungsfähigen Volkswirtschaft gebracht werden, und es sind die produktiven Ressourcen auf ein marktgerechtes Güterangebot umzustellen. Mit anderen Worten: Es muß Wettbewerb auf den ostdeutschen Märkten hergestellt werden und gleichzeitig dafür gesorgt werden, daß die ostdeutschen Produzenten im Wettbewerb mit westlichen Anbietern bestehen können.

Nach der ökonomischen Theorie und den Erfahrungen in den marktwirtschaftlich organisierten Ländern besteht zwischen den beiden Aufgaben kein Zielkonflikt. Ein intensiver Wettbewerb hemmt nicht die Entwicklung von wettbewerbsfähigen Strukturen, sondern fördert sie. Die Wettbewerbspolitik und die allgemeine Wirtschaftspolitik arbeiten also nicht gegeneinander oder nebeneinander, sondern Hand in Hand.

Dies gilt grundsätzlich auch für die Wirkungen, die von der Integration der beiden, zuvor durch Grenzen getrennten, deutschen Wirtschaftsräume ausgehen. Im Unterschied zu den osteuropäischen Volkswirtschaften vollzieht sich in den neuen Bundesländern der Übergang zu einer Marktwirtschaft gleichzeitig mit der Integration in einen größeren Wirtschaftsraum. Diese Integration fördert

die Transformation zur Wettbewerbswirtschaft und die Entwicklung wettbewerbsfähiger Strukturen, weil dadurch der zurückgebliebenen Wirtschaftsregion der Rückgriff auf den Wissens- und Kapitaltransfer der hochentwickelten Region offensteht.

### Wettbewerbs- versus Wirtschaftspolitik?

Zugleich vermag die Integration den Wettbewerb zu intensivieren, und zwar in beiden Wirtschaftsregionen. Zum einen erhöht sich durch die Erweiterung des Wirtschaftsraumes die Anzahl der miteinander konkurrierenden Anbieter. Zum anderen bietet die Öffnung der Absatz- und Beschaffungsmärkte innovativen Anbietern neue Chancen und stellt etablierte Marktpositionen in Frage. Schließlich bietet die Vereinigung die Gelegenheit, obsolet gewordene wettbewerbsbeschränkende Regulierungen abzuschaffen oder zu liberalisieren.

Die Zielharmonie von Wettbewerbspolitik und der auf die Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteten allgemeinen Wirtschaftspolitik wird allerdings für Länder mit einem Entwicklungsrückstand in Frage gestellt. Nach dem Erziehungszollargument benötigen rückständige Industriezweige eine temporäre Abschirmung von der überlegenen ausländischen Konkurrenz, wenn sie zu wettbewerbsfähigen Partnern heranreifen wollen. Das Erziehungszollargument kann indessen, wenn überhaupt, nur herangezogen werden, wenn bei einem gesamtwirtschaftlich „richtigen“ Wechselkurs einzelne Branchen nicht mitkommen. Leiden durchweg alle Branchen unter Mangel an Wettbewerbsfähigkeit, wie es

---

*Dr. Hans-Hagen Härtel, 50, leitet die Abteilung Beobachtung und Nutzbarmachung neuer Forschungsmethoden und -bereiche des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.*

---

\* Vortrag auf der Jahrestagung der Arbeitsgemeinschaft wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 14./15. Mai 1991 in Bonn. Die dort gehaltenen Vorträge sowie eine Zusammenfassung der Diskussion werden demnächst in Heft 39 der Beihefte zur Konjunkturpolitik bei Duncker & Humblot veröffentlicht.

in den neuen Bundesländern der Fall ist, dann ist dies auf einen „falschen“ Wechselkurs zurückzuführen.

Im Unterschied zu der Integration der westlichen Industrieländer in der Nachkriegszeit, zum Beispiel durch die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes, sind die neuen Bundesländer zu einem weitaus überhöhten Wechselkurs, das heißt zu einem überhöhten Lohnniveau, dem größeren Wirtschaftsraum beigetreten. Die dadurch eingetretenen Wettbewerbsnachteile wurden anschließend durch mehrere Lohnerhöhungswellen noch vergrößert. Sie bewirken, daß die durch die Markterweiterung ermöglichte Intensivierung des Wettbewerbs nur noch begrenzt erreichbar ist. Viele Anbieter nämlich, die sich sonst am Markt hätten behaupten und aus eigener Kraft erneuern können, müssen nun ausscheiden. Andere sind nur durch massive Unterstützung westlicher Unternehmen überlebensfähig.

### Strategien westdeutscher Unternehmen

Am raschesten und am wirksamsten können zweifellos westdeutsche Unternehmen helfen, die am gleichen Markt anbieten oder in der gleichen Branche wie der ostdeutsche Betrieb tätig sind. Diese Unternehmen werden allerdings zu einem Engagement nur bereit sein, wenn sie sich davon eine Stärkung ihrer Marktstellung versprechen. Sie werden nur solche Arbeitsplätze übernehmen oder aufbauen, die ihre eigenen Aktivitäten nicht gefährden oder zu diesen komplementär sind, zum Beispiel solche für den Vertrieb, für Zulieferungen oder für die Montage. Überdies werden vor allem die großen Unternehmen und unter diesen die Marktführer Fusionsstrategien betreiben, so daß die Anbieterkonzentration in den neuen Bundesländern und in Gesamtdeutschland größer als im alten Bundesgebiet zu werden droht.

Schließlich wird vermutet, daß westdeutsche Unternehmen ostdeutsche Firmen und Marken nicht zuletzt aus dem Motiv aufkaufen, die Produktion stillzulegen, um sich einen aktuellen oder potentiellen Wettbewerber vom Hals zu schaffen oder um sie nicht in die Hände anderer Wettbewerber fallen zu lassen. Soweit durch solche Praktiken marktbeherrschende Stellungen entstehen oder ausgebaut werden, müssen die Kartellbehörden diese Fälle im Rahmen der Fusionskontrolle aufgreifen und die Übernahme gegebenenfalls untersagen.

### Suspendierung der Fusionskontrolle?

Hier setzen nun die Bedenken ein, daß durch die kartellrechtlichen Verfahren die Privatisierung und Sanierung ostdeutscher Produktionsstätten verzögert werden oder daß nach der Untersagung kein anderer Bewerber auftritt, so daß auch Arbeitsplätze verlorengehen, die der

Übernahmewillige erhalten oder neu geschaffen hätte. Der ehemalige Bundeswirtschaftsminister Karl Schiller hat deshalb vorgeschlagen, bei Zusammenschlüssen von ostdeutschen Unternehmen mit westlichen Partnern für eine Übergangszeit die Fusionskontrolle auszusetzen, weil diese den dringend benötigten Wissens- und Kapitaltransfer aus dem Westen behindere oder verzögere.

Mit diesem Vorschlag wird auf einer anderen Ebene als auf der Ebene des Erziehungszollarguments ein Zielkonflikt zwischen der Wettbewerbspolitik und der allgemeinen, auf Beschleunigung der Entwicklung gerichteten Wirtschaftspolitik behauptet. In den folgenden Beispielen wird nun gezeigt, daß durch die Wettbewerbspolitik die Erneuerung der ostdeutschen Wirtschaft und die Beschäftigungschancen ostdeutscher Arbeitnehmer nicht beeinträchtigt worden sind, daß eher im Gegenteil aus der Sorge, die Erneuerung zu verzögern und Arbeitsplätze zu gefährden, wettbewerbspolitisch bedenkliche Entwicklungen in Kauf genommen wurden<sup>1</sup>.

In den fünf Monaten vor der staatlichen Einigung am 3. Oktober 1990 war für die Beurteilung der Wettbewerbswirkungen von West-Ost-Unternehmenskooperationen auf dem Gebiet der DDR das Amt für Wettbewerbsschutz zuständig, während das Bundeskartellamt nur die Rückwirkungen auf den westdeutschen Markt zu beurteilen hatte; dabei galt in der DDR eine weniger strenge Fusionskontrolle als in der Bundesrepublik. Nach dem Beitritt der ehemaligen DDR gilt das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) auch in Ostdeutschland, und das Bundeskartellamt ist für Gesamtdeutschland die zuständige Kartellbehörde.

### Politik der Kartellbehörden

Seit dem Übergang zur Marktwirtschaft in der ehemaligen DDR und der Verabschiedung eines Kartellgesetzes haben die Kartellbehörden nur in bescheidenem Umfang Fusionsfälle aufgegriffen. In großen Teilen der Industrie und des Dienstleistungssektors, in denen der Marktzutritt für ausländische, westdeutsche oder ostdeutsche Anbieter niedrig ist und deshalb Zusammenschlüsse weder auf den regionalen oder lokalen Märkten der neuen Bundesländer noch auf den nationalen Märkten der Bundesrepublik Deutschland den Wettbewerb zu beeinträchtigen drohen, haben die Kartellbehörden den dringend benötigten Transfer von westlichem Wissen und Kapital weder be-

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen sind Teil eines laufenden Forschungsauftrages des Bundeswirtschaftsministeriums über die Entwicklung des Wettbewerbs in den neuen Bundesländern. Erste Ergebnisse wurden veröffentlicht in Hans-Hagen Härtel, Reinald Krüger: Aktuelle Entwicklungen von Marktstrukturen in Ostdeutschland aus wettbewerbspolitischer Sicht, HWWA Report Nr. 86, Hamburg 1991. Weitere Ergebnisse werden in vierteljährlichem Abstand publiziert.

hindert noch verzögert. Beispiele hierfür sind die chemische Industrie, der Maschinenbau, die Automobilindustrie, der Handel oder das Bankgewerbe.

Dort, wo die Kartellbehörden eingegriffen haben, handelte es sich um regional oder lokal begrenzte Märkte oder um regulierte Bereiche mit jeweils hohen Marktzutrittsbarrieren. Regional oder lokal begrenzte Märkte sind dadurch gekennzeichnet, daß überregionale Unternehmen zum Beispiel infolge hoher Transportkosten die Kunden nicht durch Lieferungen aus fernen Produktionsstätten bedienen können, sondern dazu innerhalb der Marktgrenzen bestehende Betriebe übernehmen oder neue Kapazitäten errichten müssen. Marktzutrittschranken diskriminieren den Markteintritt von neuen Konkurrenten und schützen dadurch die etablierten Anbieter<sup>2</sup>.

Es ist kennzeichnend, daß nach dem Fortfall der Grenzen nicht jene Produktionsstätten in den neuen Bundesländern den stärksten Zuspruch fanden, die noch relativ leistungsfähig sind oder sich auf wachsenden Märkten befinden. Am raschesten wurden vielmehr die regional oder lokal begrenzten Märkte besetzt und hier vor allem diejenigen mit hohen Zutrittschranken. Die Attraktivität der ostdeutschen Betriebe bestand hier vor allem in den erwarteten, vor dem Wettbewerb geschützten Renten, nicht dagegen in dem Substanzwert der Betriebe. Die bestehenden Produktionsanlagen waren in diesen Branchen teilweise sogar in einem noch maroderen Zustand als in anderen Zweigen.

Ebenso kennzeichnend war die Strategie, welche die westdeutschen Marktführer anwandten. Sie bildeten Konsortien, die die Branche im Ganzen übernehmen sollten und möglichst auch noch in der monopolistischen Struktur, wie sie die Planwirtschaft hinterlassen hatte. Damit sollten zum einen die Preise für die Übernahme gedrückt werden, und zum anderen Wettbewerb von vornherein ausgeschaltet werden. Es ist den Interventionen des Bundeskartellamtes zu verdanken, daß in der Zement- und in der Zuckerindustrie solche Konsortiallösungen unterbunden, die ehemaligen Kombinate entflochten und an einzelne Unternehmen vergeben wurden. Das Bundeskartellamt griff auch ein, als die großen westdeutschen Zeitungsverlage den bis dahin bestehenden Postversand durch ein monopolistisches Pressegrasso ersetzen wollten. Die Sanierung der Produktionsstätten wurde durch das Einschreiten der Wettbewerbshüter nicht gestört.

### Vertane Wettbewerbschancen

In der Stromwirtschaft bestand aufgrund der organisatorischen Trennung von Stromerzeugung, Netzträgerschaft und regionalem Vertrieb sogar die Chance für die Entwicklung von wettbewerbsfreundlicheren Marktstruk-

turen, als sie in Westdeutschland bestehen. Die drei westdeutschen Marktführer RWE, Preußen-Elektra und Bayernwerk verlangten und erhielten für ihre Bereitschaft zum Engagement die Zusage, daß die „bewährten Wettbewerbsverhältnisse“ des alten Bundesgebietes auf die ehemalige DDR übertragen werden. Auch in der Gaswirtschaft wurde die bestehende organisatorische Trennung von Energielieferung und -verteilung aufgehoben. An dem Gasnetz erhielt mit der Ruhrgas-AG der dominierende Erdgasimporteur eine 35%ige Beteiligung; der Rest soll an die anderen Gasimporteure und an die ausländischen Gasproduzenten gehen.

In der ostdeutschen Strom- und Gaswirtschaft wurde damit die Chance für eine Wettbewerbslösung vergeben, die auch im Hinblick auf den europäischen Binnenmarkt für Westdeutschland eine Pionierfunktion hätte ausüben können. Es ist zwar einzuräumen, daß die Regierung der ehemaligen DDR, die mit Unterstützung des Bundeswirtschaftsministeriums die Verträge mit den westdeutschen Marktführern aushandelte, unter dem Druck stand, die Energieversorgung kurzfristig zu sichern und möglichst umgehend grundlegend zu erneuern und flächendeckend auszubauen. Sie war dabei auf den Sachverstand der Privatwirtschaft angewiesen. Sie mußte freilich in Rechnung stellen, daß die Marktführer auch ein vitales Eigeninteresse daran haben, ihre Marktstellung zu sichern und Wettbewerb der Energieproduzenten um die Einspeisung in das Strom- bzw. Gasnetz zu verhindern.

Auch die Kartellbehörden (das Amt für Wettbewerbschutz der ehemaligen DDR sowie das Bundeskartellamt) gingen bei der wettbewerbsrechtlichen Prüfung offensichtlich davon aus, daß eine wettbewerbsfreundlichere Lösung als in Westdeutschland nicht in Frage komme. Es ist unter dem Aspekt des Wettbewerbs auf dem Energiemarkt zu bedauern, daß die breite ordnungspolitische Diskussion über die Energiewirtschaft, die schon seit langem in der wissenschaftlichen Literatur geführt wird, in der wettbewerbspolitischen Praxis zu kurz gekommen ist<sup>3</sup>.

In den fünf Monaten vor der staatlichen Einigung, in denen das Amt für Wettbewerbsschutz für das Gebiet der DDR die Wettbewerbsaufsicht führte, galt bekanntlich eine weniger strenge Fusionskontrolle als im Bundesgebiet. Die Wettbewerbsbehörde konnte bei ihren Entschei-

<sup>2</sup> Man unterscheidet strategische, strukturelle und administrative Marktzutrittschranken. Vgl. hierzu Erhard Kantzenbach, Jörn Kruse: Kollektive Marktbeherrschung, Göttingen 1989, Kapitel 4.

<sup>3</sup> So warnte die Monopolkommission in ihrem achten Hauptgutachten vom Juni 1990 eindringlich vor einer zunehmenden vertikalen Integration im ostdeutschen Energiesektor. Vgl. auch Helmut Gröner, Heinz-Dieter Smets: Regulierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, in: Michael Krakowski (Hrsg.): Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1988, S. 117 ff.

dungen neben den wettbewerbspolitischen Überlegungen auch jene politischen Argumente einbeziehen, die nach dem bundesdeutschen Kartellrecht erst der Bundeswirtschaftsminister nach der Entscheidung des Bundeskartellamtes und nach Begutachtung der Monopolkommission geltend machen kann. Damit sollten die Entscheidungsprozeduren verkürzt und Fusionen erleichtert werden.

Diese Form der „Liberalisierung“ der Fusionskontrolle hat sich nicht bewährt. Letztlich hat sich auch damals der Wirtschaftsminister die Entscheidungskompetenz vorbehalten. Die Erfahrungen zeigen, daß in Zeiten, in denen kurzfristiges Krisenmanagement herrscht, langfristig orientierte wettbewerbspolitische Überlegungen wenig Gehör finden. Um so dringlicher ist es, daß es für die kartellrechtliche Überprüfung eine unabhängige Instanz gibt und daß wettbewerbspolitische Bedenken von den politischen Instanzen öffentlich und nur mit nachprüfbarer Begründung beiseite gelegt werden<sup>4</sup>.

#### Der Fall „Interflug“

Die Praxis des Kartellamtes ist insbesondere im Fall „Interflug“ auf Kritik gestoßen. Hier entstand der Eindruck, daß „Interflug“ durch den Einspruch des Bundeskartellamtes gegen die geplante Fusion mit der Lufthansa zur Aufgabe des Flugbetriebs gezwungen worden sei und Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz verloren, die bei der Lufthansa Beschäftigung gefunden hätten. Bei dieser Kritik wird übersehen, daß die Lufthansa ihre Fusionspläne verfolgte, als sie noch nicht von einer schnellen staatlichen Einigung ausging und in der „Interflug“ den zweiten staatlichen Carrier sah, über den sie in das innerdeutsche und osteuropäische Geschäft kommen wollte. Nach der deutschen Einigung verlor die „Interflug“ für die Lufthansa ihre Attraktivität.

Die anderen Interessenten an der „Interflug“ hatten wiederum nicht den Flugbetrieb des ostdeutschen Unternehmens im Auge, sondern die Streckenrechte, über die „Interflug“ als nationaler Carrier verfügte. Erst als insbesondere durch die Passivität des Bundesverkehrsministeriums der Eindruck entstand, daß die „Interflug“ nicht als ein mit der Lufthansa voll gleichberechtigtes Luftfahrtunternehmen behandelt werden würde, wurde das Engagement auch für andere Erwerber uninteressant. Lehren aus dem Fall „Interflug“ hat weniger die Wettbewerbspolitik als die Verkehrspolitik zu ziehen. Auch die Funktion von staatlichen Beteiligungen an Unternehmen, die privatwirtschaftlich organisiert sind und im Wettbewerb mit anderen Unternehmen stehen, müßte in diesem Zusam-

menhang auf den Prüfstand. Warum, so wäre zu fragen, mußte die staatliche Fluggesellschaft Interflug veräußert und notfalls stillgelegt werden, während der Bund an der Lufthansa weiterhin eine Beteiligung von 51% hält?

#### War die Kartellbehörde zu großzügig?

In der öffentlichen Diskussion wurde die Handhabung der Fusionskontrolle durch die Kartellbehörde nicht immer als zu streng, sondern zeitweise auch als zu großzügig kritisiert, so zum Beispiel, als schon vor Inkrafttreten der Währungs- und Wirtschaftsunion die beiden größten Banken (Deutsche Bank und Dresdner Bank) mit dem aus der ehemaligen Notenbank der DDR ausgegliederten Teil ein Gemeinschaftsunternehmen (Deutsche Kreditbank) gründeten und der größte Versicherungskonzern (Allianz AG) mit der vormals staatlichen Versicherung die Deutsche Versicherungs AG etablierte.

Möglicherweise versprachen sich die westdeutschen Partner aus der Beteiligung an den vormaligen Monopolisten Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren westdeutschen Konkurrenten. Solche Erwartungen und die Befürchtungen der Öffentlichkeit entsprachen jedoch statischem Denken. Sie berücksichtigten nicht, daß die Zutrittsschranken für die Wettbewerber auf den Finanz- und Versicherungsmärkten so gering waren, daß der Erwerb von Geschäftsräumen, Personal und Kundenbeziehungen wenig ins Gewicht fiel. Angesichts der Qualifikationsmängel der ostdeutschen Bank- und Versicherungsbeamten und dem schlechten Image, das die staatlichen Monopolisten in den Augen der Bevölkerung besaßen, war der Erwerb der Beteiligungen möglicherweise eher ein Nachteil.

Kritik gegen eine angeblich zu weitgehende Duldung von Zusammenschlüssen durch das Bundeskartellamt kam auch aus dem Kreis der mittelständisch organisierten Wirtschaft. Diese Kritik richtet sich zum Beispiel gegen den Erwerb der staatlichen HO-Läden durch die „Großen“ des westdeutschen Lebensmitteleinzelhandels. Bei dieser Kritik wird – wie so oft – übersehen, daß die Aufgabe des Kartellamtes nicht primär der Schutz von Wettbewerbern, sondern der Schutz des Wettbewerbs ist. Im Einzelhandel herrscht wegen der niedrigen Markteintrittsbarrieren auch dort scharfe Konkurrenz, wo die Anzahl der Anbieter klein ist. Das Vordringen der „Großen“ im Einzelhandel beruht in erheblichem Maße auf Effizienzvorteilen. Die kleinen Läden werden durch die wettbewerbsfähigen Unternehmen nicht nur durch Übernahmen, sondern mehr noch durch die Neugründung von Läden verdrängt. Ein Verbot von Übernahmen würde nicht die kleinen Händler schützen, sondern die Anbieter, die ihre Marktchancen in der Neueröffnung von Geschäften sehen.

<sup>4</sup> Gerade dies hatte die Bundesregierung auch für die europäische Fusionskontrolle gefordert.