



## Digitales Kolloquium

# Prof. Achim Wambach: Wettbewerb und Wettbewerbspolitik in und nach der Corona-Krise

### Prof. Achim Wambach im Portrait

Professor Achim Wambach ist seit April 2016 Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW). Seit 2014 ist er Mitglied der Monopolkommission und seit 2016 deren Vorsitzender. Im September 2018 wurde er zum Ko-Vorsitzenden der Kommission „Wettbewerbsrecht 4.0“ der Bundesregierung berufen. Von 2015 - 2018 war Achim Wambach Mitglied des Lenkungskreises der Nationalen Plattform Elektromobilität (NPE) der Bundesregierung sowie 2017-2018 des Wissenschaftlichen Beirats zur Weiterentwicklung des Risikostrukturausgleichs beim Bundesversicherungsamt. Er gehört außerdem dem wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie an (derzeit ruhend), dessen Vorsitz er von 2012-2015 innehatte. Achim Wambach promovierte in Physik an der Universität Oxford und erwarb danach einen Master of Science in Economics an der London School of Economics. Seine Habilitation in Volkswirtschaftslehre schloss er an der Universität München ab und war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Erlangen-Nürnberg, bevor er die Position des Direktors des Instituts für Wirtschaftspolitik (iwp) an der Universität zu Köln übernahm. Für die Amtsdauer 2017/2018 war er Vorsitzender des Vereins für Sozialpolitik. In seiner Forschung beschäftigt sich Achim Wambach unter anderem mit den Schwerpunkten Marktdesign und Wettbewerbspolitik. Aktuell hat Achim Wambach auch die kommissarische Leitung des ZEW-Forschungsbereichs „Umwelt- und Ressourcenökonomik, Umweltmanagement“ inne.<sup>1</sup>



### Fachlicher Input

#### Abstract

Die Corona-Krise verändert die Wirtschaft grundlegend. Die Produktion ist in vielen Teilen stillgelegt. In einigen Sektoren – etwa im Tourismus oder bei Kraftfahrzeugen – ist die Nachfrage völlig oder teilweise eingebrochen, in anderen – etwa im Gesundheitsbereich – ist sie massiv angestiegen. Viele kleine Unternehmen verlassen den Markt, andere, etwa im Onlinehandel, bauen ihre Marktdominanz weiter aus. Zur Bewältigung der Krise haben die Wettbewerbsbehörden angekündigt, Kooperationen zwischen Unternehmen für notwendige und vorübergehende Maßnahmen zur Vermeidung der Versorgungsengpässe zuzulassen, und dort, wo Wucherpreise verlangt werden, gegen missbräuchlich handelnde Unternehmen vorzugehen. Werden weitergehende Maßnahmen benötigt? Und wie wirken sich die Krise und die Krisenpolitik auf die zukünftige Wettbewerbssituation aus? Sollen Konjunkturmaßnahmen neben Nachhaltigkeits- auch wettbewerbliche Aspekte berücksichtigen?

#### Wettbewerbspolitik in der Krise

Die Krise wird Wirtschaft verändern – wegen der Krise an sich aber auch wegen der verschiedenen Hilfsmaßnahmen.

Reaktion der Wettbewerbsbehörden:

- ECN (European Competition Network) Joint Statement vom 23.3.2020
  - Mehr Kooperation zulassen, um die Versorgung mit wichtigen Produkten und Dienstleistungen sicherzustellen
  - Wucherpreise sanktionieren: Höchstpreise durch Hersteller zulassen
- Mitteilung der Europäischen Kommission vom 8.4.2020
  - Mehr Kooperationen zulassen
  - Ad hoc „Comfort“-Letters: Erster Letter für „Medicines for Europe“ für Arzneien im Krankenhausbereich

#### Strukturänderungen durch die Krise

- Zunehmende Digitalisierung: Digitalisierungsschub
  - Plattformen (u.a. Amazon, Alphabet, Facebook) profitieren von der Krise. Plattformenregulierungen nötiger denn je (wird Aufgabe der deutschen EU-Ratspräsidentschaft)
- Aktienkursentwicklung Beispiele: Neue Wettbewerber (Zoom +150%), Incumbents (Booking.com –30%)

<sup>1</sup>Quelle: <https://www.zew.de/team/awh/>

- Die Krise beschleunigt den Trend zur Plattformökonomie, muss beobachtet werden
- Austritt kleiner Unternehmen: KMUs hinsichtlich Insolvenzen mehr betroffen, da geringere Bonität
- Aber Insolvenzen nicht nur negativ sehen – produktive Unternehmen bleiben am Markt

### **Wettbewerblich Auswirkungen der Stabilisierungsmaßnahmen**

- Europäischen Binnenmarkt schützen
- Beihilfekontrolle hilft – befristeter Rahmen vom 19.3.2020; Erweiterung vom 3.4.2020 und 8.5.2020
- Zulässig sind:
  - staatliche Garantien für Bankdarlehen an Unternehmen, die sich am 31.12. 2019 nicht in Schwierigkeiten befanden
  - direkte Zuschüsse von bis zu 800.000 € pro Unternehmen
  - (Große) Beihilfeempfänger dürfen keine Beteiligungen von mehr als 10 % an Wettbewerbern erwerben
  - EU Gipfel vom 23.4.2020: Garantiefonds in Höhe von 25 Mrd. €

### **Struktureffekte durch Stabilisierungsmaßnahmen**

- Wettbewerbsverzerrungen verhindern und vermeiden
- Kurzarbeit hilft den Start-Ups nicht
- 2 Milliarden Euro-Maßnahmenpaket für Start-ups vom BMF und BMWi steht (gut – auch aus wettbewerblicher Sicht)
- Lufthansa-Rettungspaket: Bund schlägt Mischung aus stiller und aktiver Staatsbeteiligung vor

### **Wettbewerblich Aspekte einer nachhaltigen Konjunkturpolitik**

- Timely
- Targeted
- Temporary
- Transformative
- 5. „t“ für „Wettbewerb“?
- Beispiele
  - Rettungsmaßnahmen sollten zeitlich begrenzt sein: Negativbeispiel Commerzbank (staatliche Beteiligung nach der Finanzkrise immer noch bei 15%)
  - Deutsche Bahn: Wettbewerbsverzerrung liegt vor, da Unternehmen direkt gefördert wird, sinnvoller Infrastruktur zu fördern, um auch Wettbewerber zu unterstützen
  - Lufthansa: Start- und Landerechte versteigern für mehr Dynamik im Wettbewerb. Ökologisch negative Kurzstrecken werden hier derzeit aus betriebswirtschaftlichen Erwägungen aufrechterhalten (Hubs), hat strukturbewahrenden Effekte
  - Ladesäulenprogramm: In vielen Regionen gibt es nur einen Anbieter für Ladesäulen (wettbewerblich kritisch) -> Monopol
  - Busliberalisierung: politische Umsetzung 7 Jahre nach Empfehlung der Monopolkommission -> „man braucht einen langen Atem“. Das „zarte Pflänzchen Wettbewerb“ im Markt der Personenbeförderung droht durch DB-Förderung beschädigt zu werden

## **Diskussion & Impulse**

### **Insolvenz und Resilienz**

- Ist Deutschland als „Nischenweltmeister“ gut aufgestellt?
- Margen sind seit den 1980ern global angestiegen, Trend geht eher Richtung Großunternehmen und „Superstar-Firmen“
- In Deutschland weiterhin viele KMU. Aber diese Nischenweltmeister müssen zumindest in ihren Segmenten Marktführer sein, damit dieser Fokus der Volkswirtschaft weiter Sinn macht
- Markteintritte sind zurückgegangen
- Infolgedessen steigt Produktivität nicht mehr so stark > weniger Innovationen > weniger Dynamik

- Eigenkapitalausstattung der Unternehmen
  - Eigenkapital ist wichtig, um den Unternehmen Luft zum Atmen zu geben (Große Firmen sind mit Eigenkapital in Krise gegangen)
  - Verschiedene Beteiligungsformen möglich: still, aktiv, fremd
  - Änderung der Strukturen langfristig durch Konjunkturprogramme – und staatliche Beihilfe

### **Kriterien für die staatliche Beihilfe**

- Gibt es Nachhaltigkeitskriterien?
- Rolle für Region, Arbeitsmarkt und Sicherheitspolitik beachten
- Wirtschaftsstabilisierungsfond (WSF): Gesetz abwarten
- Gewählte Instrumente dürfen keine dauerhaften Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen.
- Kriterien zur Bewertung von Konjunkturprogrammen wären sinnvoll. Schade, dass diese noch nicht vorgelegt wurden.
  - Große Aufgaben der nächsten Wochen hier Klarheit zu schaffen
  - Studien sind momentan noch nicht ergiebig
  - Wir brauchen Simulationen hinsichtlich der unterschiedlichen Sektoren
  - Nachhaltigkeit braucht langfristige Strukturen
  - Auch sozialpolitische Aspekte bei Konjunkturmaßnahmen müssen berücksichtigt werden. Wer profitiert von den Maßnahmen, wer muss sie bezahlen?
  - Wettbewerb auf europäischer Ebene: Gut, dass es einen institutionellen Rahmen in Brüssel gibt

### **Erwartungseffekte**

- Erwartungseffekte spielen eine große Rolle
  - Hinsichtlich der Geldpolitik ist das nachweisbar, hinsichtlich Konjunkturpolitik noch nicht
- Planbare, langfristige Energiepolitik ist nicht dem Erwartungseffekt zuzuordnen
- Kann auch nach hinten losgehen, wenn z.B. negative Erwartungen die Konjunktur bremsen
- Vorschlag: Fokus auf 3 große Themen für bessere Planbarkeit - Infrastruktur, Digitalisierung, Klimaschutz

### **Corona vs. Klima/ Konjunktur- vs. Strukturprogramm**

- Klimakrise wird von längerer Dauer sein als die Corona-Krise
- Unglücklich, Corona- und Klimakrise zusammenzubringen. Damit kann man dem Thema Nachhaltigkeit sogar schaden.
- Klimakrise ist grundlegender
- Für Corona brauchen wir keinen Strukturwandel
- Wie schaffen wir eine inkrementalistische Transformation ohne „Hauruck-Aktion“?
- Strukturwandel geht nur mit wirtschaftlicher Kraft (einige Länder haben sich „noch nicht mal“ von der Finanzkrise erholt)
- Beispiel Automobilindustrie
  - Automobile sind ein Investitionsprodukt
  - Krise schlimmer, wenn Arbeitslosigkeit hoch ist. Wenn man sektoral denkt, kommt man an der Automobilindustrie nicht vorbei
  - Arbeitsplätze stehen nicht nur in der Automobilindustrie auf dem Spiel, sondern auch in den Bereichen anderer Sektoren, die abhängig von der Automobilindustrie sind (Maschinenbau, Chemie)
  - „die Industrie ist eh bald vorbei“ ist keine Antwort – da sie notwendig ist, um Transformation durchzuführen. Klare Trennung zwischen Konjunkturpolitik, die unmittelbar wirken soll und transformativen Reformmaßnahmen wäre sinnvoll. Andere meinen, dies müsse zusammen gedacht werden
- Corona- und Klimakrise nicht zu koppeln, würde unter ökonomischer Sicht keinen Sinn machen. Es geht darum, Trade-offs einzugehen
- Macht es Sinn, Ingenieurs- und F & E- Kapazitäten in Industrien zu binden, die langfristig nicht zukunftsfähig sind?

### Lock-In-Effekte vermeiden

- Lock-in vermeiden: Keine Unternehmen unterstützen, die offensichtlich in eine Sackgasse fahren
- Vorschlag: Steuerliche Sofortabschreibung für die Transformation relevanter Bereiche – hätte Wirkung auf KMU (in einem CO<sub>2</sub>-Preis Regime)
- Vorziehen von Investitionsprogrammen ist sinnvoll als Teil des Konjunkturprogramms
- Kommunen sind ein unterschätzter Kern der Klima- und Investitionspolitik. Es geht nicht um einen Rettungsschirm für kommunale Unternehmen, sondern um einen Rettungsschirm für Kommunen

### Die unterschätzte Kraft der Märkte

- Unterschätzen wir die Kraft von Märkten, wenn sie klare Rahmenbedingungen haben?
  - Dynamik der Märkte ist unglaublich
  - Grundvoraussetzung: Rahmen verlässlich und glaubwürdig gestalten
- Forschung und Entwicklung muss gefördert werden (F&E ist nach der Finanzkrise eingebrochen)

### An der Livediskussion beteiligten sich u. a.:

**Alexander Bonde** – DBU

**Prof. Ottmar Edenhofer** – PIK, MCC

**Dr. Brigitte Knopf** – MCC

**Andreas Kuhlmann** – dena (Moderation)

**Jörg Lange** – CO<sub>2</sub> Abgabe e.V.

**Hanne May** – dena (Chat-Moderation)

### #dK2020-9: "Takeaways"

- Es kann von Nachteil sein, bei der Konjunkturpolitik Klimakrise und Corona-Krise zu eng miteinander zu verknüpfen. Die Klimakrise ist die grundlegendere Krise, hier brauchen wir einen langfristigen Strukturwandel
- Konjunkturpolitik soll keine Strukturreformen ersetzen, aber auch keine dauerhaften Wettbewerbsverzerrungen hervorrufen
- Investitionen in Infrastruktur sind sinnvoller als in einzelne Wettbewerber
- Wir brauchen planbare, langfristige Transformations- und Investitionspolitik (nicht nur im Energiebereich), auf die sich Unternehmen einstellen können. Vermischung mit Corona-Konjunkturpolitik nicht immer sinnvoll
- Es gibt keinen Grund, wegen der Corona-Krise die CO<sub>2</sub>-Bepreisung abzuschaffen. „Wenn man Auto fährt, wirft man auch nicht das Lenkrad aus dem Fenster“
- Nachhaltige Konjunkturpolitik sollte "timely", "targeted" und "temporary" sein. Es gilt den Blick auf den Wettbewerb zu haben, denn staatliche Beteiligung ist immer eine Wettbewerbsverzerrung
- Corona-Maßnahmenpaket der Bundesregierung für Start-ups ist gut: Hier unterstützt der Staat den Wettbewerb.
- Sozialpolitik ebenfalls nicht mit Konjunkturpolitik vermischen, aber: Sozialpolitische Aspekte bei Konjunkturmaßnahmen dürfen nicht außer Acht gelassen werden
- Effekt durch Corona-Krise u. a. Digitalisierungsschub: Plattformen wie Amazon profitieren sehr stark. Noch dringlicher, dass diese Plattformen eigene Wettbewerbsregeln bekommen – Aufgabe für deutsche EU-Ratspräsidentschaft
- KMU stehen in besonderer Weise unter Druck (geringeres Eigenkapital). Teilweise aber auch, weil sie bereits in den letzten Jahren in Schieflage waren
- Die Corona-Krise verändert die Wirtschaft grundlegend (Durch die Krise an sich, aber eben auch durch die getroffenen Konjunkturmaßnahmen und Erwartungseffekte)