

**WIFO-Weißbuch:
Mehr Beschäftigung durch Wachstum
auf Basis von Innovation und Qualifikation**

**Teilstudie 19:
Wettbewerb und Regulierung**

**Michael Böheim (Koordination),
Klaus S. Friesenbichler, Susanne Sieber**

Wissenschaftliche Assistenz: Florian Hammerle,
Thomas König, Sonja Patsios

WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation

Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung

**Michael Böheim (Koordination), Klaus S. Friesenbichler,
Susanne Sieber**

Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag von
Wirtschaftskammer Österreich, Bundesarbeitskammer, Österreichischem
Gewerkschaftsbund und Landwirtschaftskammer Österreich

Mit finanzieller Unterstützung von Oesterreichischer Nationalbank, Androsch
International Consulting, Investkredit, Gewerkschaft Metall – Textil, Raiffeisen-
landesbank Oberösterreich, Oberbank AG, D. Swarovski & Co, Rauch Fruchtsäfte
Ges.m.b.H.

Wissenschaftliche Koordination: Michael Böheim

Begutachtung: Gunther Tichy (WIFO)

Wissenschaftliche Assistenz: Florian Hammerle, Thomas König, Sonja Patsios

Projektleitung und Koordination: Karl Aiginger, Gunther Tichy, Ewald Walterskirchen

November 2006

Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung

Michael Böheim (Koordination), Klaus S. Friesenbichler, Susanne Sieber

Inhaltsverzeichnis

1. Wettbewerb, Regulierung und Wachstum: Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz aus der Literatur	1
1.1 Grundlagen einer wachstumsorientierten Wettbewerbs- und Regulierungspolitik	1
1.2 These: Wettbewerb zwingt zu Innovation und stärkt das Wachstum	3
1.3 Antithese: Wettbewerb verhindert Innovation und dämpft das Wachstum	4
1.4 Synthese: Nicht-monotoner Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovation bzw. Wachstum	5
2. Wettbewerb und Regulierung auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten	7
2.1 Einleitung	7
2.2 Produktmarktregulierung	11
2.3 Dienstleistungsmarktregulierung	18
2.3.1 Freiberufliche Dienstleistungen	18
2.3.2 Handwerk und Gewerbe	21
3. Wettbewerb und Regulierung in Netzindustrien	23
3.1 Energie	23
3.1.1 Wirtschaftliche Auswirkungen der Energiemarktliberalisierung	23
3.1.2 Wettbewerbsbeschränkungen	27
3.2 Telekommunikation	33
3.2.1 Wirtschaftliche Auswirkungen der Telekommunikationsmarktliberalisierung	33
3.2.2 Wettbewerbsbeschränkungen	35
4. Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik	41
4.1 Wettbewerbspolitische Institutionenlandschaft	41
4.2 Institutioneller Reformbedarf	43
4.2.1 Bundeswettbewerbsbehörde	44
4.2.2 Bundeskartellanwalt	46
4.2.3 Wettbewerbskommission	47
4.2.4 Kartellgericht	48
4.3 Wettbewerbspolitische Gesamtstrategie	49

5. Politikempfehlungen	52
Literaturhinweise	58

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Sektorales Arbeitsproduktivitätswachstum in der Europäischen Union	9
Übersicht 2:	Veränderung der jährlichen Wachstumsrate der Gesamtproduktivität durch Anpassung der Regulierung an die "best practise" über 10 Jahre	12
Übersicht 3:	Partialanalytische Untersuchung der Preiseffekte der Energiemarktliberalisierung in Österreich (2002)	23
Übersicht 4:	Marktanteil des jeweils größten Anbieters auf dem Elektrizitätsmarkt	24
Übersicht 5:	Marktkonzentration in der österreichischen Elektrizitätswirtschaft	32
Übersicht 6:	Preise für Festnetz-Telefonie	34
Übersicht 7:	Wettbewerbsindikatoren zur Identifizierung von Sektoren mit geringer Wettbewerbsintensität	50

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Höheres Wachstum durch Deregulierung	4
Abbildung 2:	Das inverse U	5
Abbildung 3:	Empirische Evidenz für das inverse U	6
Abbildung 4:	Der "composition effect"	7
Abbildung 5:	Produktmarktregulierung	11
Abbildung 6:	Produktmarktregulierung	12
Abbildung 7:	Streuung der Regulierungspolitik, gemessen an der Varianz zwischen den einzelnen, nationalen PMR-Indikatoren	13
Abbildung 8:	Barrieren für Handel und Investitionen	14
Abbildung 9:	Binnenmarktregulierung	14
Abbildung 10:	Staatseinfluss	15
Abbildung 11:	Umfang des öffentlichen Unternehmenssektors	15
Abbildung 12:	Größe des öffentlichen Unternehmenssektors	16
Abbildung 13:	Anwendung von staatlicher Regulierung	16
Abbildung 14:	Gewinnspannen in Österreich und anderen OECD-Ländern auf Sektorebene	17
Abbildung 15:	Regulierungsindikator für freiberufliche Dienstleistungen	19

Abbildung 16: Haushaltspreise von Strom	25
Abbildung 17: Industriepreise von Strom	25
Abbildung 18: Haushaltspreise von Erdgas	26
Abbildung 19: Industriepreise von Erdgas	26
Abbildung 20: Netztarifsenkungen bei elektrischer Energie seit 2001	29
Abbildung 21: Internationaler Vergleich der Preisstruktur für elektrische Energie	30
Abbildung 22: Regulierungsindikator für Telekommunikation (Festnetz und Mobil)	34
Abbildung 23: Preisindizes für Sprachtelefonie (Festnetz und Mobilfunk)	35
Abbildung 24: Hirschman-Herfindahl Index (HHI) für Privatkundenmärkte (Festnetz)	36
Abbildung 25: Hirschman-Herfindahl Index (HHI) für Businesskundenmärkte (Festnetz)	36
Abbildung 26: Marktanteilsentwicklung (Mobilfunk)	37
Abbildung 27: Hirschman-Herfindahl Index (HHI) für Privat- und Businesskundenmärkte (Mobilfunk)	37
Abbildung 28: Aufbau- und Ablauforganisation der Fusionskontrolle in Österreich	43
Abbildung 29: Aufbau- und Ablauforganisation der Fusionskontrolle unter neuen Rahmenbedingungen (Reformoption)	48

1. Wettbewerb, Regulierung und Wachstum: Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz aus der Literatur

1.1 Grundlagen einer wachstumsorientierten Wettbewerbs- und Regulierungspolitik

Wettbewerb ist der zentrale Allokationsmechanismus einer Marktwirtschaft. Wettbewerb vollzieht sich in einer Marktwirtschaft als "Prozess der schöpferischen Zerstörung" (*Schumpeter*, 1942) und kann als kontinuierliches "Such- und Entdeckungsverfahren" (*Hayek*, 1968) nach Innovationen interpretiert werden. Wettbewerb stellt sicher, dass die Produzenten zur kontinuierlichen Anpassung ihrer Produkte an die sich laufend ändernden Präferenzen der Konsumenten gezwungen werden. Bestehende Produkte und Prozesse werden durch Innovationen, die der Nachfrage besser entsprechen, aus dem Markt gedrängt.

In diesem Wirkungszusammenhang sorgt Wettbewerb in einer Marktwirtschaft für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, indem Anreize zur Realisierung einer effizienten Organisation der Güterherstellung und Dienstleistungserbringung sowie zu Produkt- und Prozessinnovationen gegeben werden. Wettbewerbspolitische Interventionen haben diesen Wirkungszusammenhang zu berücksichtigen (siehe Kasten "Mikroökonomische Fundierung von Wettbewerbspolitik").

Wettbewerb steigert die Effizienz durch drei Arten von Anreizen (*Armstrong – Cowan – Vickers*, 1995):

- Wettbewerb wirkt als darwinistischer Selektionsmechanismus, indem effiziente Unternehmen, die die Marktpräferenzen besser und schneller befriedigen können, ineffiziente Unternehmen vom Markt verdrängen. Ergebnis dieses Auswahlprozesses ("survival of the fittest") ist eine Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität, da Wettbewerb die Unternehmen zur ständigen Verbesserung ihrer Effizienz zwingt.
- Im "Überlebenskampf" auf dem Markt zwingt Wettbewerb die Unternehmen zur Realisierung einer effizienten Organisation (Reduktion von X-Ineffizienz, *Leibenstein*, 1966), die sich positiv auf die Produktivität und den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens auswirkt. In aggregierter Form fördern diese Effekte die Prosperität des volkswirtschaftlichen Gemeinwesens.
- Um die Aufbau- und Ablauforganisation so effizient wie möglich zu gestalten, bemühen sich die Unternehmen um neue Formen und/oder Abläufe der Leistungserbringung. Auf diese Weise setzt Wettbewerb Anreize für eine Steigerung von Forschung und Entwicklung sowie für Produkt- und Prozessinnovationen.

Mikroökonomische Fundierung von Wettbewerbspolitik

Das wegen seiner Einfachheit und gedanklichen Klarheit wohl bedeutendste Gedankengebäude der Wirtschaftswissenschaften ist das Modell der vollständigen Konkurrenz. Auf der Grundlage vereinfachender Annahmen (vollkommene Information, Präferenzneutralität, Vielzahl von Anbietern und Nachfragern mit nur jeweils geringem Anteil am gesamten Angebot bzw. an der gesamten Nachfrage, freier Marktein- und Marktaustritt, keine Externalitäten) werden die Marktinteraktionen von Konsumenten und Produzenten untersucht und charakteristische Eigenschaften von Märkten abgeleitet (Borrmann – Finsinger, 1999).

Wettbewerb gewährleistet in diesem Modell die effiziente (Pareto-optimale) Allokation knapper Ressourcen. Im Gleichgewicht entsprechen die Preise den Grenzkosten (Grenzkostenpreisregel) mit der Konsequenz, dass die Produzenten keine über die risikoadäquate Kapitalmarktrendite hinausgehende Verzinsung des eingesetzten Kapitals erzielen können. Produzenten, deren Preise die Grenzkosten übersteigen, verlieren aufgrund der vollkommen preiselastischen Nachfrage sofort alle Kunden an die Konkurrenz.

Eine effiziente Allokation der Ressourcen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Gesamtwohlfahrt (als Summe der Konsumenten- und Produzentenrenten) maximiert wird. Die Konsumenten profitieren in Form niedrigerer Preise, besserer Qualität und einer größeren Produktvielfalt. Die erwarteten langfristigen makroökonomischen Effekte bestehen in verstärkter Innovationstätigkeit, höherer Produktivität und dynamischerem Wirtschaftswachstum.

Im Modell der vollständigen Konkurrenz ("ideale Märkte") ist staatliche Regulierung bzw. Wettbewerbspolitik zur Verbesserung der Allokation von Ressourcen nicht erforderlich, da der Markt selbst zur optimalen Allokation findet. Wettbewerbspolitischer Handlungsspielraum eröffnet sich erst bei Vorliegen unvollständiger Konkurrenz, einem Gedankengebäude, das den realen Gegebenheiten ungleich besser entspricht als die einschränkenden Modellannahmen des Modells der vollständigen Konkurrenz. Da aber die Marktinteraktionen auf Märkten mit unvollständiger Konkurrenz vielfach mit jenen auf idealen Märkten verglichen werden können, bildet das Modell der vollständigen Konkurrenz einen wichtigen Bezugspunkt in wettbewerbspolitischen Fragestellungen.

Da rationale Produzenten ihren Gewinn zu steigern trachten, erweist sich das Wettbewerbsgleichgewicht auf realen Märkten als instabil. Um die Gewinne über die risikoadäquate Kapitalmarktrendite zu steigern, stehen den Produzenten zwei Wege offen: einerseits die Entwicklung neuer, "innovativer" Produkte und andererseits wettbewerbsbeschränkendes Verhalten. Als rationale Wirtschaftssubjekte werden die Unternehmen den für sie "bequemsten" Weg beschreiten. Aus gesamtwirtschaftlichem Interesse ist es wünschenswert, den Weg wettbewerbsbeschränkenden Verhaltens weitgehend zu versperren, damit die von Innovationen ausgehenden positiven Effekte wirksam werden. Aufgabe der Wettbewerbspolitik ist es, wettbewerbswidrigem Verhalten entgegen zu wirken und die Anreize dafür zu reduzieren bzw. im Optimalfall zu eliminieren, um sicherzustellen, dass nur innovative Unternehmen ihre Gewinne steigern können ("temporäre Monopolrenten").

Eine Wettbewerbspolitik, die auf das theoretische Modell der vollständigen Konkurrenz abstellt, muss allerdings nicht immer auf realen Märkten optimal sein. In Abhängigkeit von den realen Marktbedingungen, die gleichsam eine Verletzung der Modellannahmen bedeuten (z. B. Technologiebasis, Skalen- und Verbundvorteile, Netzwerkeffekte, Ein- und Austrittsbarrieren), können oligopolistische Marktstrukturen gerechtfertigt sein; allerdings erfordern sie eine entsprechende Regulierung und eine effektive Missbrauchsaufsicht.

Unternehmen, die keinem oder nur geringem Wettbewerb ausgesetzt sind und damit über Marktmacht verfügen, unterliegen diesem Selektionsprozess nicht und haben deshalb keinen Anreiz zur Steigerung von Effizienz und Produktivität. Marktmacht hat zur Konsequenz, dass gesamtwirtschaftlich wünschenswerte Innovationen unterbleiben.

Während im Modell der vollständigen Konkurrenz, dessen restriktive Annahmen in der Realität selten erfüllt sind, die Wirkungszusammenhänge eindeutig sind (siehe Kasten "Mikroökonomische Fundierung von Wettbewerbspolitik"), ist der postulierte positive Einfluss von Wettbewerb auf Innovation und Wachstum auf realen Märkten umstritten.

Im Zuge der intensiven Debatte, ob Wettbewerb das Wirtschaftswachstum fördert oder bremst, haben sich auf der Basis widersprüchlicher empirischer Evidenz zwei konkurrierende Theorien herausgebildet, die einander als These und Antithese gegenüberstehen. Nach mehr als 60 Jahren intensiver Forschung auf diesem Gebiet kann eine einfache Antwort auf die Frage nach dem Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Wirtschaftswachstum nicht gegeben werden. Deregulierungsmaßnahmen und wettbewerbspolitische Interventionen zur Steigerung der Wettbewerbsintensität bewegen sich deshalb immer im Spannungsfeld zwischen positiven Impulsen für die Wirtschaft und der negativen Anreizwirkung auf innovative Unternehmen aufgrund des Wegfalls von Monopolrenten.

1.2 These: Wettbewerb zwingt zu Innovation und stärkt das Wachstum

Aghion et al. (2001) zeigen in einem Modell mit schrittweiser Innovation¹⁾, dass Wettbewerb einen positiven Wachstumseffekt bewirkt, indem das innovativste Unternehmen auf dem Markt ("Technologieführer") einen höheren Gewinn erzielt als Unternehmen mit unterlegener Technologie. Da in diesem Modell Unternehmen nur höhere Gewinne realisieren, wenn sie technologisch überlegen sind, besteht für sie der Anreiz zur Innovation und zu Investitionen in Forschung und Entwicklung. Technologisch überlegene Unternehmen entziehen sich dem Wettbewerb mit Unternehmen mit unterlegener Technologie ("escape-competition effect").

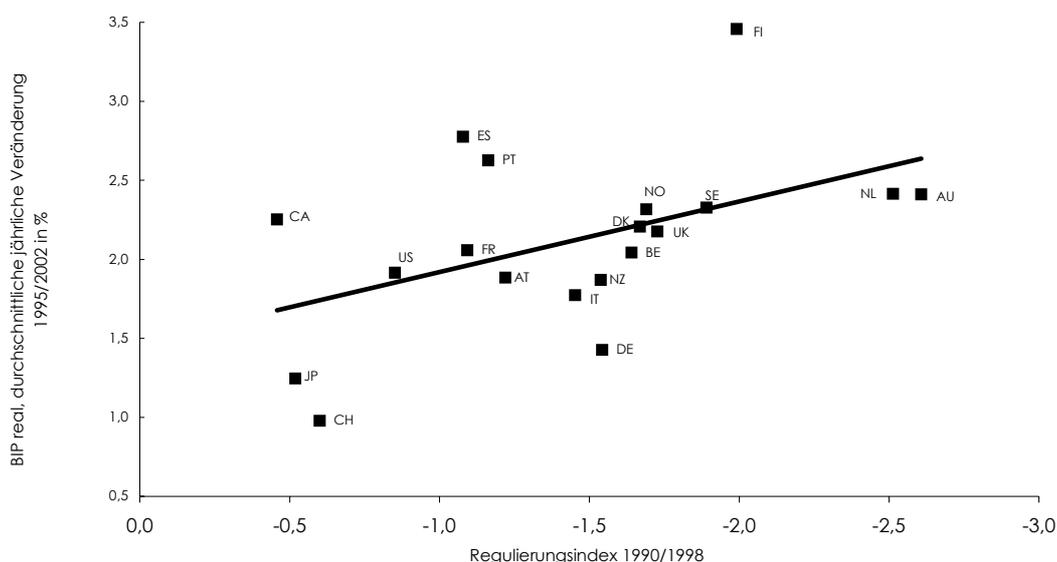
Die Prämisse, dass Wettbewerb Unternehmen zu Effizienzsteigerung und Innovation zwingt, um auf dem Markt bestehen zu können, und auf diese Weise Produktivitätssteigerungen und Wirtschaftswachstum auslöst, ist empirisch gut abgesichert (*Nickell*, 1996, *Blundell – Griffith – Reenen*, 1995, *Geroski*, 1995, 1990).

Nach *Porter* (2000) beeinflussen die Intensität des Wettbewerbs auf dem Heimmarkt und die Effektivität der Wettbewerbspolitik sowohl das Niveau, als auch die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes (BIP) pro Kopf positiv. Untermauert wird diese Feststellung von der Tatsache, dass jene OECD-Staaten, die in den frühen neunziger Jahren die ambitioniertesten De-

¹⁾ "Step-by-step"-Innovation impliziert, dass ein Unternehmen in einem ersten Schritt zum Technologieführer aufschließen muss, um in einem zweiten Schritt selbst die Technologieführerschaft erlangen zu können.

regulierungsinitiativen setzten, am Ende dieses Jahrzehnts das höchste Wachstum des BIP pro Kopf aufwiesen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Höheres Wachstum durch Deregulierung



Q: OECD, WIFO Berechnungen. Regulierungsindex nach Nicoletti – Scarpetta – Boylaud (1999).

Trotz der bedeutenden empirischen Evidenz für einen positiven Wirkungszusammenhang zwischen Wettbewerb und Wirtschaftswachstum gibt es auch ernstzunehmende Gegenargumente. Nach Schumpeter (1942) ist zwar für eine effiziente statische Ressourcenallokation ein möglichst scharfer Wettbewerb (vollständige Konkurrenz) optimal, eine effiziente dynamische Ressourcenallokation bedarf aber großer marktmächtiger Unternehmen, für die der Anreiz zur Innovation in der temporären Nutzung ihrer Marktmacht zur Realisierung von Monopolrenten liegt.

1.3 Antithese: Wettbewerb verhindert Innovation und dämpft das Wachstum

Nach Schumpeter (1942) sind zwei Effekte von Marktmacht auf die Innovationsbereitschaft zu unterscheiden: Zum einen liefert die nach der Innovation erwartete Ex-post-Marktmacht, auch wenn sie nur vorübergehend sei, den Unternehmen überhaupt erst Anreize zur Innovation. Unternehmen seien nur zu Innovationen bereit, wenn sie sich deren Nutzen (zumindest temporär) exklusiv über höhere Gewinne aneignen könnten ("appropriability effect", Monopolrenten). Zum anderen bilde eine oligopolistische Marktstruktur mit Ex-ante-Marktmacht ein günstiges Umfeld für Innovationen, weil in einem Oligopol das Verhalten der konkurrierenden Unternehmen leichter einzuschätzen sei als unter vollständiger Konkurrenz und damit die Unsi-

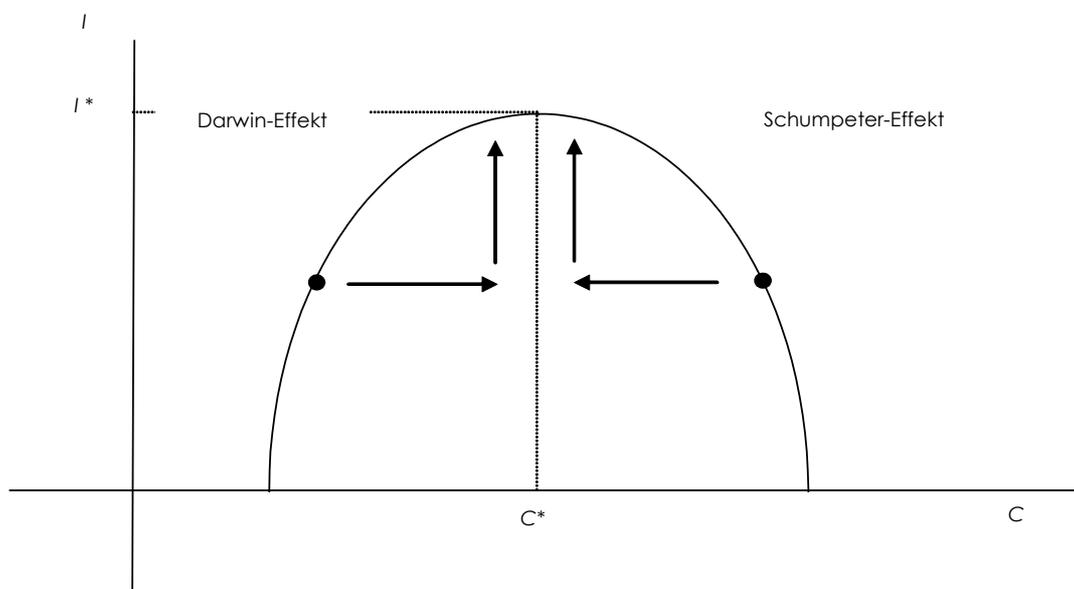
cherheit bei Investitionsentscheidungen deutlich reduziert werde. Die Monopolrenten aus der Ausübung von Marktmacht dienen demnach zur Innenfinanzierung von Innovationen (Cohen – Levin, 1989).

Schumpeters Ergebnisse erwiesen sich als sehr sensibel bezüglich der einer empirischen Überprüfung zugrunde liegenden Modellprämissen (Aghion – Howitt, 1997). Eine empirische Bestätigung des skizzierten negativen Trade-off zwischen Wettbewerb, Innovation und Wachstum konnte im Kontext der endogenen Wachstumstheorie nicht erbracht werden (Aghion – Howitt, 1992, Grossman – Helpman, 1991, Romer, 1990).

1.4 Synthese: Nicht-monotoner Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovation bzw. Wachstum

Jüngere wissenschaftliche Arbeiten bemühen sich um eine "Versöhnung" der beiden gegensätzlichen Argumentationslinien. Ausgehend von der Marktform des Monopols habe demnach zunehmender Wettbewerb (nur) bis zu einer bestimmten Marktkonzentration einen positiven Effekt auf Effizienz, Innovation und Wachstum, darüber hinaus aber einen negativen Effekt. Dieser nicht-monotone Zusammenhang wird in der Literatur nach der Form der Kurve als "Inverse-U"-Hypothese bezeichnet. Er wird theoretisch damit begründet, dass bei niedriger Wettbewerbsintensität der Darwin-Effekt ("escape-competition effect") dominiert, während der Schumpeter-Effekt ("appropriability effect") erst bei höherer Wettbewerbsintensität zum Tragen kommt (Aghion et al., 2005).

Abbildung 2: Das inverse U



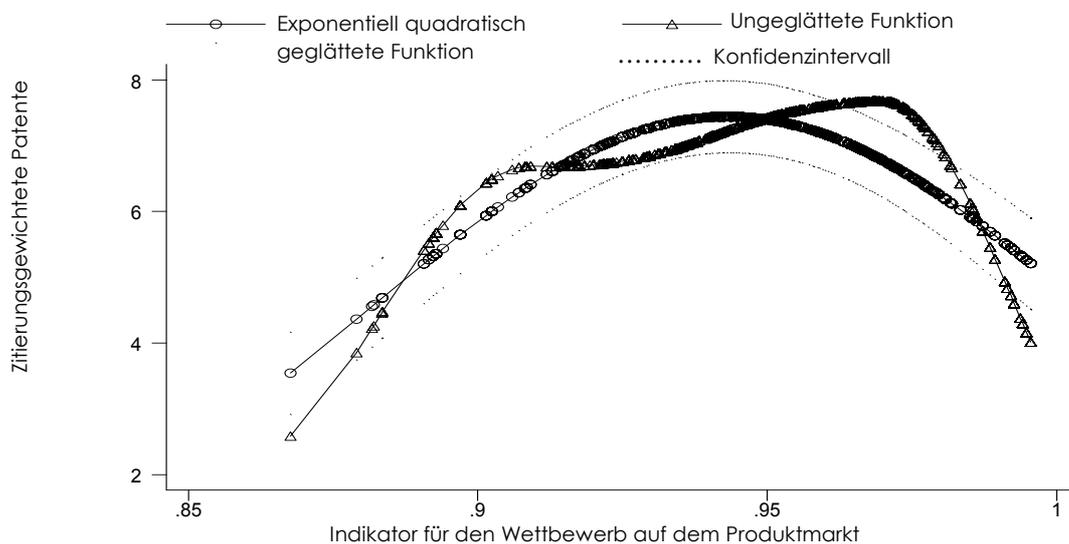
Q: Aghion et al. (2002). – C . . . Wettbewerbsintensität, C^* . . . "optimale" Wettbewerbsintensität, I . . . Innovationsindikator, I^* . . . "optimales" Innovationsniveau.

Die Kombination von Darwin- und Schumpeter-Effekt erzeugt den Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovation bzw. Wachstum in Form eines "inversen U". Demnach hängen die Wirkungen einer Veränderung der Wettbewerbsintensität entscheidend von deren aktuellem Niveau ab. Eine wettbewerbspolitische Feinsteuerung zur Realisierung der optimalen Marktstruktur setzt die Kenntnis der genauen Position auf der Kurve voraus (Problem der Laffer-Kurve, Abbildung 2).

Aghion *et al.* (2005) haben das "inverse U" für die britische Sachgütererzeugung empirisch überprüft. Ein für die wettbewerbspolitische Praxis wichtiges Ergebnis dieser Forschungsarbeit besteht darin, dass der Schumpeter-Effekt erst bei sehr hoher Wettbewerbsintensität nahe der vollständigen Konkurrenz wirksam wird (Abbildung 3). Der "Escape-competition"-Effekt ist am stärksten auf Märkten mit kleiner technologischer Differenz ("neck-and-neck industries"), die vergleichsweise einfach aufgeholt werden kann, während der Aneignungseffekt am stärksten auf Märkten mit großer technologischer Differenz wirkt, da auf solchen Märkten höhere Monopolrenten zu erwarten sind.

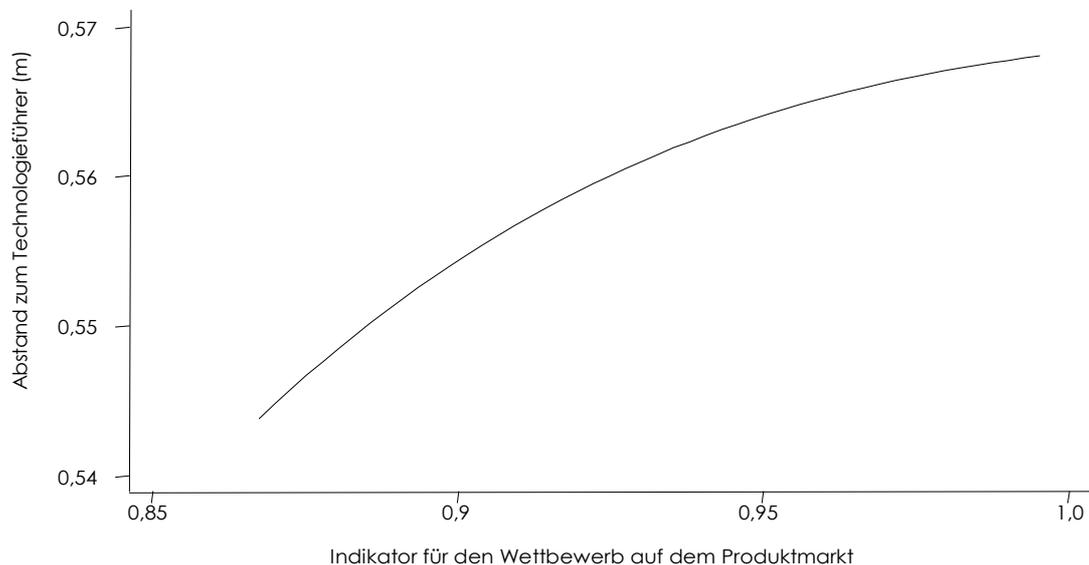
Ist ein Markt andererseits sehr wettbewerbsintensiv, so werden sich die Branchen hinsichtlich der eingesetzten Technologien stark unterscheiden. Schwacher Wettbewerb impliziert eine geringe technologische Differenz und lässt den "Escape-competition"-Effekt dominieren, während starker Wettbewerbsdruck die Unternehmen zur technologischen Differenzierung zwingt und den Aneignungseffekt dominieren lässt. ("composition effect", Abbildung 4).

Abbildung 3: Empirische Evidenz für das inverse U



Q: Aghion *et al.* (2002).

Abbildung 4: Der "composition effect"



Q: Agion et al. (2002), WIFO.

2. Wettbewerb und Regulierung auf den Produkt- und Dienstleistungsmärkten

2.1 Einleitung

Österreich hat im letzten Jahrzehnt beachtliche Anstrengungen im Hinblick auf die Öffnung der Produktmärkte für den Wettbewerb unternommen. So wurde im Rahmen eines frühzeitigen Liberalisierungsprozesses sowohl den industriellen, als auch den gewerblichen und privaten Verbrauchern in den Netzindustrien, vor allem in der Strom- und Gaswirtschaft sowie in der Telekommunikationswirtschaft, die Möglichkeit der Wahl alternativer Anbieter eingeräumt. Weiters wurden auch Anstrengungen zum Abbau von Zugangsschranken und Initiativen für administrative Vereinfachungen in Handwerk und Gewerbe (Novelle der Gewerbeordnung 2002) in Angriff genommen. Viele dieser Maßnahmen haben sich über Preissenkungen und Qualitätsverbesserungen sowie Produktivitätssteigerungen nicht nur positiv auf die Effizienz und die Leistungsfähigkeit der deregulierten Sektoren selbst, sondern über Vorleistungsbeziehungen auch auf andere Branchen und somit nachhaltig positiv für den gesamten Wirtschaftsstandort Österreich ausgewirkt. Trotz der in den Netzindustrien erzielten Liberalisierungs- und Deregulierungserfolge, erscheint das Regulierungsumfeld, vor allem für die Energiewirtschaft, noch nicht in geeigneter Weise ausgestaltet zu sein, um nachhaltig funktionie-

renden Wettbewerb sicherstellen zu können. Weiters konnten sich einige Bereiche bisher (fast) gänzlich erfolgreich einer Wettbewerbsöffnung der Märkte entziehen. In diesen Wirtschaftszweigen besteht nach wie vor erheblicher Spielraum für die Abschaffung von Regelungen, die die etablierten Anbieter (vor Wettbewerb) schützen und eine Steigerung von Konsumentenwohlfahrt, Produktivität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bremsen. Sektorspezifische Berufszugangs- und -ausübungsbeschränkungen, wie sie vor allem in den freien Berufen in Österreich nicht die Ausnahme, sondern noch immer die Regel sind, seien deshalb rigoros dahingehend zu überprüfen, ob sie für die notwendige Sicherung von Qualität und Versorgung dieser Dienstleistungen unabdingbar sind. Nicht der notwendigen Qualitätssicherung, sondern ausschließlich der Marktabschottung dienende Regulierungen sind ersatzlos zu streichen bzw. durch eine wettbewerbsfördernde diskriminierungsfreie 'beste Regulierungspraxis' zu ersetzen. Dieselbe Vorgangsweise ist bei der Verringerung durch bürokratischen Aufwand bedingter Kosten, z. B. bei Unternehmensgründungen, indiziert.

Übersicht 1: Sektorales Arbeitsproduktivitätswachstum in der Europäischen Union

	ISIC Rev.3	Belgien	Däne- mark	Deutsch- land	Grie- chen- land	Spanien	Frank- reich	Irland	Italien	Luxem- burg	Nieder- lande	Öster- reich	Portugal	Finnland	Schwe- den	Groß- britan- nien	EU 15
Sachgüterzeugung	15-37	3,2	2,7	2,4	3,7	0,7	3,8	-	0,7	2,6	1,7	4,1	2,4	3,9	6,8	2,0	2,9
Maschinenbau	29-33	3,8	2,9	2,8	3,4	1,4	7,2	-	0,2	3,6	0,6	3,5	4,7	8,4	13,3	2,9	4,2
Herstellung von Büro- maschinen, Datenver- arbeitungsgeräten und -einrichtungen	30		20,9	11,4	-12,4	1,5	17,3	-	-0,9			16,4		-4,3	6,0		6,2
Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik	32		1,0	6,8	8,2	1,0	19,0	-						41,3			12,9
Energie- und Wasserversorgung	40-41	3,6	1,4	4,2	4,2	7,4	2,5	-	5,7	4,3		5,9	4,5	5,7	2,2	9,4	4,7
Unternehmensnahe Dienstleistungen	50-74	0,8	1,3	1,3	2,6	0,2	0,0	-	0,0	0,0	1,0	0,6	2,1	1,7	1,5	2,6	1,1
Einzelhandel (ohne Tank- stellen); Reparatur von Gebrauchsgütern	52		-0,6	0,2	2,1	0,0	1,2	-	0,4	1,6	0,4	2,0		2,8			1,0
Verkehr und Lagerung	60-63		4,6	3,1	7,3	1,2	1,5	-	-0,3		0,7	-0,5		1,7	2,0	3,2	2,2
Nachrichtenübermittlung Kredit- und Versicherungswesen	64 65-67	0,1	2,6	3,5	0,6	3,2	-0,8	-	0,8	-0,7	1,4	-0,1	12,6	7,2	1,9	3,4	2,6

Q: OECD STAN. 1) Reale Wertschöpfung pro Beschäftigten. DWR 1994/2003 oder erst bzw. letzt verfügbares Jahr.

Vorteile von Regulierungsreformen in Österreich

Regulierungsreformen steigern die Wirtschaftsleistung über mehrere Kanäle. Ein wettbewerbsintensiveres Umfeld führt in der Tendenz zu einer Zunahme der Produktion und der Investitionen und erhöht die Verbraucherwohlfahrt, indem es die Kaufkraft wie auch – über eine Verringerung des Spielraumes für Rent-Seeking – die Beschäftigung anhebt.

Regulierungsreformen zu Gunsten des Produktmarkt Wettbewerbs stimulieren auch das Produktivitätswachstum (Übersicht 1), indem sie die Innovation fördern und für die Unternehmen stärkere Anreize zur Einführung bester Praktiken schaffen. Reformen der geltenden Vorschriften für Güter und Dienstleistungen, die als Vorleistungen eingesetzt werden – z. B. freiberufliche Dienstleistungen –, steigern die Produktivitätsergebnisse in der ganzen Wirtschaft, indem sie einen effizienteren Einsatz von Vorleistungen ermöglichen.

Wenn Österreich die Regulierungspraxis des liberalsten OECD-Landes übernehmen würde, könnte die jährliche Wachstumsrate der Gesamtproduktivität gemäß OECD-Schätzungen über einen Zeitraum von 10 Jahren um durchschnittlich jährlich 0,4% angehoben werden, wobei drei Viertel dieser Produktivitätsbeschleunigung auf sektorspezifische Reformen entfallen und ein Viertel auf allgemeine Regulierungsreformen (Nicoletti – Scarpetta, 2005). Über eine Verschärfung der oftmals sehr laxen Wettbewerbspolitik wäre eher noch mehr erreichbar.

Das im Telekommunikationssektor sowie in der Gas- und Stromwirtschaft in den vergangenen zehn Jahren verzeichnete starke Produktivitätswachstum lässt darauf schließen, dass von den Regulierungsreformen leistungssteigernde Effekte ausgingen. Die Gewinnspannen liegen in diesen Netzindustrien in Österreich unter dem OECD-Durchschnitt, was allerdings keine eindeutige Interpretation zulässt.

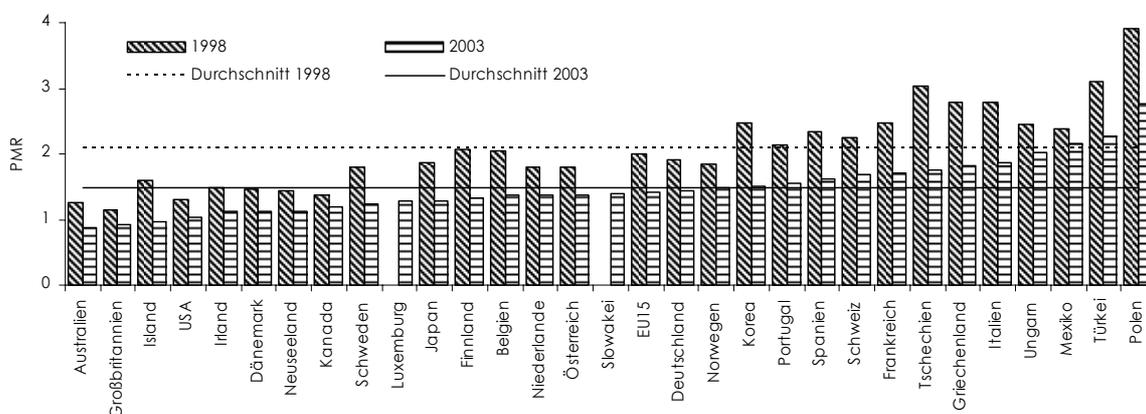
Einerseits können unterdurchschnittliche Mark-ups als Hinweis auf einen erfolgreichen Liberalisierungsprozess in diesen Branchen in Österreich gedeutet werden (OECD, 2003). Diese Sichtweise wird durch die Strukturindikatoren von Eurostat unterstützt, wonach die Preise von Telekommunikation und Energie seit Mitte der neunziger Jahre in Österreich stark gesunken sind (siehe Abschnitt 19). Allerdings hatte das Preisniveau in Österreich zu den höchsten Europas gezählt und erreichte nun lediglich den europäischen Durchschnitt.

Andererseits sind niedrige Preisaufschläge nicht nur als Evidenz für funktionierenden Wettbewerb zu deuten, sondern weisen auch auf geringen Gewinn- und Rationalisierungsdruck für die Eigentümer hin. Ein Szenario öffentlicher Eigentümer, die an Gewinnen "desinteressiert" sind und der Versorgungssicherheit von Kunden und Beschäftigten Priorität einräumen, während die Kostentangente der Unternehmen hoch ist, beschreibt die Situation der (zu) lange durch Monopole geschützten österreichischen Versorgungsunternehmen sehr treffend. Ein hoher Preisaufschlag war aus Sicht der Monopolunternehmen mangels Gewinnorientierung nicht notwendig. Die Konsumentenrente konnte von den Unternehmen auch über die "Weiterverrechnung" überhöhter Kosten an die Endkunden abgeschöpft werden.

2.2 Produktmarktregulierung

Die Wirtschaftspolitik der meisten OECD- und auch EU-Staaten bemühte sich in den letzten Jahren stark um Strukturreformen und trieb die Deregulierung vor allem von Netzindustrien und die Privatisierung der im öffentlichen Eigentum stehenden Unternehmen voran. Davon betroffen waren insbesondere die Märkte für Telekommunikation, Energie (Strom und Gas) sowie Finanzdienstleistungen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind uneinheitlich. Während die Deregulierung der Produktmärkte in der EU in Großbritannien, Irland, Dänemark und Schweden am weitesten fortgeschritten ist, ist in Italien, Griechenland und Frankreich, wie auch in Ungarn und der Tschechischen Republik noch immer ein vergleichsweise starres Regulierungsregime in Kraft (Abbildung 5).

Abbildung 5: Produktmarktregulierung



Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

Nach Schätzungen der OECD könnten in den restriktiven Ländern Anpassungen der Produktmarktregulierung an die Regulierungspraxis der liberalen Länder die Lücke in der Gesamtproduktivität (MFP) deutlich reduzieren²⁾. Für Länder mit großer Produktivitätslücke wie Griechenland wären demnach langfristige Produktivitätsverbesserungen durch sektorspezifische Deregulierungsmaßnahmen um mehr als 10% gegenüber den "Produktivitätsspitzenreitern" möglich. Für Länder mit geringerer Produktivitätslücke, wie die meisten kontinentaleuropäischen Staaten inklusive Österreich, liegen diese Schätzungen zwischen 4% und 6% (Übersicht 2, Nicoletti – Scarpetta, 2005).

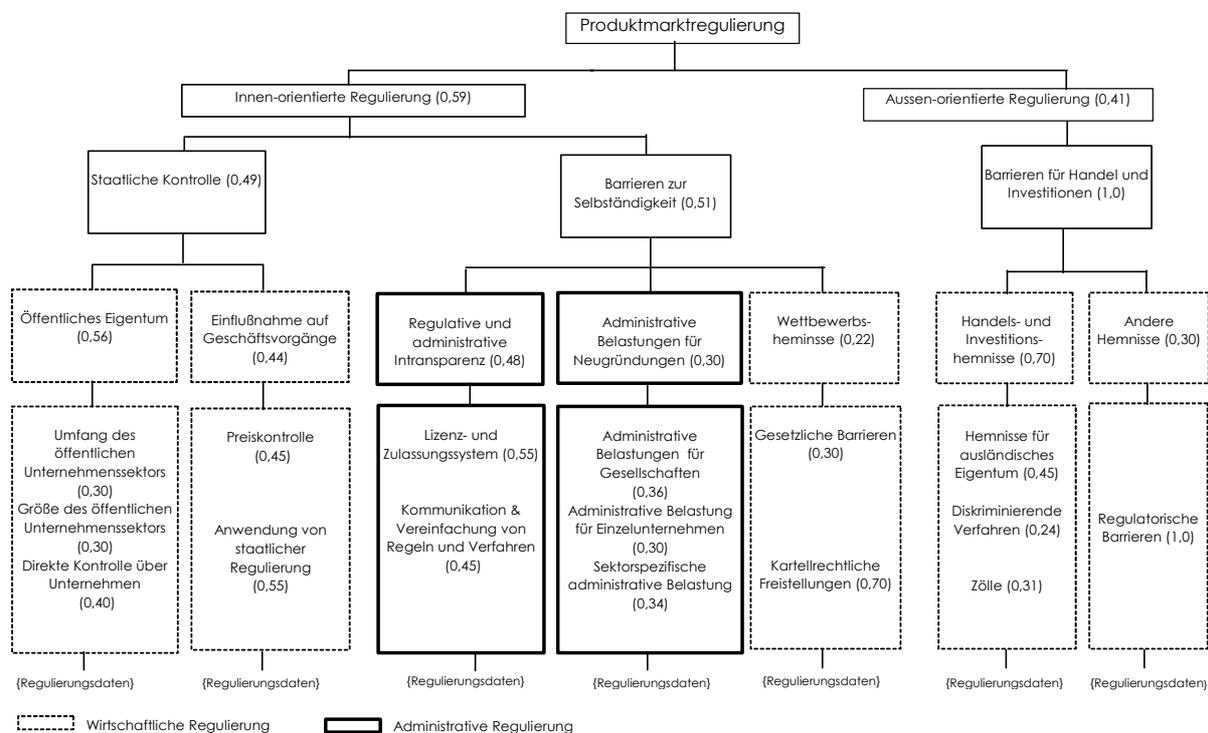
²⁾ Mit synthetischen Indikatoren des regulierungspolitischen Kurses, die in Regressionsgleichungen der für die Gesamtproduktivität aufgenommen werden, kann ein grober Eindruck von dem Effekt vermittelt werden, den Regulierungsreformen auf die Wirtschaftsleistung ausüben können. Diese Schätzungen sind als Illustration der möglichen Größenordnung von Leistungseffekten zu verstehen, weil sie von einer Reihe von Modellierungsannahmen abhängig und mit statistischer Unsicherheit behaftet sind.

Übersicht 2: Veränderung der jährlichen Wachstumsrate der Gesamtproduktivität durch Anpassung der Regulierung an die "best practise" über 10 Jahre

	Allgemeine Regulationsreform	Sektorspezifische Reform	Insgesamt
Belgien	0,15	0,45	0,60
Dänemark	0,10	0,27	0,37
Deutschland	0,08	0,62	0,70
Griechenland	0,29	0,83	1,12
Spanien	0,12	0,28	0,41
Frankreich	0,19	0,43	0,62
Italien	0,22	0,48	0,70
Niederlande	0,11	0,34	0,44
Österreich	0,10	0,32	0,42
Portugal	0,23	0,42	0,65
Finnland	0,04	0,55	0,59
Schweden	0,01	0,50	0,51
Großbritannien	0,00	0,11	0,11
Norwegen	0,02	0,36	0,38

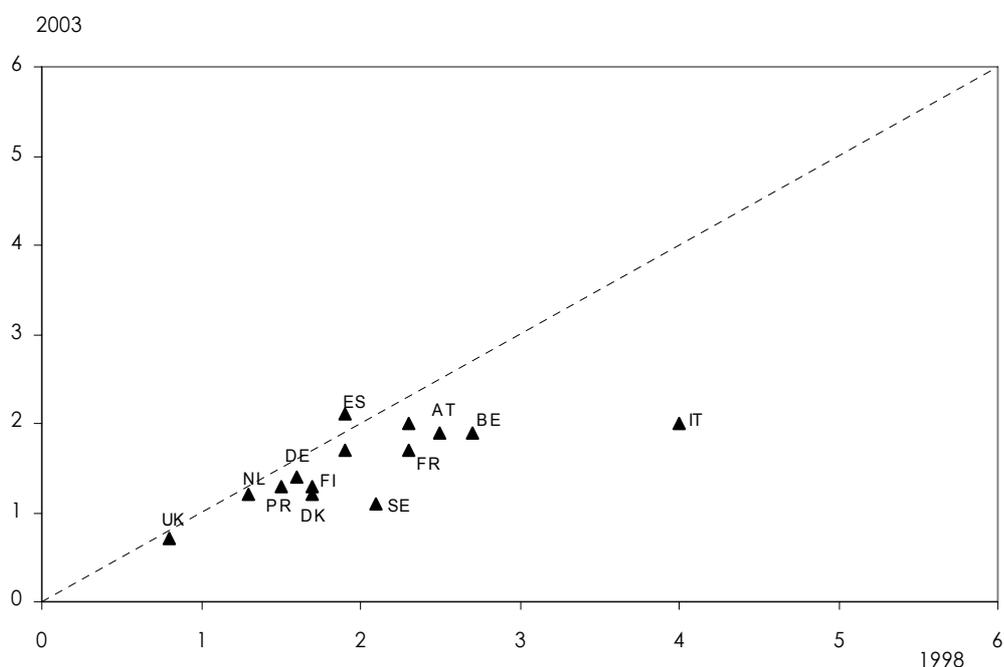
Q: Nicoletti – Scarpetta (2003). Die Berechnung basiert auf den Ergebnissen einer Panellregression aus 23 Industrien in 18 OECD - Ländern von 1984 bis 1998.

Abbildung 6: Produktmarktregulierung



Der OECD-Gesamtindikator der Produktmarktregulierung (Abbildung 6) zeigt, dass in den vergangenen fünf Jahren in Österreich, wie in anderen OECD-Ländern auch, erhebliche Fortschritte im Hinblick auf eine wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Regulierungsrahmens erzielt wurden, womit sich Österreich in Bezug auf die Wettbewerbsfreundlichkeit seiner Regulierungspolitik im mittleren Bereich positioniert (Abbildung 5). Darüber hinaus ist auch im Einklang mit den meisten anderen OECD-Ländern eine Zunahme in der Konsistenz der Regulierungspolitik in Österreich festzustellen, wovon eine stabilisierende Wirkung ausgehen kann, da kontradiktorische Regulierungssignale reduziert wurden (Abbildung 7).

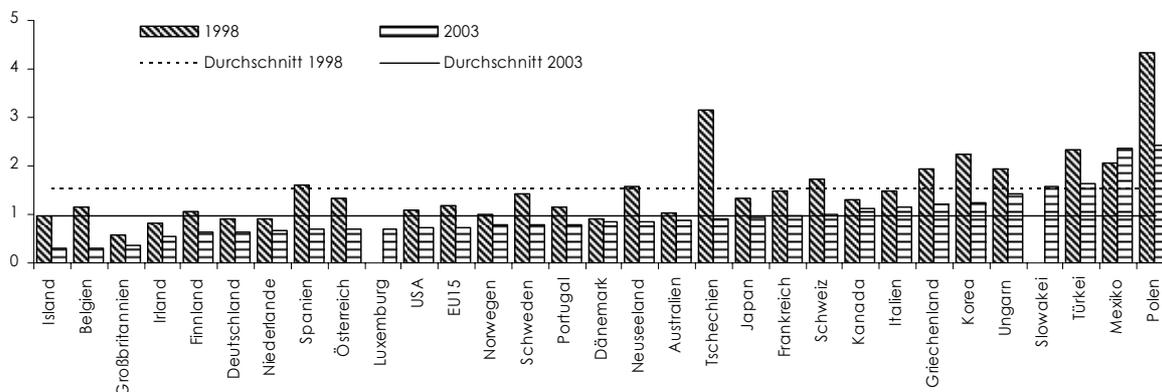
Abbildung 7: Streuung der Regulierungspolitik, gemessen an der Varianz zwischen den einzelnen, nationalen PMR-Indikatoren



Q: Conway – Janod – Nicoletti (2005).

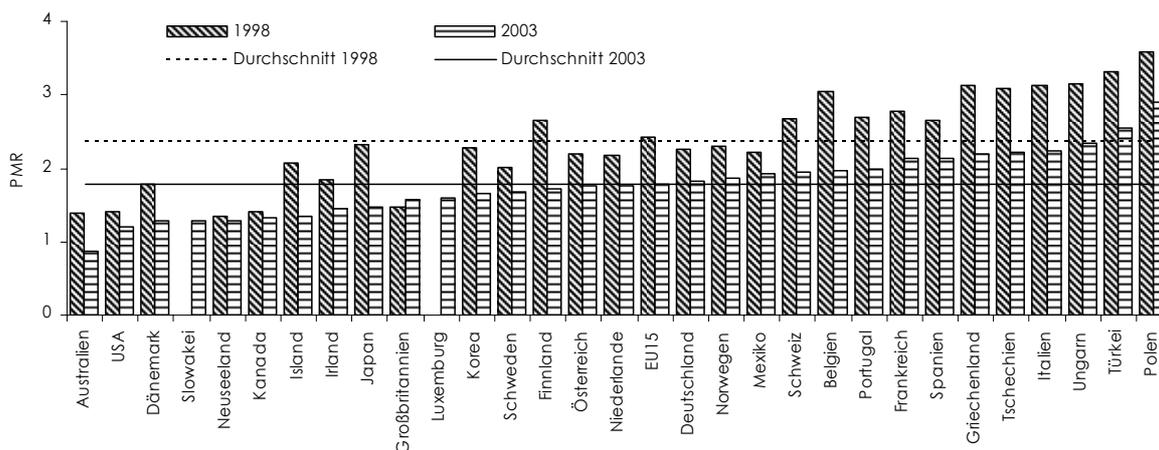
Als stark exportorientierte Wirtschaft verfolgt Österreich nach außen weiterhin eine offene Wirtschaftspolitik mit relativ wenigen Auflagen für internationalen Handel und ausländische Direktinvestitionen (Abbildung 8). Nach dem weitgehenden Rückzug der öffentlichen Hand aus den im öffentlichen Eigentum stehenden Unternehmen, stellt die Investitionsbeschränkung in der Energiewirtschaft, welche die Übernahme von privaten Mehrheitsbeteiligungen an österreichischen EVUs durch eine Verfassungsbestimmung ausschließt (Staatsanteils darf nicht unter die Hälfte des Grundkapitals sinken), eine der letzten wirklich bedeutenden Investitionsbeschränkungen dar.

Abbildung 8: Barrieren für Handel und Investitionen



Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

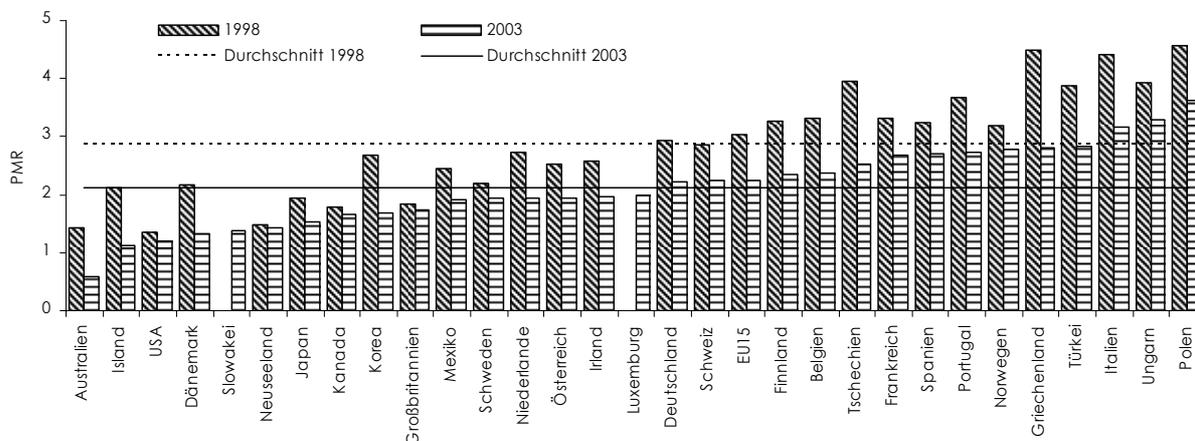
Abbildung 9: Binnenmarktregulierung



Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

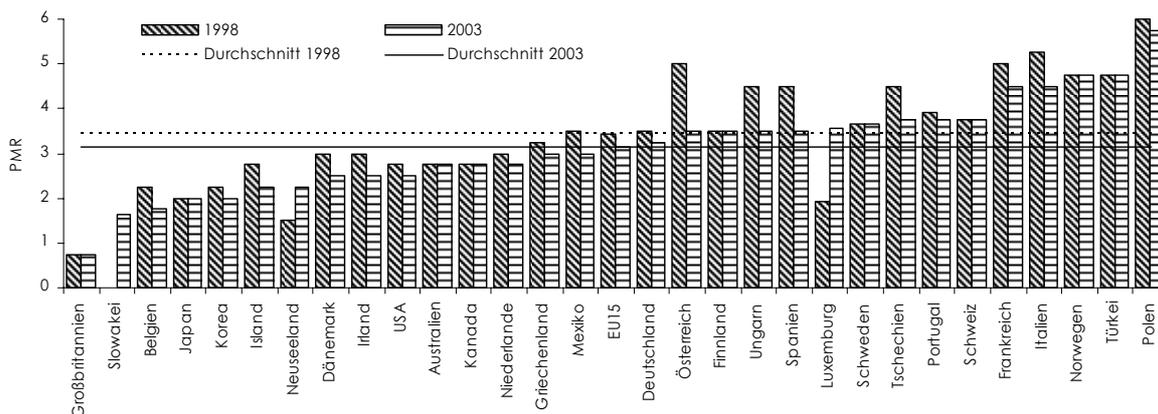
In Bezug auf die Binnenregulierung schneidet Österreich im internationalen Vergleich weniger gut ab (Abbildung 9). Die Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit sind relativ hoch, was zu einem guten Teil einem im internationalen Vergleich hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung zuzuschreiben ist (Weltbank, 2005). Da es sich um versunkene Kosten handelt, dürften administrative Belastungen den etablierten Unternehmen einen Vorteil gegenüber neuen Anbietern verschaffen und für potenzielle neue in- und ausländische Marktteilnehmer besonders Markt abschottend wirken.

Abbildung 10: Staatseinfluss



Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

Abbildung 11: Umfang des öffentlichen Unternehmenssektors

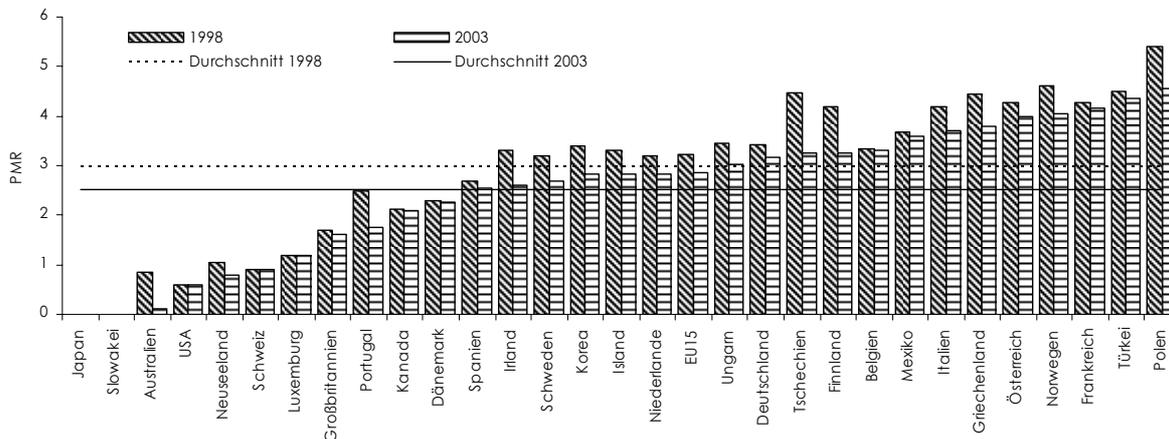


Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

Der Staatseinfluss im Unternehmenssektor ging aufgrund der in Österreich fortgesetzten Privatisierungen weiter zurück, obwohl sich das Tempo des Privatisierungsprozesses gegenüber anderen OECD-Ländern im Zeitraum 1998 bis 2003 verlangsamt hat (Abbildung 10). Umfang und Größe des öffentlichen Unternehmenssektors liegen trotzdem noch immer deutlich über dem OECD-Durchschnitt (Abbildungen 11 und 12), wobei die Veräußerung staatlicher Unternehmensbeteiligungen in größerem Ausmaß aus der jüngsten Vergangenheit (seit 2004: Abgabe von 17% an der Telekom Austria AG; vollständige Privatisierung von VA Tech und Voestalpine AG, Abgabe von 49% der Österreichischen Post AG) in den OECD-Regulierungsindikatoren noch nicht berücksichtigt ist. Substantielle Fortschritte konnte Österreich weiters beim Zurückdrängen staatlicher Preiskontrollen verbuchen. Für die Zukunft ist von der Einfüh-

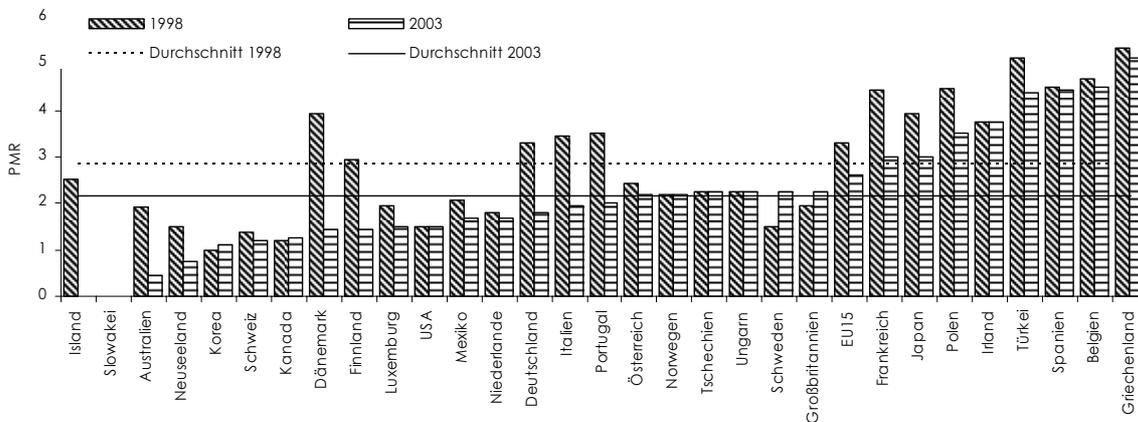
zung anreizorientierter Regulationsansätze in Netzindustrien ein zusätzlicher dämpfender Effekt auf die einschlägigen Regulationsindikatoren zu erwarten (Abbildung 13).

Abbildung 12: Größe des öffentlichen Unternehmenssektors



Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

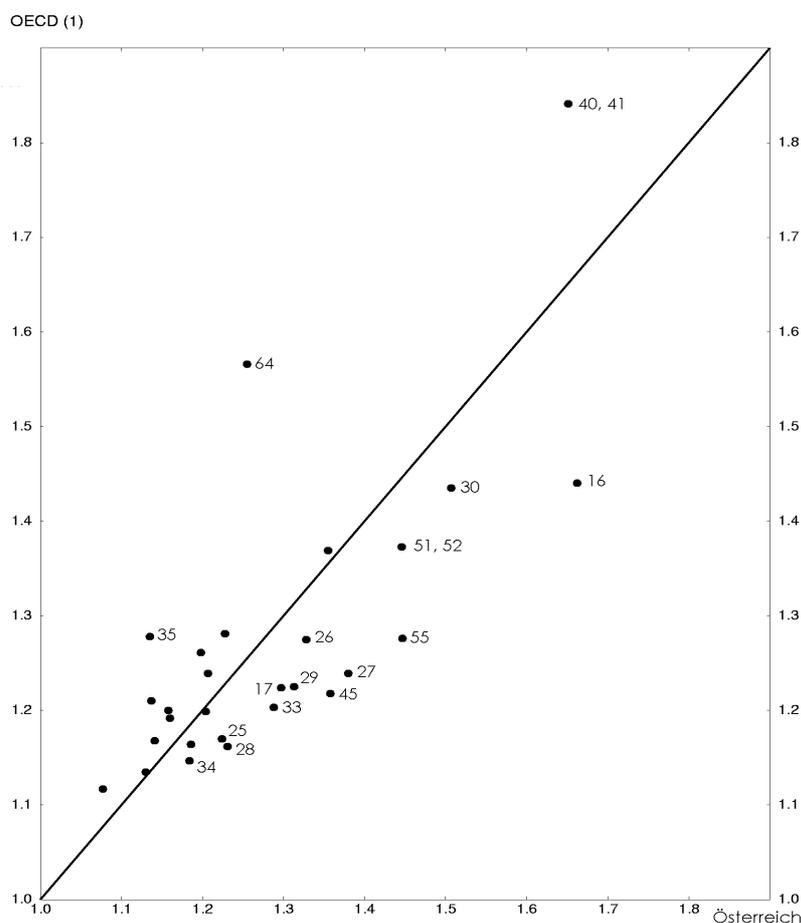
Abbildung 13: Anwendung von staatlicher Regulierung



Q: OECD (2005), WIFO-Berechnungen.

Die Gewinnspannen (Preis-Kosten-Margen) liegen in Österreich in einigen Branchen über, in anderen unter dem Durchschnitt einer Auswahl von OECD-Ländern (Abbildung 14).

Abbildung 14: Gewinnspannen in Österreich und anderen OECD-Ländern auf Sektorebene



- 16 Tabakverarbeitung
- 17 Herstellung von Textilien und Textilwaren
- 25 Herstellung von Gummi- und Kunststoffwaren
- 26 Herstellung und Bearbeitung von Glas, Herstellung von Waren aus Steinen und Erden
- 27 Metallerzeugung und -bearbeitung
- 28 Herstellung von Metallerzeugnissen
- 29 Maschinenbau
- 30 Herstellung von Büromaschinen und Datenverarbeitungsgeräten
- 33 Medizin-, Mess- und Regeltechnik; Optik
- 34 Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen
- 35 Sonstiger Fahrzeugbau
- 40, 41 Energie- und Wasserversorgung
- 45 Bauwesen
- 51, 52 Großhandel, Einzelhandel
- 55 Beherbergungs- und Gaststättenwesen
- 64 Nachrichtenübermittlung

Q: OECD, STAN Datenbank. OECD Schätzungen basieren auf der Roeger Methode. – 1) Durchschnitt von Österreich, Belgien, Kanada, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Niederlande, Großbritannien und USA.

Überdurchschnittlich sind die Gewinnspannen im Dienstleistungsbereich sowie im Groß- und Einzelhandel sowie im Hotel- und Gastronomiebereich, niedriger sind sie in der verarbeitenden Industrie. In der Sachgütererzeugung weisen die Eisen- und Stahlindustrie sowie die Tabakindustrie (weit) überdurchschnittliche Preisaufläge auf. Im Fall der Stahlindustrie ist dies weniger ein Indikator für zu geringen Wettbewerb auf den Heimmärkten, vielmehr für eine erfolgreiche Positionierung der ehemals im öffentlichen Eigentum stehenden Stahl erzeugenden Unternehmen (VA Stahl, Böhler-Uddeholm) als Qualitätsanbieter auf den Weltmärkten. Hingegen ist die nunmehr privatisierte und in ausländischem Eigentum befindliche Austria Tabak noch immer auf dem Heimmarkt durch das Einzelhandelsmonopol für Tabakwaren vor Konkurrenz geschützt, was die überdurchschnittlichen Preisaufläge erklären könnte. Von den im Mai 2006 eingeführten Mindestpreisen für Zigaretten dürften weitere marktabschottende und wettbewerbsverfälschende Wirkungen ausgehen; nach Auffassung der Europäischen Kommission, die bereits ein diesbezügliches Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingeleitet hat, verstoßen Mindestpreise gegen Gemeinschaftsrecht, da diese den Preiswettbewerb einschränken und ausschließlich die Gewinnspannen der etablierten Hersteller sichern, wogegen die gesundheitspolitischen Auswirkungen aufgrund der geringen Preiselastizität von Zigaretten umstritten sind. Außerdem könnten diese – wenn überhaupt – besser durch nicht diskriminierende Verbrauchssteuern wettbewerbsneutral erreicht werden.

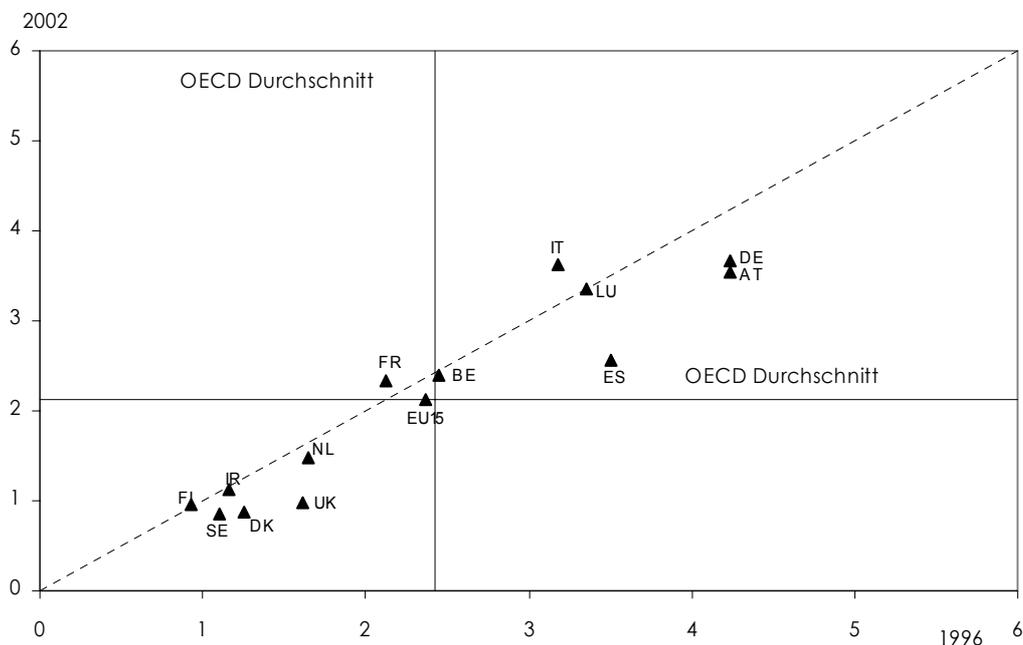
2.3 Dienstleistungsmarktregulierung

2.3.1 Freiberufliche Dienstleistungen

Die Bedeutung freiberuflicher Dienstleistungen für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft ist unbestritten. Obgleich die freien Berufe wichtige Inputs für den Unternehmenssektor bereitstellen und damit großes gesamtwirtschaftliches Interesse an kostengünstigen freiberuflichen Dienstleistungen von hoher Qualität besteht, ist der Wettbewerb in diesem Bereich in Österreich nicht besonders ausgeprägt.

In mehreren europäischen Ländern, darunter auch Österreich, haben Dienstleistungen, die von Unternehmen als Vorleistungen eingesetzt werden – z. B. Wirtschaftsprüfung und Rechtsberatung, Ingenieurs- und Architektenleistungen –, ein rasches Wachstum erlebt und spielen eine wichtige Rolle bei der Umgestaltung der Unternehmensorganisation und der Erzielung von Produktivitätssteigerungen (OECD, 2006). Von der OECD zusammengestellte Indikatoren der Sektorregulierung zeigen, dass die Regulierung dieser Wirtschaftszweige, die unternehmensnahe Dienstleistungen erbringen, in Österreich noch immer eine der strengsten des OECD-Raums ist. Außerdem nimmt sich der Deregulierungsfortschritt im Beobachtungszeitraum (1996-2002) äußerst bescheiden aus, da mehr oder weniger der status quo konserviert wurde (Abbildung 15).

Abbildung 15: Regulierungsindikator für freiberufliche Dienstleistungen¹⁾



Q: OECD (2006) Economic Policy Reforms: Going for Growth. – ¹⁾ Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Juristische Dienstleistungen, Architekten, Ingenieure.

Sowohl die Zugangsregulierung als auch die Verhaltensregulierung ist im internationalen Vergleich in allen "freien" Berufen in Österreich unverändert als sehr restriktiv einzustufen, wobei die Palette der Wettbewerbsbeschränkungen von verbindlichen Festpreisen und Preisempfehlungen über Werbe- und Zugangsbeschränkungen bis zu Vorbehaltsaufgaben sowie Vorschriften für die zulässige Unternehmensform und die Berufsgruppen übergreifende Zusammenarbeit reicht (Paterson et al., 2003). Teilweise werden diese Wettbewerbsbeschränkungen von den freien Berufen bereits selbst in Frage gestellt (z. B. Werbeverbote), teilweise mit Qualitätssicherung gerechtfertigt (z. B. Ausbildungsvorschriften).

Im Vergleich zu Deregulierungsinitiativen in anderen Wirtschaftsbereichen geht die Marktöffnung bei freiberuflichen Dienstleistungen aufgrund des starken und andauernden Widerstandes der Standesvertretungen nur sehr zögerlich von statten. Eine größere Vielfalt von Preisen und Qualität der freiberuflichen Dienstleistungen sowie ein höheres Maß an Innovation könnten entscheidend zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen. In Ländern mit geringerem Reglementierungsgrad entwickeln sich sowohl die Beschäftigung als auch die Wertschöpfung der freien Berufe signifikant günstiger als in Ländern mit hohen Regulierungsstandards (Paterson et al., 2003). Der wohlfahrtsteigernde Effekt einer Deregulierung wird somit in einem Land mit einem besonders hohen Regulierungsniveau überdurchschnittlich ausfallen.

Auf Grund einer Initiative der Europäischen Kommission, basierend auf der Sektorstudie von *Paterson et al.* (2003), wären auch in Österreich entsprechende weitgehende, rasch implementierte Deregulierungsmaßnahmen zu erwarten gewesen. Bislang gab es dazu weder eine wettbewerbspolitische Initiative noch entsprechende Reaktionen der österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden. Die Bundeswettbewerbsbehörde konnte zusammen mit dem Bundeskartellanwalt immerhin in einem "artverwandten" Fall einen Teilerfolg erzielen, indem die Feststellung der Kartell- und Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der Honorarordnung der Baumeister (HOB)³⁾ vor dem Kartellobergericht erwirkt werden konnte. Da die HOB auch festgelegte Preise beinhaltete, ist diese Entscheidung auch für die freien Berufe, die sich ähnlicher Preisregulierungsinstrumente bedienen, relevant und könnte gegebenenfalls Präzedenzwirkung entfalten.

Die für die Regulierung der freien Berufe zuständigen Bundesministerien (z. B. für Rechtsanwälte und Notare: Bundesministerium für Justiz; für Wirtschaftsprüfer: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) haben sich bislang (zu sehr) auf die Selbstregulierung der freien Berufe, die durch die entsprechenden Berufskammern wahrgenommen wird, verlassen. Die Mitgliedschaft in "ihrer" Berufskammer ist in Österreich für alle Freiberufler ausnahmslos Pflicht. Dadurch, dass diese Interessensvertretungen auch an der Aufstellung der Verhaltensregeln beteiligt sind, besteht die Gefahr einer Stärkung der Marktmacht der etablierten Anbieter, was für neue Marktteilnehmer von Nachteil ist. Da in Österreich bislang seitens der Interessensvertretungen der freien Berufe mangels entsprechender Anreize nur unzureichende Anstrengungen hinsichtlich Deregulierung unternommen wurden, wäre die (zu) weit gehende Selbstregulierung der freien Berufe zu überdenken, indem seitens der Ministerien entsprechend legislatisch gegengesteuert wird⁴⁾.

Zur Gewährleistung einer marktbestimmten Preisfindung sollten die gesetzlich festgelegten Gebührenordnungen so bald als möglich auslaufen und nicht durch Honorarempfehlungen, von denen ein falscher Signaleffekt ausgeht, ersetzt werden (*OECD*, 2006). Sowohl die Zugangs- als auch die Verhaltensregulierung muss überdacht werden. Ökonomisch gerechtfertigt sind jedenfalls nur Regulierungsmaßnahmen, die nachweislich der notwendigen Qualitätssicherung dienen. Darüber hinausgehende Wettbewerbsbeschränkungen sind kontraproduktiv. Weiters ist zu berücksichtigen, dass der überwiegende Teil von freiberuflich erbrachten

³⁾ Bei der HOB handelt es sich um eine als unverbindliche Verbandsempfehlung im Kartellregister eingetragene Honorarordnung, in der Preise für bestimmte Tätigkeiten festgelegt und vorgegeben wurden.

⁴⁾ Die Berufskammern vertreten die Interessen der etablierten Freiberufler, nicht die Interessen derer, die in den Markt eintreten wollen. Da aber die etablierten Freiberufler von einer weitergehenden Deregulierung, die zu mehr Wettbewerb und damit sinkenden Renten führt, negativ betroffen wären, besteht seitens der freiberuflichen Interessensvertretungen kein Anreiz die Deregulierung voranzutreiben, zumal sie damit dem Großteil ihrer Mitglieder schaden würde. Aufgrund dieser Anreizstruktur ist die Politik aller freiberuflichen Interessensvertretungen systemimmanent sehr stark von Besitzstandswahrung geprägt und nicht auf Wettbewerb schaffende Reformen angelegt. Aus diesem Grund ist eine Marktöffnung für freiberufliche Dienstleistungen von den zuständigen Regulierungsbehörden (= Bundesministerien) – auch gegen den Widerstand der Berufskammern – engagiert voranzutreiben.

Dienstleistungen von anderen Unternehmen und nicht von Privatpersonen in Anspruch genommen wird. In diesem Fall kann eine extensive Regulierung nicht mit Konsumentenschutzinteressen begründet werden, da ein Unternehmen, das z. B. die Dienstleistung eines Wirtschaftsprüfers in Anspruch nimmt, durchaus selbst in der Lage sein sollte, die Qualität und Zuverlässigkeit des Leistungserbringers zu beurteilen. Eines diesbezüglichen regulatorischen "Schutzes" bedürfen Unternehmen im Gegensatz zu Verbrauchern nicht.

Bei der Bewertung, ob eine Regulierungsmaßnahme ausschließlich der notwendigen Qualitätssicherung dient, sollte ein möglichst strenger quantitativer Maßstab mit Beweislastumkehr zur Anwendung kommen. Grundsätzlich sollten alle regulatorischen Eingriffe in den Wettbewerb zur Disposition gestellt werden, wobei nur jene Maßnahmen übrig bleiben sollten, für die die Berufsgruppen den eindeutigen Nachweis erbringen können, dass bei deren Wegfall die notwendige Qualität und die erforderliche Versorgungssicherheit nicht mehr aufrecht erhalten werden könnte.

2.3.2 *Handwerk und Gewerbe*

Dem Ziel ein möglichst unternehmerfreundliches regulatorisches Umfeld für Handwerk und Gewerbe zu schaffen ist Österreich mit der Gewerbeordnungsnovelle 2002 einen großen Schritt näher gekommen, indem die Gewerbeordnung mit dem Ziel einer Liberalisierung von Berufszugang und Nebenrechten umfassend reformiert wurde. Als wichtigste Eckpunkte dieses Reformprojekts sind hervorzuheben (BMWA, 2002):

- Begründung aller Gewerbe durch Anmeldung bei der Bezirksverwaltungsbehörde (einzige Ausnahme: Waffengewerbe betreffend militärische Waffen und militärische Munition);
- Bezirksverwaltungsbehörde (bzw. Magistrat in Städten) als einheitliche Anlaufstelle ("One-stop-shop") in Verbindung mit dem Ausbau des e-governments;
- grundlegende Änderung der Struktur des Befähigungsnachweissystems im Sinne von mehr Flexibilität; genereller und individueller Nachweis der Befähigung; Entfall des Nachsichtsverfahrens vom Befähigungsnachweis;
- Beibehaltung der Meisterprüfung als vorrangiger Zugang zum Handwerk, jedoch nur mehr Eigenberechtigung des Zulassungswerbers als Zugangsvoraussetzung;
- einheitliche Liste der reglementierten Gewerbe;
- Entfall der Kategorie der bewilligungspflichtigen gebundenen Gewerbe; Zuverlässigkeitsprüfung bei einigen sensiblen Gewerben zur Wahrung öffentlicher Interessen;
- Entfall der Verwandtschaften zwischen Gewerben, statt dessen Neugestaltung der verbundenen Gewerbe und der Nebenrechte einzelner Gewerbe, Aufwertung der Teilgewerbe (keine Einschränkung der Beschäftigungszahl sowie Entfall des generellen Verbots, Lehrlinge auszubilden);

- das Handels- und Handelsagentengewerbe wird zu einem freien Gewerbe, lediglich der Handel mit Medizinprodukten und die bisher bewilligungspflichtigen Handelstätigkeiten (z. B. Waffenhandel, Handel mit Arzneimitteln und Giften) bleiben an einen Befähigungsnachweis gebunden;
- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Nebenrechte für alle Gewerbetreibenden; Erweiterung der Nebenrechte bei einzelnen Gewerben (Beispiele: Gastgewerbetreibende erhalten das Recht zum Kleinhandel mit Waren; Lebensmittelhändler das Recht zur Zubereitung von Speisen in einfacher Art; Tankstellen das Recht zum Verkauf von Lebensmitteln, auch wenn diese zur Genussfertigkeit einer weiteren Zubereitungshandlung bedürfen; Drogisten das Recht, Schminktätigkeiten durchzuführen);
- Entfall des Konkurses als genereller Gewerbeausschluss- bzw. -entziehungsgrund;
- Abdeckung weiterer Betriebsstätten durch die Stammgewerbeberechtigung;
- Neugestaltung und Vereinfachung der Organisation des Prüfungswesens unter Stärkung der Elemente der Selbstverwaltung durch die Fachgruppenverbände;
- die noch nicht vorhandene Betriebsanlagengenehmigung soll der Begründung einer Gewerbeberechtigung nicht mehr entgegen stehen;
- Ermöglichung von Dienstleistungen auf dem Gebiet des Postwesens durch Gewerbetreibende;
- Entfall überholter und besonders kasuistischer Regelungen im Sinne einer "Entrümpelung" (z. B. Verabreichungsbefugnisse von Imbissstuben).

Trotz gewisser Fortschritte beim Abbau von Zutrittsschranken wird der Wettbewerb in einigen Bereichen durch die sektorspezifische Regulierung des Marktzutritts behindert. Im Handwerk wurden die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen durch die Gesetzgebung zwar gelockert, doch die meisten Handwerke sind weiterhin an das Erfordernis des Nachweises einer Meisterqualifikation oder von Berufserfahrung gebunden, wodurch erhebliche Marktzutrittskosten entstehen.

Die verbleibenden Marktzutrittsvoraussetzungen werden unter Verweis auf Fragen der Qualitäts- und Versorgungssicherung sowie dem Beitrag der Handwerksberufe zum Angebot an Ausbildungsplätzen gerechtfertigt. Da der Meisterzwang die Dienstleistungspreise auf relativ hohem Niveau hält, ist es jedoch gut möglich, dass er die Arbeitskräftenachfrage, auch nach qualifiziertem Personal, verringert (OECD, 2006). Die Qualifikationsanforderungen haben die Unternehmen außerdem daran gehindert, Dienstleistungen verschiedener Handwerksberufe zu kombinieren, was allerdings durch erweiterte Nebenrechte etwas abgeschwächt wird. Die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerkssektor sollten ebenso wie Regulierungen der freien Berufe einer strengen Überprüfung hinsichtlich ihres objektiv nachvollziehbaren Beitrags zur notwendigen Qualitäts- und Versorgungssicherheit unterzogen werden. Im Gegensatz zu freiberuflichen Dienstleistungen ist hier auch auf Konsumenten-

schutzüberlegungen bedacht zu nehmen, da die Dienstleistungen von Handel und Gewerbe zu einem Gutteil auch von Privatpersonen in Anspruch genommen werden.

3. Wettbewerb und Regulierung in Netzindustrien

Empirische Studien belegen, dass die Deregulierung in Netzindustrien zwar zu höherer Effizienz führt, jedoch nur intensiver Wettbewerb die intendierten Preissenkungen bringt (*Fraquelli – Vannoni, 2000*). Da sich in Märkten, die wie die Energie- und Telekommunikationswirtschaft nach der Liberalisierung als enge Oligopole organisiert sind, Wettbewerb nicht automatisch einstellt, bedarf die Liberalisierung und Deregulierung von Netzindustrien der Ergänzung durch eine pro-aktive Wettbewerbspolitik.

3.1 Energie

3.1.1 Wirtschaftliche Auswirkungen der Energiemarktliberalisierung

Zusammen mit Großbritannien, Italien, Spanien, den Niederlanden und Deutschland war Österreich unter den ersten EU-Ländern, in denen sowohl der Strommarkt (in Österreich seit 1. Oktober 2001) als auch der Gasmarkt (in Österreich seit 1. Oktober 2002) lange vor Ablauf der von der Europäischen Kommission gesetzten Frist (1. Juli 2007) voll liberalisiert wurden.

Übersicht 3: Partialanalytische Untersuchung der Preiseffekte der Energiemarktliberalisierung in Österreich (2002)

		Abweichung vom Basiszenario ohne Liberalisierung in %
Elektrizitätsmarkt		
Preis	Industrie	- 42,2
	Haushalte	- 17,5
Preisindex		- 29,4
Gasmarkt		
Preis	Industrie	- 4,4
	Haushalte	- 4,0
Preisindex		- 9,3

Q: *Kratena (2004)*.

Vor allem Industriebetriebe, aber auch private Haushalte profitierten substantiell von der Marktliberalisierung: Strom und Erdgas sind für Industriekunden (im Jahr 2002) brutto um rund 42% bzw. 14% billiger als in einem Vergleichszenario ohne Liberalisierung der Energiemärkte; die entsprechenden Preiseffekte für Haushalte betragen weniger als 18% für Strom und ledig-

lich 4% für Erdgas (Kratena, 2004)⁵⁾. Diese Abweichung der Preiseffekte ist ein starkes Indiz für die unterschiedliche Wettbewerbsintensität auf den relevanten Märkten für die jeweiligen Verbrauchergruppen (Industrie versus Haushalte und Gewerbe), (Übersicht 3).

Die Marktkonzentration nahm im österreichischen Elektrizitätssektor bis zum Jahr 2001 deutlich zu (Übersicht 4), begründet durch den Zusammenschluss von fünf regionalen Versorgern zu einem marktbeherrschenden Unternehmen (EnergieAllianz). Dennoch entwickelten sich die Strompreise für die privaten, wie auch die industriellen Endkunden zunächst günstiger als in vielen anderen EU-Staaten.

Übersicht 4: Marktanteil des jeweils größten Anbieters auf dem Elektrizitätsmarkt

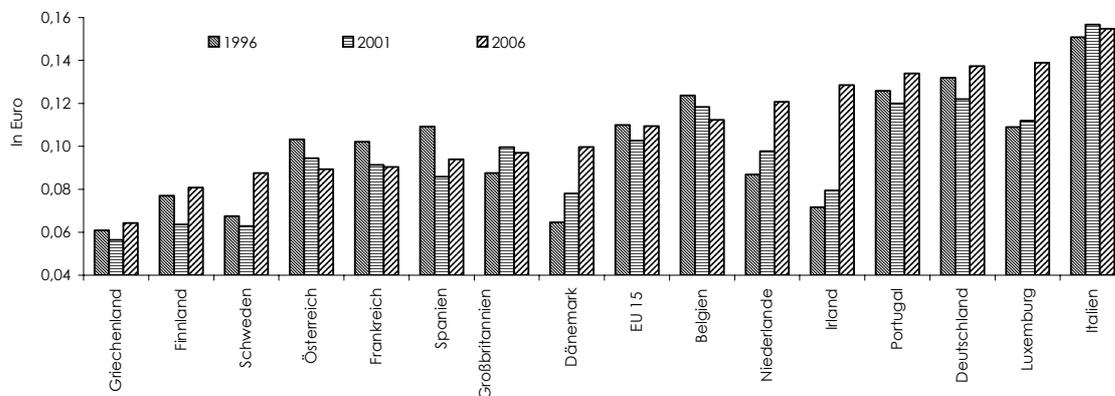
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2004 Index 1999=100
	In %						
Großbritannien	21,00	20,60	22,90	21,00	21,60	20,10	95,7
Finnland	26,00	23,30	23,00	24,00	27,00	26,00	100,0
Deutschland	28,10	34,00	29,00	28,00	32,00		
Österreich	21,40	32,60	34,40
Dänemark	40,00	36,00	39,00	44,00	41,00	43,00	107,5
Spanien	51,80	42,40	43,80	41,20	39,10	36,00	69,5
Italien	71,10	46,70	45,00	45,00	46,30	43,40	61,0
Schweden	52,80	49,50	48,50	49,00	46,00	47,00	89,0
Portugal	57,80	58,50	61,50	61,50	61,50	55,80	96,5
Frankreich	93,80	90,20	90,00	90,00	89,50	90,20	96,2
Belgien	92,30	91,10	92,60	93,40	92,00	87,70	95,0
Irland	97,00	97,00	96,60	88,00	85,00	83,00	85,6
Griechenland	98,00	97,00	98,00	100,00	100,00	97,00	99,0
EU 15	57,78	55,30	55,72	57,09	56,75	57,20	99,0

Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Entgegen den Erwartungen hatte die erhöhte Marktkonzentration zumindest bis 2003 keine Stromverteuerung für private Haushalte und Industrie zur Folge. Im folgenden Jahr stieg der Preis für Haushaltsstrom deutlich an, während die Industriestrompreise ihren Tiefpunkt erreichten. Ab 2004 zeigen die Preisreihen für Haushalts- und Industriestrom eine entgegen gesetzte Entwicklung: während sich Industriestrom von 2004 bis 2006 um fast ein Fünftel verteuerte, ergab sich bei Haushaltsstrom im gleichen Zeitraum eine Preisreduktion um fast ein Zehntel (Abbildungen 16 und 17). Diese unterschiedliche Entwicklung ist wesentlich auf die fortgesetzten Netztarifsenkungen, die sich besonders für die Haushalte positiv ausgewirkt haben, zurückzuführen.

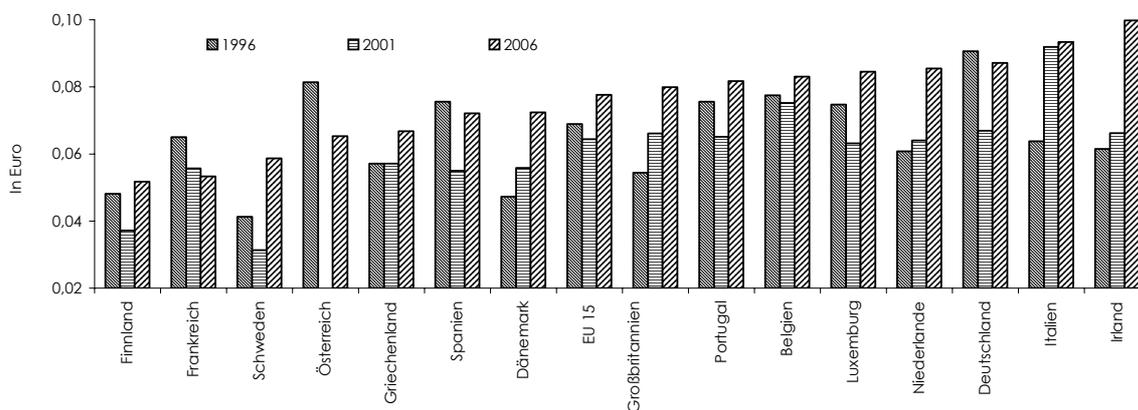
⁵⁾ Die Liberalisierungseffekte auf die Nettopreise von Strom und Erdgas sind wesentlich höher, weil ein beträchtlicher Teil der Preissenkungen durch die Anhebung von Abgaben und Steuern sowie die Einführung von Aufschlägen kompensiert wurde (siehe dazu im Detail Kratena, 2004, S. 3).

Abbildung 16: Haushaltspreise von Strom



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Jährlicher privater Endverbrauch von 3.500 kWh, davon 1.300 kWh Nachtstrom (für eine Standardwohnung von 90 m²).

Abbildung 17: Industriepreise von Strom



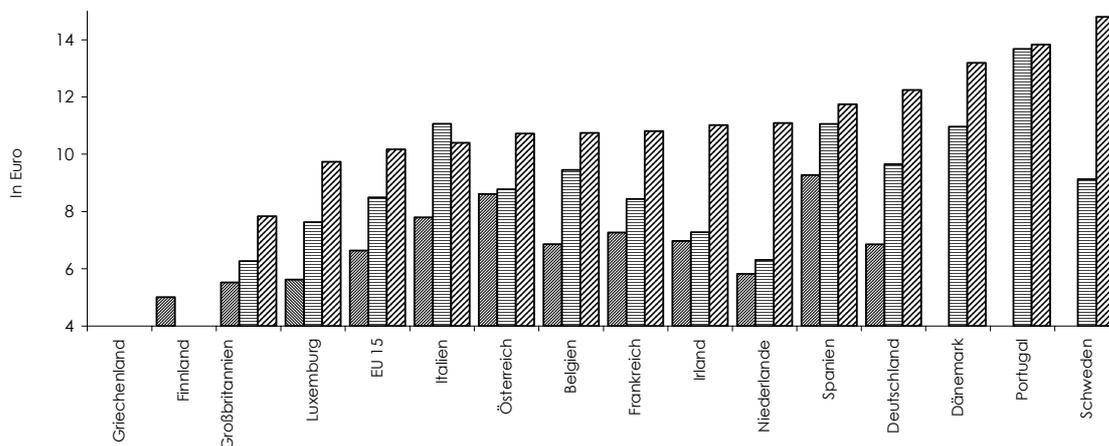
Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Jährlicher Endverbrauch industrieller Abnehmer von 2.000 MWh bei einem Höchstbedarf von 500 kW und einer jährlichen Betriebsdauer von 4.000 Stunden.

Die Erdgaspreise entwickelten sich bis 2003 für beide Kundengruppen annähernd seitwärts. Im Zeitraum 2004 bis 2006 verteuerte sich der Erdgaspreis für Haushalte um mehr als ein Sechstel, während die Industrie in diesem Zeitraum sogar Preissteigerungen von drei Fünftel (2004) hinnehmen musste (Abbildungen 18 und 19).

Für beide Energieträger (Strom und Erdgas) und beide Kundengruppen (private Haushalte und Industrie) weisen die Preiszeitreihen für Österreich und den Durchschnitt der EU 15 eine

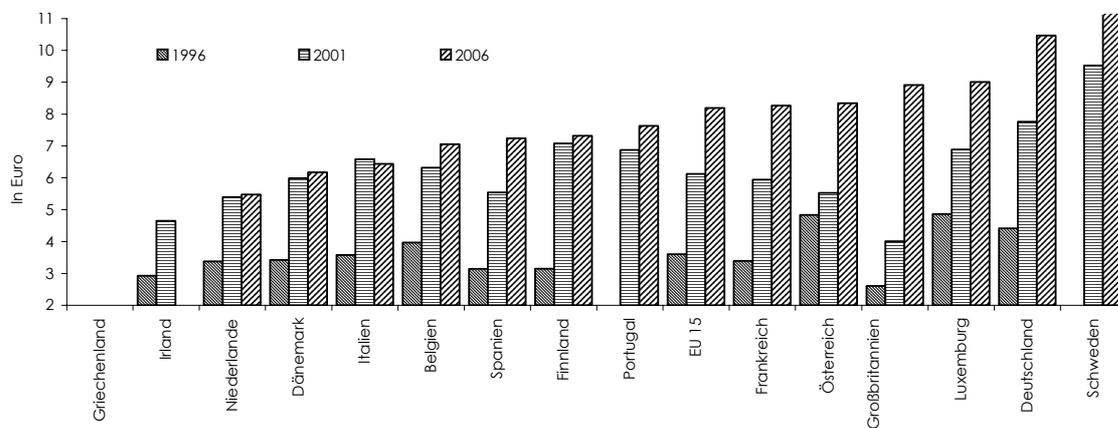
hohe Korrelation auf. Die Energiepreise bewegen sich somit in Österreich weitgehend "im Gleichschritt" mit den anderen EU-Ländern.

Abbildung 18: Haushaltspreise von Erdgas



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Jährlicher privater Endverbrauch von 83,7 GJ für Raumwärme, Warmwasser und Kochen.

Abbildung 19: Industriepreise von Erdgas



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen. Jährlicher Endverbrauch industrieller Abnehmer von 41.860 GJ und einer Betriebsdauer von 200 Tagen (1.600 Stunden).

Ob die Preissteigerungen in den letzten beiden Jahren letztlich auf "fundamentale Faktoren" (Anstieg der variablen Kosten, z. B. durch Rohölpreiserhöhung) und/oder auf die Ausübung von Marktmacht zurückzuführen sind, ist zur Zeit für Österreich nicht abschließend geklärt und würde tieferegehende mikroökonomische Untersuchungen erfordern. Untersuchungen für

Deutschland (Müsgens, 2004), Großbritannien (Wolfram, 1999) und Kalifornien (Borenstein – Bushnell, 1999) weisen den vermuteten positiven Zusammenhang zwischen Wettbewerbsbeschränkungen und Preis-Kosten-Margen für elektrische Energie eindeutig nach. Sie zeigen auch, dass die Marktmacht der Energieversorger (gemessen an der Divergenz von Preisen und variablen Kosten), zu Spitzenlastzeiten signifikant höher ist als außerhalb der Zeiten erhöhter Stromnachfrage (Müsgens, 2004, Borenstein – Bushnell, 1999). Obwohl die eingesessenen Versorger ihre Preise deutlich über den Grenzkosten festlegen, scheinen sie ihre Marktmacht aufgrund der geringen Preiselastizität der Stromnachfrage nicht voll auszunützen. Diese (freiwillige) Preisbeschränkung deutet auf eine präventive Strategie hin, die den Markteintritt von Wettbewerbern verhindern und/oder Interventionen der Regulierungsbehörde vermeiden soll (Wolfram, 1999).

3.1.2 Wettbewerbsbeschränkungen

Der Rückgang der Strompreise aufgrund der Marktliberalisierung (im Vergleich zum Alternativszenario ohne Liberalisierung; Übersicht 4) sollte jedoch nicht die Sicht darauf verstellen, dass der Wettbewerb auf den österreichischen Strommärkten nach wie vor nicht zufriedenstellend funktioniert. Die Liberalisierung beließ die eingesessenen Stromversorger weitgehend unangefochten in ihrer Position als Monopolisten, sodass sie auf einigen Märkten substantielle Monopolrenten lukrieren und damit die Liberalisierung unterlaufen können.

Diese unbefriedigende Situation wird durch einen starken Anstieg der Marktkonzentration weiter verschlechtert, der durch horizontale und vertikale Zusammenschlüsse von öffentlichen Versorgungsgesellschaften herbeigeführt wurde. Die bisher erfolgte Marktöffnung ohne Aufbrechung regionaler Monopolstrukturen bei gleichzeitiger, durch die Politik forcierter, sowie von den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden nicht unterbundener horizontaler und vertikaler Marktintegration, ist nicht geeignet nachhaltigen Wettbewerb auf den österreichischen Energiemärkten sicherzustellen. Da der integrierte europäische Energiebinnenmarkt nicht in absehbarer Zeit realisierbar erscheint (EU Energy Sector Inquiry 2006), sind nationale Initiativen zur Belebung des Wettbewerbs dringend geboten. Dies umso mehr als die dringend benötigten Wettbewerbsimpulse mangels grenzüberschreitenden Wettbewerbs von ausländischen Anbietern nicht zu erwarten sind.

Einige spezielle Strukturmerkmale, welche in der Vergangenheit in Österreich zum hohen Strompreisniveau beitragen, erweisen sich noch immer als besondere Hindernisse für die Etablierung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und bilden hohe Markteintrittsbarrieren für neue Wettbewerber. Dazu gehören die Organisationsstruktur der Stromübertragung, die Interessenskonflikte aufgrund des öffentlichen Eigentums an den Energieversorgungsunternehmen, die Preisstruktur sowie die Marktkonzentration.

Organisationsstruktur der Stromübertragung

Die Stromübertragung ist in Österreich aufwendig und kostspielig organisiert und bietet daher ein weites Feld für Effizienzverbesserungen. Trotz der Kleinheit des Landes ist das österreichische Stromnetz in drei Regelzonen unterteilt⁶⁾, in denen eine Vielzahl von Energieerzeugern und Netzbetreibern agiert. Will ein Marktteilnehmer in ganz Österreich Strom anbieten, dann muss er eine eigene Bilanzgruppe für jede Regelzone aufbauen; das zieht hohe Investitionen und versunkene Kosten nach sich. Eine Zunahme der Zahl der Akteure auf dem Markt verteuert deren Koordination, da bisher kein Standard für die Kooperation zwischen den Netzbetreibern und nicht lokalen Energieversorgern eingeführt wurde.

Interessenskonflikte

Die mehrfache Rolle des Bundes und der Länder als Eigentümer der öffentlichen Versorgungsgesellschaften, als für die Rahmenbedingungen der Marktliberalisierung verantwortliche Gesetzgeber sowie als für die Konzessionserteilung und die Überwachung der Entbündelung zuständige Aufsichtsorgane, begründen einen wesentlichen Interessenkonflikt. Einerseits sind Bund und Länder zur Umsetzung und Überwachung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Marktliberalisierung verpflichtet, d. h. zur Etablierung von funktionsfähigem Wettbewerb, der die Margen der Versorgungsunternehmen verringert. Andererseits haben dieselben Gebietskörperschaften als Eigentümer der Versorgungsunternehmen großes Interesse daran, die Renten aus den (früheren) regionalen Strommonopolen hoch zu halten, d. h. sie möglichst gegenüber dem freien Wettbewerb abzuschirmen, um den Ertrag aus den Dividenden für die Budgets zu maximieren.

Vor allem wegen dieses Interessenkonfliktes hat sich die "Entbündelung", d. h. die Trennung von Netzbetrieb und Stromvertrieb, in Österreich lange verzögert. Auch orientiert sich die praktische Umsetzung der Entbündelung durch die vertikal integrierten EVUs sehr stark an "Minimalvarianten", die zwar durch den Wortlaut der Richtlinien gedeckt sind, aber kaum geeignet erscheinen, den Wettbewerb spürbar zu beleben (*E-Control*, 2006).

Ein Weg zur Lösung dieses Problems könnte sein, die Energieerzeugungs- und -vertriebssteile der öffentlichen Versorgungsgesellschaften zu privatisieren, während das öffentliche Eigentum an der Netzinfrastruktur beibehalten würde. Das würde jedoch eine Verfassungsänderung erfordern, da die bestehende Eigentumsstruktur (öffentliche Gebietskörperschaften als Mehrheitsaktionäre) verfassungsrechtlich abgesichert ist. Ein anderer Weg wäre die Implementierung der eigentumsrechtlichen Entbündelung, wenn die praktische Umsetzung der

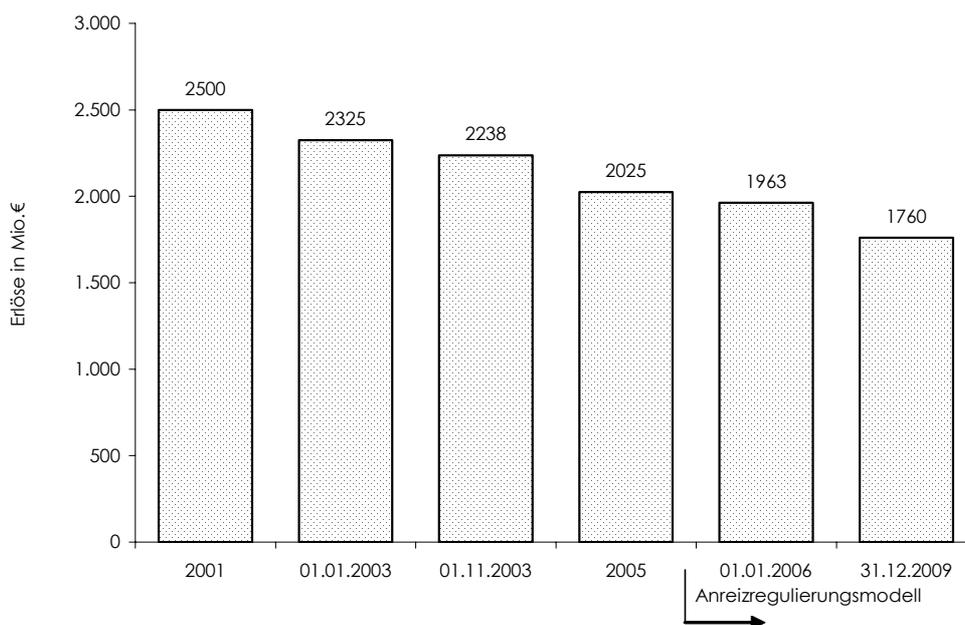
⁶⁾ Das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz sieht eine explizite Verpflichtung zur Unterteilung des österreichischen Bundesgebietes in drei Regelzonen vor (§ 22 Abs. 1 ElWOG). Vorarlberg und Tirol bilden jeweils eine eigene Regelzone, während die anderen sieben Bundesländer in eine Zone zusammengefasst wurden. Die Verbund Austrian Power Grid AG (APG), die Tiroler Regelzonen AG und die VKW Übertragungsnetz AG sind als Regelzonenführer vorgesehen.

rechtlichen Entbündelung unbefriedigend bleibt. In jedem Fall sollten die Kompetenzen des Energieregulators hinsichtlich der Aufsicht über die Umsetzung der Entbündelung im Strombereich erweitert werden, indem die entsprechenden Kompetenzen der Landesregierungen auf die E-Control übertragen werden. Diese Implementierung der für die Gaswirtschaft bereits seit 2002 gültigen Aufsichtrechte in die Elektrizitätswirtschaft, würde auch die oben genannten Interessenskonflikte zumindest partiell zu entschärfen helfen.

Preisstruktur

Die Markt abschottende Wirkung der Preisstruktur bei elektrischer Energie (hohe Netzgebühren, niedriger Energiepreis) konnte durch die fortgesetzten Netztarifsenkungen sowie durch die Implementierung eines anreizorientierten Regulierungsregimes per 1. 1. 2006 zwar deutlich entschärft werden, bedarf jedoch weiterhin der permanenten Beobachtung durch Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden.

Abbildung 20: Netztarifsenkungen bei elektrischer Energie seit 2001



Q: VEÖ (2006).

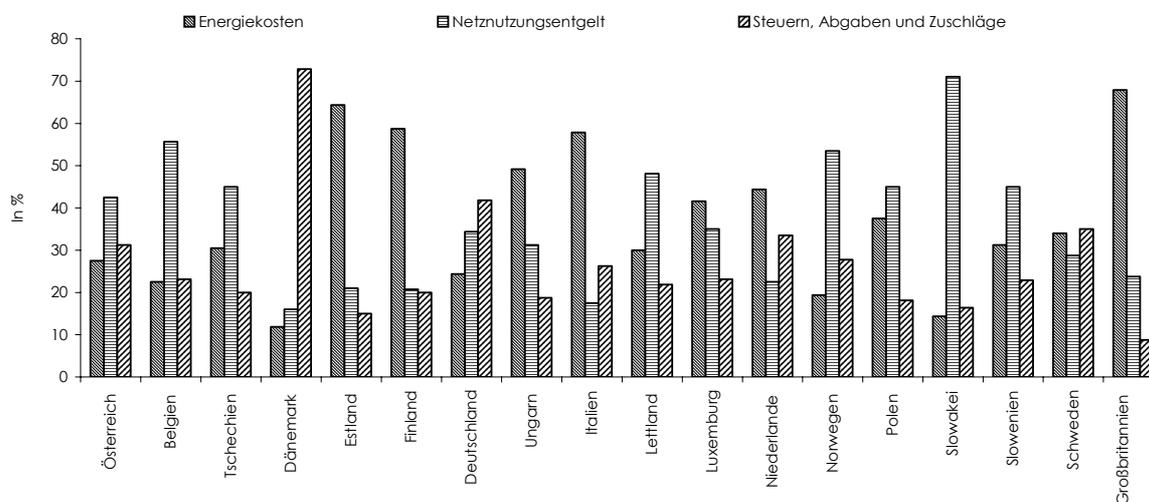
Die Strompreisstruktur stellte auch lange nach Beginn der Liberalisierung eine wesentliche Barriere gegen den Zugang von alternativen, nicht lokalen Versorgern dar, weil die reine Energiekomponente – nur diese unterliegt auf liberalisierten Märkten dem Wettbewerb – nur einen kleinen Teil des gesamten Endkundenpreises (ohne Steuern und Abgaben) aus-

macht hat, während die Netzgebühren, die der Regulierung unterliegen, nur einen geringen Anteil umfassten⁷⁾). Lange Zeit hatte Österreich im europäischen Vergleich bei Haushaltsstrom den niedrigsten Preis der reinen Energiekomponente, kombiniert mit einer der höchsten Netzgebühren, aufgewiesen (Bundeswettbewerbsbehörde, 2005).

Diese Preisstruktur ermöglichte den eingesessenen Energieversorgern (Netzbetreibern) eine Quersubvention der Energielieferung über Netzgebühren und damit die Abwehr von nicht lokalen Wettbewerbern. In insgesamt drei Netztarifsenkungsrunden wurden die Erlöse aus Netzgebühren um insgesamt 500 Mio. € (Stichtag 1. 1. 2006) reduziert. Durch das neue Anreizregulierungsregime werden bis Ende der ersten Regulierungsperiode (31. 12. 2009) noch weitere 240 Mio. € hinzukommen, was einer Reduktion der Netztarife im Zeitraum 2001 bis 2009 um fast 30% entsprechen würde (Abbildung 20).

Aktuell bewegt sich der Netzgebührenanteil mit noch immer über 40% am Haushaltsstrompreis in etwa im europäischen Durchschnitt. Im Ergebnis hat sich deshalb das Problem einer den Wettbewerb behindernden Preisstruktur somit deutlich entschärft, da die Netzgebühren dem europäischen Niveau angeglichen wurden (Abbildung 21).

Abbildung 21: Internationaler Vergleich der Preisstruktur für elektrische Energie
Am Beispiel eines privaten Haushalts mit einem jährlichen Stromverbrauch von 3.500 kWh



Q: Kema (2006).

Die Herausforderung der österreichischen Elektrizitätsregulierung hinsichtlich der Festlegung von nicht diskriminierenden Netzgebühren auf einem die notwendige Qualität und Versor-

7) Das durchschnittliche Verhältnis von Netzgebühren zur reinen Energiekomponente lag unter Vernachlässigung von Steuern und Abgaben in Österreich in der Vergangenheit bei etwa 5 : 2.

gungssicherheit gewährleistenden Niveau, welche sowohl Anreize für den Wettbewerb als auch für Investitionen in die notwendige Infrastruktur garantieren, bleibt bestehen. Mit der Einführung der Anreizregulierung per 1. 1. 2006 wurde ein wichtiger Schritt in Richtung eines Regulierungsregimes, das diesen Anforderungen gerecht wird, unternommen. Für eine Bewertung der Anreizregulierung ist es zu diesem Zeitpunkt noch zu früh. Nach Ende der ersten Regulierungsperiode (2006-2009) wird zu überprüfen sein, ob die in die Anreizregulierung gesetzten Erwartungen erfüllt wurden.

Marktkonzentration

Ein weiteres drängendes Problem auf den österreichischen Energiemärkten im Allgemeinen, und dem Strommarkt im Besonderen, bildet die hohe Marktkonzentration. Eine steigende Marktkonzentration und ein Ausbau der Marktmacht der einzelnen Anbieter können den ökonomischen Nutzen der Liberalisierung der Energiemärkte ernsthaft gefährden. Einige öffentliche Versorgungsgesellschaften konnten ihre Position als Quasimonopolisten nicht nur erfolgreich erhalten, sondern sogar in ihrem Netzgebiet nach der Marktliberalisierung durch eine vertikale und horizontale Integration der Wertschöpfungskette ausweiten – eine Entwicklung, in die weder die österreichischen noch die europäischen Wettbewerbsbehörden bisher in ausreichender Intensität eingegriffen haben.

Insbesondere zwei große Zusammenschlüsse von Stromversorgern (EnergieAllianz im Jahr 2001, Verbund/EnergieAllianz im Jahr 2003), die als Ergebnis einer politischen Anstrengung zur Schaffung von "nationalen Champions" gesehen werden können, haben die Marktkonzentration auf den wettbewerbsökonomisch relevanten Märkten wesentlich erhöht.

Die EnergieAllianz ist ein konzentratives Gemeinschaftsunternehmen zur Integration des Stromhandels und Vertriebs von fünf regionalen Energieversorgern in Wien, Niederösterreich, Oberösterreich und dem Burgenland. Auf diesen regionalen Märkten wurden die Zahl der potentiellen Mitbewerber und damit das Wettbewerbspotential erheblich reduziert, da der Stromvertrieb nunmehr zentral von der EnergieAllianz statt von ursprünglich fünf unabhängigen Versorgern organisiert wird. Die Marktkonzentration stieg auf dem österreichischen Strommarkt für private Haushalte sowie für die Industrie, gemessen am Herfindahl-Hirshman-Index (HHI), sprunghaft von 1.300 auf 3.300 bzw. von 1.150 auf 2.700 (Übersicht 5). Sowohl die absoluten Werte des HHI als auch ihre Veränderung gegenüber der Periode vor dem Zusammenschluss liegen weit über jenen Schwellenwerten für Fusionen, die in der wettbewerbspolitischen Theorie und Praxis als unbedenklich gelten. Trotzdem wurde der Zusammenschluss der EnergieAllianz vom österreichischen Kartellgericht ohne schwerwiegende Auflagen genehmigt.

dass es in der einen oder anderen Form zu einem Zusammenschluss zwischen Verbund und EnergieAllianz kommen wird, obgleich das genaue Datum nicht absehbar ist.

Dieses adaptierte Fusionsprojekt ist jedenfalls einer genauen wettbewerbsrechtlichen Überprüfung zu unterziehen, wobei insbesondere auch Verschränkungen mit der Gaswirtschaft zu berücksichtigen sind. Auf den österreichischen Gasmärkten herrschen seit der Realisierung des Zusammenschlusses der Erdgassparten von OMV, EnergieAllianz und Oberösterreichischer Ferngas zur "österreichischen Gaslösung" (24 Kt 184/02-Econgas) ebenfalls quasi-monopolistische Marktstrukturen. Obwohl auf Jahre hinaus die Bildung eines europäischen Gasmarktes nicht zu erwarten ist und Econgas den Import von Gas mit einem Marktanteil von 86%, den Kleinkundenmarkt mit 80%, die Speicherung von Erdgas mit 78% und die Versorgung der Großkunden mit 70% beherrscht, erteilte die österreichische Wettbewerbsaufsicht entgegen eindeutigen Empfehlungen des Energieregulators⁸⁾, der aber intern das Projekt mitgetragen hat, keine Auflagen zur eigentumsrechtlichen Entflechtung und damit zur Erhaltung einer kompetitiven Marktstruktur.

Besondere wettbewerbpolitische Probleme ergeben sich zudem aus dem Zusammenspiel von "österreichischer Stromlösung" und "österreichischer Gaslösung", da die Beteiligung der EnergieAllianz an beiden Quasi-Monopolisten nicht nur eine vertikale Konzentration der Wertschöpfungskette (Erzeugung-Übertragung-Verteilung), sondern auch eine horizontale Konzentration der beiden wichtigsten Energieträger (Strom-Gas) bedeutet.

3.2 Telekommunikation

3.2.1 Wirtschaftliche Auswirkungen der Telekommunikationsmarktliberalisierung

Die Deregulierung im Telekommunikationssektor spielt über die Senkung der Zugangsentgelte eine wichtige Rolle bei der Diffusion von Informations- und Kommunikationstechnologien (Leo, 2002). Österreich hat sich seit Mitte der neunziger Jahre von einem der restriktivsten Regulierungsregime in der Telekommunikation zu einem der liberalsten des ganzen OECD-Raumes gewandelt. Der sektorspezifische Regulierungsindikator liegt in der Zwischenzeit deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (Abbildung 22).

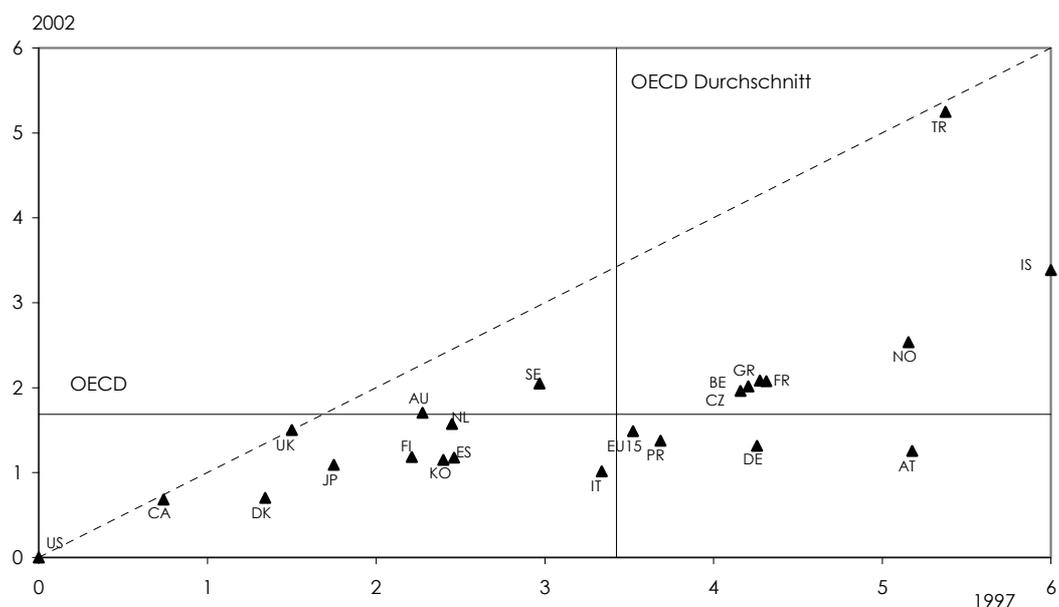
Durch die intensive Förderung des Dienstleistungswettbewerbs in der Festnetztelefonie⁹⁾ sind die Telekommunikationskosten deutlich gesunken (Übersicht 6). Während die Preise von Ferngesprächen radikal gesenkt wurden, blieben die Tarife für Ortsgespräche die höchsten der

⁸⁾ So forderte die E-Control, dass die EVN ihren Anteil von 40% an der RAG (Rohöl-Aufsuchungs AG), neben der OMV dem einzig nennenswerten österreichischen Gasproduzenten, abgibt und dass die OMV ihren Anteil von 50% an der OÖ Ferngas sowie die Energie OÖ AG ihren Anteil von 26% an der Salzburg AG verkauft (Böheim, 2003).

⁹⁾ Das Regulierungsregime hat die Telekom Austria dazu verhalten, ihre Infrastruktur (Leitungen) den konkurrierenden Dienstleistungsanbietern zu kostennahen Preisen zur Verfügung zu stellen. Damit fehlen für die "alternativen" Telekom-Betreiber Anreiz und ökonomische Notwendigkeit zum Aufbau eigener Infrastruktur.

EU. Zu noch stärkeren Preisrückgängen ist es bedingt u. a. durch Markteintritte neuer Unternehmen und des intensiveren Preiswettbewerbs im Mobilfunksektor gekommen (Abbildung 23).

Abbildung 22: Regulierungsindikator für Telekommunikation (Festnetz und Mobil)



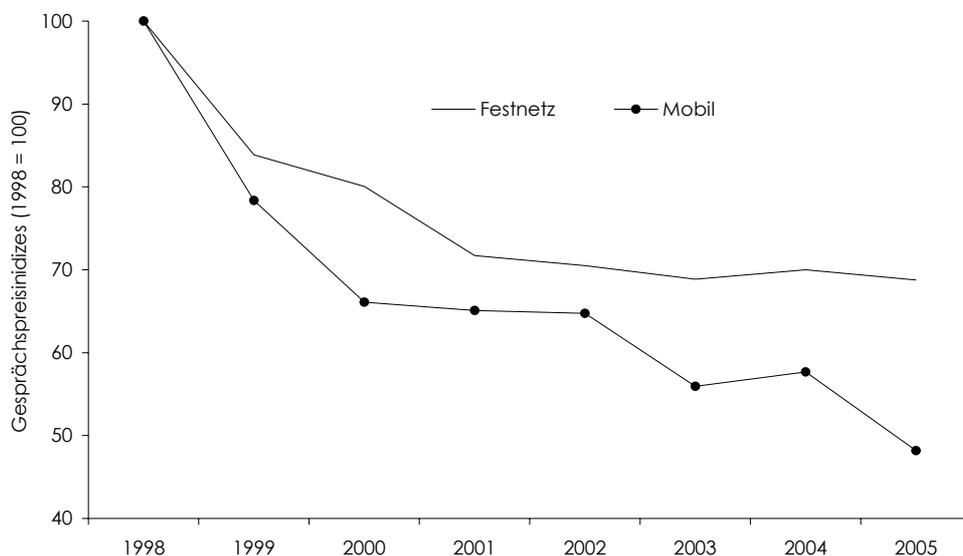
Q: OECD (2006)

Übersicht 6: Preise für Festnetz-Telefonie

	1997	2003	2004	2004 1997 = 100
	In €, 10 Minuten Ortsgespräch und 10 Minuten Ferngespräch (Inland)			
Schweden	1,10	0,60	0,60	54,5
Luxemburg	0,37	0,31	0,31	83,8
Dänemark	1,43	0,74	0,74	51,7
Niederlande	1,29	0,82	0,82	63,6
Griechenland	3,90	1,08	1,04	26,7
Finnland	1,05	1,11	1,14	108,6
Belgien	2,70	1,12	1,14	42,2
Spanien	3,43	1,16	1,16	33,8
Österreich	4,36	1,23	1,08	24,8
Portugal	3,50	1,27	1,05	30,0
Irland	3,35	1,33	1,31	39,1
Frankreich	2,60	1,35	1,35	51,9
EU 15	2,74	1,40	1,24	45,3
Italien	2,57	1,47	1,40	54,5
Deutschland	3,31	1,64	1,62	48,9
Großbritannien	2,11	1,74	0,88	41,7

Q: Eurostat, WIFO Berechnungen.

Abbildung 23: Preisindizes für Sprachtelefonie (Festnetz und Mobilfunk)



Q: Friesenbichler –Leo (2006)

3.2.2 Wettbewerbsbeschränkungen

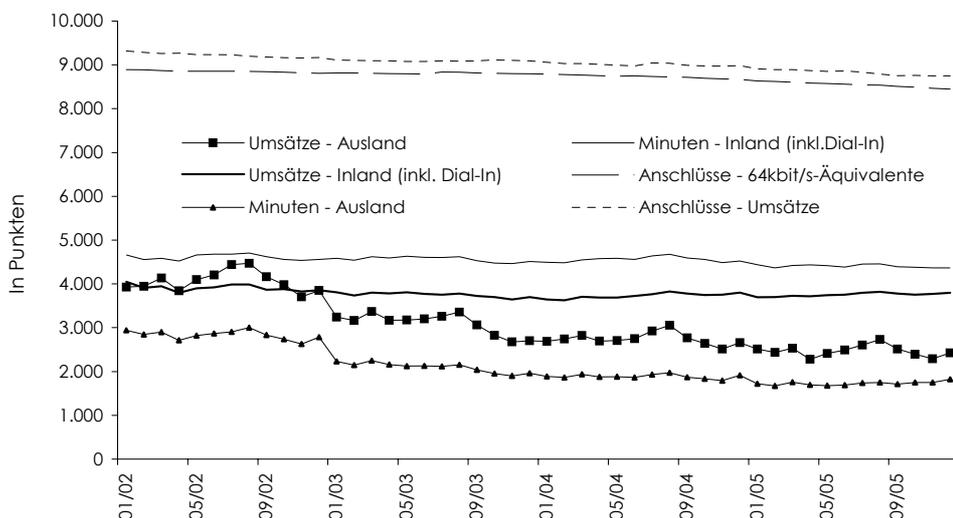
Marktkonzentration

Aufgrund des vom Regulierungsregime begünstigten Markteintritts einer Vielzahl von alternativen Telekom-Betreibern ist der Marktanteil des Marktführers Telekom Austria in der Zwischenzeit einer der niedrigsten in der EU. Er liegt aber weiterhin deutlich über der Vermutungsschwelle für eine marktbeherrschende Stellung gemäß Kartellgesetz (30%).

Die Einführung von Betreiberauswahl (Call-by-Call) und Betreibervorauswahl (Preselection) hat wesentlich zur Öffnung des Markts für Wettbewerber beigetragen. Telekom Austria hat als Ex-Monopolist im Festnetzbereich aber weiterhin eine marktbeherrschende Stellung bei der Sicherung des Zugangs zur "letzten Meile" (Teilnehmeranschlussleitung). Außerhalb der Ballungsgebiete ist die Durchdringung mit entbündelten Teilnehmeranschlussleitungen noch immer sehr gering. Dies könnte den Wettbewerb beim leistungsfähigen Internetzugang über DSL potenziell begrenzen, weil die Wettbewerber Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung haben müssen, um konkurrierende Dienste anbieten zu können. Durch die technologische Entwicklung können nunmehr aber auch mobile Breitbandinternetverbindungen zu kostengünstigen Preisen angeboten werden, wodurch sich die Substitutionsmöglichkeiten zum Festnetz auch auf die Datenübertragung erweitern. Trotz der erhöhten Substituierbarkeit des Festnetzes durch mobile Telekommunikation bleibt die Gewährleistung von Wettbewerb beim Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung unerlässlich, damit das wirtschaftliche Potenzial des Festnetzes,

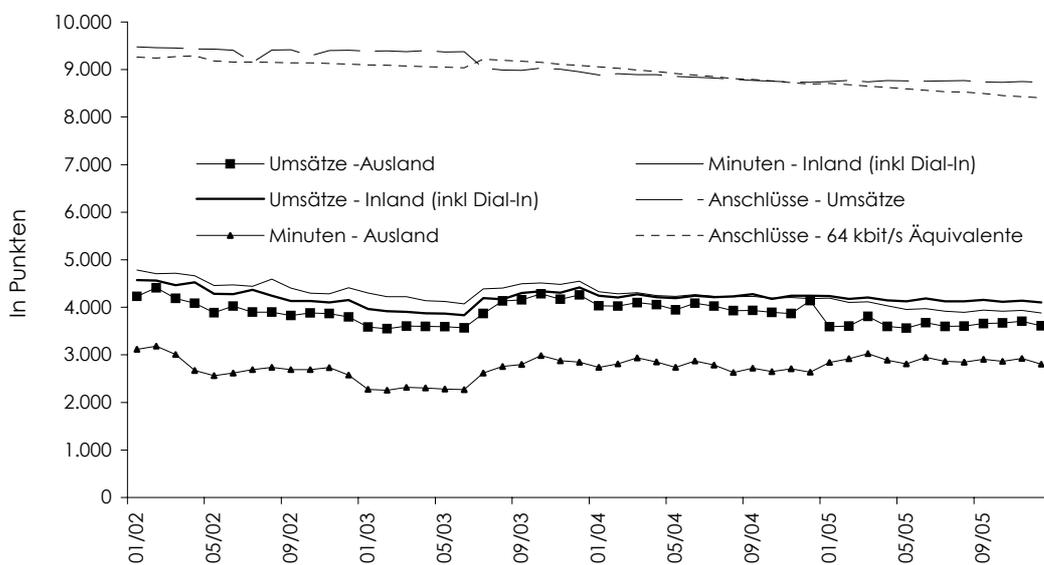
einschließlich des breitbandigen Internetzugangs, voll ausgeschöpft werden kann (OECD, 2006).

Abbildung 24: Hirschman-Herfindahl Index (HHI) für Privatkundenmärkte (Festnetz)



Q: RTR (2006).

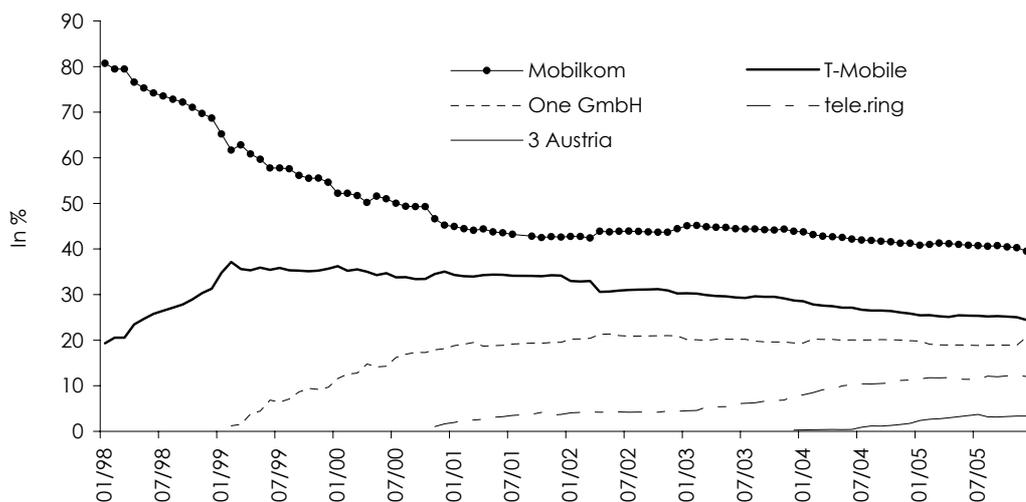
Abbildung 25: Hirschman-Herfindahl Index (HHI) für Businesskundenmärkte (Festnetz)



Q: RTR (2006).

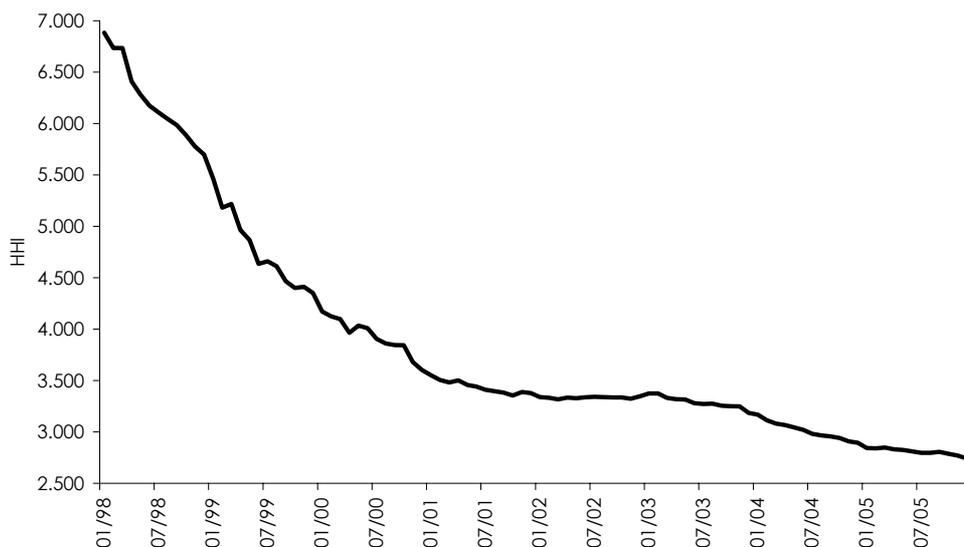
Mit Ausnahme der Märkte für Teilnehmeranschlüsse ("letzte Meile") hat sich die Marktkonzentration sowohl im Privatkunden- als auch Businesskundensegment deutlich verringert (Abbildungen 24 und 25).

Abbildung 26: Marktanteilsentwicklung (Mobilfunk)



Q: Friesenbichler –Leo (2006)

Abbildung 27: Hirschman-Herfindahl Index (HHI) für Privat- und Businesskundenmärkte (Mobilfunk)



Q: Friesenbichler –Leo (2006)

Im Mobilfunkmarkt hat sich bedingt durch Markteintritte neuer Unternehmen und damit induzierten Preiswettbewerbs der Marktanteil des österreichischen Inkumbenten (Mobilkom) im Zeitraum 1998 bis 2005 nahezu halbiert (Abbildung 26). Parallel dazu hat sich auch die Marktkonzentration substantiell verringert, wobei sich der Rückgang nach anfänglich kaskadenartigen Entwicklungen seit Mitte des Jahres 2002 deutlich verlangsamt hat (Abbildung 27).

Herausforderungen für die Regulierungspolitik

Die Erfahrungen mit der Liberalisierung von Telekommunikationsdienstleistungen sind in Österreich aus der Sicht der Konsumenten positiv zu beurteilen. Die Preise für Telefongespräche sind stark gefallen. Auch die Marktkonzentration hat durch die Regulierung wie erhofft abgenommen, was neben der erfreulichen Preisentwicklung ein weiteres Indiz für funktionierenden Wettbewerb ist. Das österreichische Regulierungsregime hat erfolgreich wettbewerbsfördernde Strategien verfolgt, deren Fortführung in internationalen Bewertungen der Wirtschaftspolitik angeregt wird (OECD, 2005). Auch die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens der EU für den Telekommunikationssektor ist in Österreich im internationalen Vergleich weit fortgeschritten (ECTA, 2005). Langfristiges Ziel der Regulierung bleibt die Etablierung selbst tragenden Wettbewerbs, der keiner sektorspezifischen Regulierung mehr bedarf, auf allen Teilmärkten¹⁰⁾.

Die Regulierung von Netzwerkindustrien steht im permanenten Spannungsfeld zwischen der Durchsetzung von statischen Regulierungszielen wie z. B. niedrigen Preisen und der Sicherung der langfristigen Wohlfahrt, z. B. durch die Bereitstellung von Investitionsanreizen und damit nachhaltig höherer Qualität der Infrastruktur (für eine detaillierte Diskussion siehe Leo *et al*, 2002). Diese Problematik wird im Folgenden anhand einer aktuellen Regulierungsdebatte in Deutschland erläutert.

Ähnlich wie in Österreich waren bislang auch in Deutschland die Investitionen in die Telekommunikationsnetze verhalten und die Breitbandnutzung hat sich nur schleppend verbessert (siehe Teilstudie 10 Infrastruktur). Dies hat in Deutschland zu einer Grundsatzdiskussion über die Liberalisierung geführt. Vom deutschen Inkumbenten, der Deutschen Telekom AG (DTAG), wird argumentiert, dass die Investitionsanreize unter dem gegenwärtigen Regulierungsregime nicht ausreichend seien, um das Hochgeschwindigkeitsnetz VDSL (Glasfaser) auf fünfzig Großstädte in Deutschland auszurollen. Durch die Verpflichtung zur Netzöffnung für andere Anbieter sinken die Ertragschancen bei gleich bleibendem Investitionsrisiko, weshalb ein temporäres Aufheben der Regulierung gefordert wird. Dadurch entsteht der DTAG die Möglichkeit, Mitbewerber vom Netzzugang auszuschließen, wodurch (temporäre) Monopolrenten ge-

¹⁰⁾ Auf dem Endkundenmarkt für Auslandsgespräche von Privatkunden existiert seit 2005 kein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmarkt mehr. Konsequenterweise wurde dieser Markt als wettbewerbslich effektiv beurteilt und von der sektorspezifischen Regulierung ausgenommen.

schaffen werden, welche das im VDSL-Netz hohe unternehmerische Risiko reduzieren und sich die Investitionsanreize erhöhen.

Kotakorpi (2006) untersucht theoretisch die Investitionsanreize eines Netzbetreibers, der sich Wettbewerb im Endkundenmarkt gegenüber sieht. Die Ergebnisse zeigen suboptimale Investitionsanreize durch das Öffnen des Netzes für andere Anbieter, weil der Netzbetreiber durch die bloße Infrastrukturbereitstellung wegen der Regulierungsvorgaben keine Überschüsse erzielen kann. Dies führt zu Investitionsaufschüben, die wiederum negative Effekte auf die Etablierung von Infrastrukturwettbewerb und der langfristigen Sozialwohlfahrt haben. Auch Zugangsentgelte vermindern nicht notwendigerweise die Anreize zum Ausschluss von Mitbewerbern, die gerade dann am stärksten sind, wenn sie den größten Kundennutzen schaffen. Ähnlich kommt auch *Woroch (2004)* zum Schluss, dass die verpflichtende Netzöffnung die Investitionsanreize verkleinert.

Vor dem Hintergrund dieser grundsätzlichen Zusammenhänge stellt sich die Frage, ob ein temporäres Aussetzen der Regulierung von investierenden Unternehmen deren Investitionsanreize in der Praxis erhöht. Hier ist die Rolle der Art des Wettbewerbs von entscheidender Bedeutung. Wettbewerb kann man in Infrastruktur- und Dienstleistungswettbewerb aufspalten. Bei hinreichendem Infrastrukturwettbewerb – der parallelen Existenz von mehreren Netzen auf die andere Anbieter keinen Zugang haben – kommt es zu keinen Investitionsaufschüben, da bei gegebener Nachfrage, andere Unternehmen die Netze ausbauen (*Cave – Prosperetti, 2001* oder *Woroch, 2000*). Ist geeigneter Infrastrukturwettbewerb nicht gegeben, wird durch das Aufheben der Zugangsregulierung auch der Dienstleistungswettbewerb ausgeschaltet, wodurch in beiden "Segmenten" ein Monopol geschaffen wird. Ein rationaler Betreiber gewährt nur dann anderen Anbietern Netzzugang, wenn diese dem Netzbetreiber mehr bieten als er selbst zu erwirtschaften in der Lage ist. Der Eintritt dieses Szenarios ist kaum zu erwarten, wodurch die Schaffung eines Monopols wahrscheinlich ist. Dadurch verringert sich die Konsumentenwohlfahrt durch die geringere Auswahl an Technologien und den Monopolrenten des Betreibers nachhaltig. Die Auswirkungen von "regulatory holidays" auf die soziale Wohlfahrt kann man nur fallspezifisch analysieren, wobei der Marktdefinition bzw. der Entscheidung, wann und ob ein neuer Markt entsteht und ob dieser der Regulierung unterliegt, eine zentrale Rolle zufällt.

Seitens der deutschen Politik wurde der Vorschlag die durch entsprechende Investitionen entstehenden neuen Märkte für einen gewissen Zeitraum von Regulierungseingriffen freizustellen unterstützt. Die DTAG vertritt den Standpunkt, dass durch VDSL ein neuer Markt entsteht und somit die Voraussetzung für eine Aussetzung der Regulierung vorlägen. Dadurch könnte das Unternehmen nicht nur First Mover Vorteile realisieren, sondern auch durch den Ausschluss von Mitbewerbern vorübergehend eine von Wettbewerb unbeeinträchtigte Stellung in diesem Markt einnehmen. Dadurch würde sich das Investitionsrisiko vermindern und somit die Anreize, die Ausbaupläne zu realisieren, erhöhen.

Unter der Annahme, dass sich keine alternativen Anbieter von ähnlichen Netzen befinden und somit kein Infrastrukturwettbewerb statt findet, besteht die Möglichkeit, dass ein derartiger Vorsprung gegenüber den Mitbewerbern sich nicht nur temporär, sondern nachhaltig etabliert, und dass im Breitbandsegment ein dauerhaftes Monopol entsteht. Aus rechtlicher Perspektive ist die Kernfrage, ob mit der technologischen Verbesserung der Netze ein genuin neuer Markt entsteht, der wegen eines unterschiedlichen Wettbewerbsumfelds Mechanismen unterliegt, welche keiner Regulierung bedürfen.

Die Position der Europäischen Kommission ist im Fall der DTAG, dass die Verwendung einer neuen Technologie nicht mit einem neuen Markt gleichzusetzen sei und somit keine rechtliche Grundlage für ein Aussetzen der Regulierung vorhanden ist. Weiters betont die EU-Kommission in den Konsultationsverfahren, dass der Markt sich dort am besten entwickelt hat, wo es durch die *ex ante* Regulierung zu effektivem Wettbewerb gekommen ist, wie z. B. bei Rundfunkübertragungsdiensten oder bei dem Netzzugang und dem Verbindungsaufbau in öffentlichen Mobilfunknetzen, wo ein stufenweises Abgehen von der Regulierung mit dem Ziel von selbst tragendem Wettbewerb überlegt wird. Auf andere Großkundenmärkte wie z. B. im Breitbandbereich habe sich jedoch nicht hinreichender Wettbewerb etabliert um auf sektorspezifische Regulierung verzichten zu können. Etablierte Unternehmen kontrollierten weiterhin strategische Infrastruktur, wodurch neu eintretenden Unternehmen auf diese angewiesen seien (*Europäischen Kommission, 2006B*).

Auch der Wissenschaftliche Arbeitskreis Regulierung der deutschen Bundesnetzagentur betont in einem Gutachten die Wichtigkeit leistungsfähiger Infrastruktur, warnt aber zugleich vor einem Nachlassen des Wettbewerbs durch eine Aufhebung der Regulierung. Es handle sich beim Breitbandmarkt vorerst nicht um einen neuen Markt, sondern lediglich um eine Verbesserung der bestehenden Netze, und der Netzzugang alternativer Betreiber müsse aufgrund der – sich durch die Aufwertung der Netzinfrastruktur noch weiter verstärkenden – dominanten Stellung des Inkumbenten sichergestellt werden (*WAR, 2005*).

Ausnahmen bestimmter "neuer Märkte" von der sektorspezifischen Regulierung mit der Begründung einer Steigerung der Innovations- und Investitionsanreize sind grundsätzlich möglich, aber unter Berücksichtigung der Notwendigkeit nachhaltigen Wettbewerbs stets fallspezifisch und kritisch zu prüfen. Ein Wettbewerbsrückgang ist jedenfalls zu verhindern, da dieser in der gesamten Literatur als investitionsfeindlich erachtet wird. Im Telekomsektor sind Investitionen üblicherweise mit Innovationen verbunden. Unterstellt man den Zusammenhang zwischen Wettbewerb und Innovation in Form eines inversen-U (*Aghion at al., 2005*) würde eine Reduktion der Wettbewerbsintensität auf ein hoch konzentriertes Oligopol suboptimale Ergebnisse erwarten lassen.

4. Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik

4.1 Wettbewerbspolitische Institutionenlandschaft

Die geltende wettbewerbspolitische Institutionenstruktur trat im Rahmen einer umfassenden Reorganisation mit Wirkung vom 1. Juli 2002 als Teil der Kartell- und Wettbewerbsgesetznovelle 2002 in Kraft. Diese Gesetzesnovelle ist als unmittelbare Reaktion des Gesetzgebers auf innerstaatlichen und europäischen Reformdruck zu interpretieren, deren wichtigste Intention die längst überfällige institutionelle Professionalisierung der wettbewerbspolitischen Praxis in Österreich gewesen ist.

Gekennzeichnet ist das Reformwerk primär durch eine weitgehende Zurückdrängung des vielfach kritisierten umfassenden Einflusses der Sozialpartner auf die kartellrechtliche Entscheidungsfindung. Während das Antragsrecht der Sozialpartner im Fall von Kartellen und Markt-machtmissbrauch erhalten blieb, gingen jenes in der Prüfung von Unternehmenszusammen-schlüssen durch den Verlust der Amtsparteienstellung auf zwei neu eingerichtete staatliche Institutionen, die Bundeswettbewerbsbehörde und den Bundeskartellanwalt, über. Weiters wurde in den Senaten des Kartellgerichts sowie des Kartellobergerichts die Mehrheit der von den Sozialpartnern entsandten fachkundigen Laienrichter beseitigt, indem zusätzliche Berufs-richter eingesetzt wurden.

In der neuen institutionellen Ordnung ist die Bundeswettbewerbsbehörde als zentrale wett-bewerbspolitische Institution positioniert. Sie ist zwar organisatorisch beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit angesiedelt, jedoch hinsichtlich ihrer Aufgaben per Verfassungsbe-stimmung weisungsfrei und unabhängig gestellt. Ihre Hauptaufgabe ist die Untersuchung und Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen aller Art. Zu diesem Zweck wurde ihr der Status einer Amtspartei mit Parteienstellung in allen kartellrechtlichen Verfahren mit umfassenden Ermittlungs- und Aufgriffsrechten zugestanden.

Ergänzend zur Bundeswettbewerbsbehörde wurde beim Bundesministerium für Justiz der Bun-deskartellanwalt eingerichtet. In konsequenter Umsetzung des Anklageprinzips ist der Bundes-kartellanwalt (ähnlich einem Staatsanwalt im Strafverfahren) zur Vertretung der öffentlichen Interessen in Angelegenheiten des Wettbewerbsrechts beim Kartellgericht berufen. Der Bun-deskartellanwalt ist unmittelbar dem Bundesminister für Justiz unterstellt und an dessen Wei-sungen gebunden. Als (zweite) Amtspartei verfügt er über die gleichen Aufgriffskompetenzen wie die Bundeswettbewerbsbehörde. Obwohl beide Amtsparteien zum Zusammenwirken verhalten sind, sind Prüfungsanträge an das Kartellgericht nicht an eine übereinstimmende Vorgangsweise gebunden. Eine gegenseitige Blockade der beiden Institutionen ist somit nicht möglich, da beide Amtsparteien unabhängig voneinander agieren können.

Diese Parallelkonstruktion von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt wurde wegen der Duplizierung von Zuständigkeiten treffend als "One-Stop-Shop auf Österreichisch" karikiert (Ablasser – Hemetsberger, 2002). Die Vorgabe des Gesetzgebers, dass die beiden

Behörden "keine parallel agierenden, einander konkurrierenden Eichrichtungen sein, sondern sich in ihrer Aufgabenerfüllung ergänzen sollen"¹¹⁾, ist zumindest in Fällen von großem öffentlichen Interesse, die selbstverständlicherweise von beiden Amtsparteien untersucht werden, bloße Makulatur. Inhaltlich könnte die Existenz des Bundeskartellanwalts am besten durch die Wahrung der Interessen der Konsumenten bei der Beurteilung von Wettbewerbsfällen argumentiert werden, was allerdings eine derzeit nicht vorhandene Zuständigkeit des Justizministers (als "politischer Vorgesetzter" des Bundeskartellanwalts) für Konsumentenschutz voraussetzen würde.

Eine solche Institutionenstruktur, die sich zwei staatliche Amtsparteien leistet, könnte auf den ersten Blick als Ressourcenverschwendung bezeichnet werden, doch erweist sich diese Konstruktion bei näherer Betrachtung als (theoretisch mögliche) implizite politische Kontrolle der unabhängigen Bundeswettbewerbsbehörde durch den Bundesminister für Justiz über den weisungsabhängigen Bundeskartellanwalt.

Im Extremfall könnte sich diese als "Doppelgleisigkeit" kritisierte Aufbauorganisation als vorteilhaft erweisen. Da der Bundeskartellanwalt mit den gleichen Aufgriffsrechten wie die Bundeswettbewerbsbehörde ausgestattet ist, könnte er (vom Bundesminister für Justiz dazu veranlasst) die Wettbewerbsbehörde "vor sich hertreiben". Wenn in einem Fall "von öffentlichem Interesse" der Bundeskartellanwalt einen Prüfungsantrag stellt, die Bundeswettbewerbsbehörde aber einen Prüfungsverzicht abgibt, wäre dies jedenfalls erklärungsbedürftig. Diese seltsame Rechtskonstruktion, die die implizite politische Kontrolle einer per Verfassungsgesetz weisungsunabhängig gestellten Behörde erlaubt, könnte sich in Grenzfällen wettbewerbspolitisch äußerst positiv auswirken, da eine untätige Bundeswettbewerbsbehörde unter Zugzwang geriete. Andererseits kann aber die Politik die Stellung eines Prüfungsantrags per Weisung nicht verhindern, da ein allfälliger (vielleicht durch Weisung erzwungener) Prüfungsverzicht des Bundeskartellanwalts die Bundeswettbewerbsbehörde nicht bindet.

Der Bundeswettbewerbsbehörde wurde vom Gesetzgeber die Wettbewerbskommission als beratendes Organ beigegeben. Jeweils vier ihrer acht Mitglieder werden vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit bzw. von den sozialpartnerschaftlichen Institutionen nominiert. In Fusionskontrollfällen kann die Wettbewerbskommission Empfehlungen an die Bundeswettbewerbsbehörde zur Stellung eines Prüfungsantrags abgeben. Eine solche Empfehlung ist für die Wettbewerbsbehörde allerdings nicht bindend, sondern kann begründet abgelehnt werden. Darüber hinaus kann die Wettbewerbskommission Gutachten zu allgemeinen wettbewerbspolitischen Fragestellungen erstatten.

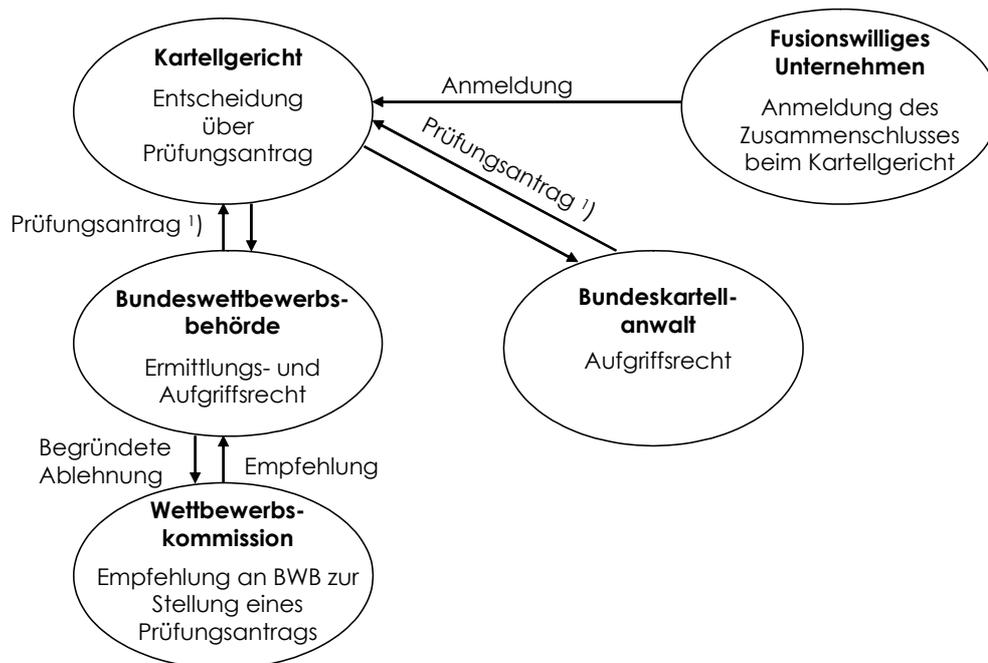
Die Entscheidung in Wettbewerbsfällen liegt auch nach der Kartellrechtsreform 2002 in erster und zweiter Instanz beim Kartellgericht bzw. beim Kartellobergericht. Geändert wurden die Zusammensetzung der Richtersenat des Kartellgerichts und die Einleitung von Prüfungsverfahren. In den Senaten des Kartellgerichts und des Kartellobergerichts haben nun die von

¹¹⁾ Vgl. EB 1005 d. B. (XXI. GP), Allg. Teil lit b, 17f.

den Sozialpartnern nominierten fachkundigen Laienrichter keine Mehrheit mehr, sodass ein Überstimmen der Berufsrichter nun nicht mehr möglich ist. Die aus rechtsdogmatischen Gründen (Identität von Ankläger und Richter) heftig kritisierte amtswegige Einleitung eines Prüfungsverfahrens wurde wieder abgeschafft. Die Aufgriffskompetenz aus öffentlichem Interesse ging auf den Bundeskartellanwalt über.

Die einschneidendsten Änderungen ergaben sich durch die Kartellrechtsnovelle 2002 in der Fusionskontrolle - hier verloren die Sozialpartner ihr Recht auf Stellung eines Prüfungsantrags. Sie sind nun auf die Abgabe von Stellungnahmen und die Mitwirkung in der Wettbewerbskommission über die von ihnen nominierten Mitglieder beschränkt. Den institutionellen Rahmen für die Prüfung von Fusionen nach der Institutionenreform zeigt zusammengefasst Abbildung 28. Als einzige Änderung in der Ablauforganisation ist seit 1. 1. 2006 die Anmeldung von Zusammenschlüssen direkt bei der Bundeswettbewerbsbehörde vorzunehmen.

Abbildung 28: Aufbau- und Ablauforganisation der Fusionskontrolle in Österreich



Q: WIFO. – 1) Ohne Prüfungsantrag der Amtsparteien gilt der Unternehmenszusammenschluss nach Ablauf der Frist als genehmigt.

4.2 Institutioneller Reformbedarf

Nach vier Jahren Erfahrung mit der "neuen" wettbewerbspolitischen Institutionslandschaft zeichnen sich deutlich Stärken und Schwächen der gewählten Struktur und ein daraus ableitbarer Reformbedarf ab. Dieser Reformbedarf ist wesentlich dadurch bedingt, dass die Kartellrechtsreform 2002 soweit wie möglich an das alte zivilgerichtlich organisierte System anzu-

knüpfen versuchte. Mit der Etablierung der Bundeswettbewerbsbehörde wurde ein zivilgerichtlich-verwaltungsbehördliches Mischsystem geschaffen, indem eine Verwaltungsbehörde als "Fremdkörper" in ein Gerichtssystem eingepflanzt wurde. Aus den grundsätzlichen Inkompatibilitäten zwischen gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Zuständigkeiten und Verfahrensweisen ergeben sich unerwünschte "Reibungsverluste" mit sichtbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Effizienz der Ablauforganisation kartellrechtlicher Verfahren. Die Optimierungsmöglichkeiten innerhalb des bestehenden Systems sind beträchtlich, viele davon sind mit relativ einfachen Änderungen erreichbar ("low-hanging fruit").

4.2.1 Bundeswettbewerbsbehörde

Die Etablierung der Bundeswettbewerbsbehörde als zentraler Ermittlungs- und Aufgriffsbehörde hat sich grundsätzlich bewährt. Die Bundeswettbewerbsbehörde trägt sowohl in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht die Hauptlast der Prüfung von Zusammenschlüssen – und nicht das Kartellgericht wie das äußere Bild der gesetzlichen Regelungen zu suggerieren vermag. Die Verlagerung der Hauptlasten der Zusammenschlusskontrolle zur Bundeswettbewerbsbehörde ist aber nicht mit einer Erweiterung deren Rechte einhergegangen, was nachfolgend exemplarisch demonstriert werden soll.

- Viele Zusammenschlussanmeldungen sind bei deren Einbringung unvollständig. Die Durchsetzung des Vervollständigens mangelhafter Zusammenschlussanmeldungen kann aber nicht von der Bundeswettbewerbsbehörde selbst angeordnet werden, sondern setzt ein kartellgerichtliches Eingreifen voraus, das ausschließlich in Form eines zwingend mit einem Antrag auf Durchführung auch eines gerichtlichen Zusammenschlussprüfungsverfahrens verknüpften Verbesserungsantrags möglich ist. Unvollständige Anmeldungen führen daher zwingend zu der Einleitung eines gerichtsförmigen Prüfungsverfahrens, obwohl in den seltensten Fällen die Notwendigkeit dafür besteht.
- Auch unzulässige Anmeldungen können von der Bundeswettbewerbsbehörde nicht per Verwaltungsbescheid zurückgewiesen werden, sondern bedürfen der Einschreitung des Kartellgerichts auf Antrag der Bundeswettbewerbsbehörde.
- Die Kartellgerichtsbarkeit (insbesondere beim Kartellobergericht) legt das Kartellgesetz und das Wettbewerbsgesetz restriktiv zu Lasten der Amtsparteien aus. So ist es z. B. Judikatur, dass die Bundeswettbewerbsbehörde während eines Prüfungsverfahrens in Phase 2, also während der Durchführung eines (von der Bundeswettbewerbsbehörde beantragten) gerichtlichen Prüfungsverfahrens, keine Auskunftersuchen mehr gerichtlich durchsetzen kann. Das ist umso unverständlicher, weil viele Prüfungsanträge nur dadurch zu erklären sind, dass die gesetzliche 4-Wochenfrist für eine endgültige Klärung nicht ausgereicht hat.

Die in der Praxis bedeutendsten Einschränkungen betreffen aber die Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde. Das Wettbewerbsgesetz lässt das Bekenntnis des Gesetz-

gebers zu möglichst weitgehenden Ermittlungsbefugnissen, insbesondere im Hinblick auf "Auskunftsverlangen" erkennen. Werden von den Unternehmen allerdings Auskünfte verweigert, wird die Bundeswettbewerbsbehörde "auf den Rechtsweg verwiesen". Wie die Ermittlungen im Rahmen der Branchenuntersuchung "Lebensmittelhandel" gezeigt haben, kann sich durch die notwendige Einschaltung des Kartellgerichts eine "unendliche Rechtsmittelschleife" eröffnen, die zu einer langfristigen Verfahrensverzögerung führen kann.

Der Entwurf der Wettbewerbsgesetznovelle 2005 hatte bereits vorgesehen, dass die Bundeswettbewerbsbehörde über die Verpflichtung zur Erteilung von Auskünften mit Bescheid entscheidet. Damit wäre sichergestellt, dass Unternehmen nicht mehr begünstigt werden, die grundsätzlich nicht gewillt sind, ihren gesetzlich (Wettbewerbsgesetz) festgeschriebenen Auskunftspflichten nachzukommen und dies im derzeitigen System über eine Überbeanspruchung des Rechtsschutzes auch de facto erreichen können. Diese Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse wäre für Stärkung der Position der Bundeswettbewerbsbehörde als Ermittlungsbehörde zielführend und zweckmäßig und sollte vom Gesetzgeber weiterverfolgt werden.

In deutlichem Widerspruch zu der vom Gesetzgeber der Bundeswettbewerbsbehörde zugeordneten umfassenden Rolle als Ermittlungs- und Aufgriffsbehörde bei allen kartellrechtlich relevanten Tatbeständen einerseits, sowie als Initiatorin von Branchenuntersuchungen ("allgemeine Untersuchungen von Wirtschaftszweigen mit vermuteten Wettbewerbsbeschränkungen") andererseits, stehen die für die Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung gestellten Ressourcen. Mit einem Jahresbudget (2006) von 1,45 Mio. € und 25 ständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, davon 18 Fallbearbeiter und -bearbeiterinnen (einschließlich Behördenleiter) mit Universitätsabschluss, ist die Bundeswettbewerbsbehörde in jeder Hinsicht unzureichend ausgestattet, um die ihr übertragenen Aufgaben seriös und umfassend wahrnehmen zu können.

Die anspruchsvollen Aufgaben einer modernen Wettbewerbsbehörde erfordern qualifiziertes und erfahrenes Personal, das aber langfristig nur gewonnen und gehalten werden kann, wenn die Entlohnung, die Arbeitsbelastung und die Verantwortung in einem angemessenen Verhältnis zu einander stehen. Dieser Anforderung wird der Dienstpostenplan der Bundeswettbewerbsbehörde nicht ausreichend gerecht. Mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen können nur Berufsanfänger engagiert werden, obwohl zur Aufgabenerfüllung eigentlich erfahrene Experten und Expertinnen aus verschiedensten Bereichen (Ökonomie, Recht, Wirtschaftsprüfung, Informatik etc.) benötigt würden. Die Personalausstattung der Bundeswettbewerbsbehörde ist derzeit weder in ihrem quantitativen Umfang noch ihrer qualitativen Zusammensetzung zufriedenstellend. Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen allein können dieses Problem nur in geringem Umfang lindern, seine Ursache jedoch nicht beseitigen. Verfolgenswert erscheint in diesen Zusammenhang auch die Idee der Bildung eines gemeinsamen Expertenpools mit den Regulierungsbehörden, die über eine deutlich bessere Ressourcenausstattung verfügen.

Wenn es Österreich mit dem Bekenntnis zu einer starken unabhängigen Wettbewerbsbehörde wirklich ernst ist, erscheint eine substantielle Ressourcenaufstockung unumgänglich. Vom derzeit niedrigen Niveau ausgehend erscheint eine Budgetverdoppelung der Bundeswettbewerbsbehörde notwendig. Damit einhergehend sollte eine Neubewertung des Dienstpostenplans erfolgen. Unter Berücksichtigung von Qualifikation, Verantwortung und Arbeitsbelastung erscheint eine besoldungsmäßige Gleichstellung erfahrener Fallbearbeiter und -bearbeiterinnen mit Abteilungsleitern eines Bundesministeriums angemessen.

4.2.2 Bundeskartellanwalt

Der weisungsanhängige Bundeskartellanwalt wurde der unabhängigen Bundeswettbewerbsbehörde als zweite Amtspartei, die in Fällen des öffentlichen Interesses die politische Verantwortung wahrnehmen soll, zur Seite gestellt. Die Erfahrungen mit dieser "Doppelkonstruktion" sind durchwachsen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Bundeskartellanwaltschaft nur über äußerst limitierte Ressourcen (2 Dienstposten) verfügt.

In den meisten Kartellrechtsfällen agieren die beiden Amtsparteien im Einklang, d. h. wenn eine Amtspartei einen Prüfungsantrag an das Kartellgericht stellt, schließt sich die andere dem an. Diese enge Kooperation hat zur Folge, dass selbst in umstrittenen Fällen, die dem Bundeskartellanwalt zugedachte Rolle der impliziten Kontrolle der Bundeswettbewerbsbehörde nicht funktioniert. So wäre es wettbewerbspolitisch dringend geboten gewesen, dass die "österreichische Gaslösung" (Econgas) einer vertieften Phase-2 Prüfung vor dem Kartellgericht unterzogen wird sowie dass gegen die umstrittene Freigabe des Zusammenschlusses Postbus/Bahnbus ein Rekurs an das Kartellobergericht erhoben wird. In diesen Fällen blieb der Bundeskartellanwalt aber untätig. Andererseits konnte sich der Bundeskartellanwalt durch seine eigenständige Vorgangsweise gegen kartellartige Kooperationsformen im Asphaltmischsektor sowie auch gegen einen verbotenerweise durchgeführten Unternehmenszusammenschluss (Lenzing) auszeichnen.

Vor dem Hintergrund des Ressourcenmangels der Bundeswettbewerbsbehörde erscheint eine Diskussion über die zukünftige Rolle des Bundeskartellanwalts geboten. Der derzeitige status quo von zwei nebeneinander agierenden Aufgriffsbehörden, die beide unter Ressourcenmangel leiden, ist jedenfalls unbefriedigend. Eine Option wäre die ersatzlose Streichung des Bundeskartellanwalts und die Integration der beiden (hoch bewerteten) Planstellen in die Bundeswettbewerbsbehörde. Eine zweite Option wäre den Bundeskartellanwalt als eigenständige Aufgriffsinstanz zu belassen, die Arbeitsteilung zwischen den beiden Amtsparteien aber zu präzisieren. So könnte sich die Bundeswettbewerbsbehörde auf die Untersuchung bzw. Ermittlung, der Bundeskartellanwalt auf die Vertretung vor dem Kartellgericht spezialisieren. Eine dritte Option wäre den Bundeskartellanwalt mit einem eigenständigen Aufgabenbereich (und mehr Ressourcen) auszustatten, wobei sich diesbezüglich die Rolle einer "Verbraucherschutzbehörde" in Kartellrechtssachen anbieten würde.

4.2.3 Wettbewerbskommission

Die Wettbewerbskommission wurde der Bundeswettbewerbsbehörde als beratendes Expertengremium zur Seite gestellt. Sie ersetzt den Paritätischen Ausschuss in Kartellangelegenheiten ohne dessen Aufgaben als "Amtsgutachter" des Kartellgerichts zu übernehmen. Die beiden gesetzlich festgelegten Hauptaufgaben der Wettbewerbskommission bestehen neben der Abgabe von Vorschlägen für Arbeitsschwerpunkte der Bundeswettbewerbsbehörde einerseits in der Abgabe von Empfehlungen zu Zusammenschlüssen und andererseits in der Erstellung von Gutachten über allgemeine wettbewerbspolitische Fragestellungen im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit.

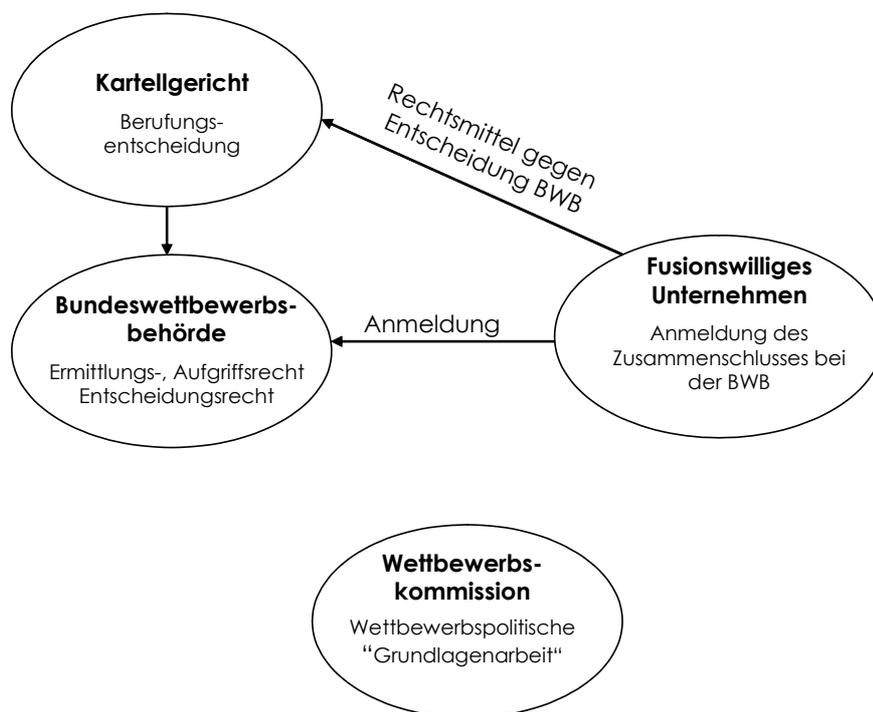
Die Involvierung in das Tagesgeschäft der Bundeswettbewerbsbehörde über die Abgabe von Empfehlungen zu Zusammenschlüssen ist zu hinterfragen. Nur in seltenen Fällen können die Mitglieder der Wettbewerbskommission mit ausreichend aktuellen Informationen, die den gesamten internen Diskussionsstand der Bundeswettbewerbsbehörde widerspiegeln, ausgestattet werden. Ein derart hoher Informationsstand ist aber jedenfalls für die Abgabe von fundierten Empfehlungen unabdingbar. Hinzu kommen zeitliche Beschränkungen durch den engen kartellrechtlichen Fristenlauf, sodass zusammenfassend eine "Herausnahme" der Wettbewerbskommission aus dem Tagesgeschäft der Bundeswettbewerbsbehörde sinnvoll erscheint. Die Abgabe von Empfehlungen zu Zusammenschlüssen durch die Wettbewerbskommission wäre demnach ersatzlos zu streichen. Das Recht über Zusammenschlüsse informiert zu werden, sollte erhalten bleiben.

Im Gegenzug dazu wäre die Rolle der Wettbewerbskommission als unabhängiges, eigenständig agierendes, auf wettbewerbspolitische Grundlagenarbeit fokussiertes Expertengremium nach Vorbild der deutschen Monopolkommission zu stärken. In ihrer ersten Amtsperiode hat die Wettbewerbskommission keinen Auftrag des zuständigen Bundesministers zur Gutachtenserstellung erhalten. Die Übernahme eines solchen Auftrags wäre auf der Basis der derzeitigen Ressourcenausstattung – die Wettbewerbskommission verfügt weder über eigene Human- noch Finanzressourcen – auch nicht möglich. Solange das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit auf dem Standpunkt beharrt, dass die Tätigkeit der Wettbewerbskommission ausschließlich ehrenamtlich zu erfolgen hat, wird die wettbewerbspolitische Grundlagenarbeit in Form von Gutachten über allgemeine wettbewerbspolitische Fragestellungen, die den Haupt- und Sondergutachten vergleichbar sind, "totes Recht" bleiben – und die Wettbewerbskommission als wettbewerbspolitisches Expertengremium weitgehend bedeutungslos. Um die wettbewerbspolitische Grundlagenarbeit gesetzeskonform erfüllen zu können, bedarf die Wettbewerbskommission zumindest bescheidener Finanzressourcen in der Größenordnung von 5 bis 10% der Mittel der Bundeswettbewerbsbehörde. Weiters harret die Erarbeitung einer gesetzeskonformen Entschädigung der Mitglieder der Wettbewerbskommission durch das zuständige Bundesministerium seit vier Jahren ihrer Erledigung. Die Regelung betreffend die Aufwandsentschädigung der Mitglieder der Energiekontrollkommission könnte diesbezüglich als good practice dienen.

4.2.4 Kartellgericht

Das Kartellgericht wurde durch die Kartellrechtsreform 2002 in seiner Rolle als Entscheidungsinstanz belassen. Die neuen Aufgriffsbehörden wurden auf das bestehende System "aufgesetzt". Auf die mit dem damit entstandenen zivilgericht-verwaltungsbehördlichen Mischsystem verbundenen Probleme wurde bereits oben ausführlich eingegangen.

Abbildung 29: Aufbau- und Ablauforganisation der Fusionskontrolle unter neuen Rahmenbedingungen (Reformoption)



Q: WIFO.

Für die Weiterentwicklung dieses Systems bieten sich zwei Optionen an. Wenn man in Österreich hinsichtlich der Kartellbehördenorganisation weiterhin für die Aufrechterhaltung eines zivilgerichtlich-verwaltungsbehördlichen Mischsystems optiert, dann bedarf dieses System einer umfassenden Beseitigung der "Reibungspunkte" mit einer Konkretisierung der Rolle und einer Erweiterung der Befugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde, wie sie bereits oben diskutiert wurden.

Als zweite Option bietet sich eine Verlagerung der Entscheidung in erster Instanz zur Bundeswettbewerbsbehörde an. Dieses System entspricht jenem, das sich in Deutschland bewährt hat: Die Kartellbehörde – entsprechende Ressourcenausstattung vorausgesetzt – entscheidet in erster Instanz mit Verwaltungsakt (Bescheid), und dieser Bescheid ist (nach klaren, nicht

wettbewerbsfeindlichen Verfahrensregeln) bei einem speziellen Gericht, das in zweiter Instanz über Berufungen entscheidet, anfechtbar, damit die Sach- und Rechtsrichtigkeit überprüft werden kann (Abbildung 29).

Darüber könnte auch eine dritte Instanz (gerichtliche Oberinstanz) vorgesehen werden, wobei dann freilich Rechtsmittelbeschränkungen bzw. Kognitionsbeschränkungen vorzusehen wären, wie man sie sowohl im kontradiktorischen Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof (nach ZPO) als auch im kontradiktorischen Verfahren vor dem Verwaltungs- bzw. Verfassungsgerichtshof (nach VwGG bzw. VfGG) kennt. Damit wäre der umfassende Rechtsschutz in Kartellrechtssachen weiterhin sichergestellt, die Probleme eines zivilgerichtlich-verwaltungsbehördlichen Mischsystems ("Reibungsverluste") in erster Instanz jedoch dauerhaft beseitigt. Aufgrund der strengen österreichischen Auffassungen zum Prinzip der Trennung von Justiz und Verwaltung – anders als z. B. in Deutschland – bedürfte dieser Rechtszug von einer Verwaltungsbehörde zu einem Gericht einer Verfassungsbestimmung und damit eines breiten politischen Konsenses.

4.3 Wettbewerbspolitische Gesamtstrategie

Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail mangelt es in Österreich allen Beteiligten nach wie vor an einer entsprechenden Wettbewerbsgesinnung; nach wie vor glaubt man – in Widerspruch zur ökonomischen Theorie und zur empirischen Evidenz (*Monopolkommission, 2004*) – an die Vorteile der Größe (steigende Skalenerträge) und die Möglichkeit, internationale Wettbewerbsstärke durch Fusionen (und nicht durch Innovation) zu erringen. Das beginnt bei den Regierungen in Bund und Land, die sich im Zweifelsfall stets für den 'national champion' bzw. für die Lösung mit dem jeweils größten eigenen Machteinfluss entscheiden, für die Interessenvertretungen, die zugunsten der jeweils eigenen Klientel intervenieren, und reicht über die Konstruktion schwacher Wettbewerbsbehörden und Regulatoren (und der Verhinderung bzw. Abwahl starker Leiter) bis zu Kartellgerichten, die aus Überschätzung von Skalenvorteilen, Glauben an 'national champions', Ahnungslosigkeit oder unter politischem Einfluss wider besseren Wissens in den meisten Fällen gegen den Wettbewerb entschieden haben. Nach einer ersten Liberalisierungswelle, die durch die Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung, und auch die laufenden Privatisierungen sind kaum unter dem Aspekt einer Verstärkung des Wettbewerbs zu sehen. Das ist bedauerlich, da internationale Untersuchungen ein Wachstumspotential der Deregulierungen von rund ½% pro Jahr erwarten lassen.

Wettbewerbspolitik ist mehr als das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen. Eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik etc.) abgestimmte Gesamtstrategie ("Grand Design") voraus.

Eine solche wettbewerbspolitische Gesamtstrategie ist in Österreich nicht erkennbar. Die Wirtschaftspolitik scheint sich nicht dafür zu interessieren, und den staatlichen Wettbewerbsbe-

hörden bleibt wegen Ressourcenmangels neben der Einzelfallbearbeitung keine Zeit für strategische Überlegungen. Eine bloß kasuistisch agierende Wettbewerbspolitik läuft allerdings Gefahr, wesentliche gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu übersehen, weshalb mit Nachdruck ein "Grand-Design" für die österreichische Wettbewerbspolitik ("Wettbewerbspolitik in kleinen offenen Volkswirtschaften") zu entwickeln wäre.

Ansatzpunkte dafür kann die, von Dänemark im nationalen Reformprogramm präzierte proaktive und investigative Wettbewerbspolitik, die auf ökonomischer Analyse basiert, liefern (Janger, 2006). Die politische Vorgabe ist es, die Anzahl der Sektoren mit geringer Wettbewerbsintensität bis 2010 von 64 im Jahr 2001 auf 32 zu halbieren und das Nettopreisniveau im Einzelhandel auf den EU-Durchschnitt zu senken.

Übersicht 7: Wettbewerbsindikatoren zur Identifizierung von Sektoren mit geringer Wettbewerbsintensität

		Gewichtung
Öffentliche Regulierung	Wettbewerb durch Regulierung eingeschränkt. Ja = 1, Nein = 0	3
Konzentration	Umsatzanteil der vier größten Unternehmen (CR4) > 80%	2
Importe berücksichtigende Konzentration	Importe berücksichtigende CR4>50%	1
Gründungsrate	Jährliche Gründungsrate unter 3% in der Sachgüterindustrie, unter 8% bei Dienstleistungen	2
Marktanteilmobilität	Weniger als 10% pro Jahr	2
Produktivitätsschwankungsbreite	Produktivitätsschwankungsbreite 25% über der durchschnittlichen Breite	2
Lohnniveau	Lohnniveau 15% über dem Niveau der dänischen Möbelindustrie	1
Rendite	Rendite 50% über dem Durchschnitt der dänischen Sektoren	2
Preisniveau	Preisindex 3 Prozentpunkte über dem EU-9-Durchschnitt	3
Einschätzung durch Wettbewerbsbehörde	Spezifische Einschätzung	

Q: Janger (2006); NRP Dänemark.

Die dänische Wettbewerbsbehörde identifiziert auf Basis dieser wettbewerbspolitischen Vorgaben die "Problemsektoren" in vorausschauenden Berichten, die mit einem eigens dafür entwickelten ökonomischen Analyseraster und mit Ländervergleichen ("Benchmarking") arbeiten. Der Analysevorgang setzt sich aus drei Schritten zusammen. Zunächst wird über die Relevanz des Sektors anhand von Größenfaktoren (Umsatz, Beschäftigung) befunden, um sicherzustellen, dass den wichtigsten Wirtschaftsbereichen Priorität eingeräumt wird. Dann erfolgt eine quantitative Analyse auf der Basis eines gewichteten Indikatorensets (Übersicht 7), wobei dem Gesamtbild der Indikatoren entscheidende Bedeutung zukommt. Damit werden Fehlentscheidungen auf der Basis von Einzelindikatoren vermieden. So lässt eine hohe Marktkonzentration allein noch keinen Rückschluss auf substantielle Wettbewerbsprobleme zu. Wenn aber als zusätzliche Indizien noch niedrige Marktanteilsbewegungen, hohe Gewinnspannen, überdurchschnittliche Löhne sowie unterdurchschnittliche Gründungsraten zu verzeichnen sind, wird der Verdacht von Wettbewerbsbeschränkungen manifestiert. Liegt die Gesamtpunkteanzahl über alle Indikatoren über einem bestimmten Grenzwert, nimmt die

Wettbewerbsbehörde eine zusätzliche qualitative Einschätzung des Sektors vor, wobei z. B. die Regulierungs- und Wettbewerbspolitik in diesem Sektor einem Vergleich mit anderen Ländern sowie der Europäischen Union angestellt werden.

Die Etablierung des dänischen Analyserasters würde Anstrengungen hinsichtlich der Sammlung wettbewerbspolitisch relevanter Daten voraussetzen. Eine mit entsprechenden Ressourcen ausgestattete Bundeswettbewerbsbehörde müsste mit dem Aufbau und der Wartung einer entsprechenden Datenbank zu Rande kommen. Zurzeit gibt es in Österreich nicht einmal eine amtliche Konzentrationsstatistik, sodass entsprechende legislative Verpflichtungen für Statistik Austria ebenfalls vorzusehen wären.

Mit dem offensichtlichen "politischen Desinteresse" an einer konsistenten, auf nachvollziehbaren quantitativen Grundlagen basierenden österreichischen Wettbewerbspolitik, ist auch der Verzicht Österreichs an der Teilnahme an internationalen Regulierungsvergleichen erklärbar. Durch eine Teilnahme an den OECD Reviews of Regulatory Reform, welche die Wettbewerbs- und Regulierungspolitik einzelner Länder einer rigorosen Analyse und Evaluierung unterziehen, könnte die österreichische Wettbewerbspolitik auf nachvollziehbare quantitative Grundlagen gestellt werden. Die mit der Teilnahme verbundenen Kosten sind vergleichsweise bescheiden und stehen in keinem Verhältnis zu dem substantiellen Gewinn an Information.

5. Politikempfehlungen

Empfehlungen für eine wachstumsorientierte Wettbewerbspolitik

1. Der Etablierung einer wettbewerbsfreundlichen Grundstimmung sowie der Entwicklung einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie sollte oberste Priorität eingeräumt werden

- Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail mangelt es in Österreich allen Beteiligten nach wie vor an einer entsprechenden Wettbewerbsgesinnung; nach wie vor glaubt man – in Widerspruch zur ökonomischen Theorie und zur empirischen Evidenz – an die Vorteile der Größe (steigende Skalenerträge) und die Möglichkeit, internationale Wettbewerbsstärke durch Fusionen (und nicht durch Innovation) zu erringen. Das beginnt bei den Regierungen in Bund und Land, die sich im Zweifelsfall stets für den 'national champion' bzw. für die Lösung mit dem jeweils größten eigenen Machteinfluss entscheiden, für die Interessenvertretungen, die zugunsten der jeweils eigenen Klientel intervenieren, und reicht über die Konstruktion jeweils schwacher Wettbewerbsbehörden und Regulatoren (und der Verhinderung bzw. Abwahl starker Leiter) bis zu Kartellgerichten, die aus Überschätzung von Skalenvorteilen, Glauben an 'national champions', Ahnungslosigkeit oder unter politischem Einfluss wider besseren Wissens in den meisten Fällen gegen den Wettbewerb entschieden haben. Nach einer ersten Liberalisierungswelle, die durch die Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung, und auch die laufenden Privatisierungen sind kaum unter dem Aspekt einer Verstärkung des Wettbewerbs zu sehen. Das ist bedauerlich, da internationale Untersuchungen ein Wachstumspotential der Deregulierungen von rund ½% pro Jahr erwarten lassen;
- Wettbewerbspolitik ist mehr als das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen; eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik etc.) abgestimmte Gesamtstrategie ("Grand Design") voraus; eine derartige wettbewerbspolitische Gesamtstrategie ist für Österreich mit Nachdruck einzufordern; von der Politik sind diesbezüglich klare operationalisierbare Ziele vorzugeben;
- als Vorbild könnte die pro-aktive und investigative Wettbewerbspolitik in Dänemark herangezogen werden, die nach klaren politischen Vorgaben alle Wirtschaftszweige einem quantitativen Wettbewerbsmonitoring unterzieht;
- um die österreichische Wettbewerbs- und Regulierungspolitik auf nachvollziehbare quantitative Grundlagen zu stellen, sollte die Teilnahme Österreichs am *OECD Review of Regulatory Reform* sichergestellt werden; parallel dazu sind nationale Anstrengungen zur Verbesserung der wettbewerbsökonomischen Datenbasis, wie z. B. die Etablierung einer nationalen Konzentrationsstatistik durch Statistik Austria zu unternehmen;

- auf der Grundlage der wettbewerbsökonomischen Datenbasis sollten jährliche Berichte über die Wettbewerbssituation in der österreichischen Wirtschaft veröffentlicht werden; um höchstmögliche Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz zu gewährleisten, wäre dieser jährliche Wettbewerbsbericht von einer wissenschaftlich orientierten Forschungs- und Beratungsinstitution, die im Rahmen einer internationalen Ausschreibung ausgewählt wird, zu verfassen; der Wettbewerbsbericht sollte zusammen mit den zwingend einzufordernden Stellungnahmen seitens der betroffenen Unternehmen sowie der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden im österreichischen Parlament behandelt werden; von den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden ist ein konkreter Maßnahmenkatalog zur Behebung der im Bericht angesprochenen Wettbewerbsprobleme vorzulegen.

2. Die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts und seiner Durchsetzung sollte erhöht werden

- Das zivilgerichtlich-verwaltungsbehördliche Mischsystem in der österreichischen Kartellbehördenorganisation sollte weiterentwickelt werden; Priorität genießt die Ausnützung des Optimierungsspielraums innerhalb des bestehenden Systems; die Option eines Systemwechsels zu einer Bundeswettbewerbsbehörde mit Entscheidungsrecht in erster Instanz sollte jedoch ernsthaft überprüft werden;
- die Ermittlungsbefugnisse und die Ressourcen der Bundeswettbewerbsbehörde sollten substantiell gestärkt werden; angesichts der Proliferation der Aufgaben und des derzeit niedrigen Budgets erscheint eine Verdopplung angemessen; zur Generierung von Synergieeffekten sollte die Bildung eines Expertenpools aus Ökonomen, Juristen, Wirtschaftsprüfern und Informatikern mit den Regulierungsbehörden in betracht gezogen werden;
- die Rolle des Bundeskartellanwalts als zweite Aufgriffsbehörde sollte überdacht werden, wobei alternativ neben einer ersatzlosen Streichung und Überführung der Ressourcen in die Bundeswettbewerbsbehörde, die weitere Integration der beiden Behörden mit einer präzisierten Rollenverteilung sowie die Übernahme der Rolle als "Verbraucherschutzbehörde" in Kartellrechtssachen zu erwägen wäre;
- die Wettbewerbskommission sollte nach Vorbild der deutschen Monopolkommission als unabhängiges Expertengremium, das sich losgelöst vom Tagesgeschäft der Bundeswettbewerbsbehörde auf die wettbewerbsrechtlichen Grundlagenarbeit konzentriert, repositioniert werden; das Recht bei der Prüfung von Zusammenschlüssen Empfehlungen gegenüber der Bundeswettbewerbsbehörde abgeben zu können, sollte unter Wahrung eines Informationsrechts gestrichen werden; im Gegenzug dazu ist die Erstellung von Gutachten zu allgemeinen wettbewerbspolitischen Themenstellungen auszubauen, was allerdings eigene Finanzressourcen sowie eine gesetzeskonforme Entschädigung der Mitglieder der Wettbewerbskommission voraussetzt;
- um die Unabhängigkeit von Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden zu stärken, sollten deren Leiter vom Nationalrat auf der Grundlage einer internationalen Ausschreibung gewählt werden; nach einer einmaligen ersten fünfjährigen Amtsperiode sollte die Wie-

derbestellung auf unbestimmte Zeit erfolgen; eine Abberufung der Behördenleiter aus wichtigem Grund sollte nur durch eine Zweidrittelmehrheit im Nationalrat möglich sein;

- um die Effektivität der kartellrechtlichen Marktmissbrauchsaufsicht und deren Durchsetzung vor dem Kartellgericht zu erhöhen, sollte § 5 KartG 2005 (Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung) dahin gehend adaptiert werden, dass die Beweislast beim marktbeherrschenden Unternehmen liegt, dass es seine marktbeherrschende Stellung *nicht* missbraucht hat (Beweislastumkehr).

3. Die regulatorischen Hindernisse für die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit sollten weiter reduziert werden (siehe auch Teilstudie 20)

- Der im internationalen Vergleich hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sollte reduziert werden, indem über einen "virtuellen One-stop-shop" (Internetplattform) der gesamte Gründungsvorgang elektronisch abgewickelt werden kann (Vorbild Dänemark); die steuerliche Diskriminierung der GmbH durch die Mindestkörperschaftsteuer sollte abgeschafft werden; für Zwecke der Haftung sollten die Mindestkapitalerfordernisse von GmbHs optional durch Versicherungslösungen substituierbar sein; das Erfordernis des Notariatsaktes bei der Gründung einer GmbH sollte entfallen;
- die qualifikationsbezogene Zugangsregulierung der Gewerbeordnung sollte weiter liberalisiert werden; alle, nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen wären ersatzlos zu streichen; grundsätzlich ist bei allen Gewerben ein (zumindest) dualer Marktzutritt zu ermöglichen, indem z. B. die fehlende Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann;
- von der Schaffung neuer Berufsfelder in der Gewerbeordnung (z. B. selbständige Ausübung von Betreuungs- und Pflegedienstleistungen) sind substantielle Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu erwarten.

4. Die Deregulierung der freien Berufe ist mit Nachdruck voranzutreiben (siehe auch Teilstudie 20)

- Da die Selbstverwaltung der freien Berufe die falschen Anreize für eine Marktöffnung setzt, ist ein diesbezügliches Einschreiten der zuständigen Bundesministerien als Regulierungsbehörden erforderlich; den Selbstverwaltungskörpern der freien Berufe (Standesvertretungen, Berufskammern) sind seitens der Regulierungsbehörden klare Vorgaben hinsichtlich der Wettbewerbsintensivierung zu machen; die Erfüllung dieser Vorgaben ist in einem jährlichen, von einem unabhängigen Gutachter zu verfassenden Bericht über die Wettbewerbssituation in den freien Berufen zu dokumentieren; bei nachhaltiger Nichterfüllung der Vorgaben hinsichtlich Wettbewerbsintensivierung sollte die Selbstregulierung außer Kraft gesetzt werden, indem die staatlichen Regulierungsbehörden vom Gesetz-

geber zu entsprechenden hoheitlichen Maßnahmen zur Zielerreichung ('Ersatzvornahmen') ermächtigt werden;

- über eine Lockerung der Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist eine Intensivierung der Gründung neuer Unternehmen in diesen Berufsfeldern zu erwarten, was sich positiv auf die Wettbewerbsintensität auf den Märkten für freiberufliche Dienstleistungen auswirken wird;
- die Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist rigoros zu durchforsten, indem alle, nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen ersatzlos gestrichen bzw. wettbewerbsfördernd adaptiert werden, wobei die Beweislast für die Notwendigkeit der Beibehaltung einer den Wettbewerb beschränkenden Bestimmung bei der sich darauf berufenden Partei liegen muss (Beweislastumkehr); ausnahmslos entfallen sollte jede Art des Gebietsschutzes bzw. der Bedarfsprüfung (Notare und Apotheken) sowie alle Werbeverbote (Rechtsanwälte, Architekten und Ingenieurkonsulenten) und Assoziationsbeschränkungen (Architekten, Wirtschaftsprüfer/Steuerberater, Rechtsanwälte); die Dauer der notwendigen Ausbildungs- und Praxiszeiten sollte auf den europäischen Durchschnitt reduziert werden (Rechtsanwälte, Notare, Ingenieurkonsulenten und technische Büros); die strikte Trennung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben (z. B. Notare) ist zu vollziehen; Vorbehaltsaufgaben sollten grundsätzlich auf den hoheitlichen Bereich beschränkt bleiben; weitreichende Vorbehaltsaufgaben sollten gestrichen werden, wenn ein weiterer qualitativ äquivalenter Weg der Leistungserbringung am Markt verfügbar ist (z. B. Rechtsanwalt kann Notar, Baumeister kann Architekt, ärztliche Hausapotheke kann Apotheke und vice versa substituieren); alle nicht-hoheitlichen sowie der Großteil der hoheitlichen Aufgaben sind "freizugeben";
- die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Berufsrechtes für alle freien Berufe sollte geprüft werden; über eine subsidiäre Anwendung der allgemeinen Gewerbeordnung (§§ 1 bis 99 GewO) könnte eine Gleichstellung aller freien Berufe hinsichtlich der berufsrechtlichen Grundsätze (Ausbildung zum Beruf, Erwerb des Berufsrechts, Ausübungsumfang, allfälliger Titelschutz, Abgrenzungen zu anderen Berufen, Beendigung sowie das Verfahren und die Behördenzuständigkeiten) hergestellt werden.

5. Der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten muss gewahrt bleiben

- Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte war ein Erfolg; Umsatz, Beschäftigung, Innovation und Wettbewerb haben zugenommen; aufgrund der technologischen Entwicklung und der damit einhergehenden verstärkten Substitutionsbeziehungen von Festnetz und mobiler Telekommunikation bei Sprachtelefonie und Datenübermittlung ergeben sich neue Herausforderungen für den Sektorregulator, um den funktionsfähigen Wettbewerb aufrecht zu erhalten; der Regulierungsansatz ist laufend dahingehend zu überprüfen, ob die kritische Balance von Wettbewerb, Innovation und Investitionen gewahrt bleibt;

- Ausnahmen bestimmter "neuer Märkte" von der sektorspezifischen Regulierung mit der Begründung einer Steigerung der Innovations- und Investitionsanreize sind stets unter der Berücksichtigung der Notwendigkeit nachhaltigen Wettbewerbs einzelfallspezifisch kritisch zu prüfen; besonders kritisch wäre eine Aussetzung der Regulierung zu beurteilen, wenn es sich nicht um einen genuinen neuen Markt, sondern lediglich um eine Verbesserung der bestehenden Netzinfrastruktur handelt; der diskriminierungsfreie Netzzugang für alternative Betreiber ist zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Dienstleistungswettbewerbs unbedingt erforderlich.

6. Der Wettbewerb auf den Energiemärkten muss substantiell intensiviert werden

- Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes ist mit Nachdruck voranzutreiben; der "Öffnung der Grenzen" für internationale Anbieter kommt größte Bedeutung hinsichtlich der Wettbewerbsbelebung zu, da innerhalb Österreichs aufgrund der engen oligopolistischen Marktstruktur mit einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsintensität nicht zu rechnen ist; die transeuropäische Durchleitung von Elektrizität und Erdgas ist über die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs sicherzustellen; unabhängig von allfälligen Aktivitäten der Europäischen Kommission sind die österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden gefordert, die marktbeherrschenden Energieunternehmen einer effektiven Missbrauchsaufsicht zu unterziehen;
- das von der Bundeswettbewerbsbehörde, der E-Control und der Branche gemeinsam erarbeitete Wettbewerbsbelebungspaket "Strom" ist ohne zeitliche Verzögerung umzusetzen; eine permanente Evaluierung der Zielerreichung (= Erhöhung der Wettbewerbsintensität durch Erhöhung der Transparenz und Reduktion von Wettbewerbsbarrieren) durch unabhängige Institutionen ist anzustreben;
- die Interessenskonflikte aufgrund der Mehrfachrolle von Bund und Ländern als Eigentümer der EVUs, Gesetzgeber und Aufsichtsorgane über die Entbündelung erfordern eine nachhaltige Lösung;
- die Entbündelung von Netz, Erzeugung und Vertrieb ist in der Energiewirtschaft engagiert voranzutreiben; die von den meisten EVUs gewählten "Minimallösungen des legal unbundlings", sind nicht geeignet den Wettbewerb nachhaltig zu beleben; die Implementierung der eigentumsrechtlichen Entbündelung (ownership unbundling) ist ernsthaft als Option zu überlegen;
- die Investitionsbeschränkung in der Energiewirtschaft, welche die Übernahme von privaten Mehrheitsbeteiligungen an österreichischen EVUs durch eine Verfassungsbestimmung grundsätzlich ausschließt (Staatsanteil darf nicht unter die Hälfte des Grundkapitals sinken), sollte ernsthaft hinterfragt werden; ökonomisch zu rechtfertigen ist öffentliches Eigentum in der Energiewirtschaft (nur) im Bereich natürlicher Monopole, d. h. bei der Netzinfrastruktur; demgegenüber bietet sich für die Erzeugung und den Vertrieb von Energie die Prüfung der Option einer mehrheitlichen Privatisierung (eventuell aus strategi-

schen bzw. politischen Überlegungen unter Beibehaltung einer staatlichen Sperrminorität) an;

- die Rechte des Energieregulators, insbesondere hinsichtlich Aufsichts- und Kontrollbefugnissen über die Umsetzung der Entbündelung, sollten gestärkt werden; um Markt-machtmissbräuchen von marktbeherrschenden EVUs bereits im Vorfeld wirksam entgegen treten zu können, sollte von dem dem Energieregulator eingeräumten Recht, eigenständig (d. h. unabhängig von der Bundeswettbewerbsbehörde) entsprechende Verfahren vor dem Kartellgericht zu initiieren, verstärkt Gebrauch gemacht werden; hinsichtlich Zusammenschlüssen im Energiebereich sollte ein Veto-Recht des Energieregulators überlegt werden;
- die Organisation der Stromübertragung in Österreich sollte vereinfacht werden;
- weitere nationale brancheninterne vertikale und horizontale Konzentrationsprozesse sind bis zur endgültigen Realisierung des europäischen Energiebinnenmarkts von der Wettbewerbspolitik zu unterbinden;
- die marktbeherrschenden Energieunternehmen sind einer rigorosen Missbrauchsaufsicht durch die Bundeswettbewerbsbehörde zu unterziehen; die eingeleiteten Branchenuntersuchungen sollten weitergeführt werden;
- die für die Elektrizitätswirtschaft implementierte Anreizregulierung sollte nach positiver Evaluierung auf die Gaswirtschaft ausgedehnt werden.

Literaturhinweise

- Ablasser, A., Hemetsberger, W., "Fusionskontrolle neu oder One-Stop-Shop auf Österreichisch", *ecolex*, 2002, (6), S. 412-416.
- Aghion, P., Howitt, P., "A Model of Growth through Creative Destruction", *Econometrica*, 1992, 60, S. 323-351.
- Aghion, P., Harris, C., Vickers, J., "Competition and Growth with Step-by-Step Innovation: An Example", *European Economic Review, Papers and Proceedings*, 1997, S. 771-782.
- Aghion, P., Harris, C., Howitt, P., Vickers, J., "Competition, Imitation and Growth with Step-by-Step Innovation", *Review of Economic Studies*, 2001, 68, S. 467-492.
- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, May 2005, S. 701-28.
- Armstrong, M., Cowan, S., Vickers, J., *Regulatory Reform-Economic Analysis and British Experience*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1995.
- Blundell, R., Griffith, R., Reenen, J. V., "Dynamic Count Data Model of Technological Innovations", *Economic Journal*, 1995, 105, S. 333-344.
- Borenstein, S., Bushnell, J., "An Empirical Analysis of the Potential for Market Power in California's Electricity Industry", *The Journal of Industrial Economics*, 1999, 47(3), S. 285-323.
- Borrmann, J., Finsinger, J., *Markt und Regulierung*, München, 1999.
- Böheim, M., *Competition and Competition Policy in Austrian Electricity Markets: A Critical Review Four Years after Market Liberalisation*, *INFER Advances in Economic Research*, 2006 (erscheint demnächst).
- Bundeswettbewerbsbehörde (Hrsg.), *Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft*. 1. Zwischenbericht, Wien, 2004.
- Bundeswettbewerbsbehörde (Hrsg.), *Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft*. 2. Zwischenbericht, Wien, 2005.
- Cave, M., Prosperetti, L., "European Telecommunications Infrastructures", *Oxford Review of Economic Policy*, 2001, 17(3).
- Cohen, W. M., Levin, R., "Empirical Studies of Innovation and Market Structure", in Schmalensee, R., Willig, R. D. (Hrsg.), *Handbook of Industrial Organization II*, 1989, S. 1059-1107.
- Conway, P., Janod, V., Nicoletti, G., "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2005, (419).
- Economides, N., Himmelberg, C., *Critical Mass and Network Evolution in Telecommunications*, in "Toward a Competitive Telecommunications Industry: Selected Papers from the 1994 Telecommunications Policy Research Conference", Gerard Brock (Hrsg.), 1995, <http://www.stern.nyu.edu/networks/tprc.pdf>.
- ECTA (Hrsg.), *Annual Regulatory Review 2005*, Brüssel, 2005.
- Europäische Gemeinschaft, Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie), Richtlinie 2002/21/EG, 2002.
- Europäische Kommission (2006A), "Energy Sector Inquiry", *Draft Preliminary Report*, Brüssel, 2006.
- Europäische Kommission (2006B), "Telekommunikation: Kommission legt Pläne zur Förderung des Wettbewerbs zwischen Telekommunikationsbetreibern und für die Schaffung eines einheitlichen Marktes für Dienste, die Funkfrequenzen nutzen", IP/06/874, 2006, Pressemitteilung der Europäische Kommission, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/874&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>.

- Fraquelli, G., Vannoni, D., "Multidimensional Performance in Telecommunications, Regulation and Competition: Analysing the European Major Players", *Information Economics and Policy*, März 2000, 12(1), S. 27-46.
- Friesenbichler, K., Leo, H., "Beschäftigungsentwicklung im Telekommunikationssektor nach der Liberalisierung", Studie des Wifo im Auftrag der Bundesarbeitskammer, Wien, 2006.
- Geroski, P. A., "Innovation, Technological Opportunity, and Market Structure", *Oxford Economic Papers*, 1990, 42, S. 586-602.
- Geroski, P. A., *Market Structure, Corporate Performance and Innovative Activity*, Oxford University Press, Oxford, 1995.
- Grossman, G. M., Helpman, E., *Innovation and Growth in the Global Economy*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1991.
- Hayek, F. A., *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Tübingen, 1968.
- Janger, J., *Nationale Lissabon-Reformprogramme: Ideen für die österreichische Wirtschaftspolitik*, OeNB Geldpolitik und Wirtschaft Q 2/06, 49-71.
- KEMA (Hrsg.), *Review of European Electricity Prices*, Bonn, 2005.
- Kotakorpi, K., "Access price regulation, investment and entry in telecommunications", *International Journal of Industrial Organization*, 2006, (24), S. 1013-1020,
- Kratena, K., "Makroökonomische Evaluierung der Liberalisierung im österreichischen Energiemarkt", WIFO, Wien, 2004.
- Leibenstein, H., "Allocative Efficiency Versus X-Inefficiency", *American Economic Review*, 1966, 56, S. 392-415.
- Leo, H., "ICT Investment and Growth of Output and Productivity", *Austrian Economic Quarterly*, 2002, 7(2), S. 86-97.
- Leo, H., Pfaffermayr, M., Schwarz, G., *Innovation und Regulierung im Telekom Sektor*, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung mit finanzieller Unterstützung der Telekom Austria AG, 2002.
- Monopolkommission, "Wettbewerbspolitik im Schatten "nationaler Champions"", 15. Hauptgutachten, Bonn, 2004.
- Müsgens, F., "Market Power in the German Wholesale Electricity Market", *EWI Working Paper*, 2004, (04.03).
- Nickell, S. J., "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, 1996, 104, S. 724-766.
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Boylaud, O., "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", *OECD Economics Department, Working Paper*, 1999, (226).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Boylaud, O., "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2000, (226).
- Nicoletti, G., Bassanini, A., Ernst, E., Jean, S., Santiago, P., Swaim, P., "Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2001, (312).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2003, (347).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., *Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD Economics Department Working Paper*, 2005, (460).
- OECD, *Economic Survey Austria 2003*, Paris, 2003.
- OECD (2005A), *Going for Growth 2005*, Paris, 2005.
- OECD (2005B), *Economic Survey Austria 2005*, Paris, 2005.
- OECD, *Economic Survey Germany 2006*, Paris, 2006.
- Paterson, I., Fink, M., Ogus, A., *Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different EU Member States*, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag der Europäischen Kommission GD Wettbewerb, Wien, 2003.
- Porter, M. E., "The Current Competitiveness Index: Measuring the Economic Foundations of Prosperity", in *World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2000*, Genua, 2000.

- Romer, P. M., "Endogenous Technological Change", *Journal of Political Economy*, 1990, 98, S. 71-102.
- RTR (2004A), Regulatorisches: Entscheidungen der Telecom Control-Kommission zur Festlegung von Mobilterminierungsentgelten, RTR-Aktuell Fachbereich Telekommunikation, 2004, 11, S. 2-4, http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Telekommunikation_Telekommunikationsrecht_Verordnungen_Verordnungen_Zusammenschaltung_Zusammenschaltungsverordnung?OpenDocument.
- RTR (2004B), Marktanalyseverfahren im neuen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsmärkte, Schriftenreihe der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, 2004, [http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio_Schriftenreihe_nach%20Datum_SchriftenreiheDatum_SchriftenreiheNr52004/\\$file/Band5_2004.pdf](http://www.rtr.at/web.nsf/deutsch/Portfolio_Schriftenreihe_nach%20Datum_SchriftenreiheDatum_SchriftenreiheNr52004/$file/Band5_2004.pdf).
- RTR (2006), Kommunikationsbericht 2005, Wien 2006.
- Schumpeter, J. A., *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 4. Auflage, Duncker und Humblot, Berlin, 1911/1934.
- Schumpeter, J. A., *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper – Row, New York, 1942.
- Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR), "Stellungnahme zum Projekt Glasfaserausbau des Zugangsnetzes der Deutschen Telekom AG", Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation Post und Eisenbahnen, 2005, <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/4481.pdf#search=%22wissenschaftlicher%20arbeitskreis%20regulierung%22>.
- Wolfram, C. D., "Measuring Duopoly Power in the British Electricity Spot Market", *American Economic Review*, 1999, 89(4), S. 805-826.
- Woroch, G. A., "Competition's Effect on Investment in Digital Infrastructure", Beitrag zur 27. jährlichen Telecommunications Research Policy Konferenz in Alexandria, VA, Berkeley, 2000.
- Woroch, G. A., "Open Access Rules and Equilibrium Broadband Deployment", in Cooper, R., Madden, G. (Hrsg.), *Frontiers of Broadband, Electronic and Mobile Commerce*, Physica-Verlag, 2004.

© 2006 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 •
Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Download 32,00 €:

http://publikationen.wifo.ac.at/pls/wifosite/wifosite.wifo_search_get_abstract_type?p_language=1&pubid=27458