

Michael Böheim

Wettbewerbspolitik nach der Wirtschaftskrise

Der Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass. Durch eine anhaltende Intensivierung des Wettbewerbs sind in Österreich substantielle positive Effekte auf Innovationen und Wirtschaftswachstum zu erwarten. In Ergänzung zu Maßnahmen auf der EU-Ebene sind dazu auch eigenständige wettbewerbspolitische Maßnahmen notwendig. Der Spielraum für eine innovations- und wachstumsfördernde Wettbewerbspolitik ist in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden.

Begutachtung: Gunter Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Elisabeth Neppi-Oswald • E-Mail-Adressen: Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Elisabeth.Neppi@wifo.ac.at

Wettbewerb sorgt in einer Marktwirtschaft für eine effiziente Allokation knapper Ressourcen, indem Anreize zur effizienten Organisation der Güterherstellung und Dienstleistungserbringung sowie zu Produkt- und Prozessinnovationen gegeben werden. Nicht nur Effizienzsteigerungen, auch Anreize für intensivierte Innovationsanstrengungen können sich aus einer Zunahme der Wettbewerbsintensität ergeben. Die Intensität des Wettbewerbs ist wichtig für Wachstum und Beschäftigung, wobei eine indirekte Wirkung über die Innovationstätigkeit angenommen wird: Wettbewerb zwingt die Unternehmen zu Innovationen, unternehmerische Innovation bewirkt Wirtschaftswachstum (Ederer – Janger, 2010, Böheim et al., 2006).

Die empirische Literatur bestätigt einen (starken) positiven Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Innovationstätigkeit bis zu einem sehr hohen Niveau der Wettbewerbsintensität (Aghion et al., 2005, Crespi – Patel, 2008). Über den empirisch sehr gut abgesicherten Wirkungskanal von Innovation und Wachstum (vgl. OECD, 2007) kann sich somit ein funktionsfähiger Wettbewerb positiv auf die makroökonomische Entwicklung auswirken. Langfristig scheint eine Kombination von Innovation und Wettbewerb eine vielversprechende wirtschaftspolitische Doppelstrategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Dynamisierung der Wirtschaftsentwicklung zu sein (Aiginger, 2008).

Besonders erfolgreich wird diese Doppelstrategie von den skandinavischen Ländern angewandt. Deren wirtschaftlicher Erfolg ist nicht nur auf die bekannte Fokussierung auf Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung) zurückzuführen, sondern auch auf deren in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommene Wettbewerbsorientierung. Wie das Beispiel Skandinavien auch zeigt, müssen ein großer öffentlicher Sektor sowie ein umfassendes Sozialsystem und ein strenges Wettbewerbsregime kein Widerspruch sein, sondern können einander hervorragend ergänzen.

Für Österreich besteht sowohl bezüglich der Zukunftsinvestitionen als auch im Bereich des Wettbewerbs Aufholbedarf. Der vorliegende Beitrag widmet sich den wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen in Bezug auf den Wettbewerb¹⁾.

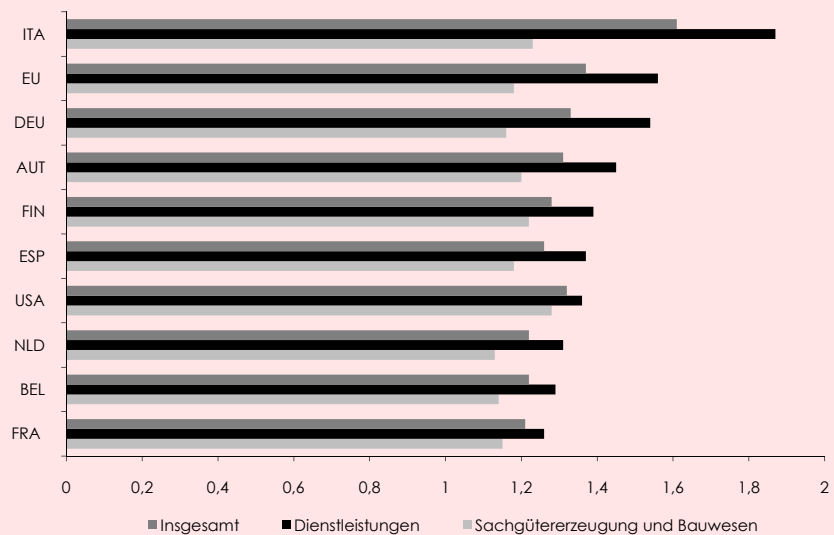
Innovation und Wettbewerb als Wachstumstreiber: Von Skandinavien lernen

¹⁾ Den Themenkomplex der Zukunftsinvestitionen behandeln Janger et al. (2010).

Wettbewerbsintensität der österreichischen Wirtschaft

Wie in allen EU-Ländern ist auch in Österreich die Wettbewerbsintensität (gemessen an den Gewinnaufschlägen)²⁾ im Dienstleistungssektor deutlich niedriger als in der Sachgütererzeugung (Janger, 2009; Abbildung 1). Dies bestätigt die Differenzierung zwischen handelbaren Gütern und nicht oder eingeschränkt handelbaren Gütern: In jenen Bereichen, in denen internationaler Handel relativ einfach möglich ist, etwa in vielen Sachgüterbranchen, ist die Wettbewerbsintensität bedingt durch ausländische Konkurrenz relativ hoch³⁾.

Abbildung 1: Gewinnaufschläge nach Sektoren im internationalen Vergleich
Gewichtete durchschnittliche Gewinnaufschläge, 1981/2004



Q: Christopoulou – Vermeulen (2008). Differenz zwischen dem Preis und den Grenzkosten relativ zum Preis.

In vielen Dienstleistungsbranchen ist internationaler bzw. überregionaler Handel oft nur eingeschränkt möglich, sei es wegen der Regulierung, sei es wegen der (natürlichen) Ortsgebundenheit mancher Dienstleistungen. Hier bestimmen eher national unterschiedliche Charakteristika wie Produktmarktregulierung, Konsumentenverhalten, Wettbewerbspolitik, Landesgröße usw. die Wettbewerbsintensität. Der Hebel für eine nationale Innovations- bzw. Wettbewerbspolitik ist hier entsprechend größer.

Der österreichische Dienstleistungssektor erweist sich hinsichtlich der Wettbewerbsintensität als sehr heterogen. Während die Wettbewerbsintensität im Lebensmitteleinzelhandel und im Bereich der Baumärkte (trotz sehr starker Marktkonzentration; Böheim, 2003) hoch sein dürfte, deuten die großen Preisdifferenzen für sehr ähnliche bzw. homogene Dienstleistungen z. B. im Bereich von Banken, Versicherungen und Handwerkern auf eine niedrige Wettbewerbsintensität hin (Janger, 2010).

Gemäß rezenten Analysen ist das Exportpotential für kommerzielle Dienstleistungen in Österreich bei weitem nicht ausgeschöpft (Wörz, 2008, Brandicourt – Schwellnus – Wörz, 2008), und insbesondere Versicherungen erscheinen nur bedingt wettbewerbsfähig (Wolfmayr, 2008).

Auf wenig wettbewerbsintensiven Heimmärkten scheint der Anreiz gering bzw. (mangels internationaler Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Anbieter) die Möglichkeit für internationale Expansion eingeschränkt zu sein. Von einer Liberalisierung der Dienstleistungsbranchen wird deshalb – vor allem durch Markteintritt von Konkur-

²⁾ Die Gewinnaufschläge, errechnet als Differenz zwischen dem Preis und den Grenzkosten relativ zum Preis, sind in der industrieökonomischen Literatur ein gängiges Maß für die Wettbewerbsintensität.

³⁾ Dies schließt allerdings nicht aus, dass die Wettbewerbsintensität in anderen Sachgüterbranchen gering ist. Nach Janger (2008) ist etwa in der österreichischen Zementproduktion und der Nudelherstellung der Wettbewerb wenig ausgeprägt.

renzanbietern aus dem Ausland – eine substantielle Wettbewerbsbelebung auf den teilweise durch nicht mehr zeitgemäße Regulierung abgeschotteten österreichischen Heimmärkten erwartet (Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006). Mittelfristig wird die Wettbewerbsfähigkeit der (verbleibenden) österreichischen Dienstleistungsunternehmen steigen, und der Dienstleistungsexport wird zunehmen. Die Wohlfahrtsgewinne aus einer Liberalisierung des Dienstleistungshandels wären für Österreich substantiell: Durch den Wegfall bestehender Barrieren könnten das heimische Bruttoinlandsprodukt zusätzlich um 0,3% p. a. und die Beschäftigung um 0,2% p. a. steigen (Fritz – Streicher, 2008).

Die Stärkung des Wettbewerbs ist – gerade in Zeiten der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – eine attraktive wirtschaftspolitische Option zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung in Österreich, da zur Umsetzung vergleichsweise geringe öffentliche Mittel eingesetzt werden müssen. Viele Problemlagen ließen sich "budgetschonend" durch die Änderung von bestehenden Regulierungen ändern.

Ein Mangel an Wettbewerb wurde in Österreich sowohl in spezifischen Dienst- und Vorleistungssektoren (Energiewirtschaft, freie Berufe – insbesondere Apotheken und Notare; Banken und Versicherungen, Handwerk und Gewerbe, Immobilienmakler und Hausverwaltungen, öffentlicher Verkehr) als auch in einzelnen Sachgüterbranchen (z. B. lokal eingeschränkter Wettbewerb in der Zement- oder Ziegelindustrie) als Wachstumsengpass identifiziert. Darüber hinaus wirkt eine im internationalen Vergleich geringe Gründungsdynamik, insbesondere im Bereich innovativer Unternehmen, wachstumsdämpfend, während Markteintritte und langfristige Marktaktivitäten den Wettbewerb intensivieren (vgl. Ederer – Janger, 2010).

Die Ursachen dieser Engpässe liegen zum einen in der zu geringen Effektivität der *allgemeinen Wettbewerbspolitik* (Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006): Es fehlt an einer vorausschauenden Wettbewerbspolitik, die nicht nur bei Gesetzesverstößen aktiv wird, sondern von sich aus Vorschläge für die Intensivierung des Wettbewerbs in bestimmten Sektoren unterbreitet. Zum anderen liegen die Ursachen in der allgemeinen Regulierung der Wirtschaft, z. B. in Form der Unternehmensgründungsregulierung (z. B. Kosten und Dauer der Gründung einer GmbH, Befähigungsnachweise, Qualifikationsregulierung usw.), in der sektorspezifischen Regulierung (Energiewirtschaft⁴⁾, freie Berufe⁵⁾ usw.) und teils in historisch gewachsenen, wenig wettbewerbsorientierten Strukturen bestimmter Wirtschaftsbereiche (Energiewirtschaft, Banken, Versicherungen). Ein weiterer Grund für das Fehlen von Wettbewerbsdruck von der Konsumentenseite liegt auch im diesbezüglich mangelhaften Ausbildungssystem⁶⁾.

Eine weitere bedeutsame Ursache der niedrigen Wettbewerbsintensität sind die im internationalen Vergleich *hohen Subventionen* an Unternehmen. In Österreich wurden im Jahr 2008 an Unternehmen über alle "Förderbereiche" direkte Beihilfen und Kapitaltransfers in der Höhe von 15,6 Mrd. € ausgezahlt; das entsprach 5,5% des Bruttoinlandsproduktes. Österreich nahm mit dieser Quote unter den Ländern der EU 15

⁴⁾ Auf dem österreichischen Energiemarkt hat sich auch mehr als zehn Jahre nach der Liberalisierung mangels Begleitung durch eine strenge Regulierung und eine mit ausreichenden Kompetenzen versehene Wettbewerbsaufsicht noch immer kein funktionierender Wettbewerb eingestellt. Einen detaillierten Überblick über die bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Wesentlichen auf persistente Interessenkonflikte aus der Mehrfachrolle des Staates als Gesetzgeber, Eigentümer sowie Regulierungs- und Aufsichtsbehörde zurückführen lassen, gibt Böheim (2005); Lösungsvorschläge finden sich in Böheim (2008). Einen aktuellen Überblick über die Defizite hinsichtlich Wechselanreize und Informationsvermittlung enthält VKI (2010).

⁵⁾ Die Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen variiert zwischen den "freien" Berufen erheblich (vgl. Paterson – Fink – Ogus, 2003). Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel) und Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen).

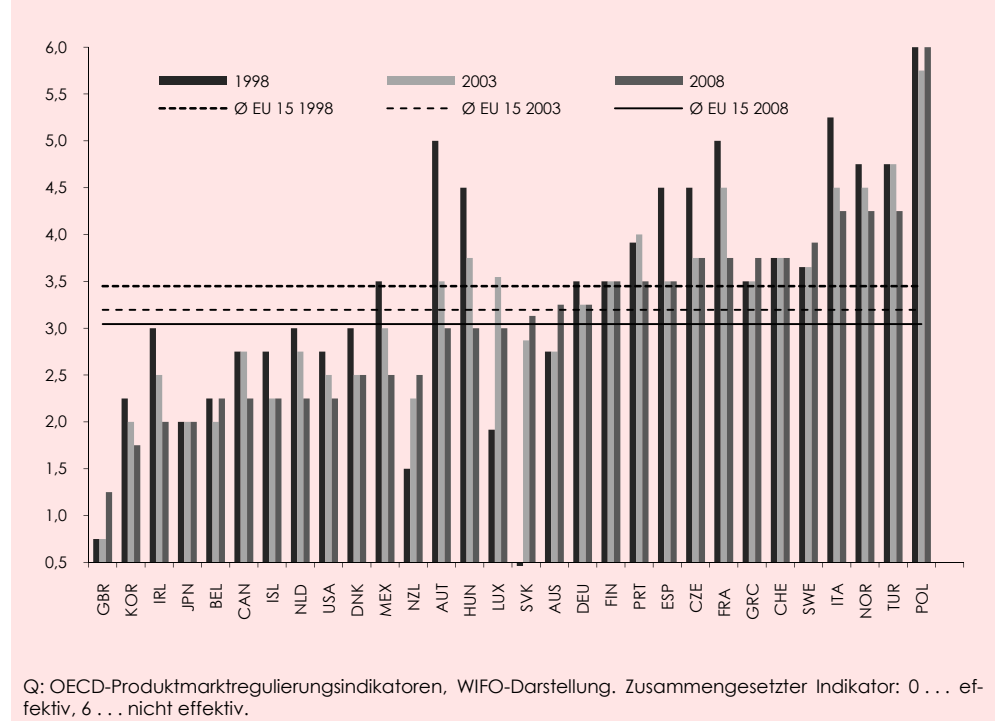
⁶⁾ Gemäß aktuellen Untersuchungen vergleichen Personen mit höherer Bildung eher die Preise und sind auch eher zum Anbieterwechsel bereit als der Durchschnitt (Janger, 2010). Hier wäre die systematische Vermittlung von volks- und betriebswirtschaftlichem Grundlagenwissen bereits ab der 5. Schulstufe wichtig. Die vom FAZ-Institut (2010) aktuell für Deutschland aufgezeigten Defizite junger Erwachsener dürften mutatis mutandis auch für Österreich gelten.

Mangel an Wettbewerb als Wachstumsengpass

die Spitzenposition ein (+3,3 Prozentpunkte gegenüber dem Durchschnitt der EU 15 ohne Österreich; Aiginger et al., 2010⁷⁾). Gemäß aktuellen ökonomischen Schätzungen gibt Österreich etwa 1,5-mal so viel für Unternehmensförderungen aus wie durch die Wirtschaftsstruktur determiniert wäre (Pitlik et al., 2008). Der nicht durch die Wirtschaftsstruktur determinierte Teil der Subventionen beseitigt kein Marktversagen, sondern verhindert das Zustandekommen von effizienten Marktlösungen, indem nicht wettbewerbsfähige Wirtschaftsbereiche konserviert und etablierte Unternehmen vor Konkurrenz geschützt werden.

Mit hohen Subventionen geht eine im internationalen Vergleich deutlich überdurchschnittliche Größe des öffentlichen Unternehmenssektors einher (Abbildung 2). Obwohl die forcierte Privatisierung den Anteil der Unternehmen in Bundeseigentum⁸⁾ seit Ende der 1990er-Jahre (1998 bis 2008) erheblich verringert hat, stehen in Österreich auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) noch immer eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum (Böheim – Handler – Schratzenstaller, 2010).

Abbildung 2: Umfang des öffentlichen Unternehmenssektors im internationalen Vergleich



Wie die positiven Erfahrungen von Schweden mit der kontinuierlichen Privatisierung seit Mitte der 1990er-Jahre zeigen (Jonung – Kiander – Vartia, 2008, OECD, 2008), wären bereits aus einer nur teilweisen Realisierung dieses Privatisierungspotentials neben substantiellen einmaligen Konsolidierungsbeiträgen für den Staatshaushalt⁹⁾ wesentliche positive ordnungspolitische Effekte zu erwarten.

⁷⁾ Darin nicht eingerechnet sind die indirekten Förderungen über Steuervergünstigungen, die die öffentlichen Haushalte auf der Einnahmenseite belasten. Im Förderungsbericht der Bundesregierung werden für das Jahr 2008 indirekte Förderungen (Steuervergünstigungen) von 10,2 Mrd. € ausgewiesen (3,6% des BIP). Damit ergibt sich insgesamt eine staatliche Subventionsquote von 9,1%.

⁸⁾ Die OECD-Regulierungsindikatoren (Stand 2008) berücksichtigen folgende Veräußerungen staatlicher Unternehmensbeteiligungen in größerem Ausmaß aus der jüngsten Vergangenheit: Abgabe von 17% an der Telekom Austria AG, vollständige Privatisierung von VA Tech und Voestalpine AG, Abgabe von 49% an der Österreichischen Post AG; nicht enthalten ist der 2009 abgeschlossene Verkauf des verbliebenen Anteils von 41,56% an den Austrian Airlines an die Lufthansa.

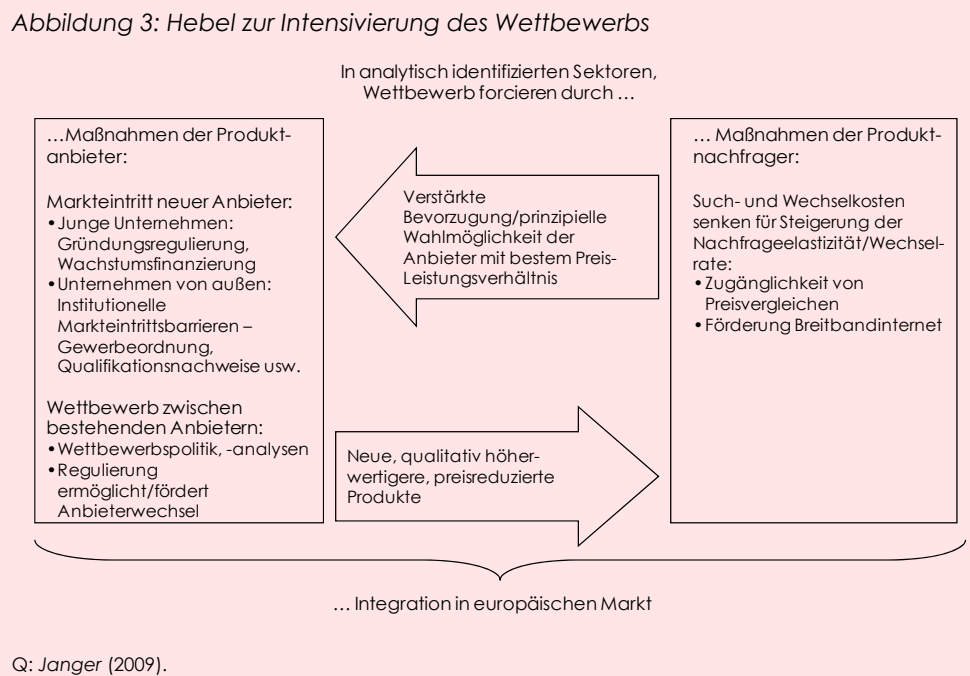
⁹⁾ Rezente Untersuchungen (Böheim – Handler – Schratzenstaller, 2010) schätzen für Österreich das Potential aus einer Teilprivatisierung ausgewählter staatlicher Unternehmensbeteiligungen (Verbundgesellschaft, Lan-

Im Folgenden werden in Grundzügen mögliche Maßnahmen für eine Stärkung der Innovationsanreize durch Förderung der Wettbewerbsintensität vorgestellt (vgl. Janger et al., 2010, Janger, 2009).

Der Wettbewerbspolitik im weiteren Sinn¹⁰⁾ steht zur Wettbewerbsintensivierung ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Verfügung, die grundsätzlich zwischen Anbieter- und Nachfragerseite segmentiert werden können (Abbildung 3):

Ansatzpunkte für eine innovationsorientierte Wettbewerbspolitik

Wettbewerbsintensivierung



Wettbewerb kann durch eine Intensivierung der Konkurrenz zwischen bestehenden Unternehmen, durch den Markteintritt neu gegründeter oder ausländischer Unternehmen sowie durch die Steigerung der Nachfrageelastizität der Konsumenten angeregt werden.

Wettbewerb zwischen bestehenden Unternehmen kann u. a. durch eine effektive Wettbewerbspolitik gefördert werden. Gemäß dem Syntheseindikator der OECD zur Bewertung der Wettbewerbspolitik (Høj, 2007) nimmt Österreichs Wettbewerbspolitik und -gesetzgebung hinsichtlich der Wettbewerbsbegünstigung die viertletzte Stelle unter den untersuchten Ländern ein (Abbildung 4). Diese Beurteilung ergibt sich aus einem gesetzlichen Rahmen, der als nur schwach wettbewerbsfördernd eingeschätzt wird, aus relativ weitgehenden Ausnahmen vom Wettbewerbsgesetz sowie hauptsächlich sehr unzureichenden Durchführungsmöglichkeiten der Wettbewerbspolitik¹¹⁾.

Die Ressourcenausstattung der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) ist im internationalen Vergleich noch immer unterdurchschnittlich. Die oben als Vorbild genannten skandinavischen Länder wie Dänemark, Finnland und Schweden stellen ihre Wettbewerbsbehörden deutlich großzügiger aus. Aktuell beträgt die Zahl der Beschäftigten der BWB ungefähr ein Fünftel von jener der dänischen Wettbewerbsbehörde, ein Viertel der schwedischen bzw. die Hälfte der finnischen. Das schlägt sich auch in internationalen Bewertungen der Arbeit der Wettbewerbsbehörden nieder: Die österreichische Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) schneidet hier (nur) durchschnittlich

desenergieversorgungsunternehmen, OMV AG, Österreichische Post AG, Telekom Austria AG, Bundesimmobiliengesellschaft und Österreichische Bundesforste) auf bis zu 25 Mrd. €.

¹⁰⁾ Die Wettbewerbspolitik im engeren Sinne umfasst nur die herkömmlichen Instrumente der Fusionskontrolle, der Marktmissbrauchsaufsicht und der Kartellbekämpfung.

¹¹⁾ Die Daten der OECD-Untersuchung stammen aus dem Jahr 2003. Durch die Einführung des "Kronzeugenprogramms" (2006) und durch die (von sehr niedrigem Niveau ausgehende) Verdopplung des Budgets der Bundeswettbewerbsbehörde hat sich die österreichische Position seither verbessert.

ab, zwar besser als jene Schwedens, aber deutlich schlechter als die von Dänemark und Finnland. Als persistentes Defizit wird die mangelnde Qualifikation des Personals gesehen. Insbesondere die starke Varianz der Kompetenz innerhalb der Belegschaft wird kritisiert. Obwohl sich der nominelle Mitarbeiterstand der BWB seit der Aufnahme der Tätigkeit (fast) verdoppelt hat, wurde verabsäumt, das Team um Experten oder Expertinnen mit langjähriger Erfahrung im internationalen Umfeld des Wettbewerbsvollzugs und starker Verankerung in internationalen Netzwerken zu ergänzen. Besonders kritisch gesehen wird neben der mangelnden Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Tätigkeit der BWB (Böheim, 2003, GCR, 2010) auch die unzureichende Wettbewerbsexpertise der Behördenleitung (GCR, 2010).

Abbildung 4: OECD-Bewertung der Effektivität der Wettbewerbspolitik in Österreich

2003



Q: Høj (2007). Zusammengesetzter Indikator: 0 . . . effektiv, 6 . . . nicht effektiv.

Die Bilanz der Tätigkeit der BWB ist zwiespältig. Die Erfolge in der Kartellbekämpfung sind eher auf die Einführung des sehr erfolgreichen Kronzeugenprogramms zurückzuführen und weniger auf eine aktive "Aufdeckungsarbeit" der BWB. Der (allerdings stark auf Osteuropa fokussierten) Intensivierung der internationalen Kontakte stehen ein wenig akzentuiertes Profil der BWB und damit einhergehende Reputationsdefizite innerhalb der relevanten Peergroup in Österreich gegenüber (GCR, 2010). In der eigenständigen Verfolgung von Wettbewerbsdefiziten in Österreich erscheint die BWB im internationalen Vergleich kraftlos – die Aktivitäten werden auf öffentlichkeitswirksame Bereiche (z. B. Treibstoffpreise) konzentriert, während volkswirtschaftlich höchst problematische, aber schwierig zu lösende Wettbewerbsprobleme (z. B. in der Energie- und Bauwirtschaft) nicht mit ausreichender Härte und Konsequenz verfolgt werden. Diese Defizite sind mehr auf eine ungeeignete interne strategische Schwerpunktsetzung als auf Ressourcenmangel zurückzuführen (vgl. Frey, 2010, Kattinger, 2010).

Die von Böheim (2008) vorgeschlagene Reformoption, die BWB von einer Ermittlungs- und Aufgriffsbehörde zu einer Entscheidungsbehörde erster Instanz (vergleichbar dem deutschen Bundeskartellamt) weiter zu entwickeln, erscheint vor diesem Hin-

tergrund kurz- bis mittelfristig nicht realisierbar¹²⁾. Stattdessen sollte der Optimierungsspielraum innerhalb des bestehenden Institutionensystems stärker genutzt werden (vgl. Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006). Insbesondere die Zusammenarbeit der BWB mit dem Kartellgericht, aber auch mit dem Bundeskartellanwalt und der Wettbewerbskommission ist verbesserungsfähig. Diesbezüglich sind alle beteiligten Institutionen gefordert, ihren Beitrag zu einer effizienten Zusammenarbeit zu leisten. Eine Möglichkeit der Formalisierung der Zusammenarbeit wäre die Gründung einer wettbewerbspolitischen Plattform, die alle Institutionen systematisch zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch zusammenbringt.

Um die Wettbewerbsintensität nachhaltig anzuheben, wäre eine "Qualitätsinitiative" zur Stärkung der Wettbewerbsaufsicht und der wettbewerbspolitischen Grundlagenarbeit besonders wichtig. So wären umfangreiche und anspruchsvolle Analysen, Ermittlungen und Entscheidungen zu realisieren, die für eine innovationsorientierte Wettbewerbspolitik notwendig sind (Böheim, 2009).

In wettbewerbspolitischen Grundsatzfragen ist die Wettbewerbsaufsicht mangels Unterstützung durch die Wettbewerbspolitik überfordert. Die in Österreich betriebene "Wettbewerbsbehördenpolitik" kann Wettbewerbspolitik nur auf operativer Ebene ergänzen, aber nicht auf strategischer Ebene ersetzen (Böheim, 2009). Statt strategische Leitlinien für die Wettbewerbspolitik vorzugeben, erschöpft sich die Tätigkeit des fachlich zuständigen Ressorts in Österreich in kasuistischen, hinsichtlich ihrer ordnungspolitischen und wettbewerbsökonomischen Wirkungen nicht hinreichend durchdachten "populären" Interventionen wie etwa der Regulierung der Preisbildung für Treibstoffe an Tankstellen¹³⁾ und der Vergütung von Immobilienmaklern¹⁴⁾. Solche punktuelle Eingriffe in den marktwirtschaftlichen Preisbildungsprozess bedürften einer sorgfältigen ordnungspolitischen Begründung und einer wettbewerbsökonomischen Wirkungsanalyse¹⁵⁾. Wettbewerbspolitischer Aktionismus läuft einer evidenzbasierten Wirtschaftspolitik zuwider und ist langfristig schädlich für die Reputation und die Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftsstandortes. Standortpolitisch wichtig wäre ein verlässlicher ordnungspolitischer Rahmen mit einer langfristig ausgerichteten Wettbewerbspolitik.

Am Anfang eines Reformprozesses sollte deshalb die Erarbeitung einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie als Grundlage des wettbewerbspolitischen "Tagesgeschäfts" stehen¹⁶⁾. Darüber hinaus könnte die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts durch relativ geringe Eingriffe substantiell erhöht werden. Diesbezügliche Konzepte liegen bereits seit längerem vor (vgl. dazu die Vorschläge von Böheim, 2003, und Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006, sowie deren Weiterentwicklung in Böheim, 2008). Eckpfeiler dieser Vorschläge sind¹⁷⁾:

- langfristige Weiterentwicklung der wettbewerbspolitischen Institutionenlandschaft,
- Verbesserung der Ressourcenbasis der Wettbewerbsaufsicht (quantitativ und qualitativ),

¹²⁾ Eine sehr kurzfristig vorangetriebene Gesetzesinitiative des (damaligen) Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (Entwurf eines Wettbewerbsbehördenreorganisationsgesetzes, http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIII/ME/ME_00224/pmh.shtml), die auf die Vorschläge von Böheim (2008) Bezug nahm und die Übertragung der erstinstanzlichen Entscheidungsbefugnis auf die BWB in allen kartellrechtlichen Verfahren vorsah, fand keinen politischen Konsens. Versuche, diese Grundidee zu operationalisieren (Thanner – Paulus, 2009), blieben ohne wettbewerbspolitische Unterstützung.

¹³⁾ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ) betreffend die Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen (BGBl. II. 190/2009).

¹⁴⁾ Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ), mit der die Verordnung über Standes- und Ausübungsregeln für Immobilienmakler geändert wird (BGBl. II 268/2010).

¹⁵⁾ Die Wettbewerbskommission (2009) hat empfohlen das neue Preisregime für Treibstoffe begleitend zu evaluieren. Bisher sind keine diesbezüglichen Initiativen des BMWFJ bekannt geworden.

¹⁶⁾ Mit der für Spätherbst 2010 erwarteten Studie der Sozialpartner zur Zukunft der Wettbewerbspolitik in Österreich wird ein politisch akkordiertes Papier vorliegen, das als Ausgangspunkt eines umfassenden wettbewerbspolitischen Strategieprozesses dienen und wertvolle Inputs für die Reformdiskussion liefern könnte.

¹⁷⁾ Im Detail werden diese Vorschläge weiter unten im Kapitel "Schlussfolgerungen und wettbewerbspolitischen Empfehlungen" ausgearbeitet.

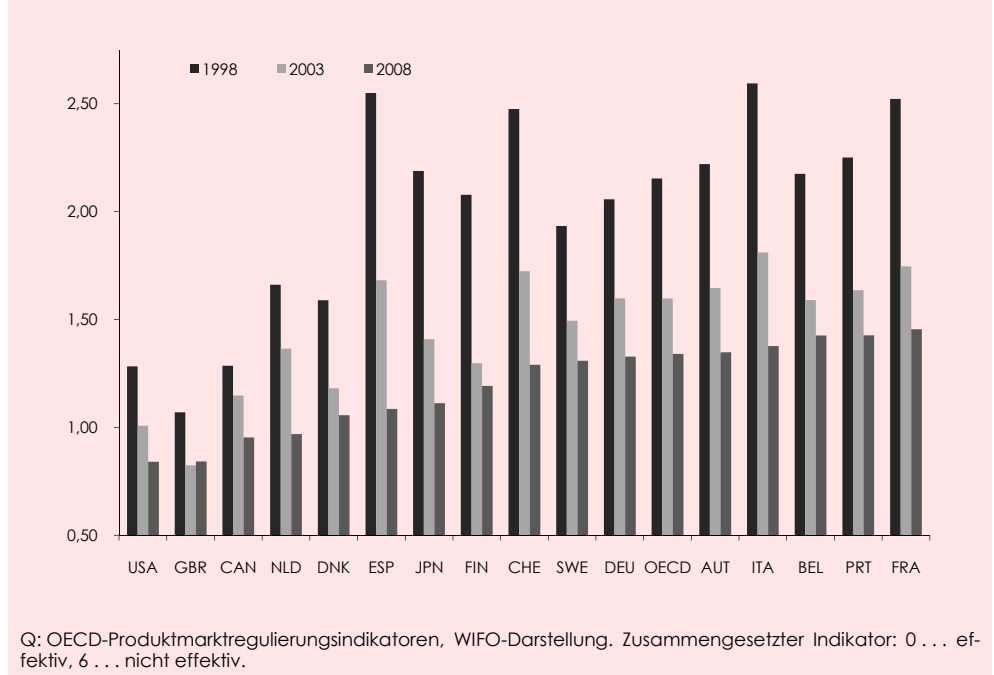
Deregulierung von Produkt- und Dienstleistungsmärkten

- Entwicklung eines proaktiven Wettbewerbsmonitorings auf der Grundlage ökonomischer Kennzahlen,
- Stärkung der Unabhängigkeit und Qualifikation der Leitung der BWB über eine Reform des Bestellungsverfahrens,
- Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Tätigkeit der BWB,
- Schärfung der Marktmachtmissbrauchsaufsicht durch Umkehr der Beweislast¹⁸⁾.

Ein weiterer bedeutsamer Einflussfaktor für den Wettbewerb zwischen bestehenden Unternehmen ist die Regulierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte¹⁹⁾.

Österreichs Position und Entwicklung der Produktmarktregulierung (Abbildung 5) entsprach 1998 bis 2008 weitgehend dem OECD-Durchschnitt (ungewichteter Durchschnitt). Dänemark, Finnland und Schweden liegen deutlich vor Österreich, auch die Schweiz hat in diesem Zeitraum Österreich überholt.

Abbildung 5: Integrierter Indikator für die Strenge der Produktmarktregulierung



Die Position Österreichs wird maßgebend durch die rigide Regulierung in den Bereichen öffentliches Eigentum, Verwaltungsbelastung für Unternehmensgründungen, sektorspezifische Verwaltungsbelastung sowie Markteintrittsbarrieren in den Dienstleistungsbranchen bestimmt (Abbildung 6).

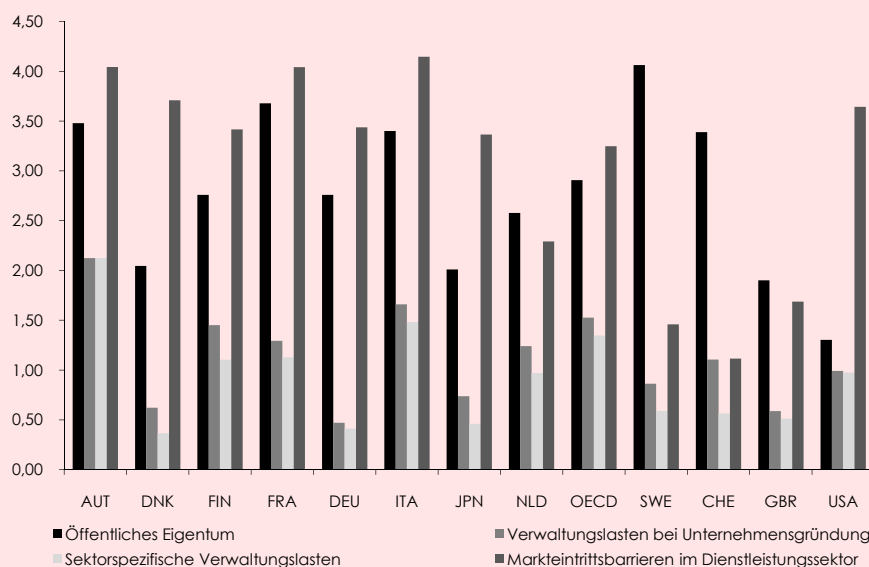
Die Wettbewerbsstimulierung über ausländische Markteintritte könnte über eine weitere Integration des EU-Binnenmarktes erfolgen. In einigen Sachgüterbranchen ist der einheitliche Markt bereits relativ hochentwickelt, aber gerade in Dienstleistungsbranchen finden sich national unterschiedliche Regime. Die EU-Marktintegration ist nicht nur vom Standpunkt der Wettbewerbsanreize von Bedeutung, sondern auch aus hinsichtlich der Größe des Absatzmarktes. Ein großer "Heimmarkt" ist eine wesentliche Bestimmungsgröße für die Marktdurchdringung von Innovationen und auch ei-

¹⁸⁾ Beweislastumkehr bedeutet in diesem Zusammenhang, dass im Fall des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung die Beweislast beim Unternehmen liegt. Eine vergleichbare Regelung findet sich im § 29 des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) für marktbeherrschende Energieunternehmen (vgl. dazu die Ausführungen in Böheim, 2008).

¹⁹⁾ Bei der Interpretation der Produktmarktregulierungsindikatoren der OECD ist allerdings zu berücksichtigen, dass Regulierungen auch (legal) unterlaufen werden können. Eine Analyse von Janger (2008) ergab z. B. eine (auf dem Papier) relativ liberale sektorale Produktmarktregulierung der Energiewirtschaft und eine relativ strikte Regulierung des Einzelhandels; tatsächlich ist die Wettbewerbsintensität auf diesen Märkten genau umgekehrt ausgeprägt.

ne wichtige Entscheidungsdeterminante für die Ansiedlung multinationaler Unternehmen bzw. Forschungszentren multinationaler Unternehmen. Weitere institutionelle Markteintrittsbarrieren sind in Österreich sektorspezifisch und wirken z. B. über die Verschreibung von Befähigungsnachweisen für Handwerk und Gewerbe (Gewerbeordnung).

Abbildung 6: Detailelemente der OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren 2008



Q: OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren, WIFO-Darstellung. Zusammengesetzter Indikator: 0... effektiv, 6... nicht effektiv.

Der Wettbewerb über inländische Neugründungen wird von der Regulierung der Gründungsanforderungen beeinflusst. Es geht nicht nur um Wettbewerbsintensivierung auf bestehenden Märkten bzw. um die Steigerung der Innovationsanreize durch verstärkten Wettbewerb, sondern auch um Innovation durch die Gründung selbst bzw. um die Begründung völlig neuer Märkte durch Unternehmensneugründungen²⁰).

Die Unternehmensgründungsregulierung wurde in Österreich für Personengesellschaften vereinfacht, Verwaltungsaufwand und Mindestkapitalerfordernis für die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) sind aber weiterhin im internationalen Vergleich hoch. Im weltweiten Doing-Business-Vergleich der IFC (2010) liegt Österreich nur an 28. Stelle und ist in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgefallen²¹) (2009: 26. Platz, 2008: 23. Platz).

Hohe Kosten entstehen in Österreich durch das Erfordernis der notariellen Beglaubigung des Gesellschaftsvertrages²²). Die große Zahl der Verwaltungsschritte bei der Unternehmensgründung erklärt sich aus den vielen notwendigen Registrierungen bei bis zu acht verschiedenen Anlaufstellen²³) (ohne Bank). In Dänemark läuft der gesamte Gründungsvorgang über eine einzige Anlaufstelle (one-stop shop). Das Min-

²⁰) In der industrieökonomischen Literatur wird diesbezüglich in competition in markets und competition for markets unterschieden (vgl. Geroski, 2003).

²¹) Andere Länder trieben engagierte Reformen voran und verbesserten so ihre Position, während die Rahmenbedingungen in Österreich unverändert blieben.

²²) EU-Länder wie Dänemark, Niederlande und Schweden verzichten auf dieses kostspielige Formalerfordernis.

²³) Folgende Institutionen müssen im Laufe des Gründungsprozesses durchlaufen werden: Wirtschaftskammer, Notar, Handelsgericht, Bezirksverwaltungsbehörde, Finanzamt, Krankenversicherungsträger und die Gemeinde, in deren Gebiet die Gesellschaft ihren Sitz hat.

destkapital für eine österreichische GmbH von 35.000 €, das zur Hälfte in Sacheinlagen eingebracht werden kann und zur Gänze für Investitionen zur Verfügung steht (also nicht jederzeit in bar verfügbar sein muss) scheint dagegen nur in Einzelfällen als Gründungsbarriere. Für Zwecke der Haftung sollte aber überlegt werden, ob nicht das Mindestkapitalerfordernis der GmbH optional durch Versicherungslösungen substituierbar sein sollte.

Das Erfordernis des Notariatsaktes bei der Gründung einer GmbH sollte entfallen. Weiters sollte die steuerliche Diskriminierung der GmbH durch die Mindestkörperschaftsteuer abgeschafft werden. Im laufenden Betrieb einer GmbH kommen Kosten für die verpflichtende Veröffentlichung des Jahresabschlusses im Amtsblatt der Wiener Zeitung hinzu, die aber im "elektronischen Zeitalter" überholt ist und keinen erkennbaren Mehrwert für die Allgemeinheit hat. Eine Veröffentlichung auf der Website des Firmenbuches wäre jedenfalls ausreichend, um dem berechtigten Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu genügen.

Wettbewerbspolitik versus Industriepolitik

Die neue EU-Binnenmarktstrategie (Monti, 2010) spricht offen die "Möglichkeiten einer aktiven Industriepolitik" an. Die Tatsache, dass Industriepolitik auf EU-Ebene (wieder) als wirtschaftspolitische Option diskutiert wird, bedeutet einen Paradigmenwechsel. Das Primat der Wettbewerbspolitik wird durchbrochen, indem diese in den Dienst der Industriepolitik gestellt werden soll. Im Monti-Report wird explizit eine "vorausschauende Industriepolitik" propagiert, die alle Synergien zwischen Wettbewerbs- und Industriepolitik nutzen und sämtliche regulatorischen und politischen Instrumente flexibel handhaben soll. Weiters werden "vertikale Elemente" zur strategischen Förderung "vielversprechender Sektoren" eingefordert, wobei beispielhaft – ganz allgemein gehalten – "Energie, innovative Industrien und umweltfreundliche Kraftfahrzeuge" genannt werden.

Wie eine rezente empirische Studie (Lin – Monga, 2010) zeigt, kann Industriepolitik nur unter ganz eng definierten Bedingungen erfolgreich sein. Demnach sind die Erfolgsaussichten einer staatlichen Industriepolitik umso größer, je mehr auf bestehenden nationalen Wettbewerbsvorteilen aufgebaut, je mehr einem Markttrend gefolgt wird und je näher der geförderte Bereich bei den staatlichen Kernkompetenzen und -interessen liegt. Industriepolitische Erfolgsgeschichten sind im Gegensatz zu Misserfolgen äußerst rar, Kollateralschäden für nicht geförderte Bereiche und die gesamte Volkswirtschaft bleiben meistens unberücksichtigt. Statt vermeintliche "Gewinner" auszuwählen, werden allzu oft "Verlierer" gerettet (The Economist, 2010).

Das offene Bekenntnis zur aktiven Förderung bestimmter Wirtschaftszweige auf europäischer Ebene überrascht – umso mehr als es von einem ehemaligen Wettbewerbskommissar der Europäischen Union kommt: steht es doch weitgehend im Widerspruch zur bisherigen Doktrin der horizontalen Maßnahmen. Dahinter steht die (falsche) politische Überzeugung, durch gezielte sektorale staatliche Interventionen würden sich "Schlüsselbranchen" bzw. "nationale Champions" schaffen lassen, die als "Global Players" auf dem Weltmarkt an der Spitze zu agieren in der Lage wären. In der Realität erweisen sich diese politisch forcierten nationalen Champions vielfach als zu klein, um tatsächlich auf dem Weltmarkt eine bedeutende Rolle spielen zu können, sind aber andererseits für ihren Heimmarkt zu groß und behindern den Wettbewerb (vgl. Tichy, 2000).

Die Volkswirtschaftslehre ist sich weitgehend darin einig, dass staatliche Versuche zur Lenkung der Produktionsstrukturen der Volkswirtschaft zu vermeiden sind, es sei denn, es gebe besondere Gründe für ein "Marktversagen". Dieses Prinzip gilt auch für den Zusammenhang von Produktion und Handel im internationalen Tausch von Gütern und Dienstleistungen. So wenig Politik und Bürokratie in der Lage sind zu beurteilen, welche Güter und Dienstleistungen erstellt werden sollen, so wenig sind sie in der Lage zu beurteilen, welche Güter und Dienstleistungen besser im Ausland gekauft werden als im Inland erstellt werden sollten. Auch diese Entscheidungen sind im Normalfall besser den Märkten zu überlassen, welche die Aktivitäten der Millionen Unternehmen (Anbieter) und Verbraucher (Nachfrager) koordinieren. Eine Politik der staatlichen Förderung "nationaler Champions", die in diese Strukturen eingreift, die ein Unternehmen bzw. einen Sektor bevorzugt und die anderen belastet, läuft die-

sem Prinzip zuwider und ist langfristig volkswirtschaftlich schädlich (*Monopolkommission, 2004*).

Mit einer strategischen Außenhandelspolitik lässt sich eine aktive Industriepolitik nicht robust begründen. Das dahinter stehende theoretische Modell abstrahiert zu stark vom Problem der Identifikation geeigneter Technologien, Unternehmen und Sektoren wie auch von den Anreizwirkungen staatlicher Privilegierung. Wettbewerb als Innovationsanreiz und Wettbewerb als Entdeckungsverfahren für neue Technologien kommen in diesem Konstrukt nicht vor. Statt eine strategische Außenhandelspolitik zu verfolgen, erscheint es sinnvoller, dass sich die Europäische Union für eine weitere Liberalisierung des Welthandels und den Abbau von Handels- und Investitionsbarrieren einsetzt. Langfristig bleibt eine proaktive Wettbewerbspolitik die beste Form der Industrie- und Standortpolitik. Vordringlichste Aufgabe der Politik (und ihrer Berater) wäre es, diese komplexen Wirkungszusammenhänge der Bevölkerung in verständlicher Form näher zu bringen.

Der Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass (*Ederer – Janger, 2010*). Durch eine ständige Intensivierung des Wettbewerbs sind substantielle positive Effekte auf Innovationstätigkeit und Wachstum zu erwarten. In Ergänzung zu Maßnahmen auf der EU-Ebene sind in Österreich auch eigenständige wettbewerbspolitische Schritte sinnvoll, möglich und notwendig. Aufgrund der Versäumnisse in der Vergangenheit ist der Spielraum für eine innovations- und wachstumsfördernde Wettbewerbspolitik auf nationaler Ebene in Österreich vergleichsweise groß (*Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006*) und könnte "budgetschonend" genutzt werden.

Die Entwicklungen im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise haben deutlich gezeigt, dass sich der Staat auf seine wichtigste Aufgabe konzentrieren sollte, indem er für die entsprechenden Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Märkte sorgt. Dieses Ziel ist am besten durch eine konsequente Ordnungspolitik und eine strenge international koordinierte Wettbewerbspolitik sowie durch "intelligente Regulierung" (Smart Regulation) zu erreichen (*Lowe, 2009*). Das kann in einigen Sektoren (z. B. Banken und Finanzsektor) eine strengere Regulierung bedeuten, während in anderen Wirtschaftsbereichen (z. B. Netzwerkbranchen, freie Berufe) noch immer substantieller Spielraum für Deregulierung zu bestehen scheint.

Die Finanzmarktkrise hat darüber hinaus gezeigt, dass öffentliches Eigentum nicht unbedingt die Stabilität eines Unternehmens garantiert. Ein Rückzug der öffentlichen Hand als aktiver Akteur im Wirtschaftsgeschehen muss nicht zwangsläufig mit einer Destabilisierung der Märkte einhergehen, wenn es gelingt, die entsprechenden Rahmenbedingungen herzustellen und deren Bestand zu gewährleisten. Dies erfordert eine intelligente Regulierung und eine effiziente Wettbewerbsaufsicht (*Böheim, 2009*).

Die folgenden wettbewerbspolitischen Empfehlungen sind eine Weiterentwicklung der Vorschläge im WIFO-Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung (*Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006*) und geben synoptisch die Stoßrichtung für diesbezügliche Reformen vor.

Die Etablierung einer wettbewerbsfreundlichen Grundstimmung sowie die Entwicklung einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie sollten oberste Priorität haben.

Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail mangelt es in Österreich 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. So entscheiden sich Bundes- und Landesregierungen im Zweifelsfall stets für den nationalen Champion bzw. für die Lösung mit dem jeweils größten eigenen Machteinfluss, für die Interessenvertretungen, die zugunsten der jeweils eigenen Klientel intervenieren; weitere Merkmale sind eine kraftlose Wettbewerbsaufsicht sowie "unmündige" und uninformierte Konsumenten.

Schlussfolgerungen und wettbewerbs- politische Empfeh- lungen

Empfehlungen für eine innovations- und wach- tumsorientierte Wett- bewerbspolitik

Oberste Priorität für wett- bewerbsfreundliche Grundstimmung und Gesamtstrategie

Nach einer ersten Liberalisierungswelle, die durch die Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung. Das ist bedauerlich, da internationale Untersuchungen ein Wachstumspotential durch Deregulierungen von rund ½% pro Jahr erwarten lassen.

Auch die Sistierung weiterer Privatisierungen ist kaum unter dem Aspekt einer Verstärkung des Wettbewerbs zu sehen. Die Beteiligungen der öffentlichen Hand an Wirtschaftsunternehmen sind in Österreich noch immer beträchtlich. Über einen finanziellen Konsolidierungsbeitrag hinaus erscheint eine weitergehende Privatisierung und Liberalisierung als ordnungspolitische Notwendigkeit, um die Wettbewerbsintensität in Österreich zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes langfristig abzusichern.

Wettbewerbspolitik ist mehr als das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen; eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik usw.) abgestimmte Gesamtstrategie ("Grand Design") voraus. Eine solche wettbewerbspolitische Gesamtstrategie ist für Österreich mit Nachdruck einzufordern; von der Politik sind diesbezüglich klare operationalisierbare Ziele vorzugeben.

Als Vorbild könnte die proaktive und investigative Wettbewerbspolitik in Dänemark herangezogen werden, die nach eindeutigen politischen Vorgaben alle Wirtschaftszweige einem quantitativen Wettbewerbsmonitoring unterzieht.

Um die österreichische Wettbewerbs- und Regulierungspolitik auf nachvollziehbare quantitative Grundlagen zu stellen, sollte die Teilnahme Österreichs an der OECD Review of Regulatory Reform sichergestellt werden; parallel dazu wäre durch Statistik Austria die wettbewerbsökonomische Datenbasis zu verbessern, etwa durch Etablierung einer nationalen Konzentrationsstatistik nach deutschem Vorbild.

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 Wettbewerbsbericht von einer wissenschaftlich orientierten Forschungs- und Beratungsinstitution zu verfassen, die im Rahmen einer internationalen Ausschreibung ausgewählt wird. Der Wettbewerbsbericht sollte zusammen mit den zwingend einzufordernden Stellungnahmen der betroffenen Unternehmen sowie der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden im österreichischen Parlament behandelt werden. Die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden müssten einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Behebung der im Bericht angesprochenen Wettbewerbsprobleme vorlegen.

Die Wirksamkeit des Wettbewerbsrechts und seiner Durchsetzung sollte erhöht werden.

Die weitverzweigte wettbewerbspolitische Institutionenlandschaft in Österreich verlangt nach einer besseren Koordination der Akteure, um einen effizienten Informations- und Erfahrungsaustausch gewährleisten und Synergieeffekte nutzen zu können. Eine vernetzte wettbewerbspolitische Expertenplattform könnte das diesbezügliche Vakuum füllen.

Die Ressourcen der Bundeswettbewerbsbehörde sind *qualitativ* zu verstärken. Hinsichtlich Budget und Personal sollte ihr eine größere Autonomie eingeräumt werden; im Gegenzug ist die Transparenz ihrer Arbeit zu erhöhen sowie die Verantwortlichkeit und die Leistungskontrolle zu verschärfen; eine Reform des Bestellungsverfahrens für die Behördenleitung sollte überlegt werden.

Die Wettbewerbskommission sollte nach Vorbild der deutschen Monopolkommission als unabhängiges Expertengremium repositioniert werden, das sich losgelöst vom Tagesgeschäft der Bundeswettbewerbsbehörde auf die wettbewerbsrechtliche Grundlagenarbeit konzentriert. Die Hauptaufgabe der Wettbewerbskommission sollte die Erstellung von Gutachten zu allgemeinen wettbewerbspolitischen Themen sein.

Wirksamkeit und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts

Die für die Verbesserung der Ressourcenbasis der Wettbewerbsaufsicht notwendigen finanziellen Mittel könnten durch eine zumindest teilweise Zweckwidmung der aus Wettbewerbsverstößen eingenommenen Bußgelder²⁴⁾ generiert werden.

Um die Effektivität der kartellrechtlichen Marktmachtmissbrauchsaufsicht und deren Durchsetzung vor dem Kartellgericht zu erhöhen, sollte § 5 KartG 2005 (Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung) adaptiert werden: Das marktbeherrschende Unternehmen müsste beweisen, dass es seine marktbeherrschende Stellung *nicht* missbraucht hat (Beweislastumkehr).

Die regulatorischen Hindernisse für die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit sollten weiter verringert werden.

Der im internationalen Vergleich hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sollte gesenkt 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 sollte das Mindestkapitalerfordernis der GmbH optional durch Versicherungslösungen substituierbar sein. Das Erfordernis des Notariatsaktes bei der Gründung einer GmbH sowie die verpflichtende Veröffentlichung des Jahresabschlusses in gedruckter Form in der Wiener Zeitung sollten 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. das Fehlen einer Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann.

Die Belebung des Wettbewerbs ist in den freien Berufen mit Nachdruck voranzutreiben.

Die Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen ist innerhalb der verschiedenen "freien" Berufe sehr unterschiedlich ausgeprägt (vgl. *Paterson – Fink – Ogus*, 2003). Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich insbesondere im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, Verbot des Versandhandels mit Arzneimitteln, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel; *Böheim – Pichler*, 2010) und Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen).

Wenn die Selbstverwaltung der freien Berufe die falschen Anreize für eine Marktöffnung setzt, ist ein diesbezügliches Einschreiten der zuständigen Bundesministerien als Regulierungsbehörden erforderlich. Die Regulierungsbehörden sollten den Selbstverwaltungskörpern der freien Berufe (Standesvertretungen, Berufskammern) klare Vorgaben für eine Intensivierung des Wettbewerbs machen. Die Erfüllung dieser Vorgaben ist in einem jährlichen, von einer unabhängigen Institution zu verfassenden Bericht zu dokumentieren; bei nachhaltiger Nichterfüllung sollte die Selbstregulierung außer Kraft gesetzt werden, indem die staatlichen Regulierungsbehörden vom Gesetzgeber zu entsprechenden hoheitlichen Maßnahmen zur Zielerreichung ('Ersatzvorhaben') ermächtigt werden.

Über eine Lockerung der Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist eine Intensivierung der Unternehmensgründungen in diesen Berufsfeldern zu erwarten, was sich positiv auf die Wettbewerbsintensität auf den Märkten für freiberufliche Dienstleistungen auswirken wird.

Regulierung der Unternehmensstätigkeit

Belebung des Wettbewerbs in den freien Berufen

²⁴⁾ Die österreichische Wettbewerbsaufsicht weist einen hohen Selbstfinanzierungsgrad auf. Einem Budget der BWB für 2009 von rund 2,4 Mio. € stehen im Zeitraum 2002 bis 2010 durchschnittlich jährliche kartellrechtliche Bußgelder von rund 10 Mio. € gegenüber (vgl. *Bundeswettbewerbsbehörde*, 2010, und http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/C5D0A1CF-3807-4F6E-B935-58CC4DACABC0/37942/GeldbussenTab05_2010.pdf).

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 sich darauf berufende Partei zu beweisen hätte, dass eine den Wettbewerb beschränkende Bestimmung beibehalten werden müsste (Beweislastumkehr).

Die Möglichkeiten einer Vereinheitlichung des Berufsrechtes für alle freien Berufe sollten 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.

Auf wettbewerbsverzerrende Subventionen sollte grundsätzlich verzichtet werden.

Die direkten Unternehmensförderungen sind in Österreich in Relation zur Wirtschaftsleistung mehr als doppelt so hoch wie in den anderen Ländern der EU 15 (Österreich 5,5%, EU 15 ohne Österreich 2,2%). Österreich gibt damit für Unternehmensförderungen etwa das 1,5-Fache von jenem Betrag aus, der durch die Wirtschaftsstruktur determiniert wäre.

Dieser nicht durch die Wirtschaftsstruktur bestimmte Teil der Subventionen beseitigt kein Marktversagen, sondern verhindert das Zustandekommen von effizienten Marktlösungen, indem nicht wettbewerbsfähige Wirtschaftsbereiche konserviert und etablierte Unternehmen vor Konkurrenz geschützt werden. Mittelfristig sollte deshalb eine Senkung der Subventionen auf das der heimischen Wirtschaftsstruktur entsprechende Niveau angestrebt werden.

Alle Subventionen wären hinsichtlich ihrer Effekte insbesondere auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu analysieren. Wettbewerbsverzerrende Subventionen sollten nach einer kurzen Übergangsfrist auslaufen. Zu diesem Zweck sind in einer Förderleistungsdatenbank alle für die ökonomische Wirkungsanalyse notwendigen Kennzahlen systematisch zu erfassen.

Bis zur Erreichung des der heimischen Wirtschaftsstruktur entsprechenden Subventionsniveaus sollten neue Förderschienen nur genehmigt werden, wenn alte Subventionen mit zumindest gleichem Volumen auslaufen ("Subventionsbremse").

Die eingesparten Subventionen könnten für die Finanzierung von Zukunftsinvestitionen verwendet werden.

Wettbewerbsverzerrende Subventionen

Literaturhinweise

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120(2), S. 701-728.
- Aiginger, K., "The Impact of Competition on Macroeconomic Performance", WIFO Working Papers, 2008, (318), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=32319&typeid=8&display_mode=2.
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38441&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Ökonomische Analyse der Wettbewerbssituation im Lebensmitteleinzelhandel", WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(5), S. 325-338, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=21983&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitik in Österreich unter neuen Rahmenbedingungen. Zwischenbilanz und Ausblick", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(7), S. 515-528, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=24415&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung", WIFO-Monatsberichte, 2005, 78(9), S. 629-645, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25740&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(6) S. 449-459, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=32621&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12) S. 987-992, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37864&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27458&typeid=8&display_mode=2.

- Böheim, M., Handler, H., Schratzenstaller, M., "Optionen einer einnahmenbasierten Budgetkonsolidierung", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(3), S. 269-283, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38966&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., Pichler, E., "Der österreichische Selbstmedikationsmarkt: Marktperformance und Deregulierungsspielräume", Wirtschaftspolitische Blätter, 2010 (erscheint demnächst).
- Brandicourt, V., Schwelhus, C., Wörz, J., "Austria's Potential for Trade in Services", FIW-Studie, 2008, (002).
- Bundeswettbewerbsbehörde (Hrsg.), Tätigkeitsbericht 2009, Wien, 2010.
- Christopoulou, R., Vermeulen, P., "Markups in the Euro Area and the US over the Period 1981-2004: A Comparison of 50 Sectors", Europäische Kommission, Working Paper, 2008, (856).
- Crespi, G., Patel, P., Innovation and Competition: Sector Level Evidence, Europe Innova Sectoral Innovation Watch deliverable WP4, Europäische Kommission, Brüssel, 2008.
- Ederer, St., Janger, J., Growth Bottlenecks – Engpässe für Wachstum und Beschäftigung in Österreich im Rahmen der Strategie "Europa 2020", Studie des WIFO im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Wien, 2010.
- FAZ-Institut (Hrsg.), Finanzkompetenz junger Erwachsener, Studie im Auftrag des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Frankfurt, 2010, http://www.dsgv.de/download_gallery/Publikationen/Finanzkompetenz-Studie.pdf.
- Frey, E., Wettbewerbshüter auf Abwegen, Blog Krisenfrey, 6. August 2010, <http://derstandard.at/1280984157865/Wettbewerbshueter-auf-Abwegen?blogGroup=1>.
- Fritz, O., Streicher, G., "Trade Effects of Service Liberalization in the EU. Simulation of Regional Macroeconomic Effects for Austria", FIW-Studie, 2008, (005).
- Geroski, P., The Evolution of New Markets, Oxford, 2003.
- Global Competition Review (GCR), Rating Enforcement: The Annual Ranking of the World's Leading Competition Authorities, London, 2010.
- Høj, J., "Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, 2007, (568).
- International Finance Corporation (IFC), Doing Business 2010: Reforming through Difficult Times, Washington, 2010.
- Janger, J., "Angebotsseitige Erklärungsfaktoren der Inflationsentwicklung in Österreich", Geldpolitik und Wirtschaft, 2008, (Q2/08), S. 35-73.
- Janger, J., "Teilbericht 1: Rahmenbedingungen", in Aiginger, K., Falk, R. (Koord.), Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung, WIFO, Wien, 2009, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36401&typeid=8&display_mode=2.
- Janger, J., "Bestimmungsgründe sektoraler Preisvergleichs- und Anbieterwechselraten in Österreich", Geldpolitik und Wirtschaft, 2010, (Q1/10), S. 70-91.
- Janger, J., Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hölzl, W., Kletzan-Slamanig, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., "Forschungs- und Innovationspolitik nach der Wirtschaftskrise", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(8), S. 675-689, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=40331&typeid=8&display_mode=2.
- Jonung, L., Kiander, J., Vartia, P., The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000, Brüssel, 2008.
- Kattinger, M., "Wer sich auf Angebot und Nachfrage beruft, ist höchst verdächtig", Neue Zürcher Zeitung, 10. August 2010, http://www.nzz.ch/nachrichten/wirtschaft/aktuell/wer_sich_auf_angebot_und_nachfrage_beruft_ist_hoechst_verdaechtig_1.7157894.html.
- Lin, J. Y., Monga, C., "Growth Identification and Facilitation. The Role of the State in the Dynamics of Structural Change", World Bank, Policy Research Working Paper, 2010, (5313), http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/IW3P/IB/2010/05/18/000158349_20100518154747/Rendered/PDF/WPS5313.pdf.
- Lowe, Ph., "Competition Policy and the Global Economic Crisis", Competition Policy International, 2009, 5(2).
- Monopolkommission, Wettbewerbspolitik im Schatten "Nationaler Champions", 15. Hauptgutachten, Bonn, 2004.
- Monti, M., Eine neue Strategie für den Binnenmarkt: Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas. Bericht an den Präsidenten der Europäischen Kommission José Manuel Barroso, Brüssel, 2010.
- OECD, Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy, Paris, 2007.
- OECD, Economic Survey of Sweden 2008, Paris, 2008.
- 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.
- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, Th., Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34659&typeid=8&display_mode=2.
- Thanner, Th., Paulus, E., "BWB-NEU: Gedanken zur Weiterentwicklung des Wettbewerbssystems", Österreichische Zeitschrift für Kartellrecht, 2009, (2009-05), S. 167-171, <http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/7ED534E2-20FA-4317-A827-6831E439EC18/37349/SeitenausOZKaktuell052009.pdf>.
- The Economist, Picking Winners, Saving Losers. Briefing: The global revival of industrial policy, 5. August 2010, S. 54-56.
- Tichy, G., "Fusionen und Übernahmen. Erfolgsaussichten von Fusionen", Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, 2000, (6).

VKI, "Stromanbieter wechseln. Wenig Spannung im Wettbewerb", Konsument, 2010, (10).

Wettbewerbskommission, Gutachten der Wettbewerbskommission vom 29. Juni 2009 gemäß § 16 Abs 1 WettbG an den Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend, Wien, 2009, http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/319BA8E4-0E7B-4C60-9702-49770639F4BA/36013/GutachtenWBK_Treibstoffpreise.pdf.

Wolfmayr, Y., "Trade Barriers in Services and Competitive Strengths in the Austrian Service Sector – An Analysis at the Detailed Sector Level", FIW-Studie, 2008, (007).

Wörz, J., "Austria's Competitiveness in Trade in Services", FIW-Studie, 2008, (003).

Competition Policy in the Wake of the Economic Crisis – Summary

A lack of competition has resulted in a bottleneck in Austrian growth. A lasting intensification of competition would substantially enhance national innovation and growth. Independent measures to bolster competition and supplement EU-level requirements are sensible, feasible and necessary. Due to past failings the scope for an Austrian competition policy that fosters innovation and growth is relatively large and could be carried out with little impact on the budget.

A clear lesson from the financial market and economic crisis is that the state should concentrate on its most important task: creating suitable frameworks for functioning markets. This goal is best achieved through a consistent regulatory framework and a strict internationally coordinated competition policy, as well as through "smart regulation". In certain sectors, such as banking or finance, this could lead to stricter regulation; in others, such as network industries or among the liberal professions, significant scope for deregulation seems to remain.

The financial market crisis has also shown that state ownership does not necessarily guarantee an organisation's stability. Public authorities' withdrawal from economic activity as an active player does not inevitably lead to market destabilisation, as long as the state succeeds in establishing the relevant framework, guaranteeing adherence to it and ensuring its long-term viability. This requires smart regulation and efficient competition oversight.

The following recommendations for fostering an innovation- and growth-orientated competition policy can be derived:

- The establishment of a competition-friendly climate as well as the development of an overarching strategy for competition policy should be given top priority.
- The effectiveness of competition law and its application should be enhanced.
- The regulatory obstacles hampering the development of entrepreneurial activity should be further reduced.
- The stimulation of competition in the field of liberal professions should be energetically pursued.
- Competition-distorting subsidies should be, to the greatest possible extent, abandoned.