

Michael Böheim (WIFO), Eva Pichler (WU Wien)

Österreich 2025 – Mangelnder Wettbewerb, überschießende Regulierung und ausufernde Bürokratie als Wachstumsbremsen

Österreich 2025 – Mangelnder Wettbewerb, überschießende Regulierung und ausufernde Bürokratie als Wachstumsbremsen

Der durch überschießende Regulierung und Bürokratie verursachte Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass. Durch Intensivierung des Wettbewerbs sowie den Abbau von überschießenden Regulierungen und bürokratischen Hemmnissen sind in Österreich substantielle positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum zu erwarten. In Ergänzung zu Initiativen auf der EU-Ebene sind dazu auch eigenständige wettbewerbs- und deregulierungspolitische Maßnahmen notwendig. Der Spielraum für eine wachstumsfördernde Wettbewerbs- und Regulierungspolitik ist in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden.

Austria 2025 – Lack of Competition, Excessive Regulation and a Surfeit of Red Tape Constrain Growth

Lack of competition due to "regulatory and bureaucratic overkill" has resulted in a bottleneck in economic growth in Austria. Intensifying competition as well as reducing the tangle of regulations and bureaucracy would substantially foster economic growth. Independent national measures to foster competition and deregulation to supplement EU-level requirements are necessary. The scope for an Austrian competition and regulatory policy that fosters economic growth is comparably large and could be carried out with little impact on the fiscal budget.

Kontakt:

Dr. Michael Böheim:

WIFO, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20, Michael.Boeheim@wifo.ac.at

ao. Univ.-Prof. Dr. Eva Pichler:

Wirtschaftsuniversität Wien, 1020 Wien, Welthandelsplatz 1, Gebäude D4, 1. OG, eva.pichler@wu.ac.at

JEL-Codes: L40, L43, L44, L50, L51, O40 • **Keywords:** Wettbewerb, Regulierung, Bürokratieabbau, Verwaltungsreform, freie Berufe, Handwerk und Gewerbe

Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse eines Teilprojektes des WIFO-Forschungsprogrammes "Österreich 2025" zusammen: Michael Böheim (WIFO), Eva Pichler (WU Wien), Österreich 2025 – Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung (Oktober 2016, 45 Seiten, 40 €, Download 32 €: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59068>).

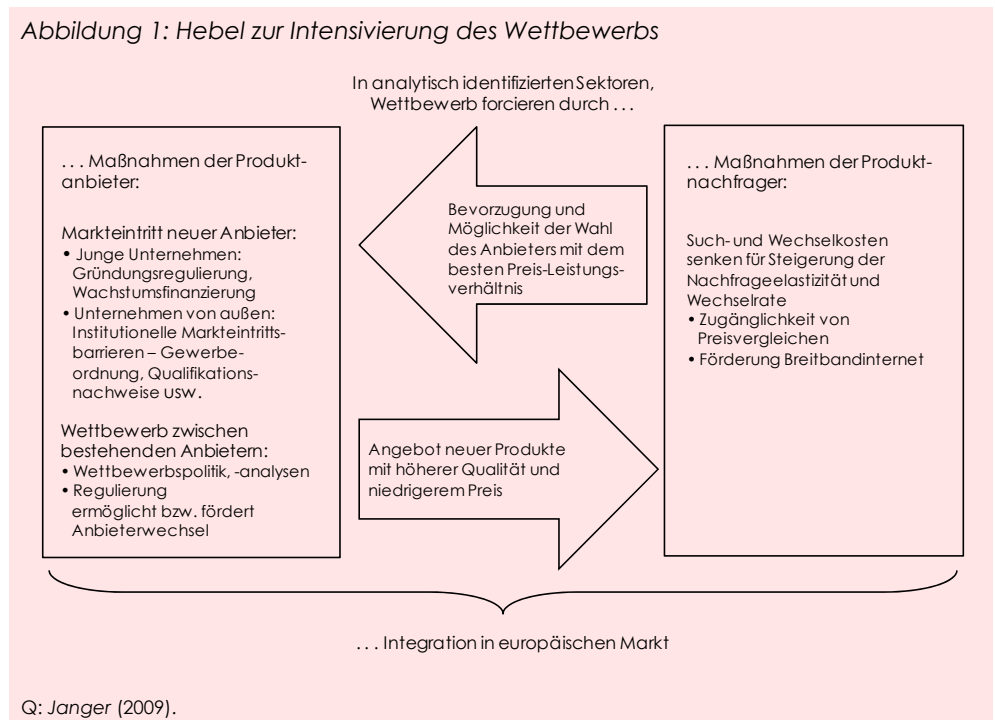
Das Forschungsprogramm "Österreich 2025" wird von Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, Oesterreichischer Nationalbank, Klima- und Energiefonds, Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz und Hannes Androsch Stiftung bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften finanziell unterstützt. Einzelne Projekte finanziert durch die Bundesarbeitskammer, das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, die Landwirtschaftskammer Österreich und die Wirtschaftskammer Österreich werden ebenfalls im Rahmen des Forschungsprogramms abgewickelt.

Begutachtung: Heinz Handler, Gunther Tichy • **Wissenschaftliche Assistenz:** Alexandros Charos (Alexandros.Charos@wifo.ac.at), Anna Strauss (Anna.Strauss@wifo.ac.at)

1. Überwindung des Wachstumsengpasses durch Wettbewerbsintensivierung

Der Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass (Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006, Ederer – Janger, 2010). Durch eine kontinuierliche 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. Die Ansatzpunkte für Reformen sind vielfältig (Abbildung 1). Aufgrund der Versäumnisse in der Vergangenheit ist der Spielraum für eine innovations- und wachstumsfördernde Wettbewerbspolitik auf nationaler Ebene in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden. Von wettbewerbsorientierten Reformen ist infolge positiver Wachstumseffekte eine substantielle Entlastung öffentlicher Budgets zu erwarten.

Wie die Entwicklungen in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise deutlich zeigten, sollte sich der Staat auf seine wichtigste wirtschaftspolitische Aufgabe konzentrieren, die – in der ökonomischen Literatur weitestgehend unbestritten – in der Schaffung von Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Märkte besteht. Dieses Ziel ist am besten durch eine konsequente Ordnungspolitik und eine strenge international koordinierte Wettbewerbspolitik sowie durch "intelligente Regulierung" und Entbürokratisierung zu erreichen (Böheim, 2009).



Obwohl diese Erkenntnis sowohl durch die ökonomische Theorie als auch internationale empirische Evidenz gut gestützt ist (Europäische Kommission, 2016, OECD, 2015), mangelt es bei den politischen Verantwortungsträgern in Österreich diesbezüglich sowohl an Erkenntnisfähigkeit als auch an Umsetzungswillen. Das über Worthülsen hinausgehende politische Bekenntnis zum Wettbewerb ist in Österreich schwach ausgeprägt. Wo mangels tiefer Überzeugung der deklarierte Wille fehlt, Wettbewerb und Deregulierung auch gegen Partikularinteressen durchzusetzen, werden zwangsläufig statt tiefgreifender Reformen nur kleinteilige Reformansätze gewagt, die weitgehend wirkungslos bleiben bzw. sogar kontraproduktiv wirken können.

Öffentliches Eigentum garantiert nicht zwingend die Stabilität eines Unternehmens (wie die "Verstaatlichtenkrise" zeigt). 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.

Die nachfolgend diskutierten wettbewerbs- und regulierungspolitischen Empfehlungen geben synoptisch die Stoßrichtung für diesbezügliche Reformen vor.

2. Wettbewerbspolitische Gesamtstrategie

Die Etablierung einer wettbewerbsfreundlichen Grundstimmung und die Entwicklung einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie sollten oberste wirtschaftspolitische Priorität haben. Die negative Konnotation, die der Marktwirtschaft in weiten Teilen der österreichischen Bevölkerung in der Zwischenzeit anhäftet, ist fatal.

Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail mangelt es in Österreich nach wie vor an einer entsprechenden Wettbewerbsgesinnung und der Verankerung einer strategischen Wettbewerbspolitik auf politischer Ebene.

Nach einer ersten Liberalisierungswelle infolge des EU-Beitritts, die durch eine Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung seit Ende der 1990er-Jahre. Das ist bedauerlich, da internationale Untersuchungen ein Wachstumspotential durch Deregulierungen von zumindest rund ½% pro Jahr erwarten lassen (Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006, Nicoletti – Scarpetta, 2005).

Wettbewerbspolitik ist mehr als das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen; eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik usw.) abgestimmte Gesamtstrategie voraus.

Eine solche wettbewerbspolitische Gesamtstrategie ist in Österreich nicht einmal in Ansätzen erkennbar. Es fehlt die Einsicht, dass der Mangel an Wettbewerb eine erhebliche Wachstumsbarriere für Unternehmen bildet. Auch die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Wohlfahrt der Konsumenten und Konsumentinnen werden zu gering geschätzt. Die Wirtschaftspolitik scheint sich nicht dafür zu interessieren. Den staatlichen Wettbewerbsbehörden bleibt wegen Ressourcenmangels neben der Einzelfallbearbeitung keine Zeit für strategische Überlegungen, auch die dafür erforderlichen Instrumente stehen ihnen nicht zur Verfügung. Eine bloß kasuistisch agierende, unter permanentem Ressourcenmangel leidende 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.

Das Fehlen einer vorausschauenden ("visionären") Wettbewerbspolitik – wie sie etwa länderübergreifend in Skandinavien erarbeitet wurde (Nordic Competition Authorities, 2013) – schlägt sich als "Geburtsfehler" des im Jahr 2002 aus der Taufe gehobenen "neuen" österreichischen Wettbewerbsregimes bis in die heutige Zeit in einer strategischen Orientierungslosigkeit der Wettbewerbspolitik in Österreich nieder.

Grundlage für eine wettbewerbspolitische Gesamtstrategie könnte u. a. ein systematisches quantitatives Wettbewerbsmonitoring der österreichischen Wirtschaft sein (Böheim, 2013, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006). Obgleich 2012 ein Wettbewerbsmonitoring als zusätzlicher Aufgabenbereich für die Bundeswettbewerbsbehörde in Österreich gesetzlich verankert wurde, sind die diesbezüglichen Bemühungen – trotz seit Jahren wiederholter Mahnungen der Wettbewerbskommission (aktuell: WBK, 2016) – bisher (noch) nicht über die Anfangsphase hinaus gekommen (BWB, 2015).

3. Intelligente Regulierung

Intelligente Regulierung (Lowe, 2009: "smart regulation") beruht auf zwei unabdingbaren Voraussetzungen: einerseits einem systemischen Ansatz und andererseits validen quantitativen Grundlagen – beides ist in Österreich mangels entsprechenden Bewusstseins der politischen Verantwortungsträger nicht in ausreichendem Ausmaß vorhanden. Vor allem die Bedeutung von Anreizen wird in zahlreichen Politikfeldern anhaltend unterschätzt bzw. gänzlich negiert. Diese Fehleinschätzung durch die politischen Verantwortungsträger bringt hohe Folgekosten mit sich.

Beide Voraussetzungen könnten – den politischen Willen vorausgesetzt – mit entsprechendem Ressourceneinsatz geschaffen werden, der sich mittel- bis langfristig amortisiert. Demnach wäre jede regulatorische Maßnahme ex ante(!) einer obligatorischen Regulierungsfolgekostenschätzung zu unterziehen. Für diese "Impact Assessments" gibt es auf europäischer Ebene entwickelte Leitfäden und bewährte Methoden, auf deren Basis eine Implementierung in Österreich aufgesetzt werden könnte. Zentral ist ein systemischer Bewertungsmaßstab, der die zu evaluierende Regulierung im Kontext aller bereits bestehenden Regulierungen analysiert. Eine über das effiziente Maß hinausgehende Regulierungsdichte ergibt sich aus dem Zusammenwirken von für sich genommen unproblematischen Regulierungen, die einander verstärken und auf diese Weise kontraproduktive Effekte zeitigen.

4. Entlastung der unternehmerischen Tätigkeit von regulatorischen und bürokratischen Belastungen

Regulatorische und bürokratische Hindernisse für die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit sollten zügig (weiter) verringert werden.

Für die gesamte Phase der Gründung eines Unternehmens sollte nur ein zentraler Ansprechpartner in der Wirtschaftskammer zuständig sein, der alle notwendigen Behördenwege koordiniert *durchführt* (nicht nur darüber informiert!) und auch nach dem erfolgreichen Abschluss der Gründung umfassend betreut.

Der im internationalen Vergleich hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung sollte gesenkt werden, indem über einen "virtuellen One-Stop-Shop" (Internetplattform) der gesamte Gründungsvorgang elektronisch abgewickelt werden kann. Die steuerliche Diskriminierung der GmbH durch die Mindestkörperschaftsteuer wäre abzuschaffen. 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 entfallen¹⁾.

Noch wichtiger, weil eine "Dauerbelastung" wäre eine Verringerung der Komplexität und Deregulierung des laufenden Betriebes eines Unternehmens. Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung bringen langfristig auch den Unternehmen mehr als aus politischem Kalkül verteilte Subventionen. So sind zahlreiche Regulierungen des Produktionsprozesses zu überdenken. In vielen Bereichen (z. B. dem Bausektor) gelten eine Vielzahl nationaler und supranationaler Normen nebeneinander, die für die Unternehmen ein schwierig zu durchschauendes Geflecht an Vorschriften erzeugen. Die in jüngster Zeit begonnenen Ansätze, das Regulierungsgeflecht zu durchforsten und überflüssige teure Regulierungen zu streichen, sind konsequent auszubauen.

Schließlich ist auch die Komplexität der Steuergesetzgebung umfassend zu verringern. Die wesentlichen Steuergesetze (Einkommen-, Körperschaft- und Umsatzsteuergesetz) haben zusammen mit den abgeleiteten Verordnungen und Erlässen ein hohes Ausmaß an Unübersichtlichkeit und Komplexität erreicht, das wohl nur mehr durch eine systematische Neukodifikation entwirrt werden kann. Hier geht es einerseits darum, die Kosten der immer komplexeren Steuererklärungen selbst zu senken – wozu nicht zuletzt eine Deregulierung der freien Berufe substanziell beitragen kann. Darüber hinaus ist die Fülle der kostenintensiven Gutachten zurückzudrängen, Pauschalierungen für den Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen sind auszubauen²⁾ Nicht zuletzt wären auch durch eindeutige Gesetzgebung die Risiken von Unternehmen zu beseitigen, bei allfälligen Kontrollen durch Finanzpolizei, Sozialversicherung oder Arbeitsinspektorat ex post zu hohen Strafen verurteilt zu werden. Eine Überschreitung der optimalen Kontrollintensität wirkt sich negativ auf die Akzeptanz des Steuer- und Abgabensystems aus.

Im Bereich Handwerk und Gewerbe liegt die Regulierungsdichte in Österreich um 25 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU 15. Österreich zählt damit zu den Ländern mit besonders umfassendem Regulierungsregime für die Ausübung von Handwerk und Gewerbe (Abbildung 2). In Deutschland, das über eine ähnliche Tradition der Gewerbeordnung verfügt, ist die Regulierungsintensität um ein Drittel geringer. Die qualifikationsbezogene Zugangregulierung der Gewerbeordnung sollte deshalb weiter liberalisiert werden. Alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen wären zu streichen. Grundsätzlich ist für alle Gewerbe ein

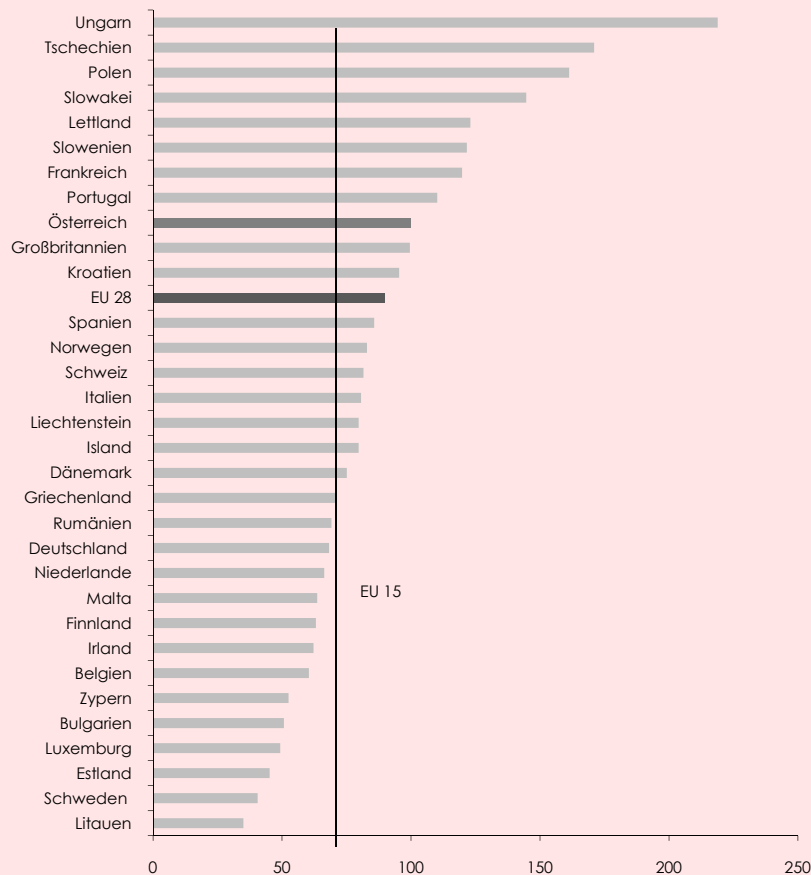
¹⁾ Mit der Abschaffung dieser (versteckten) zusätzlichen Presseförderung für eine Zeitung im öffentlichen Eigentum würde gleichzeitig ein positiver Beitrag zur Wettbewerbsintensivierung auf dem Markt für Tageszeitungen geleistet, da die Subventionierung der Wiener Zeitung auf Kosten ihrer Konkurrenz aus wettbewerbspolitischer Sicht als durchaus bedenklich einzustufen ist.

²⁾ Für land- und forstwirtschaftliche Betriebe sind Steuerpauschalierung selbst für relativ große Unternehmen zulässig. Die diesbezügliche Abgaben- und Bürokratieentlastung sollte auch Unternehmen anderer Sektoren ermöglicht werden.

(zumindest) dualer Marktzutritt zu ermöglichen, indem z. B. das Fehlen einer Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann.

Abbildung 2: Berufsfeldspezifische Regulierung in der EU

Regulierungsindex, Österreich = 100



Q: EU Single Market Regulated Professions Database, WIFO-Berechnungen.

Statt oberflächlicher Korrekturen an einzelnen Stellen wird eine Neukodifikation der Gewerbeordnung empfohlen, um den weltweiten Megatrends des 21. Jahrhunderts – Digitalisierung, Internationalisierung und Prekarisierung – umfassend Rechnung zu tragen. Der durch unzählige Novellen unübersichtliche Rechtsbestand eignet sich nicht als Ausgangsbasis für eine Reform. Als eines der wichtigsten Wirtschaftsgesetze mit weitreichenden Auswirkungen von der Lehrlingsausbildung bis zu den Kollektivverträgen bedarf die Gewerbeordnung einer zeitgemäßen Ausgestaltung, die nur durch einen systemischen Ansatz zu bewerkstelligen sein wird. Das wird freilich nur mittelfristig realisierbar sein und bedarf eines politischen Kraftaktes unter Einbeziehung der Sozialpartner.

5. Belebung des Wettbewerbs in den freien Berufen

Die Belebung des Wettbewerbs ist in den freien Berufen mit Nachdruck voranzutreiben. Von einer Überregulierung der freiberuflichen Dienstleistungen gehen hohe Folgekosten für den Unternehmenssektor aus, dessen Wachstum stark behindert wird. Eine effektive Deregulierung würde eine beträchtliche Wachstumsdividende mit sich bringen.

Die Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen ist innerhalb der "freien" Berufe sehr unterschiedlich ausgeprägt (Paterson – Fink – Ogus, 2003). Dem

marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich insbesondere im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel; Böheim – Pichler, 2011, 2015), Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen), rechtsberatende Berufe (Honorar- und Gerichtsgebührenordnung) und der Steuerberatung (angebotsinduzierte Nachfrage). Aufgrund der strikten Vorgaben der öffentlichen Hand zur Rechtsanwaltspflicht in Gerichtsverfahren sowie der im internationalen Vergleich besonders hohen Gerichtsgebühren gehören die Prozesskosten in Österreich zu den höchsten der Welt, was den Zugang zum Recht massiv behindert. Obgleich die Interessensvertretung der Wirtschaftstreuhand regelmäßig im Rahmen des Begutachtungsverfahrens von Novellen des Steuer- und Abgabenrechts einbezogen wird, hat sich das bisher nicht in einer Vereinfachung des Steuersystems niedergeschlagen. Die stetig steigende Komplexität des Steuer- und Abgabensystems hatte in den letzten Jahren vielmehr eine massive Zunahme der Zahl der freiberuflich tätigen Wirtschaftstreuhand zur Folge, weil nicht einmal mehr Kleinstunternehmen ohne Steuerberatung das Auslangen finden (angebotsinduzierte Nachfrage).

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 geben. Die Erfüllung dieser Vorgaben ist in einem jährlichen, von einer unabhängigen Institution zu verfassenden Bericht zu dokumentieren; bei andauernder Nichterfüllung sollte die Selbstregulierung außer Kraft gesetzt werden, indem die staatlichen Regulierungsbehörden vom Gesetzgeber zu entsprechenden hoheitlichen Maßnahmen zur Zielerreichung ("Ersatzvornahmen") ermächtigt werden.

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

Analog zu den Überlegungen hinsichtlich der Entlastung der Unternehmen von Bürokratie und Regulierung ist die Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe rigoros zu durchforsten, indem alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen gestrichen bzw. wettbewerbsfördernd adaptiert werden; die sich darauf berufende Partei hätte zu beweisen, dass eine den Wettbewerb beschränkende Bestimmung beibehalten werden müsste (Beweislastumkehr). Insbesondere die Honorarordnungen sind unter wettbewerbspolitischem Gesichtspunkt zu bereinigen.

Ebenso müsste geprüft werden, ob die Rechtsanwaltspflicht bei Gericht für bestimmte Verfahren oder bestimmte Parteien (z. B. Unternehmen) gelockert werden kann. Erfahrungen aus dem Ausland wären hier zu berücksichtigen. Im Bereich der Steuerberatung wäre auch eine effizienzsteigernde Spezialisierung zu fördern, indem die Teile einer Steuererklärung von verschiedenen Steuerberatungskanzleien eingereicht werden könnten.

Die Vergabe von Berufskonzessionen über einen marktwirtschaftlichen Auktionsmechanismus, der die Monopolrenten der Inhaber zugunsten der Allgemeinheit abschöpft, wäre eine sinnvolle Deregulierungsalternative zur Überwindung der planwirtschaftlichen Verwaltung insbesondere im Bereich der Apotheken und Notariate.

Die Möglichkeiten zur 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 Berufsrechtes, Ausübungsumfang, allfälliger Titelschutz, Abgrenzungen zu anderen Berufen, Beendigung sowie das Verfahren und die Behördenzuständigkeiten) hergestellt werden.

Insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen freien und gewerblichen Berufen kann durch die Abschaffung von Regelungen, die die etablierten Anbieter vor Wettbewerb schützen und eine Steigerung von Konsumentenwohlfahrt, Produktivität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bremsen, wesentlich verbessert werden (Böheim, 2011B).

In Österreich wird das Ziel der "Umverteilung" in erster Linie durch leistungshemmende Steuern bzw. die Subvention der Freizeit erreicht, was erhebliche (wenn auch wenig erkannte) Folgekosten nach sich zieht. Einen großen Beitrag könnte jedoch eine konsequentere Wettbewerbspolitik leisten, welche im Gegensatz zur Umverteilung über Steuern und Subventionen nicht wachstumsbremsend, sondern -fördernd wirkte, indem sie an einer stärker leistungsorientierten Primärverteilung ansetzt.

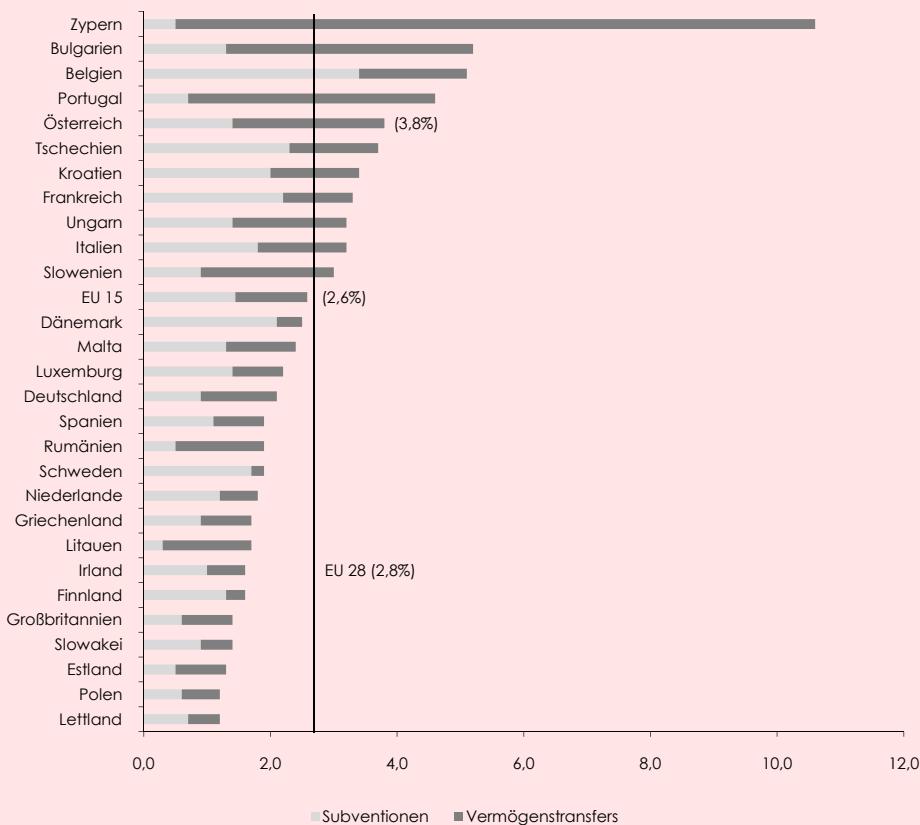
6. Durchforstung des Subventionsdickichts

Die Durchforstung des Subventionsdickichts wird von der Wirtschaftspolitik in Österreich seit Jahrzehnten propagiert, ohne dass sich allerdings nachhaltige Erfolge eingestellt hätten. Die ökonomische Theorie empfiehlt einen grundsätzlichen Verzicht auf wettbewerbsverzerrende Subventionen. In der Praxis sind die Reformwiderstände im Subventionsbereich besonders hoch, da mit einem Zurückdrängen von "Förderungen" eine Einbuße an politischer Gestaltungsmacht einhergeht (Pitlik, 2016).

Die direkten Unternehmensförderungen liegen in Österreich gemessen am BIP noch immer deutlich über dem EU-Durchschnitt (Abbildung 3). Zusammen mit den indirekten Förderungen über Steuerbegünstigungen erreicht die Gesamtsubventionsquote 8% des BIP.

Abbildung 3: Direkte Subventionen und Vermögenstransfers im europäischen Vergleich

In % des BIP



Q: Eurostat, WIFO-Berechnungen.

Diese Subventionsquote ist wesentlich höher als 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 sollten deshalb die Subventionen auf das der heimischen Wirtschaftsstruktur entsprechende Niveau gesenkt werden. Ein erstes realistisches Zwischenziel innerhalb von fünf Jahren wäre die Verringerung der Subventionsquote auf den EU-Durchschnitt.

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 für alle Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) systematisch zu erfassen.

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

Jedenfalls anzustreben ist eine Ökologisierung des österreichischen Subventionswesens (*Kletzan-Slamanig – Köppl, 2016*). Eine Reform des Fördersystems unter Berücksichtigung der Umwelteffekte kann neben den positiven Umweltwirkungen auch Spielraum für den alternativen Einsatz der Mittel schaffen und die Möglichkeiten der öffentlichen Haushalte zur aktiven Gestaltung des Strukturwandels durch Unterstützung entsprechender Investitionen oder umweltrelevanter Forschung und Entwicklung mit langfristigem Planungshorizont erweitern. Durch Umschichtungen wären die Mittel zukunftsfähig unter Berücksichtigung sozialer und standortsichernder Aspekte neu zu verteilen. Der Abbau umweltschädlicher Subventionen kann so dazu beitragen, Konsum- und Produktionsprozesse nachhaltiger zu gestalten.

In Zukunft sollten alle staatlichen Beihilfen mit einer Laufzeit von höchstens fünf Jahren und einer verpflichtenden Evaluierung versehen werden. Nur wenn eine quantitative Evaluierung durch unabhängige Institutionen nachweislich signifikante positive Effekte bestätigt, kann die Förderschiene auch wieder zeitlich befristet verlängert werden. An die Evaluierung sind strengste methodische Maßstäbe anzulegen, das Evaluierungsdesign und insbesondere die dafür notwendigen Daten sind jedenfalls bereits ex ante bei Einführung der Förderung zu definieren. In den Förderverträgen sind umfassende Pflichten der Unternehmen zur Kooperation bei der Evaluierung und zur Datenlieferung zu normieren, die auch – soweit für die Evaluierung notwendig – entsprechende Datenschutzverzichtserklärungen enthalten. Erweist sich eine Evaluierung ex post als nicht durchführbar, dann läuft die Förderung aus. Unternehmen, die bei der Evaluierung nicht ausreichend kooperieren, werden für zumindest drei – im Wiederholungsfall bis zu zehn – Jahre für künftige Förderungen gesperrt. Diese im Vergleich mit dem gegenwärtigen laxen Umgang sehr strengen Begleitmaßnahmen sollen sicherstellen, dass die Mitnahmeeffekte von Subventionen eingedämmt werden und die Mittel nur jenen Unternehmen zugute kommen, die wirklich förderungsgerecht sind.

7. Strategische Vision für öffentliches Eigentum

Die seit Jahren (stillschweigende) De-facto-Sistierung weiterer Privatisierungen von Unternehmen im öffentlichen Eigentum ist kaum unter dem Aspekt einer Verstärkung des Wettbewerbes zu sehen. Ganz im Gegenteil bedeutet die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit durch die öffentliche Hand auf funktionierenden Märkten doch eine veritable Wettbewerbsverzerrung zulasten privater Unternehmen. Über einen finanziellen Konsolidierungsbeitrag hinaus erscheint eine weitergehende Privatisierung und Liberalisierung deshalb als ordnungspolitische Notwendigkeit, um die Wettbewerbsintensität in Österreich zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes langfristig abzusichern (*Böheim, 2011A*).

Trotz engagierter Privatisierungen Ende der 1990er- bis Anfang der 2000er-Jahre ist der öffentliche Unternehmenssektor noch immer größer als im OECD-Durchschnitt. In Österreich steht nach wie vor auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum, die großes Potential für eine intelligente Privatisierung bieten würden.

Öffentliches Eigentum wird in Österreich sehr stark ideologisch als (partei-)politischer Machtfaktor gesehen, ist aber nicht ohne ökonomische Opportunitätskosten, weil das in Unternehmensbeteiligungen gebundene Kapital nicht für andere Staatsaufgaben zur Verfügung steht. Wenn das öffentliche Interesse auch durch einen geringeren Kapitaleinsatz gewahrt werden könnte, sollte aus ökonomischer Sicht deshalb nicht am darüber hinausgehenden öffentlichen Eigentum festgehalten werden. Nicht zuletzt zeigen internationale empirische Erfahrungen, dass öffentlich geführte Unternehmen eine schlechtere Performance aufweisen als private Betriebe (Megginson, 2005).

Um der "Ideologiefalle" zu entkommen, ist die Entwicklung einer strategischen Vision für das öffentliche Eigentum in Österreich unabdingbar. Die Politik begnügt sich aktuell mit dem bloßen Verwalten der Unternehmensbeteiligungen und dem Abschöpfen der Dividenden für das Budget, ohne als Eigentümer(-vertreter) das Management der (teil-)staatlichen Unternehmen mit strategischen Vorgaben zu steuern.

Eine strategische Vision könnte die umfassende Sicherung des öffentlichen Eigentums an allen wichtigen Infrastrukturnetzen (Energie, Telekommunikation und Verkehr) in Österreich sein, während die Erbringung von Dienstleistungen auf diesen Netzen weitgehend privatisiert werden könnte.

Neben der naheliegenden Option, diese Privatisierungserlöse zur Verringerung der Staatsverschuldung zu verwenden, könnten sie – wie die eingesparten Subventionen auch – für Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovationen und Bildung) zweckgewidmet werden. Staatliche Investitionen in diese Bereiche lassen langfristig große positive gesamtwirtschaftliche Effekte erwarten. Insbesondere die Förderung alternativer Energieformen könnte von öffentlichen Subventionen (z. B. für Investitionen in Windenergie oder Biomasse) zu einer verstärkten Forschungs- und Entwicklungsförderung verlagert werden, um langfristig große volkswirtschaftliche Gewinne zu generieren.

Die von Zukunftsinvestitionen induzierten Effekte für Wachstum und Beschäftigung sollten höher sein als Erträge aus öffentlichen Unternehmensbeteiligungen, die nicht zur Sicherung des öffentlichen Interesses notwendig sind. Mit dem Motto "Privatisierungserlöse für Zukunftsinvestitionen" könnte auch die gegenüber Privatisierungen skeptische Öffentlichkeit gewonnen werden.

8. Maßnahmenkatalog

Die Verringerung der Regulierungsdichte und der Bürokratie – insbesondere hinsichtlich der Mehrfachzuständigkeiten in der Administration auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder, Gemeinden) – bedarf angesichts der bisherigen Erfolglosigkeit einer Durchforstung von öffentlichen Aufgaben zusätzlicher innovativer Ansätze, die nachfolgend kurz skizziert werden.

8.1 Ernennung eines bzw. einer Regierungsbeauftragten für Verwaltungsreform

Die Aufgabe der Verwaltungsreform sollte durch Ernennung eines bzw. einer Regierungsbeauftragten entsprechendes Gewicht erhalten. Insbesondere sollten Anreizstrukturen eliminiert werden, die eine Trennung von Finanzierung und Ausgabenverantwortung beinhalten. Auch hier wäre es von großem Vorteil, der ökonomischen Literatur stärker zu folgen als den Wünschen von politischen Interessensgruppen und den Forderungen von Ländern und Gemeinden. Als übergeordnetes Ziel wäre die Verringerung von Regulierungen, Verwaltungslasten für Unternehmen und Subventionen auf den EU-Durchschnitt zu normieren. Inhaltliche Orientierung für die Refor-

men geben die bereits ausgearbeiteten Vorschläge des *Rechnungshofs* (2016) und der Wirtschaftsforschungsinstitute.

Die Zielerreichung ist mit der vierteljährlichen Veröffentlichung eines Erfolgsberichtes zu dokumentieren. Der Bericht wird nach Ministerien gegliedert, und jedes Ministerium muss alle sechs Wochen einen Umsetzungsbericht liefern, der im Parlament behandelt wird. Säumigen Ministerien drohen Budgetkürzungen im Ausmaß der nicht realisierten Einsparungen. Der Fortschritt der Reformen über die Zeit wäre mit einem dem deutschen *Bürokratiekostenindex*³⁾ vergleichbaren quantitativen Indikator zu messen.

Ergänzt würden diese Maßnahmen durch die Etablierung einer verpflichtenden quantitativen *Regulierungsfolgekostenabschätzung* nach internationalem Vorbild, um hohe Kosten von Regulierungen vor deren Inkrafttreten zu erkennen.

8.2 Entlastung der Wirtschaftszweige mit der höchsten Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung

Alle Berufsgruppen und Wirtschaftszweige sowie Sozialpartner, ausgelagerten Institutionen usw. sollen aufgefordert werden, Vorschläge zur Abschaffung von Regulierungen und Bürokratie zu machen. Auf dieser Basis entscheidet die Bundesregierung, welche Regulierungen und bürokratischen Belastungen eliminiert bzw. adaptiert werden, wobei Vorrang die Wirtschaftszweige mit der höchsten Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung haben:

- *Gastronomie und Einzelhandel*: Die Einführung der Registrierkassenpflicht ist grundsätzlich sinnvoll, ergibt aber in unabgestimmter Kombination mit anderen Regulierungen einen "toxischen Cocktail". Wichtig wäre es, die Betroffenen über eigene Vorschläge zu Entlastungen bei anderen Regulierungen ex ante(!) einzubinden und sie nicht ex post vor vollendete Tatsachen zu stellen.
- *Tourismus*: Zusätzliche Abgaben (Steuerreform 2015: Anhebung des Umsatzsteuersatzes auf 13%) wären durch eine Entlastung durch Einschränkung von Vorschriften und Nebentätigkeiten ohne zusätzlichen Gewerbeschein einfach zu kompensieren.
- *Bauordnungen*: In 10 Kernbereichen, die zu definieren wären, sollten jährlich in einem Bereich zumindest zwei österreichweite Regelungen fixiert werden; langfristig ist eine einheitliche österreichische Bauordnung anzustreben.

8.3 Deregulierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie der freien Berufe

Die Vorschläge der Europäischen Kommission und der OECD zur Deregulierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie der freien Berufe (unternehmensspezifische Dienstleistungen wie Steuerberatung, Rechtsanwaltskanzleien, Notariate, interdisziplinäre Gesellschaften, Restriktionen bei Firmengründungen und -beteiligungen; vgl. *Europäische Kommission*, 2016) wären umzusetzen. In keinem anderen EU-Land, so die Europäische Kommission, sind die Belastungen der Unternehmen durch unternehmensnahe Dienstleistungen auch nur annähernd so hoch wie in Österreich. Auch hier sollte das Verständnis der politischen Entscheidungsträger für die Bedeutung dieser Deregulierung als treibender Faktor für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung gestärkt werden.

8.4 Kleinbetriebe, Gewerbeordnung, freie Berufe, Unternehmensgründungen

Kleine Betriebserweiterungen erfordern derzeit eine neue Betriebsanlageneignung, für kleine Nebentätigkeiten ist eine eigene Gewerbeberechtigung notwendig. Auch wenn es in einer Region keinen Anbieter gibt, werden bestehende Anbieter einer verwandten Tätigkeit behindert, ihr Angebot kostenlos und ohne administrati-

³⁾ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>.

ven Aufwand zu verbreitern. Die Einführung von Bagatellklauseln im Anlagerecht würde hier Abhilfe schaffen.

Eine Neukodifikation der Gewerbeordnung soll die Regulierungsdichte (zumindest) auf den EU-Durchschnitt senken.

Die Bedarfsprüfung für *Apotheken* und die planwirtschaftliche Vergabe von *Notariatsstellen* wären zu streichen. Durch Versteigerung von Konzessionen könnten die ökonomischen Renten der Konzessionsinhaber zugunsten der Allgemeinheit abgeschöpft werden. Weitere Schritte wären die Aufhebung der Apothekenpflicht für rezeptfreie Arzneimittel und die kontrollierte Freigabe für andere qualifizierte Anbieter sowie die Zulassung der Gründung *interdisziplinärer Gesellschaften* von freien Berufen und Gewerbetreibenden.

Aufwendige Steuererklärungen sollten durch die Option möglichst weitreichender *Betriebs- und Werbekostenpauschalierungen* vereinfacht werden; was in der Landwirtschaft selbst für mittelgroße Betriebe zulässig ist, muss auch für kleine Unternehmen aus Gewerbe und Handwerk sowie freie Berufe ermöglicht werden (*argumentum a maiore ad minus*). Unabgestimmte Umsatzgrenzen für die Registrierkassenpflicht (15.000 € pro Jahr) sind mit der Kleinunternehmerregelung (30.000 € pro Jahr) zu harmonisieren.

Die über 300 verschiedenen *Kollektivverträge* machen die Lohnverrechnung ohne Mehrwert für die Beschäftigten der Unternehmen unnötig kompliziert. Eine Vereinfachung auf höchstens 10 Kollektivvertragsgruppen ist anzustreben.

Durch Etablierung der *Gründungsbeauftragten* in den regional zuständigen Wirtschaftskammern, die nicht nur informieren, sondern alle Behördenwege für den Unternehmensgründer koordinieren und erledigen sollen die Verwaltungslasten bei Unternehmensgründung gesenkt werden. Der Notariatsakt bei Gründung einer GmbH müsste entfallen, die Pflichtveröffentlichung von Jahresabschlüssen usw. in der Wiener Zeitung wäre durch eine für die Unternehmen kostenfreie virtuelle Plattform zu ersetzen.

8.5 Subventionsregime für erneuerbare Energie

Das *ineffiziente Subventionsregime für erneuerbare Energie* begünstigt die Subventionsempfänger, ohne ausreichende gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen zu entfalten. Statt den Betreibern Renditen weit über der risikoadäquaten Verzinsung der Investitionsprojekte zu garantieren, ist auf marktwirtschaftliche Anreize für private Investitionen umzustellen.

9. Literaturhinweise

Böheim, M., "Wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(12), S. 987-992, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/37864>.

Böheim, M. (2011A), "Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen – praktische Umsetzung von Privatisierungsvorhaben und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen", WIFO-Monatsberichte, 2011, 84(11), S. 727-741, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/43075>.

Böheim, M. (2011B), "Deregulierungsspielräume betreffend die interdisziplinäre Zusammenarbeit von freien und gewerblichen Berufen", Wirtschaftspolitische Blätter, 2011, 58(1), S. 559-576.

Böheim, M., "Wettbewerbsmonitoring im Spannungsfeld zwischen ökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten und wettbewerbspolitischen Erwartungen", WIFO-Monatsberichte, 2013, 86(3), S. 225-236, <http://monatsberichte.wifo.ac.at/46655>.

Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., "Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Hrsg.), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/27458>.

Böheim, M., Pichler, E., "Der österreichische Selbstmedikationsmarkt: Marktperformance und Deregulierungsspielräume", Wirtschaftspolitische Blätter, 2011, 58(2), S. 347-368.

Böheim, M., Pichler, E., "Der Selbstmedikationsmarkt im Umbruch. Von Monopolrenten, wohlverordneten Rechten und (noch) ungenutzten Deregulierungsspielräumen", Wirtschaftspolitische Blätter, 2015, 62(3), S. 499-519.

Bundeswettbewerbsbehörde (BWB), Arbeitspapier Wettbewerbsmonitoring, Stand 18.11.2015, Wien, 2015.

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.

- Europäische Kommission, Länderbericht Österreich, SWD(2016) 88 final, Brüssel, 2016.
- 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/pubid/36401>.
- Kletzian-Slamanig, D., Köppl, A., Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr, WIFO, Wien, 2016, <http://www.wifo.ac.at/www/pubid/58641>.
- Lowe, Ph., "Competition Policy and the Global Economic Crisis", Competition Policy International, 2009, 5(2).
- Meggison, W. L., The Financial Economics of Privatization, Oxford–New York, 2005.
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., "Regulation and Economic Performance. Product Market Reforms and Productivity in the OECD", OECD Economics Department Working Papers, 2005, (460).
- Nordic Competition Authorities, "A Vision for Competition Policy towards 2020", Report, 2013, (1).
- OECD, Economic Surveys. Austria 2015, Paris, 2015.
- 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., Österreich 2025 – Verwaltungsreform zwischen Effizienzstreben und Reformwiderständen, WIFO, Wien, 2016 (erscheint demnächst).
- Rechnungshof, "Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs", Reihe 2016/2.
- Wettbewerbskommission (WBK), Schwerpunkte bei der Erfüllung der Aufgaben der Bundeswettbewerbsbehörde – Vorschlag der Wettbewerbskommission für das Jahr 2017, Wien, 2016.