

**Die Bedeutung von Konkurrenz
für Wachstum und Beschäftigung
in Österreich**

Karl Aiginger

Die Bedeutung von Konkurrenz für Wachstum und Beschäftigung in Österreich

Karl Aiginger

Vortrag anlässlich der Tagung des
Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend
"150 Jahre Gewerbeordnung",
Wien, 21. Oktober 2009

WIFO-Vorträge, Nr. 106

Karl Aiginger

Die Bedeutung von Konkurrenz für Wachstum und Beschäftigung in Österreich

Vortrag gehalten auf der Tagung 150 Jahre Gewerbeordnung
am 21. Oktober 2009

Abstract

Die Intensität des Wettbewerbs ist eine wichtige Bestimmungsgröße des wirtschaftlichen Wachstums eines hochentwickelten Landes. Die Bedeutung dieses "Wachstumsdrivers" wird in Österreich traditionell unterschätzt, der Wettbewerb wurde in vielen Sektoren erst durch den Beitritt zur Europäischen Union bzw. durch die Öffnung der Ostmärkte offener. Die Intensivierung des Wettbewerbs hat auch in Österreich eine stärkere Dynamik bewirkt, wie man etwa im Ausgleich der Warenbilanz und in den steigenden Überschüssen der Leistungsbilanz sieht. Die Wettbewerbspolitik wurde adaptiert, der Schutzgedanke tritt in den Hintergrund, die proaktive Förderung von Gründungen und Wachstum von Klein- und Mittelbetrieben wird in das Zentrum gerückt. Dennoch deckt jeder internationale Vergleich Schwächen in der Wettbewerbspolitik auf und kritisiert Regulierungen, die nicht nur Qualität schützen, sondern auch den Marktzutritt, Innovationen und Erfüllung von Kundenwünschen behindern. Durch Übernahme einer aktiven Wettbewerbsstrategie könnten Wachstum, Produktivität und Beschäftigung gesteigert werden. Vorbild ist Dänemark, wo eine aktive Wettbewerbs- und Innovationspolitik mitverantwortlich ist für hohe Einkommen, soziale Absicherung und einen hohen ökologischen Standard.

Karl Aiginger

Die Bedeutung von Konkurrenz für Wachstum und Beschäftigung in Österreich

Vortrag gehalten auf der Tagung 150 Jahre Gewerbeordnung am 21. Oktober 2009

1. Einleitung und Aufbau¹

Die Bedeutung der Wettbewerbsintensität für die österreichische Wirtschaft und der Stellenwert von Wettbewerb in der Wirtschaftspolitik gehen weit hinaus über die Rolle der Gewerbeordnung und ihre 150-jährigen Geschichte. Dieses Referat analysiert die Bedeutung des Wettbewerbs und besonders der Intensität des Wettbewerbs für eine Volkswirtschaft, Wettbewerb kann die Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft steigern, ihre Dynamik beschleunigen und die Beschäftigung erhöhen.

Ich präsentiere im Folgenden (Abschnitt 2) zehn Thesen über die Unterschätzung der Rolle des Wettbewerbs für Wachstum und Beschäftigung in Österreich, wobei ich aber auch die Bedeutung von Wettbewerb für Forschung und Ausbildung einbeziehe. Der Wettbewerbsgedanke als Produktivkraft wurde in Österreich durch den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, die Ostöffnung und die Globalisierung quasi von außen hineingetragen. Allerdings werden dadurch Möglichkeiten der Feinsteuerung und Optimierung versäumt, die eine nationale Wirtschafts-, Bildungs- Arbeitsmarkt- und Innovationspolitik auch unter internationaleren Strukturen noch hätte, wie es auch in diesem Aspekt das skandinavische und besonders das dänische Modell zeigt.

Abschnitt 3 beleuchtet den Wandel von einer Politik des Schutzes bestehender Firmen zu einer proaktiven Gründungs-, Klein- und Mittelbetriebs- und Wettbewerbspolitik. Diese Veränderung hat sich in den letzten Jahren vollzogen, wenn auch erhebliche Defizite in der Liberalisierung und in der proaktiven Wettbewerbspolitik verbleiben.

Die OECD schätzt, dass Österreich jährlich auf ein Produktivitätswachstum von 0,4% verzichtet, weil viele Dienstleistungsmärkte nicht liberalisiert sind. Eine breitere Analyse von Wettbewerbsfaktoren und ihr Einfluss auf eine ebenfalls breit gefasste wirtschaftliche Performance werden in Abschnitt 4 untersucht (es folgt Aiginger, 2008, und nutzt einen Indikatorsatz von zwölf Wettbewerbsindikatoren). Abschnitt 5 beleuchtet Reformschritte und den verbleibenden Handlungsbedarf, Abschnitt 6 beschreibt die neuen Anforderungen an die Wettbewerbspolitik in und nach der Finanzkrise, Abschnitt 7 fasst zusammen.

¹ Der Autor dankt Dagmar Guttman für die wissenschaftliche Assistenz und Michael Böheim, Stefan Buchinger, Heinz Handler, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller und Gunther Tichy für Kritik und Anregungen.

Fusionen und Zusammenschlüsse wurden bisher in Österreich so gut wie nie von Wettbewerbsbehörden beeinsprucht, auf europäischer Ebene sind zumindest die Auflagen und Bedingungen strenger. Im Gefolge der Finanzkrise werden Größe von Unternehmen und fehlende Konkurrenz z. B. bei Rating-Agenturen kritischer gesehen. Besonders, wenn größere Firmen vor allem im Finanzsektor aus systemischen Gründen vor Konkurs geschützt werden sollen, werden Größe und Internationalität zum Problem: Finanzinstitute können für ein einzelnes Land zu groß und für eine nationale Regierung zu stark internationalisiert sein. Die Regulierung und die Abwicklung von Firmenkrisen muss zukünftig neu gestaltet werden. Ansätze zu verstärkten nationalen und protektionistischen Maßnahmen, aber auch die Förderung nationaler Champions sind kritisch zu sehen (Abschnitt 5). Anschließend fassen wir zusammen (Abschnitt 6).

2. Zehn Thesen über Wettbewerbsdefizite in Österreich

These 1: Wettbewerbsintensität als Wachstum- und Beschäftigungsquelle unterschätzt

Intensität des Wettbewerbs ist der meist unterschätzte Hebel für mehr Wachstum und Beschäftigung in Österreich. Wir haben gelernt, dass Investitionen ein wichtiger Wachstumsfaktor sind, vor allem im Aufholprozess einer Volkswirtschaft. Dann haben wir erkannt, dass Forschung und Innovation ein wichtiger Wachstumsfaktor sind, wenn eine Wirtschaft zu den Top-Ländern im Pro-Kopf-Einkommen zählt. Wir haben immer schon gewusst – wenn auch in den letzten Jahren zu wenig daran gearbeitet – dass Qualifikation und Bildung entscheidend für die Konkurrenzfähigkeit sind. Aber wir nehmen nicht zur Kenntnis, dass die Intensität des Wettbewerbes, eine Mindestzahl von Firmen in jeder Branche, ein Sektor junger, rasch wachsender Firmen wichtig sind für Wachstum und Vollbeschäftigung. Eher bieten oder dulden Wirtschaftspolitik und Gesetze den Schutz vor allzu starker Konkurrenz. Lange wurde überprüft, ob eine neue Firma "notwendig" ist (Bedarfsprüfung) und ob deren Eigentümer und Manager genügend qualifiziert sind. Anwartschaften und Praktiken bei Rechtsanwälten, Notaren etc. dauern heute noch so lange, dass das nur als wettbewerbsbeschränkend eingestuft werden kann.

These 2: Österreich hat oft Fusionen begünstigt, nie kritisch gesehen

Österreich hat traditionell Fusionen – hierzulande gerne "österreichische Lösungen" genannt – begünstigt, sogar aktiv gefördert. Wir erinnern uns an Textilösungen, an Glasfusionen, Metallfusionen, Edelstahlfusionen und schließlich große Stahllösungen. Der Traum von einem einzigen wirklich großen Energieunternehmen hat nie aufgehört, bei Gas ist er reduziert. Auch heute noch erfolgen Kontrolle und Auflagen bei Fusionen eher durch internationale Wettbewerbsbehörden als durch österreichische.²

² Im Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde 2008 wird berichtet, dass 8 Mrd. € Inlandsumsätze von fusionierten Unternehmen überprüft wurden. Bei Kartellverstößen wurden 77 Mio. € Geldbuße verhängt

These 3: Doppelte Öffnung brachte Wettbewerb und Headquarters nach Österreich

Einen Teil der Skepsis gegen die positiven Wirkungen von Wettbewerb teilt Österreich mit anderen, besonders anderen kleineren Ländern, aber auch größeren Ländern wie z.B. Frankreich und Italien. Dieser Teil kann als "industriepolitische Komponente" verstanden werden. Im internationalen Wettbewerb wird es als wichtig erachtet, eine bestimmte Mindestgröße zu erreichen, um neue Technologien zu entwickeln, ein weltweites Vertriebsnetz aufzubauen, an Großprojekten mitbieten zu können. Österreich hatte traditionell wenig Großunternehmen, besonders private Großunternehmen mit einer Firmenzentrale in Österreich und internationalen Tochterbetrieben. Die größten Unternehmen waren in ausländischem Eigentum, verstaatlicht oder in Familienbesitz ohne Wunsch nach neuen Anteilsbesitzern, neuem Kapital, neuem Management. Hier hat die Idee, mittlere Unternehmen zu verschmelzen, um genügend Spieler – oder heute würde man sagen nationale Champions – zu bekommen, einen gewissen Reiz. Die europäischen Regeln haben dann den Spielraum für direkte industriepolitische Eingriffe gemindert. Die Möglichkeit, Fusionen durch Subventionen zu unterstützen, ist beseitigt und trotzdem sind mittlere Unternehmen zu Weltmarktführern herangewachsen. Heute tätigen österreichische Firmen ebenso viele Firmenkäufe im Ausland wie ausländische Unternehmen Betriebsstätten in Österreich kaufen: ohne Abschottung, ohne Subventionen, ohne politischen Anstoß intensiviert und internationalisiert sich der Wettbewerb.

Im industriellen Bereich ist die Angst vor Konkurrenz und der Ruf nach Schutz und Abschottung erst etwas eingedämmt worden, nachdem sich zwei Öffnungen unerwartet als vorteilhaft herausgestellt haben. Der Beitritt zur EU, der lange Zeit mit der Angst vor der übermächtigen ausländischen Konkurrenz verzögert wurde, und die Öffnung der Ostgrenzen, die für viele Industrien als Bedrohung gesehen worden war. Beide haben sich als vorteilhaft herausgestellt. Die negative Handelsbilanz schmolz dahin, die Direktinvestitionen sind ausbalanciert, Österreich ist in vielen Ländern mit niedrigerem Einkommen unter den Top-3-Investoren (absolut!), und österreichische Firmen sind Champions der Osterweiterung. Dies gilt auch eher für Banken, Versicherungen, Telekom als für die traditionelle Industrie, noch sehr wenig für unternehmensnahe Dienstleistungen und fast gar nicht für kommunale Dienstleistungen.³ Im Banken- und Versicherungssektor wurde mehr neu aufgebaut und die Innenorientierung der vergangenen Jahre war weniger hinderlich.

These 4: Wettbewerb bei Bahn, Telefon, Post, von außen aufgezwungen

Die ersten Ausschreibungen von Mobilfunklizenzen wurden verfassungsrichterlich fast verhindert, weil die Lizenzvergabe nach der Höhe des Angebotes (Auktion) als Bestechung

(Aufzugskartell, Chemiegroßhandel, Innsbrucker Fahrschule). Marktmissbrauch wird der Firma Jet Fuel nachgewiesen. Auflagen gab es beim Zusammenschluss von Telekom Austria/Tele 2 und Rail Cargo Austria, MAU Cargo.

³ Kommunale Betriebe erachten es nicht als ihre Aufgabe, Leistungen für andere Kommunen anzubieten oder Auslandstöchter zu gründen, um österreichisches Knowhow zu vermarkten.

und nicht als Suchprozess für den Anwender mit den besten Ideen und der besten Technologie gesehen wurde. Die Liberalisierung des Briefverkehrs, die Zulassung privater Bahnbetreiber ist nur durch internationalen Druck zustande gekommen, ein privater Betreiber, der eine Nebenbahn übernehmen will, wird gerade daran gehindert. Wir vergessen, dass es vor 20 Jahren nicht möglich war, innerhalb eines Jahres ein Festnetztelefon zu bekommen, am ehesten "Viertelanschlüsse", bei denen man kein Computermodem anschließen konnte. Briefe sind nicht am nächsten Tag angekommen, Botendienste mussten – illegal versteht sich – von Taxifahrern durchgeführt werden, die selbst wieder durch Lizenzen knapp gehalten und an Regentagen daher schwer verfügbar waren.

These 5: Historisch niedrige Gründungsrate und fehlendes Entrepreneurship

Österreich hatte lange Zeit eine geringe Gründungsrate. Gewerbeordnung, behördliche Auflagen, die Feststellung des örtlichen Bedarfs – teilweise unter Einbindung der Konkurrenz – wirkten gründungsfeindlich. Die Netzbesitzer konnten ohne Hilfe von einer Regulierungsinstanz die Konkurrenz leicht fernhalten. Gering ausgeprägter "Unternehmergeist" und Risikoscheu auf der einen Seite, gut bezahlte Jobs im geschützten Sektor, eine Bankenfinanzierung, die hohe Sicherheiten verlangt, und ein restriktives Gesellschaftsrecht auf der anderen Seite haben die Gründungsrate niedrig gehalten.

These 6: Regulierung und Gebietsschutz wirken nach, vor allem bei freien Berufen

Konkurrenz ist noch immer begrenzt, begrenzt besonders in Dienstleistungsbereichen und bei den Freien Berufen. Das wird fast jedes Jahr in Berichten der OECD festgestellt. Einige Beschränkungen sind aufgehoben, wirken aber in den Köpfen oder in freiwilligen Vereinbarungen nach. Ausbildungserfordernisse und Ausbildungszeiten für bestimmte Berufe sind schlicht zu lange (Anwalts- und Notariatsanwälter). Der Anteil an produktionsnahen Dienstleistungen ist im Verhältnis zum Anteil von Industriebetrieben an der Wertschöpfung gering. Vor allem Unternehmen, die mehrere Dienste gemeinsam erbringen, und Dienstleister, die Firmen im Globalisierungsprozess begleiten, haben selten ihre Zentrale in Österreich. Lange konnten sich Dienstleister unterschiedlicher Sparten nicht zusammenschließen, Handwerksbetriebe nicht Gesamtleistungen anbieten, Teilgewerbe hatten nicht die vollen Rechte. Jedenfalls wurde durch die letzte Novelle der Gewerbeordnung folgendes erreicht.

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

- Begründung aller Gewerbe durch Anmeldung bei der Bezirksverwaltungsbehörde; einheitliche Anlaufstelle ("One-stop-shop") in Verbindung mit dem Ausbau des e-governments;

- Grundlegende Änderung der Struktur des Befähigungsnachweissystems im Sinne von mehr Flexibilität; genereller und individueller Nachweis der Befähigung;
- Einheitliche Liste der reglementierten Gewerbe; Entfall der Kategorie der bewilligungspflichtigen gebundenen Gewerbe;
- Vereinfachung und Vereinheitlichung der Nebenrechte für alle Gewerbetreibenden; Erweiterung der Nebenrechte bei einzelnen Gewerben (Beispiele: Gastgewerbetreibende erhalten das Recht zum Kleinhandel mit Waren; Lebensmittelhändler das Recht zur Zubereitung von Speisen in einfacher Art; Tankstellen das Recht zum Verkauf von Lebensmitteln, auch wenn diese zur Genussfertigkeit einer weiteren Zubereitungshandlung bedürfen; Drogisten das Recht, Schminktätigkeiten durchzuführen)
- Die noch nicht vorhandene Betriebsanlagengenehmigung soll der Begründung einer Gewerbeberechtigung nicht mehr entgegen stehen;

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

Heute noch ist es schwer, in einem kleineren Ort Kaffee, Bäcker, Trafik, kleiner Supermarkt, Autowerkstätte zu einem örtlichen Zentrum zusammenzulegen. Eher wird akzeptiert, dass kleine Orte und Bezirke in Großstädten keine Kommunikationsstätten haben als ein kombiniertes Angebot von Dienstleistungen. Einiges ist durch Tankstellenshops möglich geworden, oft unter der Bedingung, dass manche Teile von Supermärkten auf Bahnhöfen und bei Tankstellen zu bestimmten Zeiten geschlossen sein mussten. Für Arztpraxen und kleine Ambulatorien wird gerade an neuen Lösungen und Gesellschaftsformen gearbeitet. Endgültig durchsetzen werden sich Arztpraxen mit Ambulatorien, wenn wenig belegte Spitäler geschlossen werden müssen. Ebenso wird sich eine Kombination von Supermarkt mit Postdiensten und einer Kleinapotheke erst durchsetzen, wenn Postämter geschlossen sind.

These 7: Steigende Gründungen, fehlende Spinoffs, innovative Gründungen, Gazellen

Doppelt nachteilig für den Wettbewerb ist das Fehlen innovativer Neugründungen und von universitären Spin-Offs. Hier kommt ein mehrfaches Wettbewerbsdefizit zusammen: (i) Eine geringe Neigung zur Risikoübernahme, (ii) ein Finanzsektor, der traditionell existierende Firmen mehr begünstigt als neue Risiken, (iii) eine Förderlandschaft, die Sicherheiten verlangt, und (iv) eine Universität, die gut abgeschottet ist und wenig Außenkontakte benötigt, weil sie voll durchfinanziert ist – eigentlich ein vierfaches Konkurrenzdefizit. Neue Firmen wachsen nicht rasch, weil der Markt mit Venture Capital nicht funktioniert und weil Management und Organisation nicht an die Erfordernisse größerer Firmen angepasst werden (fehlende "Gazellen").

These 8: Mangelnder Wettbewerb an Universitäten behindert Qualität

Mangelnder Wettbewerb ist auch typisch für Ausbildungseinrichtungen und besonders für Universitäten. Nach Erreichen einer Position entfällt der Druck für kontinuierliche Leistung, besonders nach Erlangung eines "Ordentlichen Lehrstuhles". Die Mittel fließen unabhängig von der Leistung. Sowohl das Arbeitsprogramm eines Institutes wie die Nachfolge des "Institutsvorstandes" können in erheblichem Ausmaß allein oder mit Kollegen bestimmt werden. Erfolgreiche Institute (aus der Sicht der Publikationen und/oder der Studentenzahl und/oder der Jobnachfrage) werden nicht geschlossen, erfolgreiche nicht zu rasch wachsenden oder Exzellenzzentren. Es wird weniger versucht, ein kompetitives Team zu bilden als eine genau abgegrenzte Monopolposition zu erreichen, Ein-Personen-"Lehrstühle" haben jahrzehntelange Versuche überstanden, "Departments" zu bilden. Externe Evaluierungen und Publikationsindikatoren wurden übereinstimmend als für den jeweiligen Spezialfall ungeeignet abgetan. Mit der letzten Universitätsreform und der stärkeren Stellung des Rektors wurde die Konkurrenz innerhalb der Universitäten gestärkt, nachvollziehbare Spezialisierungen in Forschung und Lehre wurden verlangt, ein (immer noch kleiner) Teil der Finanzierung erfolgt über Leistungsvereinbarungen, der Anteil der kompetitiv vergebenen Mittel steigt. Wieder hat die Europäische Integration hier den entscheidenden Anstoß gegeben, Studienpläne sind international vergleichbar, Posten werden international ausgeschrieben und auch wirklich international vergeben. Der Anteil internationaler Projekte steigt und wird wirklich kompetitiv vergeben.

Der geringe Wettbewerb an den Universitäten und ihre Introvertiertheit haben die Wirtschaftsleistung behindert und Beschäftigte gekostet. Universitäten und Wirtschaft waren stark getrennt, Doppelforschungen in Firmen und Universitäten waren nötig, wenn nicht Forschung überhaupt unterblieb, weil sie zu teuer war. Das Wettbewerbsdefizit an den Universitäten und der späte Strukturwandel der österreichischen Industrie zu einem konkurrenzfähigen europäischen Motor waren miteinander verbunden. Die Fachhochschulen, die vieles aufgebrochen haben, wurden von den Universitäten zunächst stark angefeindet, wie auch das neue Universitätsgesetz. Heute gilt es als im europäischen

Bereich vorbildlich, besonders im Vergleich zu Deutschland, wenn auch noch nicht alle Reformen umgesetzt sind und die Finanzierung – besonders die kompetitiv vergebene – knapp ist.

These 9: Bildung ist vertikal strukturiert, horizontal fehlt Wettbewerb, Leistungskontrolle

Auch die Konkurrenz innerhalb des Bildungssektors ist wichtig. Österreich hat die Konkurrenz vertikal angelegt. Es gibt private und öffentliche Schulen, allerdings mit der Folge, dass die Bildungssegregation und -vererbung gefördert und perpetuiert wird. Es gibt nach der vierten Schulstufe die Wahl zwischen höherwertigen und niedrigeren Schultypen, eine sehr frühe Entscheidung. Diese Entscheidung wird von den Einkommen und Berufen der Eltern und von den mit diesen stark korrelierten Erwartungen und Förderungen der Lehrer und Lehrerinnen dominiert. Dagegen gibt es wenig horizontale Konkurrenz. In der örtlich zuständigen Schule muss man – rechtlich oder faktisch – aufgenommen werden. Schulen sind nicht durch ein offizielles Rating vergleichbar, Qualität von Lehrern und Lernergebnisse werden nur informell oder gerüchteweise verglichen. Gute und weniger ambitionierte Lehrerinnen und Lehrer werden ähnlich bezahlt wie exzellente Pädagogen. Minimalistische Arbeitszeit auf der einen Seite und Selbstaufopferung und Exzellenz auf der anderen Seite existieren nebeneinander. Schulen sind nicht autonom sondern finanziell und personell zentralistisch geführt, Direktoren werden – zumindest teilweise – politisch bestellt. Ein kompetitives System sollte unterschiedliche Belastungen ausgleichen: Privatschulen müssen Problemfälle aufnehmen und Stipendien oder Freiplätze gewähren, öffentliche Schulen vergleichen Lernergebnisse, fördern die schwächsten Schülerinnen und Schüler einer Schule. Leistungen werden verglichen, Schwächen ausgemerzt. Gerade die immer als exzellent erkannten Schulsysteme Finnlands und Schwedens haben Elemente der horizontalen Konkurrenz. Private wie auch öffentliche Schulen haben als vorrangiges Ziel, vertikale Begabungs- und Herkunftsunterschiede auszugleichen. Die geringe horizontale Konkurrenz und die starke vertikale Segregation führen dazu, dass Österreich eine hohe Bildungsvererbung hat, einen großen regionalen Unterschied, eine große Differenz zwischen Berufswahl von Geschlechtern und schließlich auch der Einkommen.

These 10: Wettbewerbsdefizite auch im öffentlichen Sektor

Wettbewerb kann überdies auch im öffentlichen Sektor von Vorteil sein. Konkurrenz zwischen Verwaltungseinheiten, zwischen Ländern und Gemeinden, fördert die Suche nach innovativen politischen Lösungen. Benchmarking und Vergleichswettbewerbe ermöglichen aber nicht nur ein Lernen vom jeweils besten, sondern erhöhen die Transparenz des Verwaltungshandelns und stärken die demokratische Kontrolle durch die Bürger – die "Konsumenten" der Verwaltungsleistungen. Auf diese Weise sorgt der Wettbewerb für einen intensiveren Effizienzdruck und verstärkt die Suche nach kostengünstigen Lösungen und Einsparmöglichkeiten.

In Österreich werden Transparenz und Konkurrenz im öffentlichen Sektor nach wie vor sehr klein geschrieben. Von eigenen Steuerkompetenzen für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, die auch die fiskalischen Verantwortlichkeiten stärken und die Äquivalenz zwischen Leistung und Finanzierung herstellen, ist Österreich noch weit entfernt. Gerade angesichts der erheblichen finanziellen Belastungen für die Staatskassa durch die Finanzkrise und durch demographische Entwicklungen sollte über eine Stärkung des Wettbewerbs auch im öffentlichen Sektor intensiver nachgedacht werden. Auch hier können Länder wie Schweden, aber auch die Schweiz, als Vorbilder herangezogen werden.

3. Vom Gewerbeschutz zur Etablierung einer proaktiven Wettbewerbspolitik

Vorteile von intensivem Wettbewerb

Ein wettbewerbsintensives Umfeld führt zu mehr Produktion, mehr Beschäftigung und zu niedrigeren Preisen. Die Unternehmen müssen die beste vorhandene Technik nutzen und Kostenstrukturen optimieren, um nicht aus dem Markt verdrängt zu werden. Sie müssen versuchen, über technische Innovationen oder über bessere Anpassung der Produkte und Dienstleistungen an die Konsumentenwünsche eine bessere Marktposition zu erreichen, um Gewinne zu erzielen, die über den Arbeitseinsatz und die Risikoübernahme hinausgehen. Damit sind die Vorteile des Wettbewerbs für die Konsumenten und Konsumentinnen und für die Volkswirtschaft deutlich beschrieben. Für einzelne am Markt befindliche Unternehmen kann es Nachteile des Wettbewerbs geben, da der Spielraum für "Renten" (nicht leistungsbedingte Gewinne) kurzfristig geringer ist. Allerdings bringt die längerfristige Beurteilung Vorteile des Wettbewerbs auch für Unternehmen: Im Innovations- und Suchprozess werden neue Technologien und neue Marktchancen gefunden, die längerfristig eine höhere leistungsbedingte Rendite ermöglichen. Ein Innovationsvorsprung ist eine Versicherung, nicht durch Billigkonkurrenz oder neue Anbieter überrascht und aus dem Markt gedrängt zu werden.

Potenzielle Grenzen

Nicht immer ist mehr Wettbewerb gesellschaftlich optimal. In der Innovationstheorie wird eine optimale Konkurrenzintensität angenommen. Bei vollständigem Wettbewerb wird garantiert, dass niemand, der existierende Technologien oder Kostensenkungspotentiale ignoriert, am Markt bleiben kann. Zur Entwicklung neuer Produkte oder Technologien braucht man aber entweder einen unrealistisch perfekten Kapitalmarkt oder einen gewissen Gewinnpolster, um Innovation zu forcieren. Durch Innovationen gewinnen sie eine "vielleicht temporäre" Marktmacht. Wettbewerb soll allerdings so stark sein, dass die temporäre Marktmacht nicht zu einem starren, ineffizienten Dauermonopol wird. Wettbewerbspolitik hat dafür zu sorgen, dass Märkte bestreitbar bleiben und jeder die Chance hat, den Vorsprung nachzuholen und vielleicht selbst eine Innovation zu tätigen und zum Innovationsführer aufzusteigen.

In der Diskussion des Gewerbeschutzes werden letztlich wettbewerbseinschränkende Regulierungen damit begründet, dass mangelnde Qualität der Produkte nicht erkennbar ist und Firmen, die geringere Qualität anbieten, einen unfairen Vorteil gewinnen ("ruinöse" Konkurrenz). Es kann allerdings auch manchmal notwendig sein, Neueintretende zu begünstigen, wenn es „Lernkosten“ für Neuauf tretende gibt (die Durchschnittskosten sinken mit der Dauer der Existenz einer Firma). Immer ist es wichtig, unfaire Praktiken der "Platzhirsche" abzuwehren. Moderne Wettbewerbspolitik erachtet die Unterstützung junger Firmen und die Marktöffnung für wichtiger als den Schutz vor Wettbewerb.

Wettbewerb bedarf der Kontrolle. Der Zustand des vollkommenen Wettbewerbs ist für Firmen kein angenehmes Modell. In dieser Marktform sind die Gewinne gering, eigentlich genau null, weil die Preise gleich den Grenzkosten (und bei Markteintritt auch den Durchschnittskosten) sind, sodass kein Profit bleibt – abgesehen vom unternehmerischen Einsatz an Arbeitszeit und Risiko. Firmen werden daher versuchen, einzeln oder gemeinsam den Wettbewerb zu begrenzen, Neueintritte zu erschweren. Es ist Aufgabe der Wettbewerbspolitik, den Markteintritt zu ermöglichen und die Ausübung der Marktmacht durch bestehende Unternehmen zu verhindern. Da die Bekämpfung von Marktmachtmissbrauch nicht einfach ist, sollte schon das Entstehen von Monopolen kritisch gesehen werden. In der Praxis der Wettbewerbspolitik müssen Oligopole und die Ausnutzung ihrer marktbeherrschenden Stellung beobachtet werden. Das Spannungsfeld zwischen einer Gewerbepolitik, die die bestehenden Firmen begünstigt hat, und einer Wettbewerbspolitik, die den Eintritt und das Wachstum von neuen Firmen schützen und fördern soll, ist alt. Erst spät hat die Wettbewerbspolitik sich stärker für den zweiten Ansatz entschieden und die Gewerbepolitik wurde in eine KMU-Politik umgewandelt, die auch Firmengründungen begünstigt, Innovationen fördert und Regulierungen eher abbauen als aufrechterhalten will.

Reformen wurden begonnen

Die Wettbewerbspolitik ist deutlich aktiver und vorwärtsgerichtet als vor zehn Jahren. Es ist eine neue Landschaft von Institutionen entstanden: Wettbewerbskommission, Bundeswettbewerbsbehörde, Kartellgericht und Bundeskartellanwalt. Alle Institutionen leiden allerdings unter zu knappen Ressourcen im Sach- und Personalbereich, die mit dem internationalen Standard nicht mithalten können. Hier fehlt ein klares Commitment der Politik zu einer starken und unabhängigen Wettbewerbskontrolle, das sich auch in entsprechenden Dotationen der Institutionen niederschlägt. Als diesbezügliche Vorbilder können das Bundeskartellamt und die Monopolkommission in Deutschland genannt werden.

Reformen wurden vor allem in folgenden Bereichen eingeleitet:

- Die Gewerbeordnung wurde mehrmals reformiert, zuletzt 2002 in erheblichem Umfang.
- Das Insolvenzrecht wird gerade novelliert, mit dem Ziel Firmen leichter zu restrukturieren.
- Die Zahl der alternativen Betreiber in den Netzwerkindustrien wie Strom, Gas, Telekommunikation hat durch die Marktliberalisierung zugenommen, in Ansätzen auch

bei Dienstleistungen insbesondere im Güterbereich der Bahn. Die Zahl der Konkurrenten stagniert allerdings seither wieder.

Verbleibende Handlungsfelder

Dennoch wird Österreich in fast jedem internationalen Bericht zu weiteren Reformen aufgefordert und zählt sicher nicht zu den Ländern mit dem liberalsten Wettbewerbsrecht. Die wichtigsten Kritikpunkte sind:

- sektorspezifische Berufszugangsbeschränkungen bei freien Berufen; bürokratischer und finanzieller Aufwand bei vielen Betriebsgründungen;
- Preisempfehlungen bei freien Berufen, Werbebeschränkungen, Vorbehaltsaufgaben existieren weiter, teils unverbindlich, aber doch merkbar;
- die Ausbildungszeiten und die Länge der Praktika bei vielen Berufen ist eine faktische Wettbewerbsschranke;
- hoher Verwaltungsaufwand und Gründungskosten bei Kapitalgesellschaften. Die Senkung der Mindestkapitalerfordernisse bei Gründung, der Entfall des Notariatsaktes bei GesmbH-Gründung wird vorgeschlagen;
- die Regulierung der unternehmensnahen Dienstleistungen ist eine der stärksten im OECD-Raum. Dies ist besonders schwer begründbar, da diese Dienstleistungen von Unternehmen nachgefragt werden und daher das Schutzargument der Konsumenten als einer relativ uninformierten Gruppe wegefällt.

4. Volkswirtschaftliche Indikatoren für Regulierungsdichte und Wettbewerbsintensität

Regulierung bremst Wachstum (OECD)

Die OECD zeigt in vielen Studien (*Nicoletti, 2003; OECD, 2005*), dass stärkere Regulierung Wachstum und Produktivität verringert. Würde Österreich die Praxis der liberalsten Länder übernehmen, würde die Produktivität über einen Zeitraum von zehn Jahren um 0,4% angehoben werden (*Böheim, 2007*), wobei sektorspezifische Regulierungen den Großteil der Wachstumsbremse für Österreich ausmachen (75%). Eine strengere Wettbewerbspolitik zur Kontrolle von Fusionen und Einschränkung marktbeherrschender Stellung würde eine zusätzliche Dynamik bewirken. *Paterson et al. (2003)* unterstreicht die Beschäftigungsfeindlichkeit von Regulierungen bei den freien Berufen.

Pitlik et al. (2008) zeigen, dass komplexe bürokratische Regulierungen mit hohen Verwaltungskosten einher gehen. Deregulierung und Abschaffung bürokratischer Hindernisse führen nicht nur zu Kosteneinsparungen bei den Unternehmen sondern auch im Staat.

Wettbewerb verbessert gesamtwirtschaftliche Performance (Aiginger)

Aiginger (2008) stellt einen Satz von zwölf Indikatoren zur Wettbewerbsintensität zusammen. Sie stammen teilweise aus Umfragen (Managerbewertungen) – etwa über die Strenge der Wettbewerbspolitik, Marktmonopolisierungen, Zeitaufwand für Firmengründungen, Häufigkeit von Subventionen – teilweise nutzen sie statistische Kriterien wie Gewinnhöhe und -persistenz, Marktoffenheit im Sinne von Import- und Exportquote. Im Schnitt der Indikatoren liegt Österreich hinsichtlich der Intensität des Wettbewerbs an 11. Stelle unter 29 Ländern, was für ein Land mit einer Top-Einkommenssituation nicht gerade vorbildlich ist; südeuropäische und zentraleuropäische Länder besetzten fast geschlossen die Ränge ab der Mitte. Besonders schlecht schneidet Österreich bei der Höhe der Subventionen ab, beim Aufwand (finanziell und zeitmäßig) für Betriebsgründungen, sowie bei der Bewertung der Gesetzgebung und der Effektivität der Wettbewerbsbehörde.

Die Intensität des Wettbewerbs korreliert mit bzw. bestimmt die ökonomische Performance eines Landes. Der Erfolg einer Wirtschaft wird in erheblichem Umfang neben Wachstum auch an Hand von Beschäftigung und Einkommensverteilung gemessen. Alle Wettbewerbsindikatoren sind mit der ökonomischen Performance positiv korreliert, wenn auch nicht alle Beziehungen statistisch signifikant sind. Der zusammenfassende Index für die Wettbewerbsintensität ist mit dem Wirtschaftserfolg hoch und signifikant korreliert. Und mehr noch, wenn man den Index in eine kombinierte Erklärung der wirtschaftlichen Performance einbringt, ist Konkurrenzintensität neben Forschung und physischen Investitionen ein entscheidender Erklärungsfaktor für die Unterschiede in den wirtschaftlichen Erfolgen von Ländern. Der Wettbewerbsindikator reduziert etwas den Erklärungsgrad von Innovationen; Dies zeigt, dass Wettbewerb und Innovationen **zusammen** den wirtschaftlichen Erfolg bestimmen. Interessanterweise ist der Zusammenhang von Wettbewerbsintensität mit dem komplexen Erfolgsmaß "Performance" enger als für wirtschaftliches Wachstum.

Nach Ländergruppen zeigt sich, dass erwartungsgemäß die liberaleren angloamerikanischen Länder eine hohe Wettbewerbsintensität haben, aber auch die Länder des skandinavischen Modells. Dänemark ist überhaupt das Land mit der zweitstärksten Wettbewerbsintensität (nach Australien). Es schafft also seine hervorragende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch Kombination eines wettbewerbsfähigen Sozialmodells mit überdurchschnittlicher Innovation und intensivem Wettbewerb.

Die Studie untermauert die Möglichkeit, durch eine höhere Wettbewerbsintensität wirtschaftliche Erfolge zu erzielen. Die empfohlene wirtschaftspolitische Strategie ist breiter als der Deregulierungsansatz der OECD, und Erfolge werden nicht nur am Wachstum von Produktion oder Produktivität gemessen, sondern auch an der Beschäftigungsdynamik und wirtschaftlichen Gleichheit.

Fehlende Wettbewerbsgesinnung (WIFO-Weißbuch, Böheim)

Im WIFO-Weißbuch für Wachstum und Beschäftigung wird die Rolle der Wettbewerbspolitik als eines von 11 Strategieelementen betont, mit deren Hilfe Wachstum und Beschäftigung in Österreich erhöht werden kann. Dieses Strategieelement wurde zu jenem Kapitel im Weißbuch, das zwei Jahre nach seinem Erscheinen die geringste Beachtung gefunden hat. 2008 änderte sich das vorübergehend als die Inflationsrate 4% erreichte und preisstabilisierende Politikansätze gesucht wurden. Studien im Auftrag der Wettbewerbskommission und des BMWA zeigten (*Baumgartner, 2008A,B*), dass die heimische Komponente des Preisauftriebs gerade in den Sektoren Energie, Nahrungsmittel und Medikamente besonders stark war, Sektoren, bei denen die Wettbewerbsintensität als gering eingeschätzt wird. Die Regulierungsbehörde wie auch das zuständige Bundesministerium bestellte Gutachten über Ausmaß und Ursachen des Preisauftriebes, die Wettbewerbsbehörde verlangte Auskünfte von Firmen und Handelsketten. Mit dem Abflachen der Inflation verlor sich das Interesse an Wettbewerbspolitik wieder. Vorschläge, wie etwa die Konkurrenz im Bereich der nicht rezeptpflichtigen Medikamente (OTC-Präparate) zu intensivieren (hier gibt es Preisregelung über die gesamte Wertschöpfungskette vom Fabrikpreis bis zum Apothekentarif) und Abgabe der nicht rezeptpflichtigen Medikamente in Drogerien und Supermärkten wurden nicht aufgegriffen. An Stelle dessen wurde die Mehrwertsteuer für Medikamente gesenkt.

Eine zentrale Aussage des Weißbuches ist, dass in Österreich eine konsistente Wettbewerbsstrategie fehlt⁴. Dies ist auch die logische Folge des Fehlens einer ausgeprägten Wettbewerbsgesinnung. Eine Wettbewerbsstrategie sollte die Bedeutung von Wettbewerb (und auch seine Grenzen), unabhängig von Anlassfällen und mit einem Blick nach vorne, versuchen. Sie sollte Wettbewerb, Mobilität, Betriebsgründungen in allen Bereichen der Wirtschaft durchsetzen und nicht auf Anlassfälle warten oder darauf, dass Europäische Gesetze und Urteile, sowie internationale Integration und Globalisierung indirekt die Intensität des Wettbewerbs erhöhen. Der Vorteil von Wettbewerb auch in der Forschung, in der Ausbildung und Weiterbildung, bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen, Verkehr, Daseinsvorsorge sollte analysiert werden, natürlich auch die Grenzen, die möglichen Nachteile und die nötige Begleitung durch die Politik (z. B. in Kultur und Gesundheitssystem). Die Stärkung der Wettbewerbsgesinnung beginnt im Ausbildungssystem (Schulen, Berufsbilder, Entrepreneurship). Sie setzt sich in der Berufsberatung, im Arbeitsmarktservice, bei der Weiterbildung fort.

⁴ Das Strategieelement Intensivierung des Wettbewerbs hat im Weißbuch vier Säulen: (i) Etablierung einer wettbewerbsfreundlichen Grundstimmung, (ii) Stärkung der Institutionen der Wettbewerbspolitik, (iii) Forcierung von Gründungen, (iv) Schnittstelle Wettbewerb und Innovation.

5. Reformen und verbleibender Handlungsbedarf

Die derzeitigen Institutionen der Wettbewerbspolitik sind kompliziert, nur historisch zu verstehen, durch tatsächliche oder vermeintliche Rechtsfragen überlagert. Die Behörden der Wettbewerbspolitik haben weder das Prestige noch die finanziellen und personellen Ressourcen wie in anderen Ländern. *Böheim* (2008A) sieht drei Reformoptionen:

- Da der Nachweis eines Marktmachtmissbrauchs durch marktbeherrschende Unternehmen durch die Wettbewerbsbehörde mit ihren beschränkten Ermittlungsbefugnissen kaum zu führen ist, sollte die Beweislast umgekehrt werden: marktbeherrschende Firmen müssten zeigen, dass sie die Marktmacht nicht missbraucht haben.
- Eine umfassende Wettbewerbsbehörde sollte geschaffen werden, Der derzeitige Bundeskartellanwalt könnte in die Wettbewerbsbehörde integriert werden, die Bundeswettbewerbsbehörde übernimmt die Entscheidung erster Instanz (bisher Entscheidungsaufbereitung, dann Entscheidung durch Kartellgericht). Wenn Unternehmen ihrer Auskunftspflicht nicht entsprechen, wird die Behörde nicht "auf den Rechtsweg verwiesen" sondern kann Strafen erlassen.
- Die Wettbewerbskommission, die in Einzelfällen und mit beschränkten Ressourcen den Wirtschaftsminister und die Wettbewerbsbehörde berät und in Fusionsfällen der Bundeswettbewerbsbehörde eine Empfehlungen geben kann, sollte in ein unabhängiges Expertengremium umgebaut werden, das nicht anlassbezogenen Stellungnahmen abgibt, sondern vorausschauend Schwächen in der Wettbewerbsintensität von Sektoren analysiert und Reformvorschläge macht.

Freie Berufe

Sowohl die Zugangsregulierung wie auch die Verhaltensregulierung in allen "Freien Berufen" sind im internationalen Vergleich sehr restriktiv. Die Palette der Wettbewerbsbeschränkungen reicht dabei von in Honorarordnungen "versteckten" Preisempfehlungen (z. B. bei Notaren, Anwälten und Immobilienmaklern) über Werbe- und Zugangsbeschränkungen bis zu Vorbehaltsaufgaben (z. B. dürfen nur Notare Verlassenschaften abhandeln); das bringt ihnen ein komfortables Grundeinkommen zur Deckung der Fixkosten und einen Wettbewerbsvorteil in der Konkurrenz mit Anwälten bei anderen rechtsberatenden Geschäften, die keiner Vertretung vor Gericht bedürfen (z. B. Liegenschaftskäufe; Vertragserrichtungen, etc.) sowie Vorschriften über zulässige Unternehmensformen und die berufsübergreifende Zusammenarbeit (*Böheim, 2007; Paterson et al., 2003*). Wenn Wettbewerb bei den freien Berufen weiter substantiell anderen Regeln unterliegen soll, so wäre es sinnvoll, für jede Berufsgruppe alle drei Jahre rollierend Marktanalysen durchzuführen, um die richtige Balance zwischen notwendiger Qualitätssicherung und freiem Zugang und innovativen Veränderungen zu finden.

Proaktive Wettbewerbspolitik: Best Practice Dänemark

Letztlich kann Wettbewerb und Konkurrenz nicht nur durch Aufgreifen von Einzelfällen des Machtmissbrauchs gefördert werden, sondern bedarf einer proaktiven vorausschauenden Analyse. Best Practice einer vorausschauenden Wettbewerbspolitik ist Dänemark. Die dänische Wettbewerbsbehörde identifiziert auf Basis von Indikatoren Problemsektoren und hat die politische Vorgabe die Zahl der Sektoren mit geringer Wettbewerbsintensität bis 2010 zu halbieren (von 64 im Jahr 2002 auf 32). Dies setzt die Erhebung von Daten voraus, die allerdings oft prinzipiell durch die Statistik Austria erhoben, allerdings der Analyse nicht zugänglich sind. Böheim (2008A/B) nennt unter anderem den Anteil der vier größten Unternehmen am Umsatz, (Konzentration), Neugründungen von Betrieben, Schwankungen der Marktanteile (Mobilität), Überzahlungen (überdurchschnittliches Lohnniveau), überdurchschnittliche Gewinne, Preisniveauunterschied zum Euroraum.

Es ist Böheim zuzustimmen, dass für die Branchen, für die es Anzeichen geringer Wettbewerbsintensität gibt, nach dänischem Vorbild Marktanalysen durchzuführen sind. Die Indikatoren sind mit Sonderauftrag an Statistik Austria (oder durch gesetzlichen Auftrag!) verfügbar zu machen, die Sektoren, in denen die Inflation 2008 höher war als im Ausland, würden nach diesen Kriterien wahrscheinlich vorweg als Problemsektoren aufscheinen.

6. Wettbewerbspolitik in und nach der Finanzkrise

Die Wirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die Intensität des Wettbewerbs und auf das Spannungsfeld zwischen konkurrenzstärkender Wettbewerbspolitik und abschottender, restriktiver Eingriffe des Staates zugunsten großer Firmen und nationaler Interessen ist noch nicht voll abzuschätzen. Die Bedeutung des Staates nimmt in dieser Periode zu, weil Marktversagen (insbesondere asymmetrische Information) ausgeglichen werden muss. Da nunmehr die Deregulierung der vergangenen Jahre und Jahrzehnte für die Finanz- und Wirtschaftskrise verantwortlich gemacht wird, ist es wichtig, die Instrumente sowohl für (passives) Marktversagen als auch für (aktiven) Marktmissbrauch zu schärfen. Bei allen Staatseingriffen besteht derzeit die Gefahr, dass im Bereich der systemischen Risiken Moral Hazard stark zunimmt: Allen Beteiligten wird nun demonstriert, dass sie sich auch bei Marktmissbrauch und Betrug auf die Hilfe des Staates verlassen können.

Quantitative und qualitative Regulierungsdefizite im Finanzsektor

Die Krise hat einerseits eklatante Mängel in Quantität und Qualität der Regulierung gezeigt. In den Bereich der Wettbewerbspolitik fällt die kritiklose Hinnahme von Fusionen und marktbeherrschender Stellung bei Kreditgebern, Investmentbanken, Versicherungen und Rating-Agenturen. In den Bereich der Finanzmarktaufsicht fällt das Problem der nationalen Orientierung, der Nicht-Erkennung der Überschuldung der Banken, des Nicht-Handelns beim Entstehen von Produkten mit unerkennbaren Risiken, der Gründung von Subfirmen, die unter Einfluss der Banken stehen, aber deren Kredite nicht den Mindestreserven und

Unterlegungsvorschriften entsprochen haben und der Verstärkung von konjunkturellen und systemischen Risiken gerade durch die Regulierung (Basel 2).

In den letzten Jahren ist die internationale Wettbewerbspolitik immer mehr von strukturellen Kriterien (Marktanteil, Konzentration) zu Fallentscheidungen übergegangen, die die Vorteile von Fusionen und Konglomeraten (Economies of Scale und Economies of Scope) gegen Effizienzgewinne abwägen. Dies galt zunächst für amerikanische Behörden, dann auch für europäische. In Europa konzentriert sich die europäische Wettbewerbsbehörde auf transnationale Fälle und überlässt nationale Wettbewerbsvergehen weitgehend den nationalen Behörden. Fusionen werden auf europäischer Ebene praktisch nie abgelehnt. Ebenso ist in Österreich keine Fusion in den letzten zehn Jahren untersagt worden, selbst beim Kauf aller Nachrichtenmagazine durch eine Gesellschaft sind nur Durchführungsbedingungen, aber keine strukturellen Auflagen erteilt worden, und beim Kauf von Adeg durch den Rewe-Konzern nur unwesentliche Desinvestitionen (Verkauf von ein paar "kritischen" Filialen, wo der Marktanteil auf Bezirksebene zu groß geworden wäre) verlangt worden (von der europäischen Wettbewerbsbehörde); der Fall wurde nach Brüssel "abgeschoben", obwohl eine realistische Chance bestanden hätte, ihn zur Entscheidung nach Österreich zurückzuholen, da der Fall ausschließlich den österreichischen Markt betroffen hat. Das Verschmelzen von Banken zu europäischen Konzernen und jenes im Bereich der Luftfahrt werden meist mit geringen Auflagen "durchgewunken". Auf internationaler Ebene, um Effizienzgewinne zu erzielen und Verluste zu beseitigen, auf nationaler Ebene, weil nationale Champions als Ausgangspunkt für internationale Konkurrenzstärke gesehen werden.

Too big to fail

In der Finanzkrise ist eine kritische Diskussion aufgekommen, ob es nicht sinnvolle Obergrenzen für Unternehmensgrößen gibt. Wenn es Aufgabe der Regierungen ist, systemrelevante Spieler zu retten, dann dürfen sie nicht zu groß sein, um ex ante von den Regulierungsbehörden reguliert zu werden und ex post von den Regierungen gerettet zu werden. Diese Diskussion hat erst begonnen, aber eine kritische Einstellung zu übergroßen Banken ist unüberhörbar. Gleichzeitig findet allerdings eher eine weitere Konzentration statt, indem – auch mit Regierungsunterstützung – gewinn- oder liquiditätsstarke Banken einige Verlustträger übernehmen. Die Diskussion hat noch nicht auf den Realsektor übergegriffen, doch stellt sich auch hier das Problem, dass manche Firmen so groß sind, dass sie in einer Zeit, wo sich die Arbeitslosenquote in Europa und in den USA der 10% Grenze nähert, gerettet werden müssen. Die hohen Subventionen und Garantien an Opel sind ein Vorgeschmack, ebenso die staatlichen Fördertöpfe in Frankreich.

Die Krise wird dazu führen, dass Fusionen – auch solche mit transnationalem Charakter – kritischer gesehen werden. Im Mittelpunkt der wettbewerbspolitischen Betrachtung stand die Frage, ob es in einem Land genügend Produzenten/Anbieter gab, sodass fünf multinationale Unternehmen, die in einem Land Finanzdienstleistungen angeboten haben, vielleicht in

Konkurrenz mit einigen kleineren nationalen Anbietern ausreichend für einen intensiven Wettbewerb waren (und mehr Konkurrenz als früher in abgeschotteten Märkten üblich war). Nach der Liberalisierung der Finanzmärkte und der Globalisierung der Firmen tritt die Frage in den Vordergrund, erstens, ob die Anbieter nicht so groß sind, dass sie im Problemfall von "ihrer" Regierung nicht gerettet werden können. Es ergibt sich zweitens die Frage, wie die Rettung stattfindet, wenn die Zentrale in einem Land, ein wesentlicher Teil der Geschäftstätigkeit in einem anderen Land stattfindet. Wahrscheinlich führt diese neue Problemlage zum Ergebnis, dass sowohl Größe wie auch Multinationalität kritischer gesehen werden. Das wäre allerdings teilweise ein Rückschritt, da beide Dimensionen oft – wenn auch nicht immer – Effizienzvorteile haben, Marktchancen besser nutzen können (Risikoausgleich, Economies of Scope). Die Globalisierung der Finanzmärkte hat neben der Unsicherheit und dem höheren Krisenpotenzial auch zu niedrigen Finanzierungskosten geführt, hohes Wachstum ohne Inflationsgefahr ermöglicht, den Aufholprozess der Schwellenländer gefördert und zum Wachstum der Weltwirtschaft um 25% (2002 bis 2007) beigetragen. Sinnvoller wären Lösungen, die die beweisbaren Vorteile der Größe aufrechterhalten, das Risiko aber einschränken: Dazu zählen höhere und komplettere Kapitalhinterlegungsvorschriften, ein Konkursrecht, in dem die Kreditgeber einspringen müssen, nicht der Staat, das Verbot von Transaktionen außerhalb der Bilanz, die Verpflichtung, einen Teil der generierten Risiken zu behalten. Die Errichtung von Instanzen, die systemische Risiken beleuchten und die Regulierung internationalisieren. Die Internationalisierung oder wenigstens Europäisierung aller Maßnahmen – auch der Exit-Strategien nach den Feuerwehrmaßnahmen – ist ein besonders wichtiger Punkt.

Allerdings bleibt ein Effekt der Finanzkrise dort bestehen, wo der Staat eingegriffen hat als Eigentümer oder mit Staatskapital, das an bestimmte Bedingungen geknüpft ist. Die Ausübung der Eigentumsrechte durch eine Regierung oder die Bedingungen, an die die "Rekapitalisierung" von Banken gebunden werden, haben sicher einen stärkeren nationalen Charakter und schränken potenziell den Wettbewerb ein.

Der Tendenz der kritischeren Betrachtung der Größe steht die Tendenz entgegen, dass erfolgreichere Betriebe in Schwierigkeiten geratene Betriebe aufkaufen (und dabei staatliche Unterstützung erfahren). Damit steigt einmal die Betriebsgröße, Auflagen zur Deinvestition (Verkauf von Firmenteilen) sind nicht im kurzfristigen staatlichen Interesse und werden die Auflagen der Wettbewerbsbehörde behindern.

Subventionen und Unterstützungselemente reichen weit über die Banken hinaus, auch Industriekredite wurden garantiert, Versuche, nationale Champions zu unterstützen, gibt es in fast allen Ländern (besonders Frankreich). Es ist zu erwarten, dass in der Spätphase der Krise und besonders nach Vorliegen der Bilanzen 2009 eine Reihe von größeren und kleineren Betrieben Liquiditäts- oder sogar Solvenzprobleme bekommt und dann in allen Ländern Eingriffe zugunsten der eigenen Betriebe stattfinden.

Begünstigung nationaler Champions/neuer Protektionismus

Das leitet über zur Diskussion, ob es eine sinnvolle Industriepolitik ist, das Entstehen nationaler Firmen zu fördern. Prinzipiell gibt es viele erfolglose und nur wenige erfolgreiche Beispiele. Tendenziell überwiegt das Ergebnis, Cluster zu fördern, doch solche nicht zu sehr von einer Firma abhängig zu machen. Mit höherer regionaler Arbeitslosigkeit besteht die Gefahr, dass es sich eher um vor dem Wettbewerb zu schützende, reife, wenig dynamische Cluster handeln wird als um vorausblickende, zukunftsorientierte, die an neuen Technologien arbeiten und mit Universitäten kooperieren.

Protektionismus in großem Ausmaß ist in der derzeitigen Krise weitgehend vermieden worden, allerdings gibt es Ansätze, die nicht zu unterschätzen sind. Die Aufgabe, nicht nur internationaler Wettbewerbsbehörden sondern auch nationaler, bei der Beurteilung von Subventionen und Ausschreibungsverfahren zu tätig zu werden, ist zu verstärken.

7. Zusammenfassung

Die Intensität des Wettbewerbs steht "nicht hoch im Kurs" auf der wirtschaftspolitischen Agenda in Österreich. Österreich teilt diese Unterschätzung der Bedeutung von Wettbewerb für Einkommen und Wohlfahrt mit vielen kleinen Ländern, aber auch mit Frankreich und Italien. Historisch wurden oft bestehende Firmen vor zu viel Konkurrenz sowohl aus dem Inland wie auch aus dem Ausland geschützt, besonders auch nach Wirtschaftskrisen wie 1873 und 1929/1932. In einem kleinen Land mit wenigen Firmenzentralen versucht die Wirtschaftspolitik bis weit in die Neunzigerjahre, das Entstehen von großen internationalen Firmen zu forcieren und kleine "heimische" Firmen vor übermächtiger Konkurrenz zu schützen. Nach der Integration in die Europäische Union und der Öffnung der Grenzen ist Österreich nun eine offene Volkswirtschaft und hat von dieser doppelten Öffnung profitiert: Das frühere hohe Handelsbilanzdefizit ist weggeschmolzen, die Leistungsbilanz ist hoch aktiv, Österreich ist einer der größten Investoren in Zentral-, Ost- und Südeuropa. Die Wirtschaftsleistung (das reale BIP) Österreichs wächst mittelfristig schneller als in Deutschland und den westeuropäischen Ländern.

Analysen der OECD ergeben für Österreich Liberalisierungsdefizite vor allem im Dienstleistungsbereich. Ohne sie könnte die gesamtwirtschaftliche Produktivität mittelfristig bis langfristig um 0,4% pro Jahr rascher wachsen.

Das WIFO hat die Wettbewerbsintensität Österreichs nach einem weiteren Ansatz einem internationalen Vergleich unterzogen. Dazu wurden zwölf Indikatoren verwendet, die teilweise aus qualitativen Einschätzungen von Managern stammen, teilweise aus Daten über Zeit und Kosten von Betriebsgründungen, Häufigkeit von Förderungen und Subventionen, Höhe und Persistenz von Gewinnen und Höhe der Export- und Importströme. Österreich liegt nach diesen Indikatoren an 11. Stelle von 29 Ländern. Diese Position ist für ein Land mit einer Top-Einkommensposition nicht gerade vorbildlich, süd- und zentraleuropäische Länder besetzten fast geschlossen die Ränge ab der Mitte. Besonders schlecht schneidet Österreich

in Managerbefragungen bei der Höhe der Subventionen ab, beim Aufwand (finanziell und zeitmäßig) für Betriebsgründungen, sowie bei der Bewertung der Gesetzgebung und der Behörden der Wettbewerbsbehörde. Querschnittvergleiche zeigen, dass Länder mit höherer Wettbewerbsintensität bessere wirtschaftliche Erfolge haben. Die Erfolge (Performance) werden an einem breiteren Bündel von Zielen gemessen, u.a. Wachstum, Beschäftigung und Einkommensverteilung. Spitzenreiter in der Wettbewerbsintensität in Europa ist Dänemark, das seine exzellente Position in Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Ökologie der Kombination von Investitionsanstrengungen, aktivierender Sozialpolitik und hoher Wettbewerbsintensität verdankt.

Die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb haben sich in den letzten 20 Jahren entscheidend geändert. Der größte Druck für rechtliche Veränderungen ging von der europäischen Ebene aus. Die faktische Intensität des Wettbewerbs wurde durch den internationalen Wettbewerb durch die EU-Mitgliedschaft, die Ostöffnung und die Globalisierung erzielt.

Das Wettbewerbsrecht hat sich gewandelt - vom Schutzgedanken für bestehende Betriebe zur Forcierung eines fairen, offenen Wettbewerbs. Betriebsgründungen wurden erleichtert, die Regulierung hat sich in Richtung bestimmter sektoraler Wettbewerbsbehörden (Strom, Verkehr, Finanz etc.) verschoben. An die Stelle der Gewerbepolitik i.e.S. trat immer mehr eine aktive, gründungsfreundliche Politik für Klein- und Mittelbetriebe, die für einen großen Teil der Beschäftigung, aber auch der Innovationen und Dienstleistungen verantwortlich sind und eine symbiotische Ergänzung zu nationalen und internationalen Großbetrieben darstellen.

Die Institutionen der Wettbewerbspolitik wurden ebenfalls reformiert, sie entfalten aber nicht immer ihre volle Wirksamkeit und sind nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet; sie sind aber auch nicht optimal positioniert und deshalb auch nicht besonders wirksam. Fusionen werden in Österreich so gut wie nie abgelehnt, Bedingungen werden eher von der europäischen Ebene denn von Österreich vorgegeben (Fluglinie, Einzelhandel). Kartellstrafen und Marktmissbrauch werden nur vereinzelt national, primär aber europäisch verhängt bzw. festgestellt.

Dies hat nicht nur mit der Gestaltung der Institutionen zu tun, sondern beginnt mit einer fehlenden Wettbewerbsgesinnung in Österreich. Die Bedeutung des Wettbewerbs für Arbeitsplätze und Innovationen wird nicht genügend erkannt. Es gibt keine vorwärtsgerichtete Wettbewerbspolitik, die ohne direkten Bezug zu einem Anlassfall Wettbewerbschwächen ortet und behebt. Gründungen sind noch immer teuer und zeitaufwendig, die Reform des Venture Capital Marktes zur Forcierung innovativer Gründungen vollzieht sich langsam, Firmen wachsen nach ihrer Gründung langsam (Fehlen rasch wachsender Gazellen). Die Inflation im Jahr 2008 war - wenig überraschend - in Österreich in jenen Sektoren höher, in denen der Wettbewerb schwächer ist (Energie, Nahrungsmittel, Arzneimittel). Nach Abflachen der Inflation haben auch die Maßnahmen zur Forcierung des Wettbewerbs wieder an Dynamik verloren.

Wettbewerbselemente fehlen auch im Universitätssystem und an den Schulen. Hier gibt es mehr vertikale Differenzierung als horizontale Leistungsmessung.

Die Wirtschaftskrise wird die Frage nach der Intensität des Wettbewerbs, nach der Regulierung von Sektoren und dem Eingreifen zugunsten nationaler Firmen neu stellen. Eine Verschärfung der Gewerbeordnung wird diesmal zum Unterschied zu den Krisen 1873 und 1929/1932 unterbleiben, eher sollten die Chancen zusätzlicher Arbeitsplätze durch weitere Liberalisierung bei den Freien Berufen genutzt werden. Fusionen und Größe werden im Gefolge der Krise kritischer betrachtet werden ("too big to fail" wird zu einem Problem der Wirtschaftspolitik). Andererseits sind gerade in der Krise kränkelnde Betriebe von erfolgreicheren übernommen worden. Die fehlende Konkurrenz in manchen Sektoren - wie bei Rating Agenturen - und ihre Wirkung wurde deutlich, ebenso wie die Versuche, zwecks Erzielung höherer Renditen zu große Risiken einzugehen oder mit unrealistischen Dividenden kurzfristige Wettbewerbsvorteile zu erzielen. In der Exit-Strategie sollte eine wettbewerbsfreundliche, zukunftsorientierte Rahmenrichtlinie erstellt werden, protektionistische Maßnahmen und Subventionen vermieden werden, die Regulierungs- und Wettbewerbsaufsicht internationaler abgestimmt werden.

Österreich hat in der Wettbewerbspolitik i.w.S. bisher im Zweifel mehr den Schutz der Wettbewerber gesucht als den Schutz des Wettbewerbs und die Chancen, die aus stärkerem Wettbewerb entstehen. Dies hat Wachstum und Beschäftigung gekostet. Und Abschottungen und Wettbewerbsbeschränkungen werden im integrierten Europa und in der globalisierten Welt immer schwieriger und ineffizienter. Schutz vor Wettbewerb reduziert besonders die Chancen der Jugend und von jungen Unternehmern und Arbeitnehmern. Aufgabe der Politik ist es, Personen und Firmen zu Veränderungen zu befähigen und die Fairness des Wettbewerbs zu garantieren. Ausbildungsschwächen und temporäre Beschäftigungsprobleme wirtschaftspolitisch offensiv zu lösen, immer mit Blick auf künftige Chancen und Stärken. Die Krise darf nicht dazu führen, bestehende Strukturen zu perpetuieren, sondern soll genutzt werden, zukünftige Bedürfnisse früh aufzuspüren.

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, in Gugler, K., Yurtoglu, B. (eds.), *The Economics of Corporate Governance and Mergers*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2008, pp. 317-348.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., (Projektleitung und Koordination), *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO, Wien, 2006.
- Baumgartner, J. (2008A), *Die Preistransmission entlang der Wertschöpfungskette in Österreich für ausgewählte Produktgruppen*, WIFO, Wien, 2008.
- Baumgartner, J. (2008B), "Statistische Zerlegung produktspezifischer Inflationsraten in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 2008, 81(9), S. 677-691, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33662&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., *WIFO-Weißbuch: Wettbewerb und Regulierung*, *WIFO-Monatsberichte* 3/2007, S. 219-232.
- Böheim, M. (2008A), *Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich*, *WIFO-Monatsberichte* 6/2008, S. 449-459.
- Böheim, M. (2008B), *Zur Rolle der Wettbewerbspolitik in der Inflationsbekämpfung*, *WIFO-Monatsberichte* 9/2008, S. 693-706.
- Gugler, K., Mueller, D.C., Yurtoglu, B. B., Zulehner, Ch., "The Effects of Mergers: An International Comparison", *International Journal of Industrial Organization*, 2003, 21(5), S. 625-653.
- Hayek, F. A., *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Tübingen, 1968.
- Janger, J., "Nationale Lissabon-Reformprogramme: Ideen für die österreichische Wirtschaftspolitik", *OeNB, Geldpolitik & Wirtschaft*, 2006, (Q2/06), S. 49-71.
- Nicoletti, G., Bassanini, A., Ernst, E., Jean, S., Santiago, P., Swaim, P., "Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2001, (312).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2003, (347).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., "Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD", *OECD Economics Department, Working Papers*, 2005, (460).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Boylaud, O., "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2000, (226).
- OECD, *Economic Survey Austria 2003*, Paris, 2003.
- OECD, *Economic Survey Austria 2005*, Paris, 2005.
- 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. (WIFO), Pasterniak, A., Kostal, T. (WU), *Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich*, *WIFO-Monographien*, 11/2008.
- Tichy, G., "What Do We Know About the Success and Failure of Mergers", *Journal of Industry, Competition & Trade*, 2001, 1(4), S. 347-394.
- Wejwoda, K., "Die Stellung der Wettbewerbskommission im österreichischen Kartellrechtsvollzug – Gedanken zu einer Weiterentwicklung", in Thanner, Th., Matousek, P., Müller, E. (Hrsg.) *Österreichisches Kartellrechtsjahrbuch 2008*, Wien, 2008.

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

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

Kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37182&typeid=8&display_mode=2