

## ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Bundesministerium  
für Verkehr,  
Innovation und Technologie



Bundesministerium für  
Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft



ÖSTERREICHISCHE NATIONALBANK  
EUROSYSTEM



HANNES  
ANDROSCH  
STIFTUNG

bei der  
ÖSTERREICHISCHEN AKADEMIE  
DER WISSENSCHAFTEN

### Österreich 2025:

### Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung

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

Wissenschaftliche Assistenz: Alexandros Charos,  
Anna Strauss (WIFO)

# Österreich 2025: Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung

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

Oktober 2016

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsuniversität Wien

Begutachtung: Heinz Handler, Gunther Tichy (WIFO) • Wissenschaftliche Assistenz: Alexandros Charos, Anna Strauss (WIFO)

## Inhalt

Der durch überschießende Regulierung und Bürokratie verursachte Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass. Durch Intensivierung des Wettbewerbes 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 (de-)regulierungspolitische Maßnahmen notwendig. Der Spielraum für eine wachstumsfördernde Wettbewerbs- und Regulierungspolitik ist in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden.

**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.**

Rückfragen: [Michael.Boeheim@wifo.ac.at](mailto:Michael.Boeheim@wifo.ac.at), [Alexandros.Charos@wifo.ac.at](mailto:Alexandros.Charos@wifo.ac.at), [Anna.Strauss@wifo.ac.at](mailto:Anna.Strauss@wifo.ac.at)

2016/306/SOe/WIFO-Projektnummer: 3515

© 2016 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsuniversität Wien

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • <http://www.wifo.ac.at/> • Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 40,00 € • Download 32,00 €: <http://www.wifo.ac.at/wwa/pubid/59068>

# Österreich 2025 - Teilprojekt Nr. 3a

## „Wettbewerb, Regulierung und Bürokratie“

Michael Böheim – Eva Pichler

GA: Heinz Handler, Hans Pitlik, Gunther Tichy

WA: Alexandros Charos, Anna Strauss

**JEL-No: L40, L43, L44, L50, L51, O40**

### Abstracts

---

*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 (de)regulierungspolitische Maßnahmen notwendig. Der Spielraum für eine wachstumsfördernde Wettbewerbs- und Regulierungspolitik ist in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden.*

*A lack of competition due to "regulatory and bureaucratic overkill" has resulted in a bottleneck in economic growth in Austria. An intensification of competition as well as a reduction of overshooting 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.*

---

## Inhalt

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>iii</b>
<b>Executive Summary .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>8</b>
1.1 Hintergrund .....	8
1.2 Wettbewerb und Innovation als Wachstumstreiber .....	8
<b>2. Wettbewerbsökonomische Analyse .....</b>	<b>10</b>
2.1 Wettbewerbsintensität der österreichischen Wirtschaft .....	10
2.2 Überschießende Regulierung, ausuferende Bürokratie, mangelnder Wettbewerb und orientierungslose Wettbewerbspolitik als Wachstumsbremsen .....	12
2.3 Anreizinkompatible Subventionen .....	18
2.4 Öffentliches Eigentum ohne strategische Vision .....	19
<b>3. Innovationsorientierte Wettbewerbs- und Regulierungspolitik .....</b>	<b>22</b>
3.1. Wettbewerbsintensivierung .....	22
3.2 Deregulierung und Entbürokratisierung .....	22
3.3 Privatisierung .....	25
<b>4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>27</b>
4.1 Bausteine einer innovations- und wachstumsfördernden Wettbewerbs- und Regulierungspolitik .....	27
4.2 Wettbewerbspolitische Gesamtstrategie .....	27
4.3 Intelligente Regulierung .....	28
4.4 Entlastung der unternehmerischen Tätigkeit von regulatorischen und bürokratischen Belastungen .....	29
4.5 Belebung des Wettbewerbs in den freien Berufen .....	31
4.6 Durchforstung des Subventionsdschungels .....	32
4.7 Strategische Vision für öffentliches Eigentum .....	34
<b>5. Maßnahmenkatalog.....</b>	<b>36</b>
<b>Referenzen.....</b>	<b>39</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gewinnaufschläge nach Sektoren im internationalen Vergleich (Ø 1995 - 2010)	10
Abbildung 2: OECD-Bewertung der Effektivität der Wettbewerbspolitik in Österreich (2003)	13
Abbildung 3: Bewertung der Effektivität der Wettbewerbspolitik in Österreich (2013)	14
Abbildung 4: Zusammenwirken der wettbewerbspolitischen Institutionen am Beispiel der Fusionskontrolle	15
Abbildung 5: Berufsfeldspezifische Regulierung in der EU	16
Abbildung 6: Subventionsquoten (in % des BIP)	18
Abbildung 7: Größe des öffentlichen Unternehmenssektors im internationalen Vergleich	20
Abbildung 8: Hebel zur Intensivierung des Wettbewerbs	22
Abbildung 9: OECD-Produktmarktregulierungsindikator (1998 – 2013)	23
Abbildung 10: Detailelemente der OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren (2013)	24

## **Executive Summary**

### **Überwindung des Wachstumsengpasses durch Wettbewerbsintensivierung**

Der Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen substantiellen Wachstumsengpass. Durch eine weitergehende Intensivierung des Wettbewerbs sind substantielle positive Effekte auf Innovationstätigkeit und Wachstum zu erwarten. In Ergänzung zu Maßnahmen auf der EU-Ebene sind in Österreich jedenfalls auch eigenständige wettbewerbs- und regulierungspolitische Schritte sinnvoll, möglich und notwendig. Aufgrund der Versäumnisse in der Vergangenheit ist der Spielraum für eine innovations- und wachstumsfördernde Wettbewerbspolitik auf nationaler Ebene in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden.

Die *wichtigste* wirtschaftspolitische Aufgabe des Staats besteht – in der ökonomischen Literatur weitestgehend unbestritten – in der Schaffung von Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte. Dieses Ziel ist am besten durch eine konsequente Ordnungspolitik und eine strenge international koordinierte Wettbewerbspolitik sowie durch "intelligente Regulierung" und Entbürokratisierung zu erreichen.

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 – quer durch die politischen Parteien – äußerst 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 – mehr volens als nolens – mehr oder weniger wirkungslos bleiben bzw. sogar kontraproduktiv wirken können.

### **Durchforsten des „Regulierungs- und Bürokratiedschungels“**

Österreich befindet sich in einem Stadium der Überregulierung und Bürokratisierung, das einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung höchst abträglich ist. Da die marginalen Effekte einer Deregulierung und Entbürokratisierung auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung dort deutlich größer werden, wo erste tiefgreifende Maßnahmen bereits ergriffen wurden, und wo das Ausgangsniveau von Regulierung und Bürokratie noch immer hoch ist, zeigt die in Österreich so beliebte Politik der kleinen Reformschritte („Reförmchen“) kaum positive Effekte. Der Grund liegt darin, dass bei kleinteiliger Deregulierung vor dem Hintergrund eines dichten „Regulierungs- und Bürokratiedschungels“ verbleibende Regulierungen zahnradartig eingreifen und das gewünschte Ergebnis verhindern bzw. zumindest deutlich abschwächen.

Der größte Schwachpunkt der österreichischen Wirtschaftspolitik besteht in der Unfähigkeit substantielle Reformen zu entwickeln und diese auch gegen den Widerstand politisch einflussreicher Gruppen durchzusetzen. Die Berücksichtigung von Klientelinteressen führt dazu, dass statt eines großen richtungsweisenden Wurfs eine Vielzahl von unabgestimmten (oftmals einander widersprechender) „Reförmchen“ auf den Weg gebracht werden. Statt bestehende kleine und mittlere Unternehmen von regulatorischen Belastungen zu befreien, werden fortlaufend neue Regulierungen mit zweifelhaftem und/oder unsicherem Mehrwert erfunden (Stichwort: Registrierkassenpflicht auch für von der Umsatzsteuer befreite Kleinstunternehmen statt Steuerpauschalierung wie sie auch [viel größeren] landwirtschaftlichen Betrieben ganz selbstverständlich offen steht).

Weitestgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit blieb in diesem Zusammenhang auch eine rezente Novelle zum Bundesvergabegesetz (BVergG 2006 idF BGBl. I Nr. 7/2016, in Kraft seit 01.03.2016). Sie erhebt bei öffentlichen Ausschreibungen das Bestangebotsprinzip de facto zur Norm, das bisher dominierende Billigstangebotsprinzip wird auf Randbereiche zurückgedrängt. Die EU-Vorgaben zu öffentlichen Beschaffungen, welche erstmals das Bestangebotsprinzip in größerem Umfang ermöglichte, wurden in Österreich überschießend in nationales Recht umgesetzt („gold plating“). Das verpflichtende Bestangebotsprinzip stellt eine strikte Regulierung im Sinne einer Einschränkung der Auftragsfreiheit für sämtliche öffentliche Auftraggeber dar, da neben dem Preis des Ausschreibungsgegenstandes nunmehr in der Bewertung der Angebote zwingend auch andere Aspekte berücksichtigt werden müssen. Das umfasst neben erweiterten Qualitätsaspekten auch vergabefremde Kriterien im Umwelt- und Sozialbereich, die mit dem Ausschreibungsgegenstand in keinem direkt Zusammenhang stehen. Darüber hinaus erfolgt eine noch intensivere Kontrolle der Einhaltung der Sozialversicherungsgesetze entlang der gesamten Subunternehmenskette. Dies bedeutet einen erheblichen administrativen Mehraufwand für die öffentlichen Auftraggeber. Die potentiellen negativen ökonomischen Effekte dieser Novelle – substantielle Kostensteigerungen für öffentliche Auftraggeber – wurden von den politischen Proponenten des Bestangebotsprinzips nicht kritisch hinterfragt.

### **Wettbewerbs- und regulierungspolitische Empfehlungen**

Der Spielraum für Deregulierung und Entbürokratisierung in Österreich ist groß, die Ansatzpunkte für Reformen weitgehend unbestritten (Rechnungshof, 2016). Ein einziger ganz großer Wurf ist zwar politisch unrealistisch, engagierte Reformen in wichtigen Teilbereichen aber machbar, wenn Klientelinteressen durch einen politischen „Schulterschluss“ überwunden werden. Die folgenden wettbewerbs- und regulierungspolitischen Empfehlungen geben synoptisch die Stoßrichtung für diesbezügliche Reformen vor.

#### *Wettbewerbspolitische Gesamtstrategie*

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

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

Nach einer ersten Liberalisierungswelle im Vorfeld und im Zuge des EU-Beitritts, die durch die Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung. Das ist bedauerlich, da internationale Untersuchungen ein Wachstumspotential durch Deregulierungen von rund ½% pro Jahr erwarten lassen (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 ("Grand Design") voraus. Eine solche wettbewerbspolitische Gesamtstrategie ist für Österreich mit Nachdruck einzufordern; von der Politik sind diesbezüglich klare operationalisierbare Ziele vorzugeben.

### *Deregulierung der Unternehmenstätigkeit*

Die regulatorischen Hindernisse für die Gründung und 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, der im Auftrag des Unternehmensgründers alle notwendigen Behördenwege koordiniert *durchführt* (nicht nur darüber informiert!) und diesen auch nach dem erfolgreichen Abschluss der Gründung umfassend betreut, zuständig sein.

Darüber hinaus sollte der im internationalen Vergleich hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) gesenkt werden, indem über einen "virtuellen One-Stop-Shop" (Internetplattform) der gesamte Gründungsvorgang elektronisch abgewickelt werden kann. Weiters ist die steuerliche Diskriminierung der GmbH durch die Mindestkörperschaftsteuer zu überdenken. Für Zwecke der Haftung sollte das Mindestkapitalerfordernis der GmbH optional durch Versicherungslösungen substituierbar sein. Das Erfordernis des Notariatsaktes bei der Gründung einer GmbH sowie die verpflichtende Veröffentlichung des Jahresabschlusses in gedruckter Form in der Wiener Zeitung sollten entfallen.

Noch wichtiger, weil eine „Dauerbelastung“ darstellend, wäre eine Komplexitätsreduktion und Deregulierung des laufenden Betrieb eines Unternehmens. Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung bringen langfristig auch den Unternehmen mehr als mit der „politischen Gießkanne“ verteilte Subventionen.

Nicht nur die Steuerbelastung, sondern auch die Komplexität der Steuergesetzgebung und –bürokratie selbst steigt stetig an. In keinem anderen Bereich werden in immer kürzer Abfolge Abänderungen zu bestehenden bzw. neue Gesetze erlassen, in der Regel ohne ex ante eine seriöse quantitative Regulierungsfolgekostenabschätzung durchzuführen. Dies führt zu hohen administrativen Belastungen für Unternehmen, da dadurch der Aufwand für die Erstellung



gesetzeskonformer Steuererklärungen zunimmt. Selbst kleinste Unternehmen kommen kaum mehr ohne die kostspielige Expertise von Steuerberatern aus. Dieser finanziellen Belastung durch immer engmaschigere Regulierungen steht aus Sicht der Unternehmen kein Mehrwert gegenüber, die Akzeptanz solcher Maßnahmen ist dementsprechend gering, wie das Beispiel der chaotischen und undurchdachten Einführung der Registrierkassenpflicht zeigt.

Hinsichtlich der Regulierungsdichte im Bereich Handwerk und Gewerbe liegt Österreich 25 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-15. Österreich zählt damit zu den Ländern, die sich ein besonders umfassendes Regulierungsregime für die Ausübung von Handwerk und Gewerbe leisten. Deutschland, das über eine mit Österreich vergleichbare Tradition der Gewerbeordnung verfügt, findet mit zwei Drittel der Regulierungen das Auslangen. Die qualifikationsbezogene Zugangsregulierung der Gewerbeordnung sollte deshalb weiter liberalisiert werden, eine Absenkung der Regulierungsdichte zumindest auf den EU-Durchschnitt ist anzustreben. Alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen wären ersatzlos zu streichen. Grundsätzlich ist bei allen Gewerben ein (zumindest) dualer Marktzutritt zu ermöglichen, indem z.B. das Fehlen einer Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann.

Statt an einzelnen Stellen (kosmetische) Operationen vorzunehmen, wird eine systematische Neukodifikation der Gewerbeordnung empfohlen, um den globalen Megatrends des 21. Jahrhunderts - Digitalisierung, Internationalisierung und Prekarisierung - umfassend Rechnung zu tragen.

### *Belebung des Wettbewerbs in den freien Berufen*

Die Belebung des Wettbewerbs ist in den freien Berufen mit Nachdruck voranzutreiben. In diesem vglw. kleinen Sektor mit ca. 1,5% der Gesamtbeschäftigten hat sich ein hartnäckiger Reformstau gebildet. Sowohl die Europäische Kommission (2016) als auch die OECD (2015) kritisierten den diesbezüglich mangelnden Reformwillen in Österreich überdeutlich und wiederholt (ohne Erfolg).

Dabei zeigt sich ein doppeltes Marktversagen im „Markt“ der freien Berufe (Böheim - Pichler 2015): Einerseits ist aufgrund der verengte Marktstruktur, welche durch restriktive Regulierungen weiter verstärkt wird, der Wettbewerb schwach entwickelt, es liegen segmentierte Märkte vor, in denen typischerweise Preisdispersion mit teils hohen Preisaufschlägen vorherrscht. Unternehmen wie private Konsumenten leiden als (unelastische) Nachfrager unter den über Wettbewerbspreisen festgesetzten Honoraren. Zum anderen aber – und dieser Effekte dürfte langfristig noch überwiegen – ist der Markt auch dynamisch ineffizient: Regulierungen, welche die Unternehmensgröße (z.B. über gesellschaftsrechtliche Vorschriften) oder den Arbeitseinsatz (über Vorschriften zum Einsatz von Arbeitskräften) beschränken, beeinträchtigen den Grad der Dezentralisierung und die Arbeitsteilung. Dies behindert den Einsatz von moderner IKT-Infrastruktur bzw. deren effektiven Einsatz. In der Folge können Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität wie in den USA in

Europa allgemein, aber insbesondere in Österreich, nicht erzielt werden (Europäische Kommission, 2016).

Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich insbesondere im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel), sowie Notariaten (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen), aber auch abgeschwächt bei Rechtsanwälten und Wirtschaftstreuhändern.

Wenn die Selbstverwaltung der freien Berufe die falschen Anreize für eine Marktöffnung setzt, ist ein diesbezügliches Einschreiten der zuständigen Bundesministerien als Regulierungsbehörden erforderlich. Die Regulierungsbehörden sollten den Selbstverwaltungskörpern der freien Berufe (Standesvertretungen, Berufskammern) klare Vorgaben für eine Intensivierung des Wettbewerbs machen. So sollte bspw. das Recht der Kammer der Wirtschaftstreuhänder, neue Steuergesetze zu begutachten, kritisch hinterfragt werden, da diesem das Risiko einer angebotsinduzierten Nachfrage innewohnt: Steuerberater haben ein natürliches Interesse an möglichst komplexen Steuersystemen, da ihr Aufwand und damit ihr Honorar direkt proportional damit steigen.

Die Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist deshalb rigoros zu durchforsten, indem alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen ersatzlos gestrichen bzw. wettbewerbsfördernd adaptiert werden, wobei die sich darauf berufenden Partei zu beweisen hätte, dass eine den Wettbewerb beschränkende Bestimmung beibehalten werden müsste (Beweislastumkehr). Wichtig für die Intensivierung des Wettbewerbs wäre die Förderung einer stärkeren intra-professionellen Spezialisierung, um Effizienzgewinne zu lukrieren.

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 bspw. im Bereich der Apotheken und Notariate.

Dienstleistungen stellen für Unternehmen wichtige Vorleistungen dar. Durch die Überregulierung der unternehmensnahen Dienstleistungen steigen letztendlich die Kosten der Endprodukte, die Anbieter verlieren an preislicher Wettbewerbsfähigkeit und „kalkulieren sich somit aus dem Markt“ (Barone -Cingano, 2011). Diese „knock out“ Effekte regulierter unternehmensnaher Dienstleistungen spielen für die nachgelagerten Produktionsebenen ein bedeutende Rolle.

Österreich rangiert diesbezüglich im europäischen Vergleich auf dem letzten Platz, und zwar mit deutlichem Abstand hinter Italien. Die ebenfalls schlechte Position Deutschlands ist ein Hinweis darauf, dass auch hier mächtige Interessensverbände existieren. Die Skandinavischen Länder führen die Liste mit Abstand an – Schweden und Dänemark haben die geringsten Kosten für unternehmensnahe Dienstleistungen.

Österreichs Exportwirtschaft kann seit Jahren mit dem Weltexportmarkt nicht mehr so gut mithalten, wie das in der Vergangenheit der Fall war. Jahr für Jahr müssen Marktanteilsverluste von ca. ½ Prozent hingenommen werden. Für Österreich als kleine offene Volkswirtschaft ist der Exporterfolg aber für den Wohlstand entscheidend, und der Export kommt in erster Linie vom produzierenden Gewerbe und der verarbeitenden Industrie. Die Bürde der überregulierten Dienstleistungsmärkte, insbesondere auch der freien Berufe, lastet schwer auf den Unternehmen und trägt – weitestgehend ignoriert von der österreichischen Wirtschaftspolitik - auf diese Weise zur Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit des ganzen Landes bei.

### *Durchforstung des Subventionsdschungels*

Die ökonomische Theorie empfiehlt einen grundsätzlichen Verzicht auf wettbewerbsverzerrende Subventionen. In der Praxis sind die Reformwiderstände im Subventionsbereich (in Österreich) besonders hoch, da mit einem Zurückdrängen von „Förderungen“ eine Einbuße an politischer Gestaltungsmacht einher geht.

Die direkten Unternehmensförderungen liegen in Österreich noch immer deutlich über dem EU-Durchschnitt. Zusammen mit den indirekten Förderungen über Steuerbegünstigen kommt Österreich auf eine Gesamtsubventionsquote von 8% des BIP.

Diese Subventionsquote ist deutlich höher als durch die Wirtschaftsstruktur determiniert wäre. Dieser nicht durch die Wirtschaftsstruktur bestimmte Teil der Subventionen beseitigt kein Marktversagen.

Alle Subventionen wären deshalb 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 auch eine Ökologisierung des österreichischen Subventionswesens.

### **Strategische Vision für öffentliches Eigentum**

Das umfangreiche öffentliche Eigentum an Unternehmen muss (bislang) ohne strategische Vision auskommen. Statt in strategischen Kategorien zu denken, beschränkt sich die Politik weitestgehend auf ein Denken in parteipolitischen Einflussphären.

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.

Die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit durch die öffentliche Hand stellt auf funktionierenden Märkten eine veritable Wettbewerbsverzerrung zu Lasten privater Unternehmen dar. Über einen finanziellen Konsolidierungsbeitrag hinaus erscheint deshalb eine weitergehende Privatisierung und Liberalisierung als ordnungspolitische Notwendigkeit, um die Wettbewerbsintensität in Österreich zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes langfristig abzusichern.

Um aus der „Ideologiefalle“ herauszukommen, ist die Entwicklung einer strategischen Vision für das öffentliche Eigentum in Österreich unabdingbar. Ansatzpunkt könnte die umfassende Sicherung des öffentlichen Eigentums an allen wichtigen Infrastrukturnetzen (Energie, Telekommunikation und Verkehr) in Österreich sein, während die Dienstleistungserbringungen 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, Innovation und Bildung) zweckgewidmet werden.

## 1. Einleitung

### 1.1 Hintergrund

Die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass staatliches Engagement nicht unbedingt ein Garant für Stabilität sein muss – nämlich dann, wenn es in den falschen Bereichen erfolgt<sup>1</sup> (Böheim, 2011A). Demgegenüber muss ein Rückzug der öffentlichen Hand aus dem Wirtschaftsgeschehen nicht zwangsläufig mit einer Destabilisierung der Märkte einhergehen, wenn es gelingt, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen und deren Einhaltung und Bestand (dauerhaft) zu gewährleisten.

Nicht mehr oder weniger Staat, sondern ein starker Staat, wo strenge Regulierung unabdingbar ist und sonst grundsätzlich so viel Privatwirtschaft wie möglich, ist Kern einer auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten wirtschaftspolitischen Zukunftsstrategie. Ein starker, aber auf Kernbereiche begrenzter Staat und eine starke Privatwirtschaft sind kein Widerspruch, sondern eine notwendige Voraussetzung für eine leistungsfähige Volkswirtschaft. Die Realisierung dieser "Vision" einer intelligenten Arbeitsteilung und kooperativen Partnerschaft zwischen Staat und Privatwirtschaft setzt allerdings auch die Bereitschaft der Politik voraus, sich von Einflussphären in der Wirtschaft zu trennen, um auf diese Weise mehr Privatinitiative zuzulassen.

Die *wichtigste* wirtschaftspolitische Aufgabe des Staats besteht – weitgehend unbestritten - in der Schaffung von Rahmenbedingungen für funktionierende Märkte. Dieses Ziel ist am besten durch eine konsequente Ordnungspolitik und eine strenge international koordinierte Wettbewerbspolitik sowie durch "intelligente Regulierung" ((Lowe, 2009: „smart regulation) und weitestgehende Entbürokratisierung zu erreichen.

### 1.2 Wettbewerb und Innovation als Wachstumstreiber

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

Die empirische Literatur bestätigt einen (starken) positiven Zusammenhang zwischen Wettbewerbsintensität und Innovationstätigkeit bis zu einem sehr hohen Niveau der Wettbewerbsintensität (Aghion et al., 2005, Crespi – Patel, 2008). Über den empirisch sehr gut abgesicherten Wirkungskanal von Innovation und Wachstum (OECD, 2007) kann sich somit

---

<sup>1</sup> Stichwort: Banken in öffentlichem Eigentum als "Spekulanten" – ein vor der Finanzmarktkrise besonders in Österreich und Deutschland verbreitetes „Phänomen“.

ein funktionsfähiger Wettbewerb – unterstützt durch eine engagierte Wettbewerbspolitik - positiv auf die makroökonomische Entwicklung auswirken (OECD, 2014). Langfristig scheint eine Kombination von Innovation und Wettbewerb eine vielversprechende wirtschaftspolitische Doppelstrategie<sup>2</sup> zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Dynamisierung der Wirtschaftsentwicklung zu sein (Aiginger, 2008).

Dieses Teilprojekt von Österreich 2025 setzt sich schwerpunktmäßig mit den in Österreich (noch immer) vorhandenen Wettbewerbsdefiziten und überschießenden Regulierungen sowie den daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten auseinander. Als Ergebnis der Analyse werden Wettbewerbs- und regulierungspolitische Empfehlungen als Reformoptionen für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik, die Innovation und Wettbewerb als wesentliche Wachstumstreiber identifiziert, vorgestellt.

---

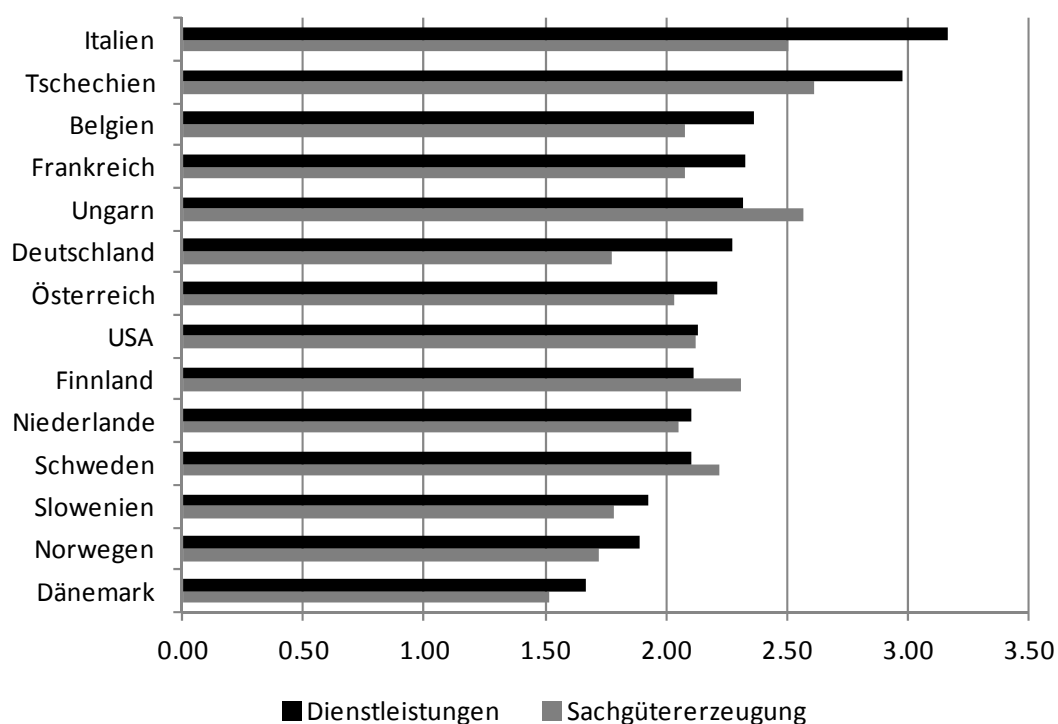
<sup>2</sup> Besonders erfolgreich wird diese Doppelstrategie von den skandinavischen Ländern angewandt. Deren wirtschaftlicher Erfolg ist nicht nur auf die bekannte Fokussierung auf Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung) zurückzuführen, sondern auch auf deren, in der Öffentlichkeit weniger wahrgenommene Wettbewerbsorientierung.

## 2. Wettbewerbsökonomische Analyse

### 2.1 Wettbewerbsintensität der österreichischen Wirtschaft

Wie in den meisten EU-Ländern ist auch in Österreich die Wettbewerbsintensität (gemessen an den Gewinnaufschlägen)<sup>3)</sup> im Dienstleistungssektor deutlich niedriger als in der Sachgütererzeugung (Abbildung 1; vgl. auch Janger 2009). Dies bestätigt die Differenzierung zwischen handelbaren Gütern und nicht oder eingeschränkt handelbaren Gütern: In jenen Bereichen, in denen internationaler Handel relativ einfach möglich ist, etwa in vielen Sachgüterbranchen, ist die Wettbewerbsintensität bedingt durch ausländische Konkurrenz relativ hoch<sup>4)</sup>.

Abbildung 1: Gewinnaufschläge nach Sektoren im internationalen Vergleich (Ø 1995 - 2010)



Quelle: OECD STAN; WIFO-Berechnungen.

<sup>3)</sup> Die Gewinnaufschläge, errechnet als Differenz zwischen dem Preis und den Grenzkosten relativ zum Preis, sind in der industrieökonomischen Literatur ein gängiges Maß für die Wettbewerbsintensität. Auf sektoraler Ebene werden sie (näherungsweise) als Verhältnis der Wertschöpfung zur Lohnsumme berechnet bzw. mittels ökonomischer Modelle geschätzt (vgl. Roeger, 1995; Christopoulou - Vermeulen, 2008).

<sup>4)</sup> Dies schließt allerdings nicht aus, dass die Wettbewerbsintensität in manchen Sachgüterbranchen gering ist (vgl. Janger, 2008).

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

Der österreichische Dienstleistungssektor erweist sich hinsichtlich der Wettbewerbsintensität als sehr heterogen. Während die Wettbewerbsintensität trotz sehr starker Markkonzentration im Lebensmitteleinzelhandel (vgl. Böheim et al., 2016) und im Bereich der Baumärkte und des Möbelhandels (vgl. Böheim, 2003) hoch sein dürfte, deuten die großen Preisdifferenzen für sehr ähnliche bzw. homogene Dienstleistungen z. B. im Bereich von Banken, Versicherungen sowie Gewerbe und Handwerk auf eine niedrige Wettbewerbsintensität hin (Janger, 2010).

Das Exportpotential für kommerzielle Dienstleistungen ist in Österreich nach wie vor bei weitem nicht ausgeschöpft (Wörz, 2008, Brandicourt et al., 2008). wie persistente Leistungsbilanzdefizite bei ausgewählten Dienstleistungen (bspw. Versicherungen sowie Rechts- und Wirtschaftsdienste etc.) dokumentieren (BMWFW, 2016).

Auf wenig wettbewerbsintensiven Heimmärkten scheint der Anreiz gering bzw. (mangels internationaler Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Anbieter) die Möglichkeiten für internationale Expansion eingeschränkt zu sein. Von einer Liberalisierung der Dienstleistungsbranchen wird deshalb – vor allem durch Markteintritt von Konkurrenzanbietern aus dem Ausland – eine substantielle Wettbewerbsbelebung auf den teilweise durch nicht mehr zeitgemäße Regulierung abgeschotteten österreichischen Heimmärkten erwartet (Böheim et al., 2006). Mittelfristig wird die Wettbewerbsfähigkeit der (verbleibenden) österreichischen Dienstleistungsunternehmen steigen, und der Dienstleistungsexport wird zunehmen. Obgleich sich in der österreichischen Politik über die Parteigrenzen hinweg und auch in weiten Teilen der Bevölkerung eine – weniger auf Fakten als vielmehr auf Ideologie und Populismus gegründet - ausgeprägt skeptische Haltung zu Globalisierung und Freihandel manifestiert hat, wären besonders die Wohlfahrtsgewinne aus einer weiteren Liberalisierung des Dienstleistungshandels für eine kleine offenen Volkswirtschaft wie Österreich substantiell: Durch den Wegfall bestehender Barrieren könnten das heimische Bruttoinlandsprodukt zusätzlich um 0,3% p. a. und die Beschäftigung um 0,2% p. a. steigen (Fritz -Streicher, 2008).



## **2.2 Überschießende Regulierung, ausufernde Bürokratie, mangelnder Wettbewerb und orientierungslose Wettbewerbspolitik als Wachstumsbremsen**

Die Zurückdrängung überschießender Regulierung und ausufernder Bürokratie<sup>5</sup> sowie eine Stärkung des Wettbewerbs sind – gerade in Zeiten der angespannten öffentlichen Haushalte – attraktive wirtschaftspolitische Optionen zur Steigerung von Wachstum und Beschäftigung (nicht nur, aber ganz besonders) in Österreich, da zur Umsetzung vergleichsweise geringe öffentliche Mittel eingesetzt werden müssen. Viele Problemlagen ließen sich "budgetschonend" durch die Änderung von bestehenden Regulierungen ändern.

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

Die Ursachen dieser Engpässe liegen zum einen in der zu geringen Effektivität und der Orientierungslosigkeit der *allgemeinen Wettbewerbspolitik*, zum anderen in der allgemeinen (Über-)Regulierung und (Über-)Bürokratisierung der Wirtschaft durch eine ausufernde öffentliche Verwaltung (Böheim et al., 2006).

Einer pro-aktiven staatlichen Wettbewerbspolitik kommt zusammen mit einem effektiven wettbewerbsrechtlichen Vollzug durch die Wettbewerbsbehörden bei der Wettbewerbsintensivierung einer Volkswirtschaft eine entscheidende Rolle zu. Gemäß dem (alten) Syntheseindikator der OECD zur Bewertung der Wettbewerbspolitik (Høj, 2007) nahm Österreichs Wettbewerbspolitik und -gesetzgebung hinsichtlich der Wettbewerbsbegünstigung die viertletzte Stelle unter den untersuchten Ländern ein (Abbildung 2). Diese Beurteilung ergibt sich aus der Zusammenschau von drei Unterkategorien: erstens einem gesetzlichen Rahmen, der als nur schwach wettbewerbsfördernd eingeschätzt wurde, zweitens aus relativ weitgehenden Ausnahmen vom Wettbewerbsgesetz sowie schließlich drittens sehr unzureichenden Durchsetzungsmöglichkeiten der Wettbewerbspolitik.

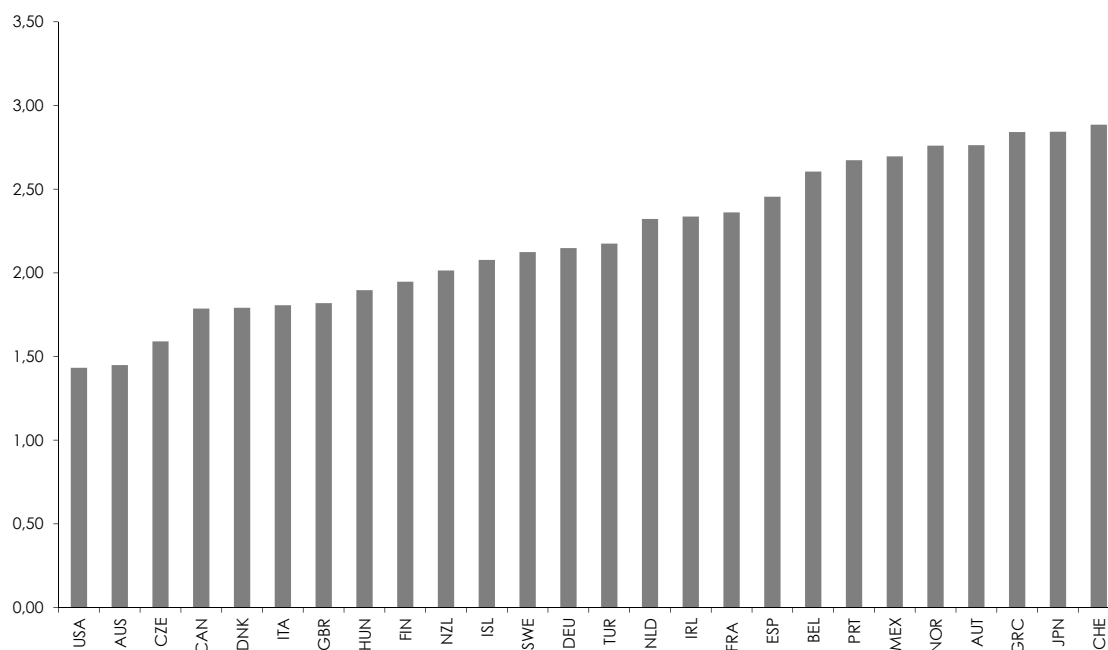
Die Daten der zugrundeliegenden OECD-Untersuchung (Høj, 2007) stammen aus dem Jahr 2003. Seither hat sich das österreichische Wettbewerbsregime aber, wenn auch zaghaf, so doch in die richtige Richtung weiterentwickelt. Durch die Einführung und Weiterentwicklung des "Kronzeugenprogramms" (2006), durch die laufende Erweiterung der

---

<sup>5</sup> Laut rezenten Schätzungen liegen die Verwaltungskosten für Unternehmen in Österreich kaufkraftbereinigt um bis zu 50 Prozent über dem EU-Durchschnitt (Vgl. <http://derstandard.at/2000030723229/Verwaltungskosten-in-Oesterreich-50-Prozent-ueber-EU-Schnitt>).

Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde (2013) sowie durch die (zwar von sehr niedrigem Niveau ausgehende) Verdopplung des Budgets der Bundeswettbewerbsbehörde haben sich die Rahmenbedingungen für die österreichische Wettbewerbspolitik seither substantiell verbessert.

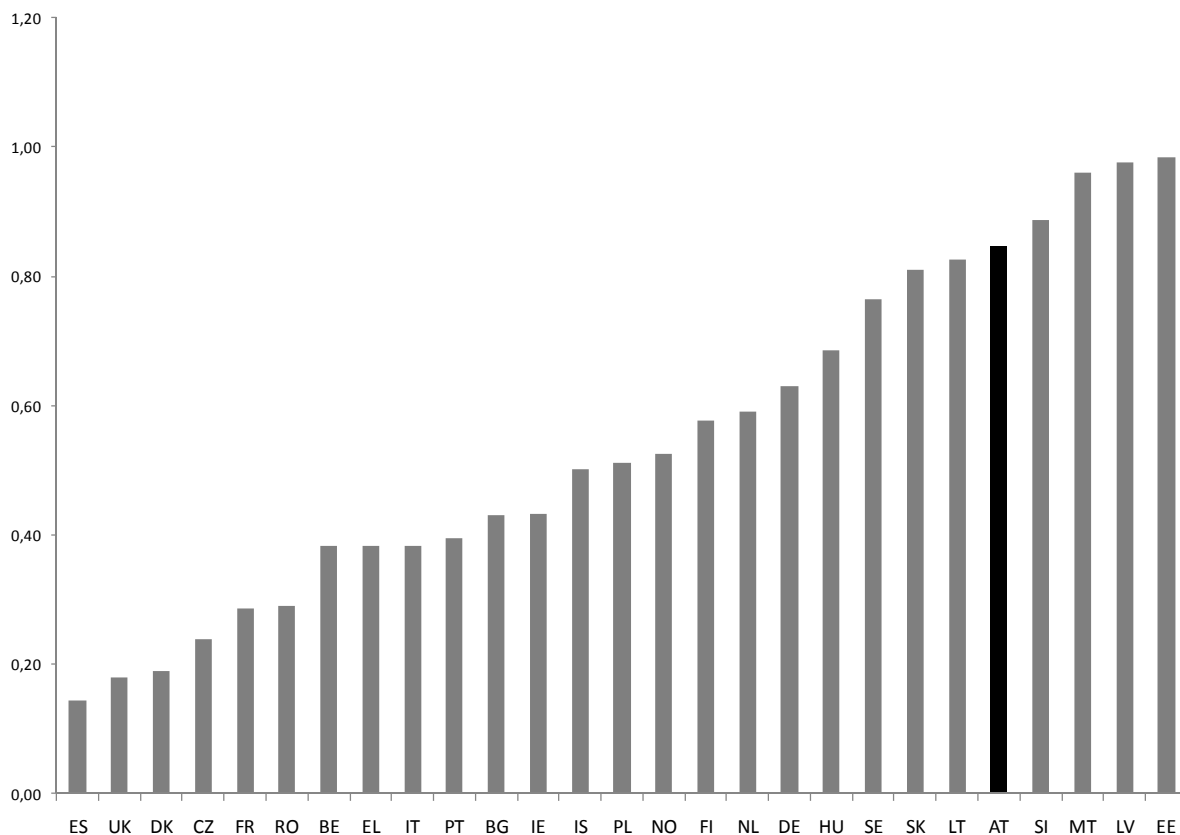
Abbildung 2: OECD-Bewertung der Effektivität der Wettbewerbspolitik in Österreich (2003)



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

Diese kleinen, aber wichtigen Schritte hinsichtlich einer Professionalisierung des wettbewerbsrechtlichen Vollzugs schlagen sich auch in einer verbesserten quantitativen Bewertung der österreichischen Wettbewerbspolitik im internationalen Vergleich ein Jahrzehnt später nieder. Gemäß dem (neuen) Syntheseindikator der OECD zur Bewertung von Wettbewerbsrecht und -politik landet Österreich zwar noch immer im schlechtesten Viertel aller Länder des europäischen Wirtschaftsraums, wobei sich aber der Abstand zum Mittelfeld deutlich reduziert hat (Abbildung 3). Schwachstellen werden von der OECD für die österreichische Wettbewerbspolitik insbesondere noch immer hinsichtlich der institutionellen Unabhängigkeit und des prozeduralen Verfahrens sowie der Förderung des Wettbewerbs außerhalb des klassischen kartellrechtlichen Vollzugs („*competition advocacy*“) diagnostiziert (Alemani et al., 2013).

Abbildung 3: Bewertung der Effektivität der Wettbewerbspolitik in Österreich (2013)



Quelle: Alemani et al. (2013). Zusammengesetzter Indikator: 0 . . . effektiv, 6 . . . nicht effektiv.

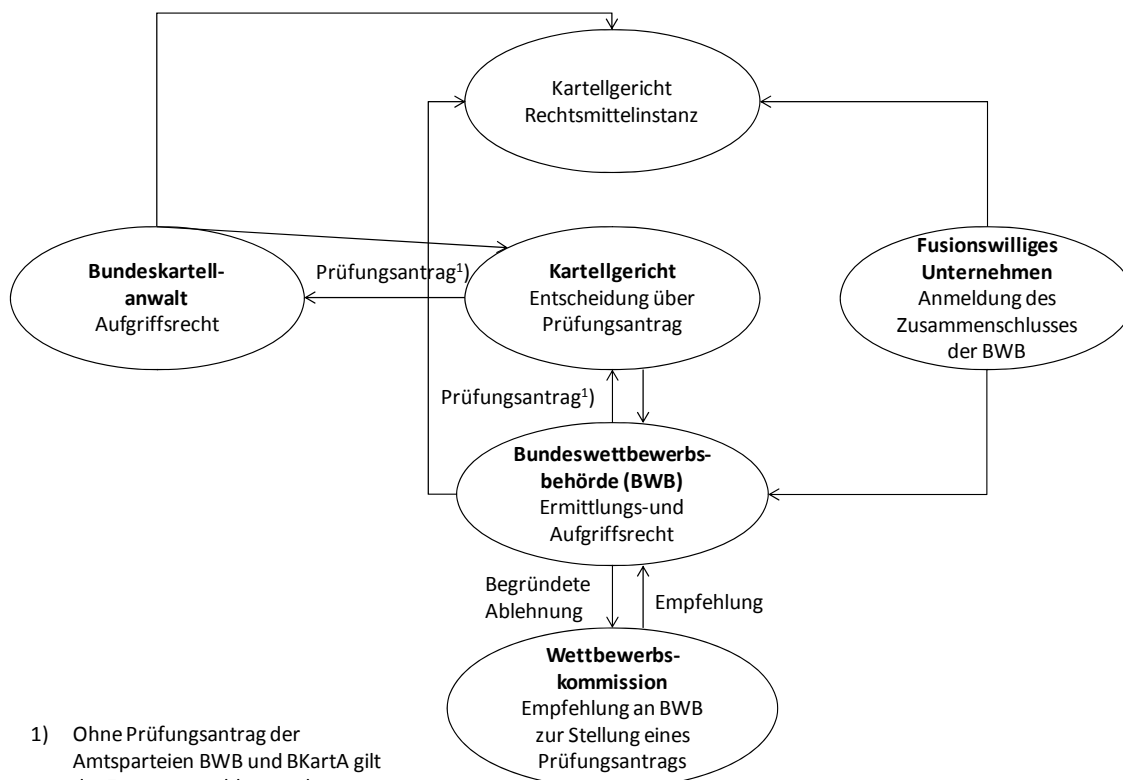
Diese positive Entwicklung kann allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine wettbewerbspolitische Gesamtstrategie – wie auch bereits vor einem Jahrzehnt diagnostiziert (Böheim et al., 2006) – noch immer fehlt. Der Mangel an einer vorausschauenden („visionären“) Wettbewerbspolitik - wie sie bspw. länderübergreifend in Skandinavien erarbeitet wurde (Nordic Competition Authorities, 2013) – hat sich als „Geburtsfehler“ des im Jahr 2002 aus der Taufe gehobenen „neuen“ österreichischen Wettbewerbsregimes bis in die heutige Zeit zu einer strategischen Orientierungslosigkeit der Wettbewerbspolitik in Österreich fortgepflanzt.

Im Gegensatz zum kartellrechtlichen Vollzug als obligatorischem „Tagesgeschäft“ der operativ tätigen Verwaltungsbehörden und Gerichte (Abbildung 4), wird eine strategische Wettbewerbspolitik nicht erst bei Gesetzesverstößen aktiv, sondern unterbreitet von sich aus Vorschläge für die Intensivierung des Wettbewerbs aus strategischer Perspektive. Ohne dieses strategische Fundament bleibt die operative Wettbewerbspolitik orientierungslos.

Zum anderen liegen die Ursachen in der allgemeinen (Über-)Regulierung und (Über-)Bürokratisierung der Wirtschaft durch die öffentliche Verwaltung, z. B. in Form der Unternehmensgründungsregulierung (Kosten und Dauer der Gründung einer GmbH,

Befähigungsnachweise, berufsfeldspezifische Qualifikationsregulierung, unverhältnismäßige Kontrollen von Finanzpolizei, Sozialversicherung und Arbeitsinspektorat usw.), in der sektorspezifischen Regulierung (Energiewirtschaft<sup>6</sup>), freie Berufe) usw.) und teils in historisch gewachsenen, wenig wettbewerbsorientierten Strukturen bestimmter Wirtschaftsbereiche (Energiewirtschaft, Banken, Versicherungen). Ein weiterer Grund für das Fehlen von Wettbewerbsdruck von der Konsumentenseite liegt auch im diesbezüglich mangelhaften Ausbildungssystem<sup>7</sup>).

Abbildung 4: Zusammenwirken der wettbewerbspolitischen Institutionen am Beispiel der Fusionskontrolle



1) Ohne Prüfungsantrag der Amtsparteien BWB und BKartA gilt der Zusammenschluss nach Fristablauf als genehmigt.

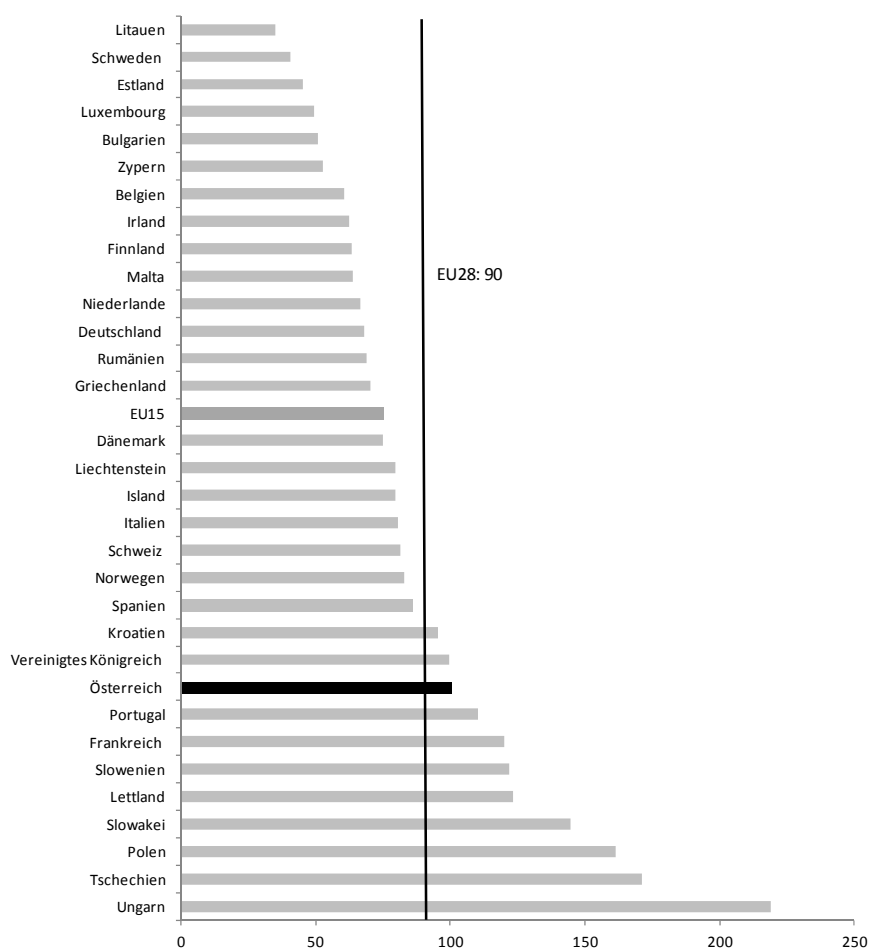
Quelle: WIFO-Darstellung.

<sup>6</sup>) Auf dem österreichischen Energiemarkt hat sich auch fast 20 Jahre nach der Liberalisierung, mangels Begleitung durch eine strenge Regulierung und eine mit ausreichenden Kompetenzen versehene Wettbewerbsaufsicht, noch immer kein funktionierender Wettbewerb eingestellt. Einen detaillierten Überblick über die (noch immer) bestehenden Wettbewerbsbeschränkungen, die sich im Wesentlichen auf persistente Interessenkonflikte aus der Mehrfachrolle des Staates als Gesetzgeber, Eigentümer sowie Regulierungs- und Aufsichtsbehörde zurückführen lassen, gibt Böheim (2005); Lösungsvorschläge finden sich in Böheim (2008). Einen Überblick über die Defizite hinsichtlich Wechselanreize und Informationsvermittlung enthält VKI (2010).

<sup>7</sup>) Umfragen zeigen, dass Personen mit höherer Bildung eher die Preise vergleichen und auch eher zum Anbieterwechsel bereit sind als der Durchschnitt (Janger, 2010). Hier wäre die systematische Vermittlung von volks- und betriebswirtschaftlichem Grundlagenwissen bereits ab der 5. Schulstufe wichtig. Die vom FAZ-Institut (2010) für Deutschland aufgezeigten Defizite junger Erwachsener dürften mutatis mutandis auch für Österreich gelten.

Hinsichtlich der Berufszugangsregulierung bei Handwerk und Gewerbe nimmt Österreich innerhalb der EU einen (unrühmlichen) Spitzenplatz ein (Böheim et. al., 2016). Nur wenige andere EU-Länder - hier wiederum konzentriert auf den mittel-, ost- und südosteuropäischen Raum sowie Frankreich und Portugal als einzige aus den EU-15 – leisten sich ein noch umfassenderes Regulierungsregime als Österreich (Abbildung 5). Der Durchschnitt der Gruppe der EU-15 und -28 kommt mit einem Viertel bzw. einem Zehntel weniger an berufsfeldspezifischen Regulierungen aus.

Abbildung 5: Berufsfeldspezifische Regulierung in der EU



Quelle: EU Single Market Regulated Professions Database, Index: Österreich = 100.

Deutschland, das über eine mit der österreichischen Gewerbeordnung weitestgehend vergleichbare Tradition der Handwerksordnung verfügt, liegt immerhin (fast) ein Drittel unter dem Indexwert von Österreich. Die Gründe dafür sind in der Implementierung einer umfassenden Reform Anfang der 2000er Jahre zu suchen. Die deutsche Handwerksordnung wurde im Jahr 2004 radikal reformiert, indem die Regulierungsintensität sowohl in der Breite als auch Tiefe substantiell reduziert wurde. So blieben von ursprünglich 94 reglementierten Gewerben und Handwerken nur mehr 6 bestehen, für deren Ausübung eine Meisterprüfung verpflichtend vorgeschrieben ist, während für weitere 35 Gewerbe ein Gesellenbrief und sechs Jahre einschlägige Berufserfahrung („Altgesellenregel“) ausreichend sind und der Rest (53) vollständig freigegeben wurde.

Evaluierungen ein Jahrzehnt nach Implementierung der Reform zeigen, dass durch die Deregulierung eine Wettbewerbsintensivierung und unternehmerische Dynamisierung von Handwerk und Gewerbe in Deutschland stattgefunden hat, während negative Effekte (sinkende Beschäftigung, sinkende Löhne, Verschlechterung der Lehrlingsausbildung, Aushöhlung des Konsumentenschutzes und Qualitätsverschlechterungen) empirisch nicht nachgewiesen werden konnten (vgl. Köppl-Turyna – Lorenz, 2016).

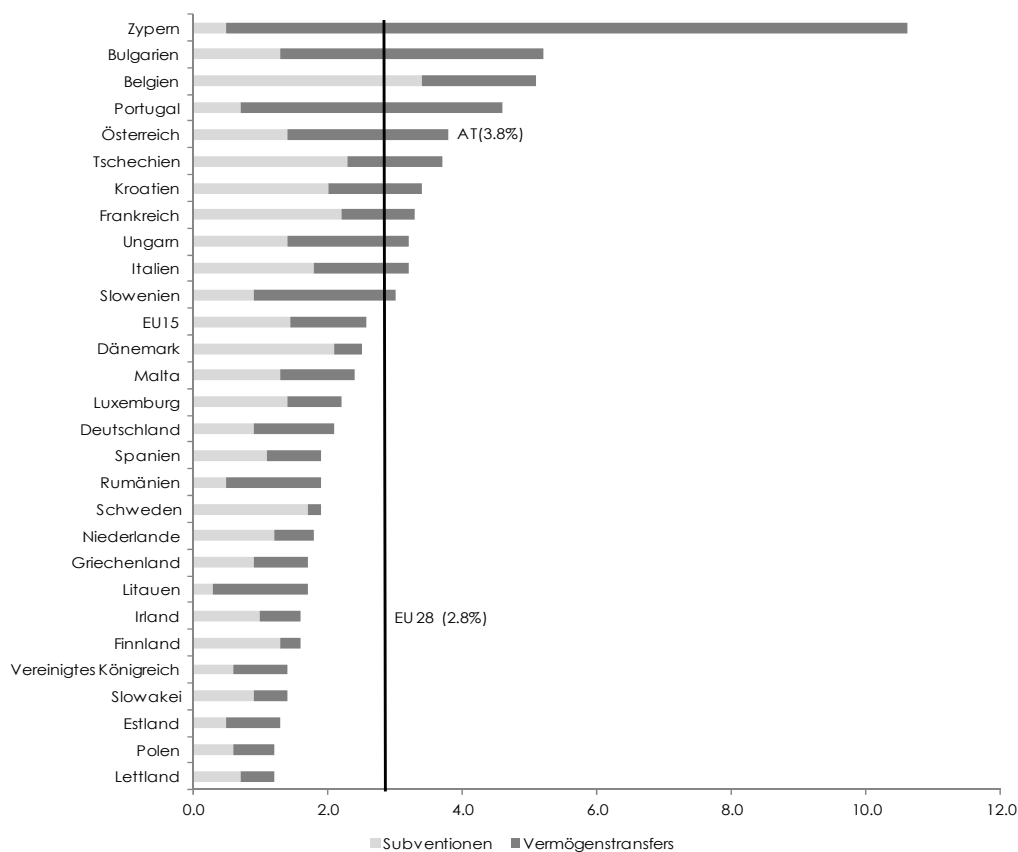
Die Wahrscheinlichkeit, sich selbständig zu machen, war nach der Deregulierung im liberalisierten Bereich ein Drittel höher (Rostam-Afschar, 2014). Besonders stark gestiegen ist die Gründungsneigung erwartungsgemäß bei weniger qualifizierten Handwerkern innerhalb der freigegebenen Handwerke. Die Anzahl der Betriebe im deregulierten Bereich hat sich von knapp 75.000 auf über 235.000 fast verdreifacht (Koch – Nielen, 2016). Der Konkurrenzdruck stieg somit deutlich, in Summe gibt es heute in Deutschland deutlich mehr Unternehmen als vor der Liberalisierung. Die Anzahl der Beschäftigten im Handwerk hat sich nicht signifikant verändert. Auffallend war, dass sich viele frühere Mitarbeiter selbständig machten. Sie wechselten von der Angestellten- auf die Selbstständigenseite. An die 20.000 Altgesellen haben sich allein in den ersten fünf Jahren nach der Deregulierung selbständig gemacht. Die Anzahl der abgeschlossenen Meisterprüfungen ist erwartungsgemäß zurückgegangen. Im liberalisierten Bereich wurden von 2004 bis 2012 um fast 30 Prozent weniger Meisterprüfungen abgelegt als im regulierten Bereich (Koch - Nielen, 2016).

Im Unterschied zu Handwerk und Gewerbe, die vom Gesetzgeber über die Gewerbeordnung reguliert sind, unterliegen die „freien Berufe“ in Österreich lediglich einer auf gesetzlicher Basis definierten „Selbstregulierung“ über Ihre Standesvertretungen (Berufskammern). Die Selbstregulierung variiert hinsichtlich der Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen zwischen den verschiedenen freiberuflichen Berufsgruppen erheblich (Paterson et al., 2003). Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel) und Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen), etwas abgeschwächt aber auch bei Wirtschaftstreuhändern und Rechtsanwälten, während die Regulierungsintensität bei Ziviltechnikern deutlich geringer ausgeprägt ist.

## 2.3 Anreizinkompatible Subventionen

Eine weitere bedeutsame Ursache der niedrigen Wettbewerbsintensität sind die im internationalen Vergleich *hohen Subventionen* an Unternehmen. In Österreich werden an Unternehmen über alle "Förderbereiche"<sup>8</sup> direkte Beihilfen und Kapitaltransfers in der Höhe von 12,8 Mrd. € ausbezahlt; das entsprach im (letzterfügbaren) Referenzjahr 2014 einem Anteil von 3,8% des Bruttoinlandsproduktes (Abbildung 6). Die direkten Unternehmensförderungen sind in Österreich damit in Relation zur Wirtschaftsleistung deutlich höher als in den meisten anderen Ländern der EU. Österreich nahm mit dieser direkten Subventionsquote, die um 1,2 bzw. 1,0<sup>o</sup> Prozentpunkte über den Durchschnitten der EU-15 bzw. EU-28 lag, eine Spitzenposition ein.

Abbildung 6: Subventionsquoten (in % des BIP)



Quelle: EUROSTAT.

<sup>8</sup> Der in Österreich gebräuchliche Begriff Wirtschaftsförderung suggeriert, dass jede Subvention der öffentlichen Hand eine Förderung sinnvoller Aktivitäten sei. Vielmehr gilt: nicht jede Subvention ist idS eine Förderung, während per definitionem jede Förderung eine Subvention ist. Mit dem auf europäischer Ebene etablierten Begriff der Beihilfe, können solche (semantischen) Feinheiten elegant umschiffen werden.

Darin nicht eingerechnet sind die indirekten Förderungen über Steuervergünstigungen, die den Haushalt durch Einnahmeausfälle belasten. Im Förderungsbericht der Bundesregierung (BMF, 2015) werden für das Jahr 2014 indirekte Förderungen von 14 Mrd. € ausgewiesen (4,2% des BIP). Damit ergibt sich insgesamt eine staatliche Subventionsquote von 8% des BIP.

Diese Subventionsquote ist deutlich höher als durch die Wirtschaftsstruktur determiniert wäre (Pitlik et al., 2008). Der nicht durch die Wirtschaftsstruktur determinierte Teil der Subventionen beseitigt kein Marktversagen, sondern verhindert das Zustandekommen von effizienten Marktlösungen, indem nicht wettbewerbsfähige Wirtschaftsbereiche konserviert und etablierte Unternehmen vor Konkurrenz geschützt werden.

Der Anteil an diesen kontraproduktiven Subventionen, die den „geförderten“ Akteuren falsche Anreize liefern, dürfte insgesamt sehr hoch sein. Allein für die Bereiche Energie und Verkehr wird er mit durchschnittlich bis zu 4,7 Mrd. € pro Jahr auf 1,4% des BIP geschätzt. Das entspräche einem Anteil von mehr als einem Sechstel der Gesamtsubventionsquote, womit hinsichtlich der Umweltauswirkungen kontraproduktive Zwecke „gefördert“ werden.

Der größte Teil der umweltschädlichen Steuerbegünstigungen entfällt in Österreich auf den Verkehr (etwa die Hälfte) und den Bereich Energie (etwas über ein Drittel). Im Bereich Wohnen fallen knapp ein Siebentel der Subventionen mit negativen Umwelteffekten an. Wie in den meisten anderen europäischen Ländern spielen direkte Subventionen (Zuschüsse, Darlehen, etc.) in Österreich kaum eine Rolle. Der Großteil wird als indirekte Subventionen in Form von Steuerbegünstigungen - vorwiegend im Rahmen der Energie- und Einkommensbesteuerung - gewährt (Kletzan-Slamanig – Köppl, 2016).

Diese öffentlichen Mittel sind nicht nur verschwendet, sondern konterkarieren andere wirtschaftspolitische Ziele, wie bspw. die Dekarbonisierung. Die Durchforstung des „Subventionsdschungels“ und die Erarbeitung einer einheitlichen Förderstrategie von Bund, Länder und Gemeinden wird seit Jahrzehnten angeregt (vgl. bspw. Böheim, 1998) – umgesetzt wurde beides freilich nie wirklich ernsthaft, obgleich es an „untauglichen“ Versuchen im Zeitablauf nicht mangelte.

## **2.4 Öffentliches Eigentum ohne strategische Vision**

Mit überhöhten Subventionen geht eine im internationalen Vergleich (leicht) überdurchschnittliche *Größe des öffentlichen Unternehmenssektors* in Österreich einher (Abbildung 7). Durch die forcierte Privatisierung von Anteilen an Unternehmen im Bundeseigentum<sup>9)</sup> hat sich das öffentliche Eigentum an Unternehmen zwar seit Ende der 1990er bis Anfang der 2000er-Jahre erheblich verringert, stagniert seitdem aber auf im internationalen Vergleich noch immer hohem Niveau. In Österreich stehen somit nach wie vor

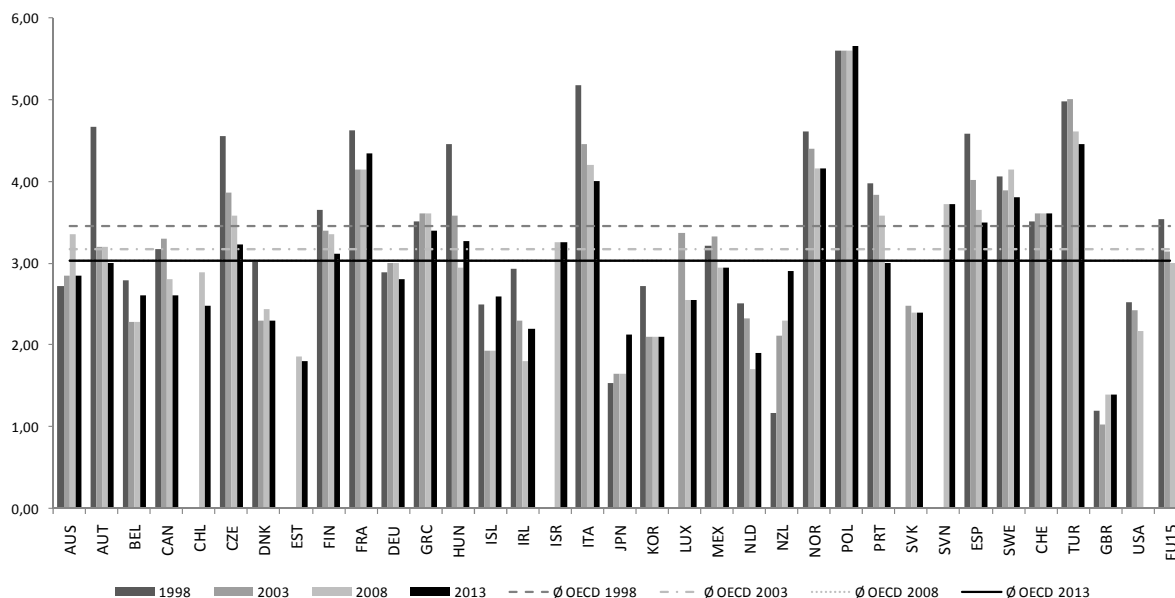
---

<sup>9)</sup> Die OECD-Regulierungsindikatoren (Stand 2008) berücksichtigen folgende Veräußerungen staatlicher Unternehmensbeteiligungen in größerem Ausmaß aus der jüngeren Vergangenheit: Abgabe von 17% an der Telekom Austria AG, vollständige Privatisierung von VA Tech und Voestalpine AG, Abgabe von 49% an der Österreichischen Post AG; nicht enthalten ist der 2009 abgeschlossene Verkauf des verbliebenen Anteils von 41,56% an den Austrian Airlines an die Lufthansa.



auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum (Böheim et al., 2010), die großes Potenzial für eine intelligente Privatisierung böten (Böheim, 2011).

Abbildung 7: Größe des öffentlichen Unternehmenssektors im internationalen Vergleich



Quelle: OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren, eigene Darstellung. Zusammengesetzter Indikator: 0... effektiv, 6... nicht effektiv

Wie die positiven Erfahrungen von Schweden mit der kontinuierlichen Privatisierung seit Mitte der 1990er-Jahre zeigen (Jonung et al., 2008, OECD, 2008), wären bereits aus einer nur teilweisen Realisierung dieses Privatisierungspotentials neben substantiellen einmaligen Konsolidierungsbeiträgen für den Staatshaushalt<sup>10)</sup> wesentliche positive ordnungspolitische Effekte zu erwarten (Böheim, 2011B).

Ein funktionsfähiger Wettbewerb mit den empirisch belegten positiven Wirkungen auf Innovation und Wirtschaftswachstum setzt Unternehmen voraus, die sich wirtschaftlich möglichst frei entfalten können. In einer Marktwirtschaft bildet deshalb Privateigentum (an Produktionsmitteln) den "Normalfall", öffentliches Eigentum hingegen die einer Rechtfertigung bedürftige Ausnahme. Privateigentum macht den marktwirtschaftlichen Wettbewerb erst möglich, die Privatisierung öffentlichen Eigentums fördert ihn und wirkt über die oben skizzierten Wirkungszusammenhänge als Treiber für Innovation und Wirtschaftswachstum.

<sup>10)</sup> Böheim et al. (2010) schätzen für Österreich das Potential aus einer Teilprivatisierung ausgewählter staatlicher Unternehmensbeteiligungen (Verbundgesellschaft, Landesenergieversorgungsunternehmen, OMV AG, Österreichische Post AG, Telekom Austria AG, Bundesimmobiliengesellschaft und Österreichische Bundesforste) auf bis zu 25 Mrd. €. Zu vergleichbaren Werten kommt eine Studie von Alt et al. (2010) mit einer Fokussierung auf "börsenfähige" Privatisierungen.

Streng zu unterscheiden ist zwischen der Legitimität und der Effizienz öffentlichen Eigentums. Ersteres ist eine politische Frage und entzieht sich der ökonomischen Bewertung, während Letzteres mit den Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung evaluiert werden kann. Legitimität kann im politischen Entscheidungsprozess mit Effizienz begründet werden, aber auch ineffizientes öffentliches Eigentum kann –aus anderen Gründen – politisch gewollt und in diesem Sinne legitim sein. In der politischen Diskussion wird Letzteres aber kaum einmal eingestanden, vielmehr wird meistens argumentiert, dass "öffentliches Eigentum zumindest nicht ineffizienter als privates Eigentum" sei (bzw. umgekehrt). Dieser implizite Schluss von der politischen Legitimität auf ökonomische Effizienz bedürfte aber des empirischen Beweises.

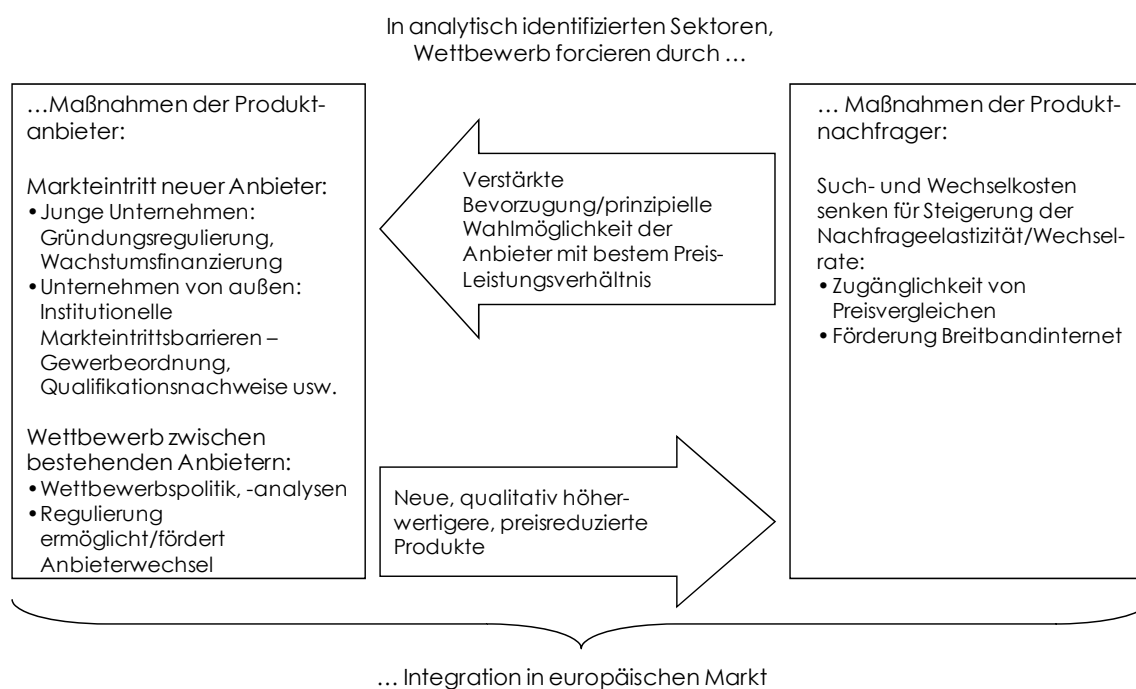
Im österreichischen Kontext besteht die größte Problematik darin, dass die Politik nie eine wirklich überzeugende strategische Vision für das öffentlichen Eigentum, die von einer breiten politischen und gesellschaftlichen Basis getragen wird, formulieren konnte (Böheim, 2011C).

### 3. Innovationsorientierte Wettbewerbs- und Regulierungspolitik

#### 3.1. Wettbewerbsintensivierung

Der größte Mangel ist das Commitment der politischen Entscheidungsträger, Wettbewerb als zentralen Angelpunkt einer funktionsfähigen Marktwirtschaft anzuerkennen. Hier herrscht ein erheblicher Aufholbedarf. Nur wenn die Bedeutung des funktionierenden Wettbewerbs für die Effizienz und Dynamik der Wirtschaft anerkannt ist, kann langfristig auch die Finanzierung des Sozialstaats als gesichert gelten. Überschießende Regulierungen, staatliche Eingriffe ohne Vorliegen von Marktversagen, eine ausufernde Bürokratie sowie und eine strategielose Wettbewerbspolitik sind mit hohen Kosten verbunden, die letztlich von der Allgemeinheit zu tragen sind.

Abbildung 8: Hebel zur Intensivierung des Wettbewerbs



Quelle: Janger (2009).

Der Wettbewerbspolitik im weiteren Sinn<sup>11)</sup> steht zur Wettbewerbsintensivierung ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Verfügung, die grundsätzlich zwischen Anbieter- und Nachfragerseite segmentiert werden können. Grundsätzlich kann Wettbewerb durch eine Intensivierung der Konkurrenz zwischen bestehenden Unternehmen, durch den Markteintritt neu gegründeter oder ausländischer Unternehmen sowie durch die Steigerung der Nachfrageelastizität der Konsumenten angeregt werden (Abbildung 8). Die

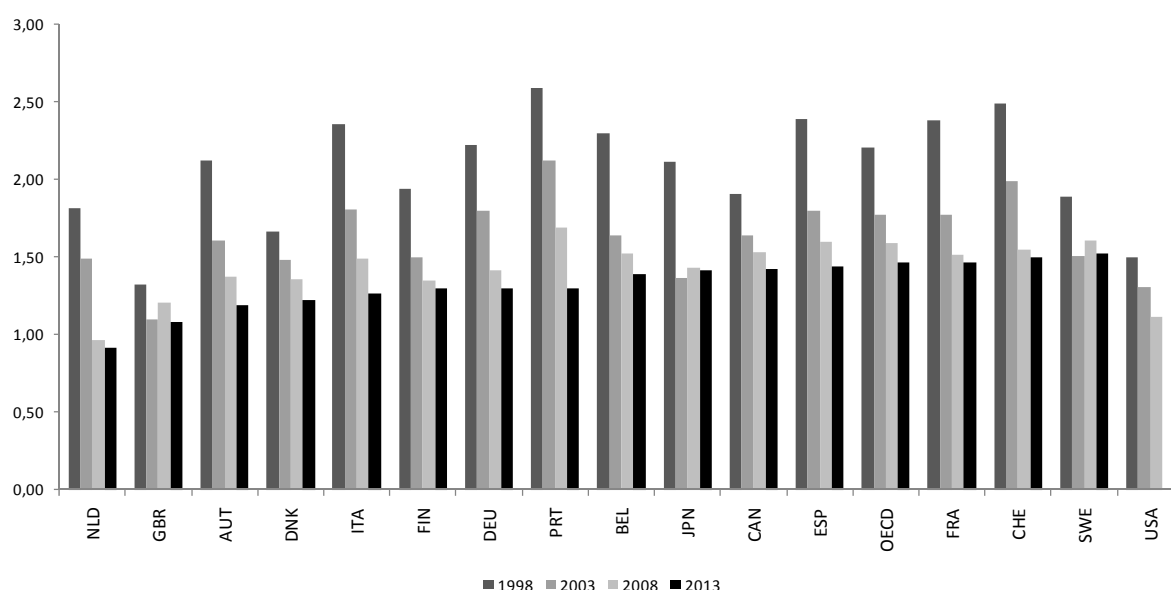
<sup>11)</sup> Die Wettbewerbspolitik im engeren Sinne umfasst nur die herkömmlichen Instrumente der Fusionskontrolle, der Marktmissbrauchsaufsicht und der Kartellbekämpfung.

Missbrauchsaufsicht, Fusionskontrolle und Antitrustpolitik der Kartellbehörden spielen dabei eine zentrale Rolle, reichen aber nicht aus, vor allem, da bestehende Marktmacht mit diesen Methoden nur ungenügend kontrollierbar ist, nicht zuletzt, da strukturelle Auflagen nur in limitiertem Ausmaß implementiert werden (können).

### 3.2 Deregulierung und Entbürokratisierung

Weitere bedeutsame Einflussfaktoren für den Wettbewerb zwischen bestehenden Unternehmen ist die Regulierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte<sup>12)</sup> sowie die Belastung der Unternehmen mit bürokratischem Aufwand.

Abbildung 9: OECD-Produktmarktregulierungsindikator (1998 – 2013)



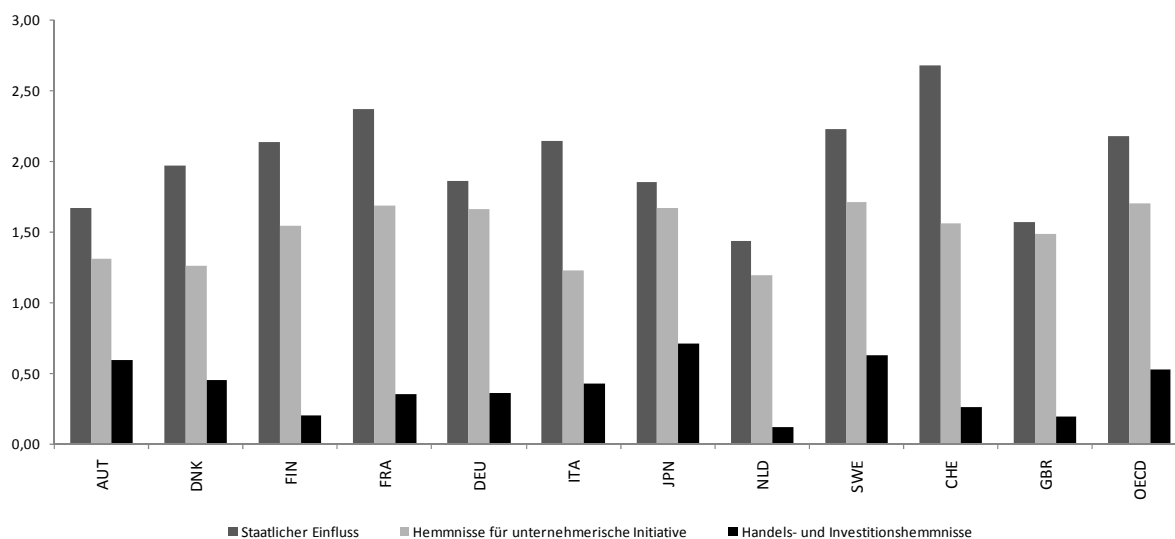
Quelle: OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren, eigene Darstellung. Zusammengesetzter Indikator: 0 . . . effektiv, 6 . . . nicht effektiv.

Österreichs Position und Entwicklung der Produktmarktregulierung (Abbildung 9) entsprach 1998 bis 2013 weitgehend dem OECD-Durchschnitt (ungewichteter Durchschnitt). Dänemark, Finnland und Schweden liegen deutlich vor Österreich, auch die Schweiz hat in diesem Zeitraum Österreich überholt.

Die Position Österreichs wird maßgebend durch die rigide Regulierung in den Bereichen öffentliches Eigentum, Verwaltungsbelastung für Unternehmensgründungen, sektorspezifische Verwaltungsbelastung sowie Markteintrittsbarrieren in den Dienstleistungsbranchen bestimmt (Abbildung 10).

<sup>12)</sup> Bei der Interpretation der Produktmarktregulierungsindikatoren der OECD ist allerdings zu berücksichtigen, dass Regulierungen auch (legal) unterlaufen werden können. Eine Analyse von Janger (2008) ergab z. B. eine (auf dem Papier) relativ liberale sektorale Produktmarktregulierung der Energiewirtschaft und eine relativ strikte Regulierung des Einzelhandels; tatsächlich ist die Wettbewerbsintensität auf diesen Märkten genau umgekehrt ausgeprägt.

Abbildung 10: Detailelemente der OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren (2013)



Quelle : OECD-Produktmarktregulierungsindikatoren, eigene Darstellung. Zusammengesetzter Indikator: 0... effektiv, 6... nicht effektiv.

Die Wettbewerbsstimulierung über ausländische Markteintritte könnte über eine weitere Integration des EU-Binnenmarktes erfolgen. In vielen Sachgüterbranchen ist der einheitliche Markt bereits relativ hochentwickelt, aber gerade in Dienstleistungsbranchen finden sich national unterschiedliche Regime. Die EU-Markintegration ist nicht nur vom Standpunkt der Wettbewerbsanreize von Bedeutung, sondern auch hinsichtlich der Größe des Absatzmarktes. Ein großer "Heimmarkt" ist eine wesentliche Bestimmungsgröße für die Marktdurchdringung von Innovationen und auch eine wichtige Entscheidungsdeterminante für die Ansiedlung multinationaler Unternehmen bzw. Forschungszentren multinationaler Unternehmen. Weitere institutionelle Markteintrittsbarrieren sind in Österreich sektorspezifisch und wirken z. B. über die Vorschreibung von Befähigungsnachweisen für Handwerk und Gewerbe (Gewerbeordnung).

Der Wettbewerb über inländische Neugründungen wird von der Regulierung der Gründungsanforderungen beeinflusst. Es geht nicht nur um Wettbewerbsintensivierung auf bestehenden Märkten bzw. um die Steigerung der Innovationsanreize durch verstärkten Wettbewerb, sondern auch um Innovation durch die Gründung selbst bzw. um die Begründung völlig neuer Märkte durch Unternehmensneugründungen<sup>13)</sup>.

Die Unternehmensgründungsregulierung wurde in Österreich für Personengesellschaften vereinfacht, die Mindestkapitalerfordernis für die Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) wurde zuerst von € 35.000 auf € 10.000 gesenkt („GmbH-light“) dann aber wieder weitestgehend zurückgenommen und darauf reduziert, dass für eine

<sup>13)</sup> In der industrieökonomischen Literatur wird diesbezüglich in „competition in markets“ und „competition for markets“ unterschieden (vgl. Geroski, 2003).

vollständige Auffüllung des Grundkapitals zehn Jahre Zeit gegeben werden („gründungsprivilegierte GmbH“).

Der Verwaltungsaufwand bei der Unternehmensgründung bleibt im internationalen Vergleich aber weiterhin hoch. Im weltweiten Doing-Business-Vergleich der *World Bank Group* (2016) liegt Österreich aktuell an 21. Stelle und ist nach einem zwischenzeitlichen deutlichen Rückfall (2013: 30.°Platz)<sup>14)</sup> wieder an einer vergleichbaren Position wie vor 8 Jahren (2008: 23. Platz).

Hohe Kosten entstehen in Österreich durch das Erfordernis der notariellen Beglaubigung des Gesellschaftsvertrages<sup>15)</sup>. Die große Zahl der Verwaltungsschritte bei der Unternehmensgründung erklärt sich aus den vielen notwendigen Registrierungen bei bis zu acht verschiedenen Anlaufstellen<sup>16)</sup> (ohne Bank). In Dänemark läuft der gesamte Gründungsvorgang über eine einzige Anlaufstelle (one-stop shop). Das Mindestkapital für eine GmbH, das zur Hälfte in Sacheinlagen eingebracht werden kann und zur Gänze für Investitionen zur Verfügung steht (also nicht jederzeit in bar verfügbar sein muss), ist zumindest seit der Einführung des „Gründungsprivilegs“ wohl keine substantielle Gründungsbarriere (mehr). Für Zwecke der Haftung könnte alternativ aber auch auf „Versicherungslösungen“ zurückgegriffen werden.

In jüngster Zeit wurden Unternehmen durch die starke Zunahme von Kontrollen der Finanzpolizei, der öffentlichen Sozialversicherung sowie des Arbeitsinspektorats zusätzlichen bürokratischen Hürden ausgesetzt. Der Hinweis der Unternehmensseite, dass mitunter unverhältnismäßig vorgegangen wird und ex post Sanktionen verhängt werden, die auch durch noch so umfassende Präventionsmaßnahmen kaum zu vermeiden sind, ist ernst zu nehmen, da als willkürlich empfundene Maßnahmen der Behörden langfristig die Akzeptanz des Steuer- und Abgabensystems erodieren lassen.

### **3.3 Privatisierung**

Das umfangreiche öffentliche Eigentum an Unternehmen muss (bislang) ohne strategische Vision auskommen. Statt in strategischen Kategorien zu denken, beschränkt sich die Politik weitestgehend auf ein Denken in parteipolitischen Einflussphären.

Die seit Jahren (stillschweigende) de-facto Sistierung weiterer Privatisierungen von Unternehmen im öffentlichen Eigentum ist kaum unter dem Aspekt einer Verstärkung des Wettbewerbs zu sehen – ganz im Gegenteil. Über einen finanziellen Konsolidierungsbeitrag hinaus erscheint eine weitergehende Privatisierung und Liberalisierung als ordnungspolitische

---

<sup>14)</sup> Der Rückfall Österreichs in den Standortrankings ist dadurch bedingt, dass andere Länder engagiertere Reformen vorangetrieben haben und so ihre Position gegenüber Österreich verbessern konnten, während sich die Rahmenbedingungen in Österreich zwar absolut (leicht) verbesserten, aber zu wenig, um den Platz relativ zu anderen Ländern zu verteidigen.

<sup>15)</sup> EU-Länder wie Dänemark, Niederlande und Schweden verzichten auf dieses kostspielige Formalerfordernis.

<sup>16)</sup> Folgende Institutionen müssen im Laufe des Gründungsprozesses durchlaufen werden: Wirtschaftskammer, Notar, Handelsgericht, Bezirksverwaltungsbehörde, Finanzamt, Krankenversicherungsträger und die Gemeinde, in deren Gebiet die Gesellschaft ihren Sitz hat.

Notwendigkeit, um die Wettbewerbsintensität in Österreich zu erhöhen und die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes langfristig abzusichern.

Trotz engagierter Privatisierungen am Ende der 1990er bis Anfang der 2000er-Jahre liegt die *Größe des öffentlichen Unternehmenssektors* noch immer über dem OECD-Durchschnitt. In Österreich stehen nach wie vor auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum, die großes Potenzial für eine intelligente Privatisierung bieten.

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 (Böheim, 2011C).

Um aus der „Ideologiefalle“ herauszukommen, 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 Dienstleistungserbringungen auf diesen Netzen weitgehend privatisiert werden könnten.

Neben der (naheliegenden) Option, diese Privatisierungserlöse zur Verringerung der Staatsverschuldung zu verwenden, könnten sie – wie die eingesparten Subventionen auch – für Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung) zweckgewidmet werden. Staatliche Investitionen in diese Bereiche lassen langfristig große positive gesamtwirtschaftliche Effekte erwarten. 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 Privatisierungen skeptische eingestellte Öffentlichkeit leichter gewonnen werden.

## **4. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

### **4.1 Bausteine einer innovations- und wachstumsfördernden Wettbewerbs- und Regulierungspolitik**

Der Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass (Böheim et al., 2006; Ederer - Janger, 2010). Durch eine ständige Intensivierung des Wettbewerbs sind substantielle positive Effekte auf Innovationstätigkeit und Wachstum zu erwarten. In Ergänzung zu Maßnahmen auf der EU-Ebene sind in Österreich auch eigenständige wettbewerbspolitische Schritte sinnvoll, möglich und notwendig. Aufgrund der Versäumnisse in der Vergangenheit ist der Spielraum für eine innovations- und wachstumsfördernde Wettbewerbspolitik auf nationaler Ebene in Österreich vergleichsweise groß und könnte "budgetschonend" genutzt werden. Im Gegenteil würde eine Deregulierung infolge positiver Wachstumseffekte eine Entlastung öffentlicher Budgets mit sich bringen.

Die Entwicklungen im Zuge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise haben deutlich gezeigt, dass sich der Staat im Bereich der Wirtschaftspolitik auf seine wichtigste Aufgabe konzentrieren sollte, indem er für die entsprechenden Rahmenbedingungen für das Funktionieren der Märkte sorgt. Dieses Ziel ist am besten durch eine konsequente Ordnungspolitik und eine strenge international koordinierte Wettbewerbspolitik sowie durch "intelligente Regulierung" (Smart Regulation) zu erreichen (Lowe, 2009).

Öffentliches Eigentum garantiert nicht zwingend die Stabilität eines Unternehmens (Stichwort: „Verstaatlichtenkrise“). Ein Rückzug der öffentlichen Hand als aktiver Akteur im Wirtschaftsgeschehen muss nicht zwangsläufig mit einer Destabilisierung der Märkte einhergehen, wenn es gelingt, die entsprechenden Rahmenbedingungen herzustellen und deren Bestand zu gewährleisten. Dies erfordert eine intelligente Regulierung und eine effiziente Wettbewerbsaufsicht (Böheim, 2009).

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

### **4.2 Wettbewerbspolitische Gesamtstrategie**

Die Etablierung einer wettbewerbsfreundlichen Grundstimmung sowie 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 einer Verankerung einer strategischen Wettbewerbspolitik auf politischer Ebene.

Nach einer ersten Liberalisierungswelle infolge des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union, 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 et al, 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 mangelnder Wettbewerb eine erhebliche Wachstumsbarriere für Unternehmen darstellt. Auch die positiven Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Wohlfahrt der Konsumenten 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.

Der Mangel an einer vorausschauenden („visionären“) Wettbewerbspolitik - wie sie bspw. länderübergreifend in Skandinavien erarbeitet wurde (Nordic Competition Authorities, 2013) – hat sich als „Geburtsfehler“ des im Jahr 2002 aus der Taufe gehobenen „neuen“ österreichischen Wettbewerbsregimes bis in die heutige Zeit zu einer strategischen Orientierungslosigkeit der Wettbewerbspolitik in Österreich fortgepflanzt.

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

### **4.3 Intelligente Regulierung**

Intelligente Regulierung (Lowe, 2009: „smart regulation“) beruht auf zwei unabdingbaren Voraussetzungen: einerseits eines systemischen Ansatzes und andererseits valider quantitativer 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 seitens der politischen Verantwortungsträger bringt hohe Folgekosten mit sich.

Beide Voraussetzungen könnten - den politischen Willen vorausgesetzt – mit entsprechendem Ressourceneinsatz, der sich mittel- bis langfristig amortisiert, geschaffen werden. Demnach wäre jede regulatorische Maßnahme ex ante (!) einer obligatorischen Regulierungsfolgekostenabschätzung 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, dass ein systemischer Bewertungsmaßstab angelegt wird, der die zu evaluierende Regulierung im Kontext aller bereits bestehenden Regulierungen analysiert. Der „Regulierungsdschungel“ ergibt sich aus dem Zusammenwirken für sich genommen unproblematischer Regulierungen, die einander verstärken und auf diese Weise kontraproduktive Effekte zeitigen.

#### **4.4 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, der im Auftrag des Unternehmensgründers alle notwendigen Behördenwege koordiniert *durchführt* (nicht nur darüber informiert!) und diesen auch nach dem erfolgreichen Abschluss der Gründung umfassend betreut, zuständig sein.

Der im internationalen Vergleich hohe Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) sollte gesenkt werden, indem über einen "virtuellen One-Stop-Shop" (Internetplattform) der gesamte Gründungsvorgang elektronisch abgewickelt werden kann. 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 entfallen.<sup>17</sup>

Noch wichtiger, weil eine „Dauerbelastung“ darstellend, wäre eine Komplexitätsreduktion und Deregulierung des laufenden Betrieb eines Unternehmens. Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung bringen langfristig auch den Unternehmen mehr als mit der politischen Gießkanne verteilte Subventionen.

So sind zahlreiche Regulierungen des Produktionsprozesses zu überdenken. In vielen Bereichen (z.B. dem Bausektor) gibt es eine Vielzahl nebeneinander bestehender (nationaler und supranationaler) Normen, die für die Unternehmen ein schwer durchschaubares

---

<sup>17</sup> Mit der Abschaffung dieser (versteckten) zusätzlichen Presseförderung für eine Zeitung im öffentlichen Eigentum würde gleichzeitig ein positiver Beitrag zur Wettbewerbsintensivierung am Markt für Tageszeitungen geleistet, da die Subventionierung der Wiener Zeitung auf Kosten ihrer Konkurrenz aus wettbewerbspolitischer Sicht als durchaus bedenklich einzustufen ist.

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 Steuergesetzgebung einer umfassenden Komplexitätsreduktion zu unterziehen. Die wesentlichen Steuergesetze (Einkommens-, Körperschafts- und Umsatzsteuergesetz) haben zusammen mit den abgeleiteten Verordnungen und Erlässen ein Stadium der Unübersichtlichkeit und Komplexität erreicht, das wohl nur mehr durch eine systematische Neukodifikation entwirrt werden kann. Hier geht es auf der einen Seite darum, die Kosten der laufend komplexer werdenden Steuererklärungen selbst zu senken – wozu nicht zuletzt eine Deregulierung der Freien Berufe substanziell beitragen kann (z.B: Lukrierung von Skalenerträgen durch eine verstärkte Spezialisierung der Steuerberater, die dann nur mehr für Teile der Steuererklärung zuständig sind). Darüber hinaus ist die Fülle der kostenintensiven Gutachten zurückzudrängen, Pauschalierungen für den Bereich der KMU sind auszubauen. Nicht zuletzt ginge es auch darum, durch eine eindeutige Gesetzgebung die Risiken von Unternehmen zu beseitigen, bei allfälligen Kontrollen durch Finanzpolizei, Sozialversicherung bzw. das Arbeitsinspektorat ex post zu hohen Strafen verurteilt zu werden. Das Überschreiten der optimalen Kontrollintensität wirkt sich negativ auf die Akzeptanz des Steuer- und Abgabensystems aus.

Hinsichtlich der Regulierungsdichte im Bereich Handwerk und Gewerbe liegt Österreich 25 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-15. Österreich zählt damit zu den Ländern, die sich ein besonders umfassendes Regulierungsregime für die Ausübung von Handwerk und Gewerbe leisten. Deutschland, das über eine mit Österreich vergleichbare Tradition der Gewerbeordnung verfügt, findet mit zwei Drittel der Regulierungen das Auslangen. Die qualifikationsbezogene Zugangsregulierung der Gewerbeordnung sollte deshalb weiter liberalisiert werden. Alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen wären ersatzlos zu streichen. Grundsätzlich ist bei allen Gewerben ein (zumindest) dualer Marktzutritt zu ermöglichen, indem z. B. das Fehlen einer Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann.

Statt an einzelnen Stellen (kosmetische) Operationen vorzunehmen, wird eine Neukodifikation der Gewerbeordnung empfohlen, um den globalen Megatrends des 21. Jahrhunderts - Digitalisierung, Internationalisierung und Prekarisierung - umfassend Rechnung zu tragen. Der durch unzählige Novellen unübersichtliche Rechtsbestand stellt keine taugliche Ausgangsbasis für eine Reform dar. 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 Kraftakts unter Einbeziehung der Sozialpartner.

#### **4.5 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 beträchtliche erheblichen Wachstumsdividenden mit sich bringen.

Die Intensität der wettbewerbsbeschränkenden Regulierungen ist innerhalb der verschiedenen "freien" Berufe sehr unterschiedlich ausgeprägt (*Paterson et al., 2003*). Dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb besonders abträgliche Regulierungen finden sich insbesondere im Bereich der Apotheken (Bedarfsprüfung, Fremdbesitzverbot, strikte Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel; *Böheim - Pichler, 2015*) und Notariate (Vorbehaltsaufgaben, planwirtschaftliche Beschränkung der Notariatsstellen), Rechtsanwälte (Honorarordnung) und Steuerberater. Die Honorarordnung bei Rechtsanwälten schaltet den Preiswettbewerb aus, die strikten Vorgaben der öffentlichen Hand zur Rechtsanwaltpflicht bei fast allen Prozessen führen zu Prozesskosten in Österreich, die zu den höchsten der Welt gehören und nicht zuletzt den Zugang der Bürger zum Recht behindern. Nicht zuletzt hat das Privileg der Standesvertretung der Steuerberater, bei Novellen des Steuer- und Abgabenrechts mitzusprechen, erwartungsgemäß nicht zu einer Vereinfachung des Steuersystems geführt.

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

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

Die Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist rigoros zu durchforsten, indem alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen ersatzlos gestrichen bzw. wettbewerbsfördernd adaptiert werden, wobei die sich darauf berufenden Partei zu beweisen hätte, dass eine den Wettbewerb beschränkende Bestimmung beibehalten werden müsste (Beweislastumkehr). Insbesondere die Honorarordnungen sind unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkt zu durchforsten.

Nicht zuletzt müsste geprüft werden, ob die Rechtsanwaltpflicht bei Gericht für bestimmte Verfahren oder bestimmte Parteien (z.B. Unternehmen) gelockert werden kann. Erfahrungen

aus dem Ausland wären hierbei zu berücksichtigen. Bezüglich Steuerberatung wäre auch die Möglichkeit zu erwägen, eine stärkere, effizienzsteigernde Spezialisierung zu fördern, indem es zulässig würde, dass die Steuererklärung in verschiedenen Teilen von verschiedenen Steuerberatern eingereicht werden könnte.

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 einer Vereinheitlichung des Berufsrechtes für alle freien Berufe sollten geprüft werden. Über eine subsidiäre Anwendung der allgemeinen Gewerbeordnung (§§ 1 bis 99 GewO) könnte eine Gleichstellung aller freien Berufe hinsichtlich der berufsrechtlichen Grundsätze (Ausbildung zum Beruf, Erwerb des Berufsrechts, Ausübungsumfang, allfälliger Titelschutz, Abgrenzungen zu anderen Berufen, Beendigung sowie das Verfahren und die Behördenzuständigkeiten) hergestellt werden.

Insbesondere die interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen freien und gewerbliche Berufen betreffend besteht nach wie vor erheblicher Spielraum für die Abschaffung von Regelungen, die die etablierten Anbieter vor Wettbewerb schützen und eine Steigerung von Konsumentenwohlfahrt, Produktivität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bremsen (Böheim, 2011D).

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

#### **4.6 Durchforstung des Subventionsdschungels**

Die Durchforstung des „Subventionsdschungels“ ist seit Jahrzehnten in Österreich ein wirtschaftspolitischer „Dauerbrenner“, 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 einher geht (Pitlik, 2016).

Die direkten Unternehmensförderungen liegen in Österreich noch immer deutlich über dem EU-Durchschnitt. Zusammen mit den indirekten Förderungen über Steuerbegünstigen kommt Österreich auf eine Gesamtsubventionsquote von 8% des BIP.

Diese Subventionsquote ist deutlich 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 sollte deshalb eine Senkung der Subventionen auf das der heimischen Wirtschaftsstruktur entsprechende Niveau angestrebt werden. Ein erstes realistisches Zwischenziel innerhalb von fünf Jahren wäre die Absenkung 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. Eine Reform des Fördersystems unter Berücksichtigung der Umwelteffekte kann neben den positiven Umweltwirkungen auch Spielraum für den alternativen Einsatz der Mittel schaffen und den Spielraum der öffentlichen Haushalte für die aktive 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 maximalen Laufzeit von nicht mehr als fünf Jahren und einer verpflichteten Evaluierung als Bedingung versehen werden. Nur wenn eine positive 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 der Datenlieferung zu normieren, die auch entsprechende Datenschutzverzichtserklärungen soweit für die Evaluierung notwendig beinhalten. Stellt sich ex post – aus welchen Gründen auch immer - heraus, dass eine Evaluierung nicht durchführbar ist, läuft die Förderung aus. Unternehmen, die bei der Evaluierung nicht ausreichend kooperieren, werden für zukünftige Förderungen für zumindest drei – im Wiederholungsfall bis zu zehn - Jahre gesperrt. Diese im Vergleich zum gegenwärtigen laxen Umgang sehr strengen Begleitmaßnahmen sollen sicherstellen, dass die Mitnahmeeffekte von Subventionen reduziert und die Mittel nur jenen Unternehmen zugutekommen, die wirklich förderungsgerecht sind.

#### 4.7 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 Wettbewerbs zu sehen. Ganz im Gegenteil stellt die Entfaltung unternehmerischer Tätigkeit durch die öffentliche Hand auf funktionierenden Märkten doch eine veritable Wettbewerbsverzerrung zu Lasten privater Unternehmen dar. 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.

Trotz engagierter Privatisierungen am Ende der 1990er bis Anfang der 2000er-Jahre liegt die Größe des öffentlichen Unternehmenssektors noch immer über dem OECD-Durchschnitt. In Österreich stehen nach wie vor auf allen Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) eine Vielzahl von Unternehmen im öffentlichen Eigentum, die großes Potenzial für eine intelligente Privatisierung bieten.

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 (Böheim, 2011C). Nicht zuletzt zeigen empirische Erfahrungen, dass die Performance öffentlich geführter Unternehmen nicht mit jener privater Betriebe mithalten kann.

Um aus der „Ideologiefalle“ herauszukommen, 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 Dienstleistungserbringungen auf diesen Netzen weitgehend privatisiert werden könnten.

Neben der (naheliegenden) Option, diese Privatisierungserlöse zur Verringerung der Staatsverschuldung zu verwenden, könnten sie – wie die eingesparten Subventionen auch – für Zukunftsinvestitionen (Forschung, Technologie, Innovation und Bildung) zweckgewidmet werden. Staatliche Investitionen in diese Bereiche lassen langfristig große positive gesamtwirtschaftliche Effekte erwarten. Insbesondere im Bereich der Förderung alternativer Energieformen könnte durch eine Schwerpunktverlagerung von öffentlichen Subventionen (z.B. für Investitionen in Windenergie oder Biomasse) hin zu einer verstärkten F&E-Förderung langfristig große volkswirtschaftliche Gewinne zu heben sein.

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 Privatisierungen skeptische eingestellte Öffentlichkeit leichter gewonnen werden.



## 5. Maßnahmenkatalog

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

1. Ernennung eines **Regierungsbeauftragten für Verwaltungsreform**. Höchste Priorität wäre dabei einem Abgehen von Anreizstrukturen, die eine Trennung von Finanzierung und Ausgabenverantwortung beinhalten, zu geben. 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 Reduktion von Regulierungen, Verwaltungslasten für Unternehmen und Subventionen auf den EU-Durchschnitt zu normieren. Inhaltliche Orientierung für die Reformen geben die bereits ausgearbeiteten Vorschläge von Rechnungshof (2016) und den Wirtschaftsforschungsinstituten.

Die Zielerreichung ist mit der Veröffentlichung eines quartalsweisen 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**<sup>18</sup> vergleichbaren quantitativen Indikator zu messen.

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

2. Aufforderung an alle Berufsgruppen und Wirtschaftszweige sowie Sozialpartner, ausgelagerte Institutionen etc. **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 jene Wirtschaftszweige mit der höchsten Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung haben, wie beispielsweise in folgenden konkreten Bereichen:

*Gastronomie und Einzelhandel:* Registrierkassen sind grundsätzlich sinnvoll, ergeben aber in unabgestimmter Kombination mit anderen Regulierungen einen „toxischen Cocktail“. Wichtig wäre es, die Betroffenen über eigene Vorschläge für Entlastung bei anderen Regulierungen, ex ante (!) einzubinden und sie nicht ex post vor vollendete Tatsachen zu stellen.

---

<sup>18</sup> <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>

*Tourismus*: zusätzliche Abgaben (Steuerreform 2015: Erhöhung der Umsatzsteuer auf 13%) wären durch Entlastung durch geringere Vorschriften und Nebentätigkeiten ohne zusätzlichen Gewerbeschein leicht kompensierbar.

*Bauordnungen*: Definition von 10 Kernbereichen, mit Versuch jedes Jahr in einem Kernbereich zumindest zwei österreichweite Regelungen zu finden; langfristig ist eine einheitliche österreichische Bauordnung anzustreben.

3. **Umsetzung der Vorschläge der Europäischen Kommission und der OECD** zur Deregulierung der Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie der freien Berufe (Unternehmensspezifische Dienstleistungen wie Steuerberater, Rechtsanwälte, Notare, interdisziplinäre Gesellschaften, Restriktionen bei Firmengründungen und -beteiligungen vgl. Europäische Kommission, 2016). Dabei wurde von der EU explizit darauf hingewiesen, dass in keinem anderen Mitgliedsstaat die Belastungen der Unternehmen durch unternehmensnahe Dienstleistungen auch nur annähernd so hoch wie in Österreich sind. Auch diesbezüglich erscheint das Verständnis der politischen Entscheidungsträger hinsichtlich der Bedeutung dieser Deregulierung als treibender Faktor für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung noch deutlich entwicklungsfähig.
4. **Einführung von Bagatellklauseln im Anlagerecht** (bei kleinen Betriebserweiterungen ist derzeit eine neue Betriebsanlagegenehmigung nötig, bei kleinen Nebentätigkeiten ist eine eigene Gewerbeberechtigung notwendig, auch wenn es in einer Region keinen Anbieter gibt, werden bestehende Anbieter einer verwandten Tätigkeit behindert das Spektrum kostenlos und ohne administrativem Aufwand zu verbreitern.
5. **Handwerk und Gewerbe: Neukodifikation der Gewerbeordnung** mit dem Ziel die Regulierungsdichte (zumindest) auf den EU-Durchschnitt abzusenken.
6. **Freie Berufe**: Bedarfsprüfung bei Apotheken und planwirtschaftliche Vergabe von Notariatsstellen streichen, stattdessen **Versteigerung von Konzessionen**, um die ökonomischen Renten der Konzessionsinhaber zugunsten der Allgemeinheit abzuschöpfen; Aufhebung der Apothekenpflicht für rezeptfreie Arzneimittel, stattdessen kontrollierte Freigabe für andere qualifizierte Anbieter; Ermöglichung der Gründung interdisziplinärer Gesellschaften von Freiberuflern und Gewerbetreibenden.
7. Aufwendige Steuererklärungen sollten durch die Option möglichst weitreichender **Betriebs- und Werbekostenpauschalierungen** vereinfacht werden; was in der Landwirtschaft selbst für (mittel)große Betriebe zulässig ist, muss auch für kleine Unternehmen aus Gewerbe und Handwerk sowie Freiberufler ermöglicht werden (*argumentum a maiore ad minus*); Unabgestimmte Umsatzgrenzen für Registrierkassen (€ 15.000) sind mit der Kleinunternehmerregelung (€ 30.000) zu harmonisieren.

8. Die über 300 verschiedenen Kollektivverträge (KV) machen die Lohnverrechnung ohne Mehrwert für die betroffenen Mitarbeiter für die Unternehmen unnötig kompliziert. Eine **Vereinfachung auf max. 10 KV-Gruppen** ist anzustreben.
9. Das **ineffizientes Subventionsregime für erneuerbare Energie** begünstigt die Subventionsempfänger ohne entsprechend ausreichende gesamtwirtschaftlich positive Wirkungen zu entfalten. Statt seitens des Staates den Betreibern Renditen, die weit über der risikoadäquaten Verzinsung der Investitionsprojekte liegen zu garantieren, ist auf marktwirtschaftliche Anreize für private Investitionen umzustellen.
10. **Senkung der Verwaltungslasten für Unternehmen(sgründer)**: Etablierung eines **Gründungsbeauftragten** (in der regional zuständigen Wirtschaftskammer), der nicht nur informiert, sondern alle Behördenwege für den Unternehmensgründer koordiniert und erledigt; Entfall des Notariatsakts bei Gründung einer GmbH; Substitution der Pflichtveröffentlichung von Jahresabschlüssen etc. in der Wiener Zeitung durch eine für die Unternehmen kostenfreie virtuelle Plattform.

## Referenzen

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120(2), 701-728.
- Aiginger, K., "The Impact of Competition on Macroeconomic Performance", WIFO Working Papers, 2008, (318).
- Aiginger, K., Böheim, M., Budimir, K., Gruber, N., Pitlik, H., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 2010.
- Aleman, E., Klein, C., Koske, I., Vitale, C., Wanner, I., New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and Non-OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers No. 1104, Paris, 2013.
- Alt, R., Berrer, H., Borrmann, J., Helmenstein, Ch., Privatisierungspotentiale bei öffentlichen Unternehmen in Österreich, *Economica-Studie im Auftrag der Wiener Börse AG*, Wien, 2010.
- BMF - Bundesministerium für Finanzen (2015), *Förderungsbericht 2014. Bericht der Bundesregierung gemäß § 47 Abs. 3 BHG 2013*, Wien.
- BMWF - Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, *Leistungsbilanz aktuell. Leistungsbilanz und Dienstleistungshandel 2015*, Wien 2016.
- Böheim, M., „Die Zukunft der Wirtschaftsförderung in Österreich. Der Reformbedarf des Systems aufgrund geänderter Rahmenbedingungen“, *WIFO-Monatsberichte*, 1998, 71(4), 281-287
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitik in Österreich unter neuen Rahmenbedingungen. Zwischenbilanz und Ausblick", *WIFO-Monatsberichte*, 2003, 76(7), 515-528.
- Böheim, M., "Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(9), 629-645.
- Böheim, M., "Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 2008, 81(6) 449-459.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitische Konsequenzen aus der Finanzmarktkrise", *WIFO-Monatsberichte*, 2009, 82(12), 987-992.
- Böheim, M. (2011A), "Competition Policy: Ten Lessons Learnt from the Financial Crisis", *Empirica*, 2011, 38(3), 315-330.
- Böheim, M. (2011B), "Die Privatisierung öffentlichen Eigentums als Instrument der Wirtschaftspolitik: Privat- versus Staatseigentum an Unternehmen - theoretische Grundlagen", *WIFO-Monatsberichte*, 2011, 84(9), 593-604.
- Böheim, M. (2011C), "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), 727-741.
- Böheim, M. (2011D), „Deregulierungsspielräume betreffend die interdisziplinäre Zusammenarbeit von freien und gewerblichen Berufen“, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 1/2011 (58), 559-576.
- Böheim, M., Wettbewerbsmonitoring im Spannungsfeld zwischen ökonomischen Gestaltungsmöglichkeiten und wettbewerbspolitischen Erwartungen, *WIFO-Monatsberichte* 2013, 86(3), 225-236.
- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung*, WIFO, Wien, 2006.
- Böheim, M., Handler, H., Schratzenstaller, M., "Optionen einer einnahmenbasierten Budgetkonsolidierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2010, 83(3), 269-283.
- Böheim, M., Pichler, E., "Der österreichische Selbstmedikationsmarkt: Marktperformance und Deregulierungsspielräume", *Wirtschaftspolitische Blätter*, 2/2011 (58), 347-368.
- Böheim, M., Pichler, E., Der Selbstmedikationsmarkt im Umbruch. Von Monopolrenten, wohlverordneten Rechten und (noch) ungenutzten Deregulierungsspielräumen, *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/2015 (62), 499-519.
- Böheim, M., Pichler, E., Wachstum ohne Schulden – Deregulierung des unternehmensnahen Dienstleistungssektors, *Wirtschaftspolitische Blätter* 3/2015.
- Böheim, M., Pennerstorfer, D., Sinabell, F., *Strukturanpassung im österreichischen Lebensmittelhandel. Auswirkung auf die Versorgung und wettbewerbsökonomische Implikationen*, *WIFO-Monatsberichte*, 2016, 89(3), 171-183.
- Böheim, M., Schuchardt, F., Steininger, M., *Berufsfeldspezifische Regulierung in der Europäischen Union: Empirische Evidenz und Deregulierungsoptionen*, WIFO-Working Paper, Wien 2016 (forthcoming).
- Brandicourt, V., Schwellnus, C., Wörz, J., "Austria's Potential for Trade in Services", *FIW-Studie*, 2008, (002).

- BWB - Bundeswettbewerbsbehörde, Arbeitspapier Wettbewerbsmonitoring, Stand 18.11.2015, Wien, 2015.
- Christopoulou, R., Vermeulen, P., "Markups in the Euro Area and the US over the Period 1981-2004: A Comparison of 50 Sectors", Europäische Kommission, Working Paper, 2008, (856).
- Crespi, G., Patel, P., Innovation and Competition: Sector Level Evidence, Europe Innova Sectoral Innovation Watch deliverable WP4, Europäische Kommission, Brüssel, 2008.
- Ederer, St., Janger, J., Growth Bottlenecks – Engpässe für Wachstum und Beschäftigung in Österreich im Rahmen der Strategie "Europa 2020", Studie des WIFO im Auftrag des Bundeskanzleramtes, Wien, 2010.
- Europäische Kommission, Länderbericht Österreich, SWD(2016) 88 final, Brüssel, 2016.
- FAZ-Institut (Hrsg.), Finanzkompetenz junger Erwachsener, Studie im Auftrag des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, Frankfurt, 2010.
- Fritz, O., Streicher, G., "Trade Effects of Service Liberalization in the EU. Simulation of Regional Macroeconomic Effects for Austria", FIW-Studie, 2008, (005).
- Geroski, P., The Evolution of New Markets, Oxford, 2003.
- Harsanyi, D., Nanny State: How Food Fascists, Teetotaling Do-Gooders, Priggish Moralists, and other Boneheaded Bureaucrats are Turning America into a Nation of Children, New York, NY, 2007.
- Høj, J., "Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries", OECD Economics Department Working Papers, 2007, (568).
- Hüther, M., Straubhaar, T., Die gefühlte Ungerechtigkeit, Berlin, 2009.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A. Subventionen und Steuern mit Umweltrelevanz in den Bereichen Energie und Verkehr, WIFO-Studie, Wien, 2016.
- Koch, A., Nielen, S. (2016), Ökonomische Effekte der Liberalisierung der Handwerksordnung von 2004. WISO-Diskurs 05/2016. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Köppl-Turyna, M., Lorenz, H., Warum die Gewerbeordnung ein übler Geselle ist. Anleitung zur Entfesselung des österreichischen Gewerbes, Agenda Austria, Wien, 2016.
- Janger, J., "Angebotsseitige Erklärungsfaktoren der Inflationsentwicklung in Österreich", Geldpolitik und Wirtschaft, 2008, (Q2/08), 35-73.
- Janger, J., "Teilbericht 1: Rahmenbedingungen", in Aiginger, K., Falk, R. (Koord.), Systemevaluierung der österreichischen Forschungsförderung und -finanzierung, WIFO, Wien, 2009.
- Janger, J., "Bestimmungsgründe sektoraler Preisvergleichs- und Anbieterwechselraten in Österreich", Geldpolitik und Wirtschaft, 2010, (Q1/10), 70-91.
- Janger, J., Böheim, M., Falk, M., Falk, R., Hözl, W., Kletzan-Slamanig, D., Peneder, M., Reinstaller, A., Unterlass, F., "Forschungs- und Innovationspolitik nach der Wirtschaftskrise", WIFO-Monatsberichte, 2010, 83(8), 675-689.
- Jonung, L., Kiander, J., Vartia, P., The Great Financial Crisis in Finland and Sweden. The Dynamics of Boom, Bust and Recovery 1985-2000, Brüssel, 2008.
- Lowe, Ph., "Competition Policy and the Global Economic Crisis", Competition Policy International, 2009, 5(2).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S. (2005), Regulation and Economic Performance. Product Market Reforms and Productivity in the OECD, OECD Economics Department Working Papers Nr. 460, Paris.
- Nordic Competition Authorities, A Vision for Competition Policy towards 2020. Report from the Nordic competition authorities No. 1/2013, Tórshavn u.a., 2013.
- OECD, Innovation and Growth: Rationale for an Innovation Strategy, Paris, 2007.
- OECD, Economic Survey of Sweden 2008, Paris, 2008.
- OECD, Factsheet on how Competition Policy affects Macro-economic Out-comes, Paris, 2014.
- OECD, Economic Surveys Austria 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., Reformwiderstände, Österreich 2025: Teilprojekt 23, WIFO, Wien, 2016.

- Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, A., Kostal, Th., Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, WIFO, Wien, 2008.
- Rechnungshof, Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs, Reihe 2016/2, Wien, 2016.
- Roeger W. Can Imperfect Competition Explain the Difference Between Primal and Dual Productivity Measures? Estimates for US Manufacturing", *Journal of Political Economy*, vol 103, no 2, pp 316-330
- Rostam-Afschar, D. (2014), Entry regulation and entrepreneurship: a natural experiment in German craftsmanship. *Empirical Economics*, 47(3),pp. 1067-1101.
- VKI, "Stromanbieter wechseln. Wenig Spannung im Wettbewerb", *Konsument*, 2010, (10).
- WBK - Wettbewerbskommission, Gutachten der Wettbewerbskommission vom 14. 7. 2008 gemäß § 16 Abs 1 Wettbewerbsgesetz an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2008.
- WBK - Wettbewerbskommission, Schwerpunkte bei der Erfüllung der Aufgaben der Bundeswettbewerbsbehörde - Vorschlag der Wettbewerbskommission für das Jahr 2017, Wien 2016.
- Wolfmayr, Y., "Trade Barriers in Services and Competitive Strengths in the Austrian Service Sector – An Analysis at the Detailed Sector Level", *FIW Studie*, 2008, (007).
- Wörz, J., "Austria's Competitiveness in Trade in Services", *FIW Studie*, 2008, (003).
- World Bank Group, *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, 2016.