

Michael Böheim

WIFO-Weißbuch: Wettbewerb und Regulierung

Österreich hat im letzten Jahrzehnt beachtliche Anstrengungen im Hinblick auf die Öffnung der Produktmärkte für den Wettbewerb unternommen. Neben der frühzeitigen Liberalisierung der Energie- und Telekommunikationsmärkte wurden auch der Abbau von Zugangsschranken und Initiativen für administrative Vereinfachungen in Handwerk und Gewerbe in Angriff genommen. Trotz der Liberalisierungs- und Deregulierungserfolge scheint das Regulierungsumfeld, vor allem für die Energiewirtschaft, noch nicht in geeigneter Weise ausgestaltet zu sein, um nachhaltig funktionierenden Wettbewerb sicherstellen zu können. Besonders groß ist der Deregulierungsbedarf auch in "geschützten Sektoren" wie den freiberuflichen Dienstleistungen. Hier besteht erheblicher Spielraum für die Abschaffung von Regelungen, die die etablierten Anbieter vor Wettbewerb schützen und eine Steigerung von Konsumentenwohlfahrt, Produktivität, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bremsen.

Der Beitrag fasst die Ergebnisse einer Teilstudie des WIFO-Weißbuches "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation" vom Oktober 2006 zusammen: Michael Böheim, Klaus S. Friesenbichler, Susanne Sieber, Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung (67 Seiten, 40,00 €, Download 32,00 €: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27458&typeid=8&display_mode=2) • E-Mail-Adresse: Michael.Böheim@wifo.ac.at

Die Wirtschaftspolitik der meisten OECD- und auch EU-Staaten bemühte sich in den letzten Jahren stark um Strukturreformen und trieb die Deregulierung vor allem von Netzwerkbranchen und die Privatisierung der im öffentlichen Eigentum stehenden Unternehmen voran. Davon betroffen waren insbesondere die Märkte für Telekommunikation, Energie (Strom und Gas) sowie Finanzdienstleistungen. Die Ergebnisse dieser Bemühungen sind uneinheitlich. Während die Deregulierung der Produktmärkte innerhalb der EU in Großbritannien, Irland, Dänemark und Schweden am weitesten fortgeschritten ist, ist in Italien, Griechenland und Frankreich wie auch in Ungarn und Tschechien noch immer ein vergleichsweise starres Regulierungsregime in Kraft (Abbildung 1). Die höchsten "Deregulierungsdividenden" sind in Ländern mit relativ starrem Regulierungsregime zu erwarten (siehe Kasten "Vorteile von Regulierungsreformen in Österreich").

Nach Schätzungen der OECD könnten in den Ländern mit restriktivem Regulierungsregime Anpassungen der Produktmarktregulierung an die Praxis der liberalen Länder die Lücke in der Gesamtproduktivität (TFP) deutlich reduzieren¹⁾. Für Länder mit großer Produktivitätslücke wie Griechenland wären demnach durch sektorspezifische Deregulierungsmaßnahmen langfristige Produktivitätsverbesserungen um mehr als 10% gegenüber den "Produktivitätsspitzenreitern" möglich. Für Länder mit geringerer Produktivitätslücke, wie die meisten kontinentaleuropäischen Staaten einschließlich Österreichs, liegen diese Schätzungen zwischen 4% und 6% (Übersicht 1; Nicoletti – Scarpetta, 2005).

Produktmarktregulierung

¹⁾ Mit synthetischen Indikatoren des regulierungspolitischen Kurses, die in Regressionsgleichungen für die Gesamtproduktivität aufgenommen werden, kann ein grober Eindruck von dem Effekt vermittelt werden, den Regulierungsreformen auf die Wirtschaftsleistung ausüben können. Diese Schätzungen sind als Illustration der möglichen Größenordnung von Leistungseffekten zu verstehen, weil sie von einer Reihe von Modellierungsannahmen abhängig und mit statistischer Unsicherheit behaftet sind.

Vorteile von Regulierungsreformen in Österreich

Regulierungsreformen steigern die Wirtschaftsleistung über mehrere Kanäle. Ein wettbewerbsintensiveres Umfeld bewirkt in der Tendenz eine Zunahme der Produktion und der Investitionen und erhöht die Wohlfahrt der Bevölkerung, indem es die Kaufkraft wie auch – über eine Verringerung des Spielraums für Rent-Seeking – die Beschäftigung anhebt.

Regulierungsreformen zugunsten des Produktmarkt Wettbewerbs stimulieren auch das Produktivitätswachstum (Nicoletti – Scarpetta, 2003), indem sie Innovationen fördern und für die Unternehmen stärkere Anreize zur Orientierung an der Best Practice schaffen. Reformen der geltenden Vorschriften für Güter und Dienstleistungen, die als Vorleistungen eingesetzt werden – z. B. freiberufliche Dienstleistungen –, steigern die Produktivität in der ganzen Wirtschaft, indem sie einen effizienteren Einsatz von Vorleistungen ermöglichen.

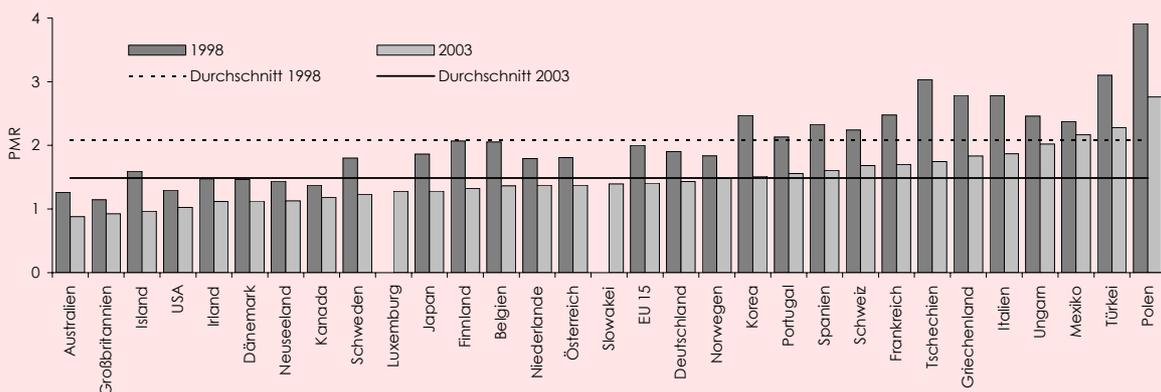
Unter der Annahme, dass Österreich die Regulierungspraxis des liberalsten OECD-Landes übernimmt, würde die jährliche Wachstumsrate der Gesamtproduktivität gemäß OECD-Schätzungen über einen Zeitraum von 10 Jahren um durchschnittlich 0,4 Prozentpunkte angehoben; drei Viertel dieser Produktivitätsbeschleunigung entfallen auf sektorspezifische Reformen und ein Viertel auf allgemeine Regulierungsreformen (Nicoletti – Scarpetta, 2005). Über eine Verschärfung der oftmals sehr laxen Wettbewerbspolitik wäre eher eine noch stärkere Produktivitätssteigerung zu erreichen.

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

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

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

Abbildung 1: Indikator der Produktmarktregulierung



Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Berechnungen. Intensität der Regulierung: 0 . . . niedrig, 6 . . . hoch.

Der OECD-Gesamtindikator der Produktmarktregulierung (Conway – Janod – Nicoletti, 2005) zeigt, dass in den vergangenen fünf Jahren in Österreich, wie in anderen OECD-Ländern auch, erhebliche Fortschritte im Hinblick auf eine wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Regulierungsrahmens erzielt wurden; Österreich positioniert sich damit in Bezug auf die Wettbewerbsfreundlichkeit seiner Regulierungspolitik im mittleren Bereich (Abbildung 1). Darüber hinaus ist in Österreich im Einklang mit den meisten anderen OECD-Ländern auch eine Zunahme der Konsistenz der Regulierungspolitik festzustellen; davon kann eine stabilisierende Wirkung ausgehen, da

kontradiktorische Regulierungssignale reduziert wurden (Conway – Janod – Nicoletti, 2005).

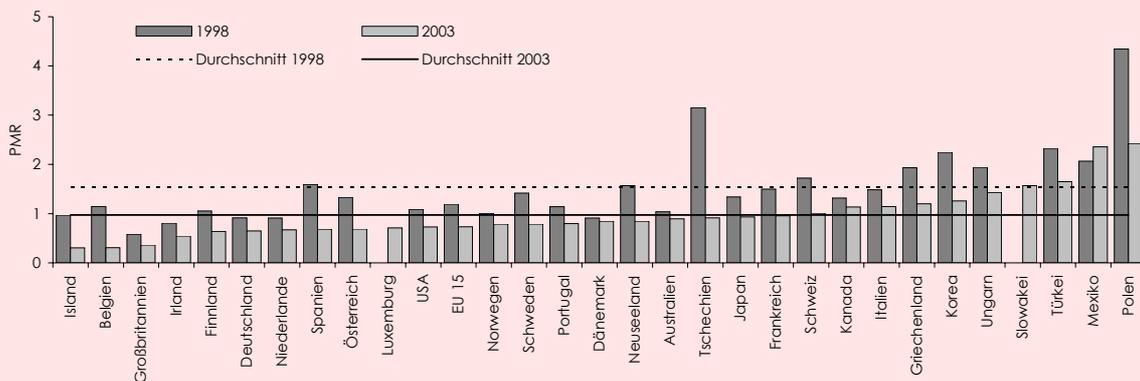
Als stark exportorientierte Volkswirtschaft verfolgt Österreich nach außen weiterhin eine offene Wirtschaftspolitik mit relativ wenigen Auflagen für internationalen Handel und ausländische Direktinvestitionen (Abbildung 2). Nach dem weitgehenden Rückzug der öffentlichen Hand aus den im öffentlichen Eigentum stehenden Unternehmen ist eine der letzten bedeutenden Investitionsbeschränkungen jene in der Energiewirtschaft, welche die Übernahme von privaten Mehrheitsbeteiligungen an österreichischen Energieversorgungsunternehmen durch eine Verfassungsbestimmung ausschließt (der Staatsanteil am Grundkapital darf nicht unter die Hälfte sinken).

Übersicht 1: Steigerung der Gesamtproduktivität durch Anpassung der Regulierung an die "Best Practise" über 10 Jahre

	Veränderung der Gesamtproduktivität insgesamt 1984/1989	Beitrag der allgemeinen Regulationsreform	Beitrag der sektorspezifischen Reform
	In %	Prozentpunkte	
Belgien	+ 0,60	+ 0,15	+ 0,45
Dänemark	+ 0,37	+ 0,10	+ 0,27
Deutschland	+ 0,70	+ 0,08	+ 0,62
Griechenland	+ 1,12	+ 0,29	+ 0,83
Spanien	+ 0,41	+ 0,12	+ 0,28
Frankreich	+ 0,62	+ 0,19	+ 0,43
Italien	+ 0,70	+ 0,22	+ 0,48
Niederlande	+ 0,44	+ 0,11	+ 0,34
Österreich	+ 0,42	+ 0,10	+ 0,32
Portugal	+ 0,65	+ 0,23	+ 0,42
Finnland	+ 0,59	+ 0,04	+ 0,55
Schweden	+ 0,51	+ 0,01	+ 0,50
Großbritannien	+ 0,11	+ 0,00	+ 0,11
Norwegen	+ 0,38	+ 0,02	+ 0,36

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

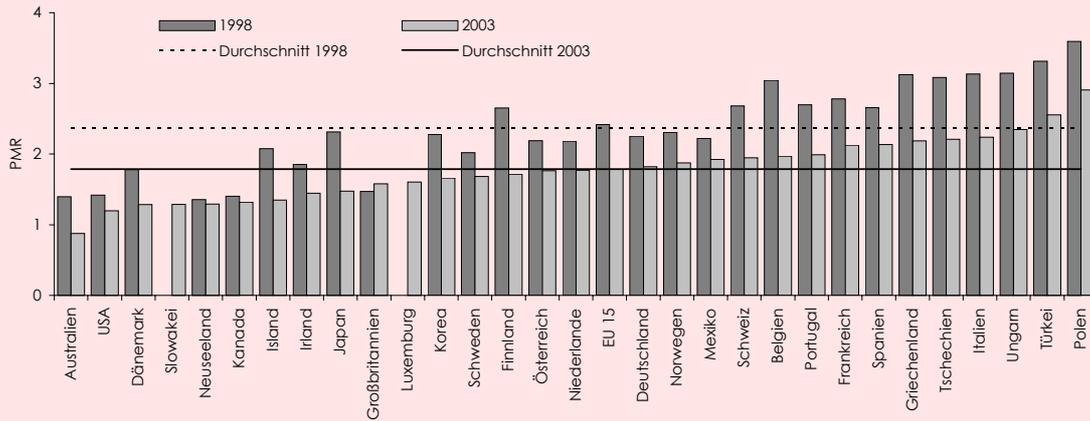
Abbildung 2: Indikator für Barrieren für Handel und Investitionen



Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Berechnungen.

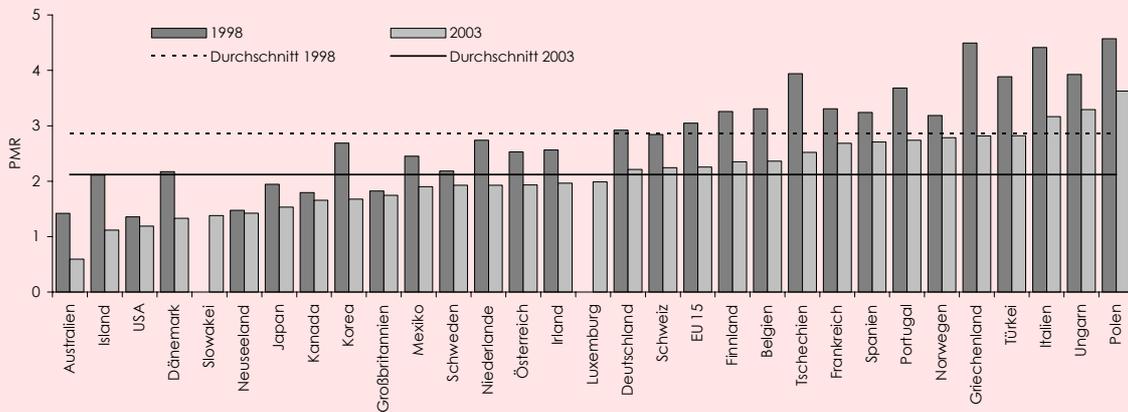
In Bezug auf die Binnenregulierung schneidet Österreich im internationalen Vergleich weniger gut ab (Abbildung 3). Die Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit sind relativ zu den liberalsten Ländern noch immer hoch, was zu einem guten Teil einem im internationalen Vergleich hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung zuzuschreiben ist (vgl. auch World Bank, 2006). Da diese administrativen Belastungen versunkene Kosten sind, dürften sie den etablierten Unternehmen einen Vorteil gegenüber neuen Anbietern verschaffen.

Abbildung 3: Indikator für die Binnenmarktregulierung



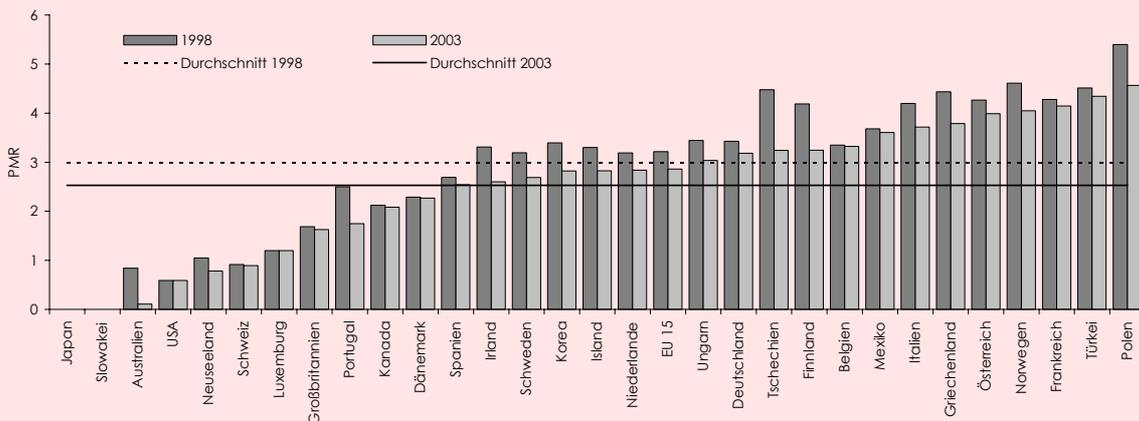
Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 4: Indikator für den Staatseinfluss



Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 5: Indikator für die Größe des öffentlichen Unternehmenssektors

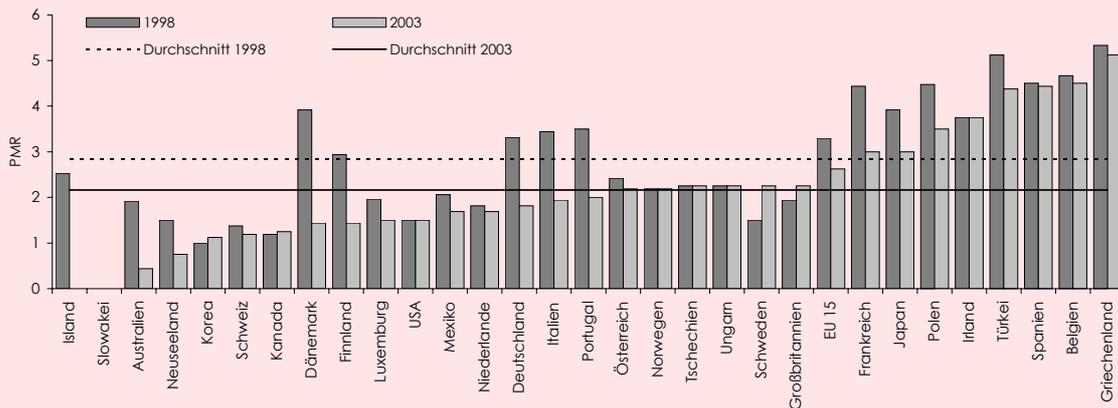


Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Berechnungen.

Der Staatseinfluss im Unternehmenssektor ging aufgrund der Privatisierungen in Österreich weiter zurück, obwohl sich der Privatisierungsprozess gegenüber anderen OECD-Ländern im Zeitraum 1998 bis 2003 verlangsamte (Abbildung 4). Der öffentliche Unternehmenssektor ist trotzdem noch immer deutlich größer als im OECD-

Durchschnitt (Abbildung 5); die OECD-Regulierungsindikatoren berücksichtigen allerdings noch nicht die Veräußerung staatlicher Unternehmensbeteiligungen in größerem Ausmaß aus der jüngsten Vergangenheit (seit 2004: Abgabe von 17% an der Telekom Austria AG, vollständige Privatisierung von VA Tech und Voestalpine AG, Abgabe von 49% der Österreichischen Post AG). Substantielle Fortschritte erzielte Österreich weiters in der Zurückdrängung staatlicher Preiskontrollen. Für die Zukunft ist von der Einführung anreizorientierter Regulierungsansätze in Netzwerkbranchen ein zusätzlicher dämpfender Effekt auf die entsprechenden Regulierungsindikatoren zu erwarten (Abbildung 6).

Abbildung 6: Indikator für die Anwendung von staatlicher Regulierung



Q: OECD Indicators of Product Market Regulation, WIFO-Berechnungen.

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

In mehreren europäischen Ländern, darunter auch Österreich, expandieren Dienstleistungen, die von Unternehmen als Vorleistungen eingesetzt werden – z. B. Wirtschaftsprüfung und Rechtsberatung, Ingenieurs- und Architektenleistungen –, rasch und spielen eine wichtige Rolle für die Umgestaltung der Unternehmensorganisation und die Steigerung der Produktivität (OECD, 2006B). Gemäß den von der OECD zusammengestellten Indikatoren der Sektorregulierung ist die Regulierung der unternehmensnahen Dienstleistungen in Österreich trotz des Deregulierungsfortschritts im Beobachtungszeitraum (1996/2002) noch immer eine der strengsten des OECD-Raums (Abbildung 7).

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

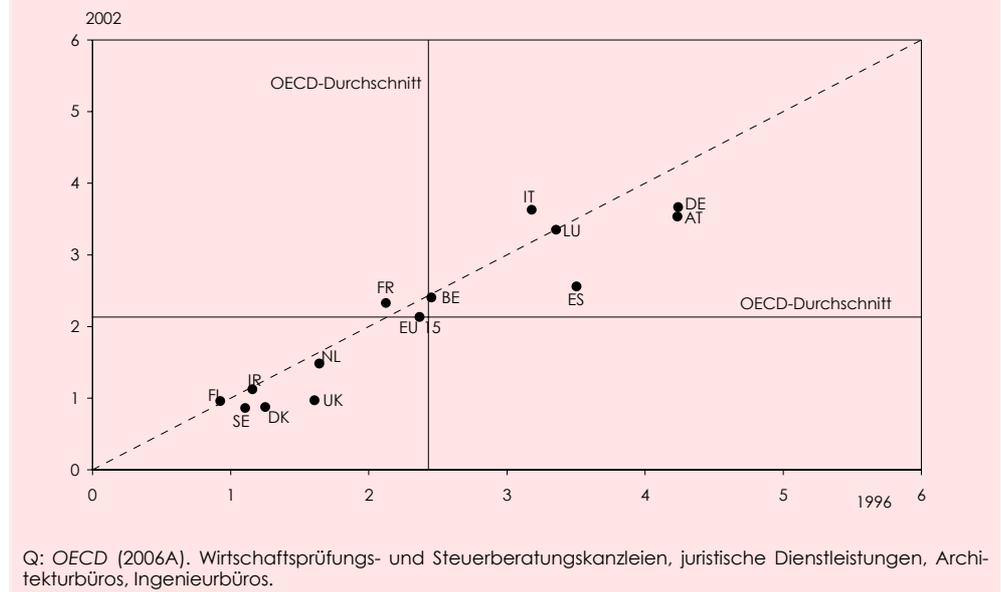
Im Vergleich zu Deregulierungsinitiativen in anderen Wirtschaftsbereichen geht die Marktöffnung im Bereich der freiberuflichen Dienstleistungen aufgrund des starken und andauernden Widerstands der Standesvertretungen nur sehr zögerlich vorstatten. Eine größere Vielfalt von Preisen und Qualität der freiberuflichen Dienstleistungen sowie ein höheres Maß an Innovation könnten entscheidend zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beitragen. In Ländern mit geringerem Reglementierungsgrad entwickeln sich sowohl die Beschäftigung als auch die Wert-

Dienstleistungsmarktregulierung

Freiberufliche Dienstleistungen

schöpfung der freien Berufe signifikant günstiger als in Ländern mit hohen Regulierungsstandards (Paterson – Fink – Ogus, 2003). Der wohlfahrtsteigernde Effekt einer Deregulierung wird somit in einem Land mit einem besonders hohen Regulierungsniveau überdurchschnittlich ausfallen.

Abbildung 7: Regulierungsindikator für freiberufliche Dienstleistungen



Aufgrund einer Initiative der Europäischen Kommission, basierend auf der Sektorstudie von Paterson – Fink – Ogus (2003), wären auch in Österreich weitgehende, rasch implementierte Deregulierungsmaßnahmen zu erwarten gewesen. Bislang gab es dazu weder eine wettbewerbspolitische Initiative noch entsprechend umfassende Aktionen der österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden.

Die für die Regulierung der freien Berufe zuständigen Bundesministerien (z. B. für Rechtsanwälte und Notare das Justizministerium, für Wirtschaftsprüfer das Wirtschaftsministerium) verließen sich bislang (zu sehr) auf die Selbstregulierung der freien Berufe, wie sie durch die jeweiligen Berufskammern wahrgenommen wird. Die Mitgliedschaft in "ihrer" Berufskammer ist in Österreich für alle freiberuflich Tätigen verpflichtend. Weil diese Interessenvertretungen auch an der Aufstellung der Verhaltensregeln beteiligt sind, besteht die Gefahr einer Stärkung der Marktmacht der etablierten Anbieter zulasten neuer Marktteilnehmer. Da die Interessenvertretungen der freien Berufe in Österreich bislang mangels entsprechender Anreize²⁾ nur unzureichende Anstrengungen zur Deregulierung unternahmen, ist die sehr weitgehende Selbstregulierung der freien Berufe zu überdenken. Die Ministerien als Regulierungsbehörde müssten stärkere Anreize für die Marktöffnung setzen, wenn die Selbstverwaltungskörper die Marktöffnung weiterhin nicht von sich aus in Angriff nehmen.

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

²⁾ Die Berufskammern vertreten die Interessen der etablierten freiberuflich Tätigen, nicht die Interessen derer, die in den Markt eintreten wollen. Da aber die etablierten freiberuflich Tätigen von einer weitergehenden Deregulierung, die den Wettbewerb forciert und damit die Renten drückt, negativ betroffen wären, haben ihre Interessenvertretungen keinen Anreiz, die Deregulierung voranzutreiben. Aufgrund dieser Anreizstruktur ist die Politik aller freiberuflichen Interessenvertretungen systemimmanent sehr stark von Besitzstandswahrung geprägt und nicht auf Reformen zur Schaffung von Wettbewerb angelegt. Eine Marktöffnung für freiberufliche Dienstleistungen wäre deshalb von der Regulierungsbehörde (Bundesministerien) – auch gegen den Widerstand der Berufskammern – engagiert voranzutreiben.

rücksichtigen, dass der überwiegende Teil von freiberuflich erbrachten Dienstleistungen von anderen Unternehmen und nicht von Privatpersonen in Anspruch genommen wird. Eine extensive Regulierung kann in diesem Fall nicht mit Konsumentenschutzinteressen begründet werden: Ein Unternehmen, das z. B. die Dienstleistung eines Wirtschaftsprüfers in Anspruch nimmt, sollte die Qualität und Zuverlässigkeit der Leistungen durchaus selbst beurteilen können; eines diesbezüglichen regulatorischen "Schutzes" bedürfen Unternehmen im Gegensatz zu Privatpersonen nicht.

Für die Bewertung, ob eine Regulierungsmaßnahme ausschließlich der notwendigen Qualitätssicherung dient, sollte ein möglichst strenger quantitativer Maßstab mit Beweislastumkehr gewählt werden. Grundsätzlich sollten alle regulatorischen Eingriffe in den Wettbewerb zur Diskussion gestellt werden, und nur jene Maßnahmen sollten erhalten bleiben, für die die Berufsgruppen eindeutig nachweisen können, dass bei deren Wegfall die erforderliche Qualität und Versorgungssicherheit nicht mehr aufrecht erhalten werden könnten.

Trotz gewisser Fortschritte beim Abbau von Zutrittsschranken im Rahmen der Gewerbeordnungs-Novelle 2002 wird der Wettbewerb in einigen Bereichen durch die sektorspezifische Regulierung des Marktzutritts noch immer beschränkt. Im Handwerk wurden die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen durch die Gesetzgebung zwar gelockert, doch die meisten Handwerke sind weiterhin an den Nachweis einer Meisterqualifikation oder von Berufserfahrung gebunden; daraus entstehen erhebliche Marktzutrittskosten.

Die verbleibenden Marktzutrittsvoraussetzungen werden unter Verweis auf die Qualitäts- und Versorgungssicherung sowie den Beitrag der Handwerksberufe zum Angebot an Ausbildungsplätzen gerechtfertigt. Da der Meisterzwang die Dienstleistungspreise auf relativ hohem Niveau hält, könnte er jedoch möglicherweise die Arbeitskräftenachfrage, auch nach qualifiziertem Personal, verringern (OECD, 2006B). Die Qualifikationsanforderungen hinderten die Unternehmen außerdem daran, Dienstleistungen verschiedener Handwerksberufe zu kombinieren, was allerdings durch erweiterte Nebenrechte etwas abgeschwächt wird. Die qualifikationsbezogenen Zugangsvoraussetzungen im Handwerkssektor sollten ebenso wie Regulierungen der freien Berufe sorgfältig hinsichtlich ihres objektiv nachvollziehbaren Beitrags zur notwendigen Qualitäts- und Versorgungssicherheit geprüft werden. Im Gegensatz zu freiberuflichen Dienstleistungen ist hier auch auf Konsumentenschutzüberlegungen Bedacht zu nehmen, da die Dienstleistungen von Handel und Gewerbe zu einem Gutteil auch von Privatpersonen in Anspruch genommen werden.

Empirische Studien belegen, dass die Deregulierung in Netzwerkbranchen zwar die Effizienz steigert, jedoch nur intensiver Wettbewerb die intendierten Preissenkungen bringt (Fraquelli – Vannoni, 2000). Da sich Wettbewerb auf Märkten, die wie die Energie- und die Telekommunikationswirtschaft nach der Liberalisierung als enge Oligopole organisiert sind, nicht automatisch einstellt, ist die Liberalisierung und Deregulierung von Netzwerkbranchen durch eine proaktive Wettbewerbspolitik zu ergänzen.

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

Vor allem Industriebetriebe, aber auch private Haushalte profitierten substantiell von der Marktliberalisierung: Strom und Erdgas sind für Industriekunden (im Jahr 2002) brutto um rund 42% bzw. 14% billiger als in einem Vergleichsszenario ohne Liberalisierung der Energiemärkte; die entsprechenden Preiseffekte für Haushalte betragen weniger als 18% für Strom und lediglich 4% für Erdgas (Kratena, 2004)³.

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

Handwerk und Gewerbe

Wettbewerb und Regulierung in Netzwerkbranchen

Energieversorgung

Der Rückgang der Energiepreise aufgrund der Marktliberalisierung (im Vergleich zum Alternativszenario ohne Liberalisierung; *Kratena, 2004*) sollte jedoch nicht die Sicht darauf verstellen, dass der Wettbewerb auf den österreichischen Energiemärkten nach wie vor nicht zufriedenstellend funktioniert. Die Liberalisierung beließ die eingesessenen Energieversorger in ihrer Position als regionale Monopolisten, sodass sie auf einigen Märkten substantielle Monopolrenten lukrieren und damit die Liberalisierung unterlaufen können.

Diese unbefriedigende Situation wird durch einen starken Anstieg der Marktkonzentration weiter verschlechtert, der durch horizontale und vertikale Zusammenschlüsse von öffentlichen Versorgungsgesellschaften herbeigeführt wurde. Eine solche Marktöffnung, die regionale Monopolstrukturen nicht aufbricht, während gleichzeitig horizontale und vertikale Marktintegration durch die Politik forciert und von den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden nicht unterbunden wird, kann nachhaltigen Wettbewerb auf den österreichischen Energiemärkten nicht sicherstellen. Da der integrierte europäische Energiebinnenmarkt mittelfristig nicht realisierbar erscheint (*European Commission, 2007*), sind nationale Initiativen zur Belebung des Wettbewerbs dringend geboten – umso mehr als Wettbewerbsimpulse mangels grenzüberschreitenden Wettbewerbs von ausländischen Anbietern nicht zu erwarten sind.

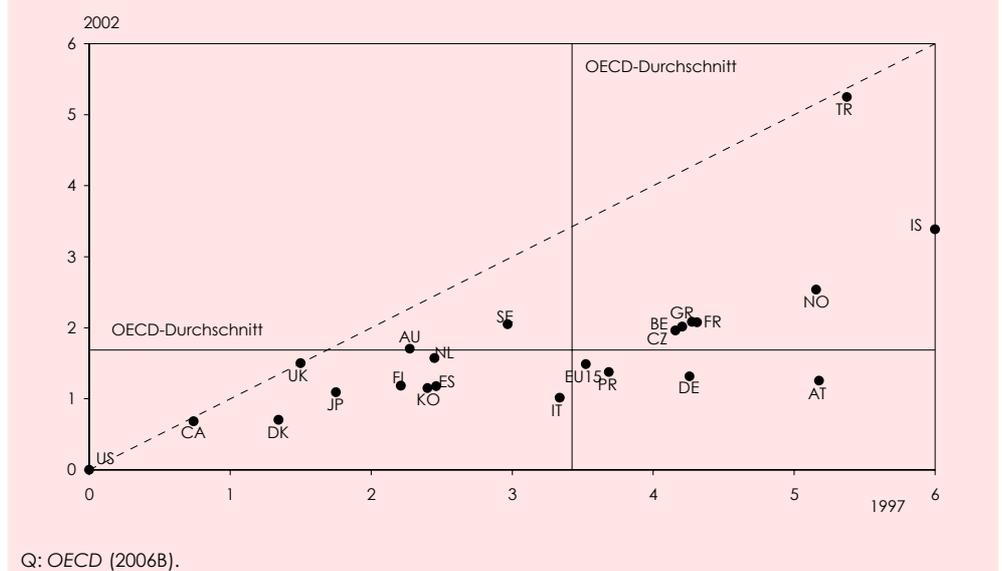
Einige spezielle Strukturmerkmale, welche in der Vergangenheit in Österreich zum hohen Strompreisniveau beitragen, erweisen sich noch immer als besondere Hindernisse für die Etablierung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und bilden hohe Markteintrittsbarrieren für neue Wettbewerber. Dazu gehören die Organisationsstruktur der Stromübertragung, die Interessenkonflikte aufgrund des öffentlichen Eigentums an den Energieversorgungsunternehmen, die Preisstruktur sowie die Marktkonzentration⁴).

Telekommunikation

Die Deregulierung im Telekommunikationssektor spielt über die Senkung der Zugangsentgelte eine wichtige Rolle für die Diffusion von Informations- und Kommunikationstechnologien (*Leo, 2002*). Österreichs Telekommunikationssektor hat sich seit Mitte der neunziger Jahre von einem der restriktivsten Regulierungsregimes zu einem der liberalsten des ganzen OECD-Raums gewandelt. Der sektorspezifische Regulierungsindikator liegt mittlerweile deutlich unter dem OECD-Durchschnitt (Abbildung 8).

Abbildung 8: Regulierungsindikator für Telekommunikation

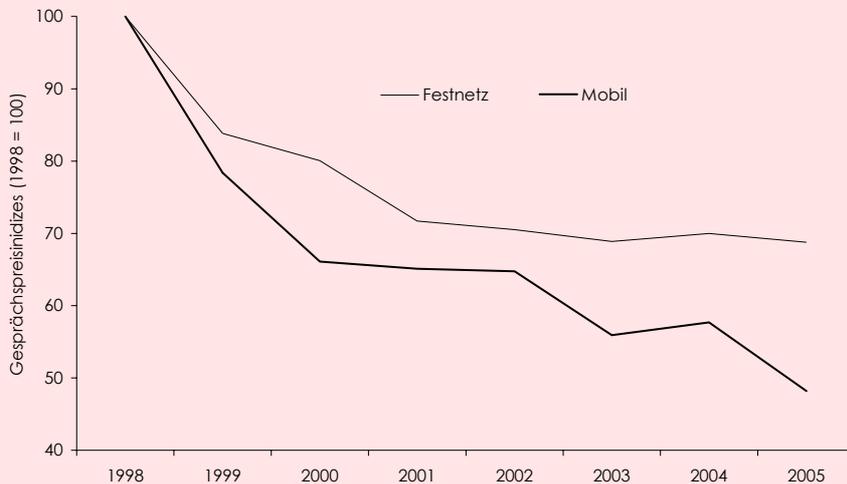
Festnetz- und Mobiltelefonie



⁴) Siehe dazu im Detail *Böheim (2007, 2005)*.

Durch die intensive Förderung des Dienstleistungswettbewerbs in der Festnetztelephonie⁵⁾ sind die Telekommunikationskosten deutlich gesunken. Während die Preise von Ferngesprächen radikal gesenkt wurden, blieben die Tarife für Ortsgespräche die höchsten der EU. Noch stärker sanken die Preise im Mobilfunksektor, bedingt u. a. durch den Markteintritt neuer Unternehmen und den intensiveren Preiswettbewerb (Abbildung 9).

Abbildung 9: Preisindizes für Sprachtelefonie



Q: Friesenbichler – Leo (2006).

Aufgrund des vom Regulierungsregime begünstigten Markteintritts einer Vielzahl von alternativen Telekom-Betreibern ist der Marktanteil des Marktführers (Telekom Austria) inzwischen einer der niedrigsten in der EU.

Die Einführung von Betreiberwahl (Call-by-Call) und Betreibervorauswahl (Preselection) trug wesentlich zur Öffnung des Marktes für Wettbewerber bei. Telekom Austria hat als früherer Monopolist im Festnetzbereich aber weiterhin eine marktbeherrschende Stellung in der Sicherung des Zugangs zur "letzten Meile" (Teilnehmeranschlussleitung). Außerhalb der Ballungsgebiete ist die Durchdringung mit entbündelnden Teilnehmeranschlussleitungen noch immer sehr gering. Dies könnte den Wettbewerb im Bereich des leistungsfähigen Internetzugangs über DSL potentiell begrenzen, weil die Wettbewerber Zugang zur Teilnehmeranschlussleitung haben müssen, um konkurrierende Dienste anbieten zu können. Dank des technologischen Fortschritts stehen nunmehr aber auch mobile Breitbandinternetverbindungen zu kostengünstigen Preisen zur Verfügung, sodass sich die Substitutionsmöglichkeiten zum Festnetz auch auf die Datenübertragung erweitern. Trotz der erhöhten Substituierbarkeit des Festnetzes durch mobile Telekommunikation bleibt die Gewährleistung von Wettbewerb im Bereich des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung unerlässlich, damit das wirtschaftliche Potential des Festnetzes, einschließlich des breitbandigen Internetzugangs, voll ausgeschöpft werden kann (OECD, 2006B).

Die Erfahrungen mit der Liberalisierung von Telekommunikationsdienstleistungen sind in Österreich aus der Sicht der Konsumenten positiv zu beurteilen. Telefongespräche wurden wesentlich billiger. Auch die Marktkonzentration hat durch die Regulierung wie erhofft abgenommen – neben der Preissenkung ein weiteres Indiz für funktionierenden Wettbewerb. Das österreichische Regulierungsregime hat erfolgreich wettbewerbsfördernde Strategien verfolgt, deren Fortführung in internationalen Bewertungen der Wirtschaftspolitik angeregt wird (OECD, 2005B). Auch die Umsetzung des neuen Rechtsrahmens der EU für den Telekommunikationssektor ist in Österreich im internationalen Vergleich weit fortgeschritten (ECTA, 2005). Langfristiges Ziel der Re-

⁵⁾ Das Regulierungsregime hat die Telekom Austria dazu verhalten, ihre Infrastruktur (Leitungen) den konkurrierenden Dienstleistungsanbietern zu kostennahen Preisen zur Verfügung zu stellen. Damit fehlen für die "alternativen" Telekom-Betreiber Anreiz und ökonomische Notwendigkeit zum Aufbau eigener Infrastruktur.

gulierung bleibt die Etablierung selbsttragenden Wettbewerbs auf allen Teilmärkten, der keiner sektorspezifischen Regulierung mehr bedarf⁶⁾.

Wettbewerbspolitik

Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail mangelt es in Österreich insgesamt nach wie vor an einer entsprechenden Wettbewerbsgesinnung; nach wie vor stehen im Vordergrund – in Widerspruch zur ökonomischen Theorie und zur empirischen Evidenz (*Monopolkommission*, 2004) – die Vorteile der Größe (steigende Skalenerträge) und die Möglichkeit, internationale Wettbewerbsstärke durch Fusionen (und nicht durch Innovationen) zu erringen. So entscheiden sich die Regierungen in Bund und Ländern im Zweifelsfall stets für den "national champion" bzw. für die Lösung mit dem größten eigenen Machteinfluss, die Interessenvertretungen intervenieren zugunsten der eigenen Klientel, Wettbewerbsbehörden und Regulatoren sind durch ihre Konzeption schwach, ähnlich die Kartellgerichte. Nach einer ersten Liberalisierungswelle, die durch die Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung, und auch die laufenden Privatisierungen sind kaum unter dem Aspekt einer Verstärkung des Wettbewerbs zu sehen. Das Wachstumspotential der Deregulierungen, das in internationalen Untersuchungen auf rund ½% des BIP pro Jahr geschätzt wird, bleibt so ungenutzt.

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 in Österreich nicht erkennbar. Die Wirtschaftspolitik scheint sich nicht dafür zu interessieren, und den staatlichen Wettbewerbsbehörden bleibt wegen Ressourcenmangels neben der Einzelfallbearbeitung keine Zeit für strategische Überlegungen. Eine bloß kasuistisch agierende Wettbewerbspolitik läuft allerdings Gefahr, wesentliche gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu übersehen, weshalb mit Nachdruck ein "Grand-Design" für die österreichische Wettbewerbspolitik ("Wettbewerbspolitik in einer kleinen offenen Volkswirtschaft") zu entwickeln wäre.

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

Die dänische Wettbewerbsbehörde identifiziert auf Basis dieser wettbewerbspolitischen Vorgaben die "Problemsektoren" in vorausschauenden Berichten, die mit einem eigens dafür entwickelten ökonomischen Analyseraster und mit Ländervergleichen ("Benchmarking") arbeiten. In drei Schritten wird zunächst anhand von Größenfaktoren (Umsatz, Beschäftigung) die Relevanz des Sektors ermittelt, um sicherzustellen, dass den wichtigsten Wirtschaftsbereichen Priorität eingeräumt wird. Dann erfolgt eine quantitative Analyse auf der Basis eines gewichteten Indikatorensets⁷⁾, wobei dem Gesamtbild der Indikatoren entscheidende Bedeutung zukommt. Damit werden Fehlentscheidungen auf der Basis von Einzelindikatoren vermieden. Liegt die Gesamtpunktzahl über alle Indikatoren über einem bestimmten Grenzwert, so nimmt die Wettbewerbsbehörde eine zusätzliche qualitative Einschätzung des Sektors vor; dabei wird z. B. die Regulierungs- und Wettbewerbspolitik in diesem Sektor mit anderen Ländern sowie der Europäischen Union verglichen.

Die Etablierung des dänischen Analyserasters würde eine Sammlung wettbewerbspolitisch relevanter Daten voraussetzen. Eine mit entsprechenden Ressourcen aus-

⁶⁾ Auf dem Privatkundenmarkt für Auslandsgespräche ist seit 2005 kein Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht mehr tätig. Konsequenterweise wurde dieser Markt als wettbewerbslich effektiv beurteilt und von der sektorspezifischen Regulierung ausgenommen.

⁷⁾ Das sektorale Indikatorenset umfasst folgende quantitative Indikatoren (für Details siehe *Janger*, 2006): Öffentliche Regulierung, Konzentrationsraten, Gründungsrate, Marktanteilsmobilität, Produktivitätsschwankungsbreite, Lohn- und Preisniveau sowie die sektorale Umsatzrendite.

gestattete Bundeswettbewerbsbehörde müsste eine entsprechende Datenbank aufbauen und warten können. Zurzeit gibt es in Österreich nicht einmal eine amtliche Konzentrationsstatistik, sodass entsprechende gesetzliche Verpflichtungen für Statistik Austria ebenfalls vorzusehen wären.

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

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

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

Um die österreichische Wettbewerbs- und Regulierungspolitik auf nachvollziehbare quantitative Grundlagen zu stellen, sollte die Teilnahme Österreichs an den "OECD Reviews of Regulatory Reform" sichergestellt werden; parallel dazu sind nationale Anstrengungen zur Verbesserung der wettbewerbsökonomischen Datenbasis erforderlich, wie z. B. die Etablierung einer nationalen Konzentrationsstatistik durch Statistik Austria.

Auf der Grundlage der wettbewerbsökonomischen Datenbasis sollten jährliche Berichte über die Wettbewerbssituation in der österreichischen Wirtschaft veröffentlicht werden. Um höchstmögliche Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz zu gewährleisten, wäre dieser jährliche Wettbewerbsbericht von einer wissenschaftlich orientierten Forschungs- und Beratungsinstitution zu verfassen, die im Rahmen einer internationalen Ausschreibung ausgewählt wird. Der Wettbewerbsbericht sollte zusammen mit den verpflichtenden Stellungnahmen der betroffenen Unternehmen sowie der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden im österreichischen Parlament behandelt werden. Die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden hätten einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Behebung der im Bericht angesprochenen Wettbewerbsprobleme vorzulegen.

Die qualifikationsbezogene Zugangsregulierung der Gewerbeordnung sollte weiter liberalisiert werden. Alle Bestimmungen, die nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienen, wären ersatzlos zu streichen. Grundsätzlich ist in allen Gewerben ein (zumindest) dualer Marktzutritt zu ermöglichen, indem z. B. die fehlende Meisterqualifikation durch Gesellenprüfung mit entsprechender Berufspraxis sowie Weiterbildung ausgeglichen werden kann.

Von der Schaffung neuer Berufsfelder in der Gewerbeordnung (z. B. selbständige Ausübung von Betreuungs- und Pflegedienstleistungen) sind substantielle Wachstums- und Beschäftigungsimpulse zu erwarten.

Da die Selbstverwaltung der freien Berufe die falschen Anreize für eine Marktöffnung setzt, müssen die zuständigen Bundesministerien hier als Regulierungsbehörden eingreifen und den Selbstverwaltungskörpern der freien Berufe (Standesvertretungen, Berufskammern) klare Vorgaben für die Wettbewerbsintensivierung stellen. Die Erfüllung dieser Vorgaben ist in einem jährlichen Bericht einer unabhängigen Institution über die Wettbewerbssituation in den freien Berufen zu dokumentieren. Werden diese Vorgaben zur Wettbewerbsintensivierung anhaltend nicht erfüllt, dann sollte die

Empfehlungen für eine wachstumsorientierte Wettbewerbspolitik

Die Etablierung einer wettbewerbsfreundlichen Grundstimmung und die Entwicklung einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie sollten höchste Priorität erhalten.

Die regulatorischen Hindernisse für unternehmerische Tätigkeit sollten weiter reduziert werden.

Die Deregulierung der freien Berufe ist mit Nachdruck voranzutreiben.

Selbstregulierung außer Kraft gesetzt werden; die staatlichen Regulierungsbehörden müssten hier vom Gesetzgeber zu entsprechenden hoheitlichen Maßnahmen zur Zielerreichung ("Ersatzvornahmen") ermächtigt werden.

Eine Lockerung der Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe sollte eine Intensivierung der Gründung neuer Unternehmen in diesen Berufsfeldern bringen, die sich positiv auf die Wettbewerbsintensität auf den Märkten für freiberufliche Dienstleistungen auswirken wird.

Die Zugangs- und Verhaltensregulierung der freien Berufe ist zu durchforsten: Alle nicht der notwendigen Qualitätssicherung dienenden Bestimmungen sollten ersatzlos gestrichen bzw. wettbewerbsfördernd adaptiert werden, wobei die Beweislast für die Notwendigkeit einer Wettbewerbsbeschränkung bei der sich darauf berufenden Partei liegen muss (Beweislastumkehr). Ausnahmslos entfallen sollten Gebietschutz und Bedarfsprüfung (Notariate und Apotheken) sowie alle Werbeverbote (Rechtsanwaltskanzleien, Architekturbüros und Ingenieurbüros) und Assoziationsbeschränkungen (Architekturbüros, Wirtschaftsprüfungs- bzw. Steuerberatungskanzleien, Rechtsanwaltskanzleien). Die Dauer der notwendigen Ausbildungs- und Praxiszeiten sollte auf den europäischen Durchschnitt reduziert werden (Rechtsanwälte, Notare, Ingenieurkonsulenten und technische Büros). Die strikte Trennung von hoheitlichen und nicht-hoheitlichen Aufgaben (z. B. Notare) ist zu vollziehen: Vorbehaltsaufgaben sollten grundsätzlich auf den hoheitlichen Bereich beschränkt bleiben; weitreichende Vorbehaltsaufgaben sollten gestrichen werden, wenn eine gleichwertige Leistung auf dem Markt erbracht werden kann (z. B. Rechtsanwalt kann Notar, Baumeister kann Architekt, ärztliche Hausapotheke kann Apotheke und umgekehrt substituieren); alle nicht-hoheitlichen sowie der Großteil der hoheitlichen Aufgaben sind "freizugeben".

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

Der Wettbewerb auf den Telekommunikationsmärkten muss gewahrt bleiben.

Die Liberalisierung der Telekommunikationsmärkte war ein Erfolg: Umsatz, Beschäftigung, Innovation und Wettbewerb haben zugenommen. Aufgrund der technologischen Entwicklung und der dadurch verstärkten Substitutionsbeziehungen zwischen Festnetz und mobiler Telekommunikation im Bereich der Sprachtelefonie und Datenübermittlung ergeben sich neue Herausforderungen für den Sektorregulator, um den funktionsfähigen Wettbewerb aufrecht zu erhalten. Der Regulierungsansatz ist laufend dahingehend zu überprüfen, ob die kritische Balance von Wettbewerb, Innovation und Investitionen gewahrt bleibt.

Der Wettbewerb auf den Energiemärkten muss substantiell intensiviert werden.

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes ist mit Nachdruck voranzutreiben. Eine "Öffnung der Grenzen" für internationale Anbieter hat größte Bedeutung für die Wettbewerbsbelebung, da innerhalb Österreichs aufgrund der engen oligopolistischen Marktstruktur mit einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsintensität nicht zu rechnen ist. Um die transeuropäische Durchleitung von Elektrizität und Erdgas sicherzustellen, muss ein diskriminierungsfreier Netzzugang sichergestellt werden. Unabhängig von allfälligen Aktivitäten der Europäischen Kommission sind die österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden gefordert, die marktbeherrschenden Energieunternehmen einer effektiven Missbrauchsaufsicht zu unterziehen. Die eingeleiteten Branchenuntersuchungen sollten weitergeführt werden.

Das von der Bundeswettbewerbsbehörde, der E-Control und der Branche gemeinsam erarbeitete Wettbewerbsbelebungs paket "Strom" soll ohne zeitliche Verzögerung umgesetzt werden. Die Zielerreichung (Intensivierung des Wettbewerbs durch Erhöhung der Transparenz und Abbau von Wettbewerbsbarrieren) sollte durch unabhängige Institutionen evaluiert werden.

Die Interessenkonflikte aufgrund der Mehrfachrolle von Bund und Ländern als Eigentümer der Energieversorgungsunternehmen, Gesetzgeber und Aufsichtsorgane über die Entbündelung erfordern eine nachhaltige Lösung.

Die Entbündelung von Netz, Erzeugung und Vertrieb ist in der Energiewirtschaft engagiert voranzutreiben. Die von den meisten Anbietern gewählten "Minimallösungen

des legal unbundling" sind nicht geeignet, den Wettbewerb nachhaltig zu beleben. Als Option ist eine Implementierung der eigentumsrechtlichen Entbündelung (ownership unbundling) ernsthaft zu überlegen.

Die Investitionsbeschränkung in der Energiewirtschaft, welche die Übernahme von privaten Mehrheitsbeteiligungen an österreichischen Energieversorgungsunternehmen durch eine Verfassungsbestimmung grundsätzlich ausschließt (der Staatsanteil darf nicht unter die Hälfte des Grundkapitals sinken), sollte hinterfragt werden; ökonomisch zu rechtfertigen ist öffentliches Eigentum in der Energiewirtschaft (nur) im Bereich natürlicher Monopole, d. h. der Netzinfrastruktur. Hingegen sollte für die Erzeugung und den Vertrieb von Energie die Option einer mehrheitlichen Privatisierung geprüft werden (eventuell aus strategischen bzw. politischen Überlegungen unter Beibehaltung einer staatlichen Sperrminorität).

Die Rechte des Energieregulators, insbesondere in der Aufsicht und Kontrolle der Umsetzung der Entbündelung, sollten gestärkt werden. Um einem Marktmachtmissbrauch durch marktbeherrschende Energieversorger wirksam zuvorzukommen, sollte der Energieregulator auch eigenständig (d. h. unabhängig von der Bundeswettbewerbsbehörde) entsprechende Verfahren vor dem Kartellgericht initiieren können. Ein Veto-Recht des Energieregulators gegen Zusammenschlüsse im Energiebereich sollte überlegt werden.

Die Organisation der Stromübertragung in Österreich sollte vereinfacht werden.

Weitere nationale vertikale und horizontale Konzentrationsprozesse innerhalb der Branche sind bis zur Realisierung des europäischen Energiebinnenmarktes von der Wettbewerbspolitik zu unterbinden.

Die für die Elektrizitätswirtschaft implementierte Anreizregulierung sollte nach positiver Evaluierung auf die Gaswirtschaft ausgedehnt werden.

Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120(2), S. 701-728.

Armstrong, M., Cowan, S., Vickers, J., *Regulatory Reform – Economic Analysis and British Experience*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1995.

Böheim, M., "Wettbewerb und Wettbewerbspolitik auf dem österreichischen Strommarkt. Ein Überblick vier Jahre nach der Marktliberalisierung", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(9), S. 629-645, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25740&typeid=8&display_mode=2.

Böheim, M., "Competition and Competition Policy in Austrian Electricity Markets: A Critical Review Four Years after Market Liberalisation", *INFER Advances in Economic Research*, 2007 (erscheint demnächst).

Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., "Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), *WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27458&typeid=8&display_mode=2.

Borrmann, J., Finsinger, J., *Markt und Regulierung*, München, 1999.

Bundeswettbewerbsbehörde (Hrsg.) (2006A), *Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft*. Endbericht, Wien, 2006.

Bundeswettbewerbsbehörde (Hrsg.) (2006B), *Allgemeine Untersuchung der österreichischen Gaswirtschaft*. Endbericht, Wien, 2006.

Cohen, W. M., Levin, R., "Empirical Studies of Innovation and Market Structure", in Schmalensee, R., Willig, R. D. (Hrsg.), *Handbook of Industrial Organization II*, Amsterdam, 1989, S. 1059-1107.

Conway, P., Janod, V., Nicoletti, G., "Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003", *OECD Economics Department, Working Paper*, 2005, (419).

ECTA (Hrsg.), *Annual Regulatory Review 2005*, Brüssel, 2005.

European Commission, *DG Competition Report on Energy Sector Inquiry*, Brüssel, 10. Jänner 2007, SEC(2006)1724.

Fraquelli, G., Vannoni, D., "Multidimensional Performance in Telecommunications, Regulation and Competition: Analysing the European Major Players", *Information Economics and Policy*, 2000, 12(1), S. 27-46.

Friesenbichler, K., Leo, H., "Beschäftigungsentwicklung im Telekommunikationssektor nach der Liberalisierung", *Studie des WIFO im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien*, Wien, 2006.

Grossman, G. M., Helpman, E., *Innovation and Growth in the Global Economy*, M.I.T. Press, Cambridge, MA, 1991.

Hayek, F. A., *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Tübingen, 1968.

Literaturhinweise

- Janger, J., "Nationale Lissabon-Reformprogramme: Ideen für die österreichische Wirtschaftspolitik", OeNB, Geldpolitik & Wirtschaft, 2006, (Q2/06), S. 49-71.
- Kratena, K., Makroökonomische Evaluierung der Liberalisierung im österreichischen Energiemarkt, WIFO, Wien, 2004, http://www.wifo.ac.at/www/isp/index.jsp?fid=23923&id=25238&typeid=8&display_mode=2.
- Leibenstein, H., "Allocative Efficiency Versus X-Inefficiency", American Economic Review, 1966, 56, S. 392-415.
- Leo, H., "ICT Investment and Growth of Output and Productivity", Austrian Economic Quarterly, 2002, 7(2), S. 86-97, http://www.wifo.ac.at/www/isp/index.jsp?fid=23923&id=22031&typeid=8&display_mode=2.
- Monopolkommission, Wettbewerbspolitik im Schatten "nationaler Champions", 15. Hauptgutachten, Bonn, 2004.
- Müsgens, F., "Market Power in the German Wholesale Electricity Market", EWI Working Paper, 2004, (04.03).
- Nickell, S. J., "Competition and Corporate Performance", Journal of Political Economy, 1996, 104, S. 724-766.
- Nicoletti, G., Bassanini, A., Ernst, E., Jean, S., Santiago, P., Swaim, P., "Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries", OECD Economics Department, Working Paper, 2001, (312).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", OECD Economics Department, Working Paper, 2003, (347).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., "Regulation and Economic Performance: Product Market Reforms and Productivity in the OECD", OECD Economics Department, Working Papers, 2005, (460).
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Boylaud, O., "Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation", OECD Economics Department, Working Paper, 2000, (226).
- OECD, Economic Survey Austria 2003, Paris, 2003.
- OECD (2005A), Going for Growth 2005, Paris, 2005.
- OECD (2005B), Economic Survey Austria 2005, Paris, 2005.
- OECD (2006A), Going for Growth 2006, Paris, 2006.
- OECD (2006B), Economic Survey Germany 2006, Paris, 2006.
- Paterson, I., Fink, M., Ogus, A., Economic Impact of Regulation in the Field of Liberal Professions in Different EU Member States, Studie des Instituts für Höhere Studien im Auftrag der Europäischen Kommission GD Wettbewerb, Wien, 2003.
- Schumpeter, J. A., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, 4. Auflage, Duncker & Humblot, Berlin, 1911/1934.
- Schumpeter, J. A., Capitalism, Socialism and Democracy, Harper & Row, New York, 1942.
- World Bank, Doing Business in 2006: Creating Jobs, Washington, D.C., 2006.

WIFO White Paper: Competition and Regulation – Summary

Over the past decade, Austria has made considerable efforts to open up its product markets to competition. Besides the early liberalisation of the energy and telecommunication markets, measures were taken to eliminate barriers to market access and initiate a move towards administrative simplification in trade and industry.

Liberalisation of telecommunication markets proved successful, mainly due to new technology and new competitors emerging. In the field of electricity and gas supply, competition waned after an initial phase of substantial price reductions, partly as a result of horizontal and vertical concentration processes in the Austrian energy sector. The regimes governing the "liberal" professions in Austria still rank among the most strictly regulated in Europe; offering the wrong incentives, the system of professional self-regulation does not promote the opening of markets; at the same time, there is scope for further simplification and de-bureaucratisation in the Austrian Trade Regulation Act without any risk to quality and safety.

Despite numerous measures taken to stimulate competition, Austria still lacks a competitive mindset. Austrian economic policy tends to focus on the advantages of size (increasing economies of scale) and the possibility of gaining competitive strength through mergers (rather than innovation). After a first wave of liberalisation through "genuine" privatisation, the move towards deregulation is now stagnating.

In order to stimulate growth and employment, the following policy steps would have to be taken within the framework of a whole set of competition-oriented measures:

- Continued efforts should be made to create a pro-competitive attitude. Top priority should be given to the establishment of a proactive competition policy based on clearly defined economic principles.
- In the energy markets (electricity, gas and mineral oil) competition must be substantially intensified along the entire value chain. Ownership unbundling of generation, network operation and distribution could be an essential starting point for intensified competition. Creating a European internal market for energy is absolutely indispensable. Further concentration processes in the Austrian energy sector are to be halted until the internal energy market is fully operational.

The deregulation of the liberal professions is to be pursued with vigour: elimination of territorial protection, ban on price recommendations, public need testing and restraints on advertising. Moreover, the far-reaching self-regulatory regimes of the liberal professions are to be put into question, considering the fact that such systems do not offer the right incentives for markets to open up to competition.