

Neben den laufenden Berichten zum Wirtschaftsgeschehen und Untersuchungen zu selbst ausgewählten Themen erstellt das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung Gutachten für öffentliche und private Auftraggeber zu wichtigen wirtschaftspolitischen Fragen. Ein Teil dieser Arbeiten wird vom Institut im Rahmen der Schriftenreihe „WIFO-Gutachten“ publiziert und steht Interessenten gegen einen Druckkostenbeitrag zur Verfügung. Um den Inhalt dieser Bände einem größeren Leserkreis zugänglich zu machen, werden unter der Rubrik „Aus WIFO-Gutachten“ jeweils Auszüge mit den wichtigsten Ergebnissen veröffentlicht.

Folgen einer EG-Annäherung für Wirtschaftsförderung und Wettbewerbspolitik in Österreich

Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen

Peter Szopo

Wien, 1988

60 Seiten

S 180,—

Im Rahmen seiner Arbeiten über die wirtschaftlichen Folgen einer Annäherung Österreichs an die Europäischen Gemeinschaften hat das WIFO die aktuellen Entwicklungen der EG-Wettbewerbspolitik und ihre Konsequenzen für die österreichische Wirtschaftspolitik untersucht. Die Wettbewerbspolitik ist sicher der wichtigste Bereich der Wirtschaftspolitik, in dem die EG-Kommission weitreichende eigene Kompetenzen hat und unmittelbar Einfluß auf wirtschaftliche Vorgänge in den Mitgliedsländern und sogar in Drittländern nimmt. Die laufende Beobachtung und Analyse der EG-Wettbewerbspolitik gibt daher Aufschluß über die wirtschaftspolitischen Prioritäten und Absichten der Kommission.

Das EG-Wettbewerbsrecht richtet sich gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Kartelle, also wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen von Unternehmen, durch Mißbräuche marktbeherrschender Unternehmen und durch staatliche Intervention, insbesondere durch Subventionen. Die Wettbewerbsregeln gelten nicht nur für Privatunternehmen, sondern grundsätzlich auch für öffentliche Unternehmen.

Die EG-Wettbewerbspolitik ist — wie aus Entscheidungen der Kommission und der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den achtziger Jahren hervorgeht — vor allem in zwei Punkten restriktiver geworden: gegenüber (zumindest vielen Spielarten von) staatlichen Beihilfen

und gegenüber der Verzerrung des Wettbewerbs durch oder zugunsten öffentlicher Unternehmen. In beiden Fällen sind die Adressaten von Normen und Maßnahmen nicht Unternehmen, sondern die Regierung und Verwaltung der Mitgliedsländer. Das ist zweifellos Ausdruck einer — im Vergleich zu den siebziger Jahren — gestärkten Stellung der Kommission. In einer Reihe anderer Bereiche ist die Kommission hingegen bereit, im engeren Sinne wettbewerbspolitische Ansprüche im Interesse industriepolitischer Zielsetzungen zurückzustellen. Hervorstechende Beispiele dafür sind einerseits Maßnahmen von Unternehmen und Staat, die eine Stärkung der technologischen Wettbewerbsfähigkeit der EG-Industrie gegenüber ihrer

Konkurrenz in den USA und Japan erwarten lassen, andererseits die zahlreichen Erleichterungen und Ausnahmen der Wettbewerbspolitik für kleine und mittlere Unternehmen.

Diese Richtung gab die EG-Kommission ihrer Wettbewerbspolitik im wesentlichen bereits vor der Formulierung des Binnenmarktkonzeptes, sie „paßt“ jedoch in dieses Konzept und dürfte auch in den kommenden Jahren beibehalten werden.

Aus zwei Gründen könnte die Praxis der Wettbewerbspolitik dennoch geringe Modifikationen erfordern:

1. Im Zuge der Schaffung des Binnenmarktes werden sich die in den vergangenen Jahren bereits deutlich sichtbaren Tendenzen zu mehr

Kooperation und Konzentration der Unternehmen weiter verstärken. Darüber hinaus ist ein neuerlicher Subventionsschub infolge der Verschärfung des Wettbewerbs — eines entscheidenden Zwischenziels im Binnenmarktkonzept — in den einzelnen Staaten nicht auszuschließen. Die Kommission könnte angesichts des aus diesen Gründen zu erwartenden „Arbeitsanfalls“ schon aus administrativen Gründen gezwungen sein, ihre Politik auch in jenen Bereichen zu lockern, in denen sie grundsätzlich einen restriktiven Kurs verfolgt, und sich auf die „größeren“ und „größeren“ Wettbewerbsverzerrungen zu konzentrieren. Das dürfte, neben industriepolitischen Überlegungen, auch eines der Motive für die zahlreichen Sonderregelungen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen sein.

2 Jene Maßnahmen und Interventionen der Einzelstaaten (wie z. B. Förderungen für Forschung und Entwicklung), die bisher aus industriepolitischen oder anderen Gründen sehr großzügig beurteilt worden sind, haben — gerade deswegen — große Verbreitung gefunden. Die Kommission wird nach manchen Anzeichen künftig genauer prüfen, ob tatsächlich die angegebenen, erwünschten Ziele angestrebt oder bestehende Wettbewerbsregeln umgangen werden.

Die wettbewerbsrechtlichen und -politischen Rahmenbedingungen in der EG und in Österreich unterscheiden sich grundlegend. Diese Unterschiede sind nur zum Teil dadurch erklärbar, daß die Wettbewerbsverhältnisse in kleinen offenen Volkswirtschaften wie Österreich vor allem durch den Außenhandel determiniert werden und die traditionelle Wettbewerbspolitik daher geringere Bedeutung hat als in großen Wirtschaftsräumen. Obwohl in Einzelbereichen industriepolitische Zielsetzungen überwiegen und trotz aller politisch bedingten Pragmatik steht die EG der Verzerrung des Wettbewerbs durch Kollusion, Monopolmacht und öffentliche Interventionen viel ablehnender gegenüber als Österreich und betont viel deutlicher die Interessen der Konsumenten. Diese Unterschiede in der Grundhaltung der Wettbewerbspolitik kommen in verschiedenen Beispielen zum Ausdruck:

- Die konkrete Kartellpolitik ist in Österreich viel nachsichtiger als in der EG.
- Das Klagerecht ist, etwa im österreichischen Kartellgesetz, auf die Sozialpartner und ihnen nahestehende Organisationen eingeschränkt.
- Die EG bemüht sich wesentlich ernster um wissenschaftliche Fundierung der Wettbewerbspolitik.
- Einzelne Entscheidungen der Wettbewerbspolitik sind in der EG deutlich transparenter als in Österreich.

Das EG-Wettbewerbsrecht und seine Anwendung würden die österreichische Wirtschaftspolitik im Fall einer Integration in den einzelnen Bereichen unterschiedlich beeinflussen. Am meisten betroffen wären die direkte Wirtschaftsförderung und die staatlichen Monopole. Eine Übernahme der EG-Regeln für die Wirtschaftsförderung müßte die Förderungsstruktur deutlich verschieben. Verschiedene (zum Teil gerade in den achtziger Jahren vermehrt eingesetzte) Förderungen — die Subventionierung ausländischer Betriebsansiedlungen, Sanierung von Betrieben mit Hilfe der Arbeitsmarktförderung, Kapitalzuführungen an die Verstaatlichte Industrie, die Top-1-Aktion und die ERP-Kredite — könnten in dieser Form nicht fortgeführt bzw. wiederholt werden. Darüber hinaus wären Reformen des bestehenden Förderungssystems erforderlich — mit dem Ziel, seine ökonomische Rationalität zu stärken und mehr Koordination und Transparenz zu schaffen. Nicht nur müßten die Notifikationspflichten nach Art. 93 EWG-Vertrag wahrgenommen, sondern auch für eine ökonomisch haltbare Begründung beabsichtigter Beihilfen und Beihilfenprogramme gesorgt werden. Zwar gibt es — die bisherigen Erfahrungen in der EG bestätigen das — immer Möglichkeiten, bestehende Beihilfenregelungen zu umgehen; eine solche Politik, die übrigens nicht ohne Gefahren ist, änderte jedoch am skizzierten Reformbedarf des österreichischen Förderungssystems grundsätzlich wenig.

Reformen werden in einem Integrationszenario auch für die staatlichen Monopole notwendig (Tabak, Salz, Branntwein): EG-Produkte dürfen nicht mehr diskriminiert werden.

Kurzfristig weniger betroffen wäre die Post, sie müßte sich jedoch auf künftige Maßnahmen der EG zur Liberalisierung des Telekommunikationssektors einstellen.

Kaum Konsequenzen für Wettbewerbsrecht und -politik in Österreich hätte hingegen die EG-Wettbewerbspolitik gegenüber Unternehmen. Einerseits herrscht in diesem Bereich bereits sehr weitgehende Integration, andererseits wendet sich das EG-Recht nur gegen wettbewerbsverzerrende Praktiken, die den Handel zwischen Mitgliedsländern stören. Eine der wenigen unmittelbaren Folgen wäre eine Erleichterung des Parallelhandels zwischen der EG und Österreich. Nachteile könnten manchen Bereichen des österreichischen Handels sowie unter Umständen in- und ausländischen Produzenten (vor allem dauerhafter Konsumgüter) entstehen, weil die Durchsetzung national differenzierter Preise erschwert würde. Die inländischen Konsumenten würden davon profitieren.

Unter Gesichtspunkten von Wettbewerbsrecht und Wettbewerbspolitik können vor allem kleine und mittlere Unternehmen einer Annäherung an die EG gelassen entgegensehen. Das EG-Recht wendet sich tendenziell gegen „große“ Wettbewerbsverzerrungen und damit auch überwiegend gegen größere Unternehmen. Darüber hinaus begünstigt die EG-Kommission kleine und mittlere Unternehmen in vielen Belangen sogar ausdrücklich. Ein unmittelbarer rechtlicher Zwang zum Abbau oder zur grundlegenden Reform der Förderungen und Wettbewerbsbeschränkungen Österreichs zugunsten dieser Unternehmensgruppe (Gewerbeförderung, Gewerbeordnung u. a.) ist nicht zu erkennen.

Beschränkt man sich auf die unbedingt notwendige Anpassung an das EG-Recht, wären wichtige Teile der österreichischen Wirtschaftsgesetzgebung und Wirtschaftspolitik (Gewerberecht, Kartellrecht, einige Förderungen) nur wenig berührt. Eine Liberalisierung dieser Bereiche — sollte das ein wirtschaftspolitisches Ziel sein — kann daher nicht „automatisch“ durch die Übernahme der EG-Regeln erreicht werden, sondern erfordert eigenständige wirtschaftspolitische und rechtliche Maßnahmen in Österreich selbst.