

Sektorale Regulierung in Österreich vor und nach dem EU-Beitritt am Beispiel der Netzwerkindustrien

Jürgen Janger

Die bis zum EU-Beitritt monopolistisch organisierten Netzwerkindustrien wurden infolge zahlreicher EU-Richtlinien für den Wettbewerb geöffnet und werden nunmehr größtenteils über sektoral spezialisierte Behörden reguliert. Diese grundlegende Änderung des Regulierungssystems verlief bisher sowohl ökonomisch als auch regulatorisch im Sinn der Transparenz von Behördenentscheidungen durchaus positiv. Der EU-Beitritt fungierte als wesentlicher Katalysator für die Reform der Regulierungen, die vor dem EU-Beitritt ihren ursprünglichen Sinn der Korrektur von Marktversagen nur noch zum Teil erfüllten. Der EU-Beitritt hat somit die wettbewerbliche Leistungserstellung vom schon vorher exponierten Sachgütersektor auf weitere Teile der österreichischen Wirtschaft ausgedehnt. Die Marktöffnung der Netzwerkindustrien wäre aber wahrscheinlich auch ohne EU-Beitritt erfolgt, z. B. wegen Österreichs Mitgliedschaft bei der Welthandelsorganisation (WTO) oder wegen der Benachteiligung anderer Sektoren, die früher oder später auf entsprechende Reformen gedrängt hätten.

1 Einleitung

In dieser Studie wird der Begriff Regulierung im ökonomischen Sinn als Gesamtheit der Regeln, mit denen der Staat in die Entscheidungsfreiheit von Wirtschaftssubjekten eingreift, definiert. Grundsätzlich geht es einerseits um das Schaffen von Voraussetzungen für funktionsfähige Märkte, das zum Positiven (Korrektur von Marktversagen in der Form von kontinuierlich fallenden Kosten, Externalitäten, Informationsasymmetrien etc.) wie zum Negativen (Regulierungsversagen) ausschlagen kann. Völliges Fehlen von Regeln behindert Märkte aufgrund der dadurch entstehenden Rechtsunsicherheit bei Transaktionen und dementsprechend hohen Transaktionskosten ebenso wie ineffektive Regeln, die z. B. Märkte ungebührlich zum Vorteil der Regulierten abschotten. Regulierungen können bei ihrer Einführung adäquat sein, doch im Lauf der Zeit ihre Funktion verlieren. Die Regulierungsdiskussion wird sich aufgrund ständig wechselnder Rahmenbedingungen für funktionsfähige Märkte (Technologie, Fortschritte in der Regulierungspraxis etc.) immer weiter entwickeln. Andererseits kann auch ein bewusstes Einschränken von Marktkräften zum Zweck der Durch-

setzung gesellschaftlicher oder staatlicher Ziele Gegenstand von Regulierung sein.

Regulierung versteht sich als Dachbegriff der verwandten Schlagwörter Deregulierung, Privatisierung und Liberalisierung. Der Begriff Deregulierung ist ökonomisch als qualitativer Abbau von Markthemmnissen zur Einführung oder Intensivierung von Wettbewerb, der jedoch mit einer rein quantitativen Erhöhung der Normenmenge („Re-Regulierung“ der für den Wettbewerb geöffneten Sektoren) einhergehen kann, zu verstehen.¹ (Mantl, 1995a).

Das Thema Regulierung wird aktuell als vermeintliche Begleiterscheinung der Globalisierung intensiv diskutiert, z. B. im Rahmen der Debatte um die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen. Das Thema hielt jedoch schon seit dem 19. Jahrhundert mit der Regulierung der Eisenbahntarife in den USA Einzug in die Wirtschaftspolitik, grundlegende wirtschaftstheoretische Beiträge erschienen im Zeitraum von 1960 bis 1980. Der erste für den Wettbewerb geöffnete Sektor in den USA war der Luftverkehr (Airline Deregulation Act 1978) unter Präsident Carter. Auch in Österreich wurde das Thema schon

Wissenschaftliche
Begutachtung:
Werner Teufelsbauer,
Leiter, Stabsabteilung
Grundsatzfragen
der Wirtschaftspolitik,
WKÖ, a. D.

¹ Aus juristischer Sicht bedeutet Deregulierung den tatsächlich quantitativen Abbau staatlicher Regelungen (z. B. im Rahmen der Bereinigung des Rechts um obsoleete Bestimmungen).

früh rezipiert, siehe z. B. Kaufer und Smekal (1983), etwa im Hinblick auf Betriebsanlagenrecht, Gewerbeordnung und Regulierung der freien Berufe.

Diese Studie bringt nur einen Ausschnitt aus der Regulierungsdebatte, indem er die Entwicklung der Regulierung von Marktzutritt und Marktverhalten in den netzgebundenen Sektoren in Österreich vor und nach dem EU-Beitritt (Kapitel 2), deren ökonomische Effekte (Kapitel 3) sowie Veränderungsursachen (Kapitel 4) näher beleuchtet. Die Netzwerkindustrien sind besonders interessant, weil hier die umfangreichsten Veränderungen stattgefunden haben. Kapitel 5 zieht Schlussfolgerungen und bringt einen Ausblick auf zukünftige Entwicklungen.

2 Sektorale Regulierung in Österreich vor und nach dem EU-Beitritt

2.1 Wechsel zu Außenregulierung und Marktöffnung

In den USA wurden seit jeher leitungsgebundene Dienstleistungen unter der Annahme des natürlichen Monopols mittels privatwirtschaftlicher Unternehmen erbracht, die durch sektoral spezialisierte Behörden reguliert wurden. In Österreich, wie überall in Europa (Majone, 1996), beschritt man zunächst den Weg des in öffentlichem Eigentum stehenden Unternehmens unter direkter Ministerial- und Regierungskontrolle, das heißt, einer klassischen „*Command- and Control-Regulierung*“. Der Systemgegensatz wurde einfach formuliert als Innenversus Außenregulierung (Nowotny, 1999). Die Eckpfeiler der Innenregulierung in Österreich fasst Teufels-

bauer (1983) am Beispiel der Energieversorgung zusammen.

Die öffentlichen, aber privatrechtlich in der Form von Kapitalgesellschaften organisierten Unternehmen waren verpflichtet, im „volkswirtschaftlichen Interesse“ zu handeln. Die Regulierungskompetenzen verteilten sich dezentral auf mehrere Regierungsressorts und auf mehrere Gebietskörperschaften (Bund und Bundesländer). Die politische Partizipation erfolgte teils über die Aufsichtsräte, wohin Vertreter der Sozialpartner, der öffentlichen Verwaltung, von Banken und anderen entsandt wurden. Ministerien bzw. Regierungen verfügten über direkten Zugang zur Geschäftsführung der Unternehmen. Reguliert wurden sowohl der Marktzutritt als auch das Marktverhalten: Die öffentlichen Unternehmen befanden sich meist in einer Monopolstellung, entweder gab es überhaupt nur ein Unternehmen (Post und Telekommunikation) oder ihre Geschäftsbereiche waren räumlich abgegrenzt (Energieversorgungsunternehmen). Ihr Marktverhalten bewegte sich in den vorgegebenen Bahnen ihrer regulierten Mengen-, Preis- und Investitionspolitik (Aiginger und Peneder, 1998). Die österreichische Regulierung wurde als streng bezeichnet. Puwein (1994a) stufte z. B. die Regulierung des Telekommunikationssektors im Netzbereich unter den OECD-Ländern nur in Island und der Türkei ähnlich streng wie in Österreich ein.²

Vor und nach dem Jahr 1995 vollzog sich eine grundlegende Systemänderung in Richtung Marktöffnung und Außenregulierung. Von der Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen wechselte man in vielen

² Am weitesten fortgeschritten im Hinblick auf Wettbewerb und aus den Ministerien ausgegliederte Regulierungsbehörden waren Schweden, Japan, die USA und das Vereinigte Königreich.

Sektoren zur Leistungserbringung über einen Markt, ähnlich dem US-amerikanischen System (Burger und Handler, 2001). Die Rechenkreise von Produktion und Netzbetrieb, dem einzigen natürlichen Monopol, wurden in den öffentlichen Unternehmen getrennt (*unbundling*), Produktion und Vertrieb dagegen für Wettbewerber in Stufen geöffnet. Eine Reihe von Universaldienstleistungen wurde definiert, die weiterhin vom Ex-Monopolisten zu erbringen waren, um den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse für jeden zu gewährleisten. Sektorale Regulierungsbehörden mit dem Ziel der Förderung des Markteintritts, der Beseitigung von Marktzutrittsschranken und der Marktgestaltung wurden aufgebaut.

Tabelle 1 bringt eine Übersicht über Liberalisierungsgrad und Gesetzesgrundlagen in den Netzwerksektoren. Angesichts der zahlreichen neuen Gesetze und Behörden kann man nicht von Deregulierung im *rechtlichen* Sinn sprechen. Der Begriff Liberalisierung im Sinn der Öffnung von Märkten für Wettbewerb bei gleichzeitiger Regulierung oder Regulierungsreform (Knoll, 1999) – also Deregulierung im ökonomischen Sinn – ist wohl weitaus zutreffender.³ Die gesetzlichen Grundlagen folgten meist EU-Richtlinien und Verordnungen, gingen manchmal aber auch weit über die gemeinschaftlichen Verpflichtungen hinaus, wie z. B. das Schienenverkehrsmarkt-Regulierungsgesetz 1999 (Segalla, 2004).

Tabelle 1

Regulierung und Liberalisierungsgrad von Netzwerkindustrien				
Sektor	Österreichische Gesetzesgrundlage	EU-Gesetzesgrundlage	Regulator	Liberalisierungsgrad
Telekommunikation	Telekommunikationsgesetz 1997 und 2003	Grünbuch 1987, Richtlinie (RL) 1990, RL-Paket 2002	RTR	Vollständig (1998)
Elektrizitätsversorgung	ELWOG 1998 Energieliberalisierungsgesetz (ELG) 2000; Novelle ELWOG 2004	RL 1996, RL 2003	Energie-Control	Vollständig (2001)
Gasversorgung	Gaswirtschaftsgesetz (GWG) bzw. ELG 2000; Novelle GWG 2002	RL 1998, RL 2003	Energie-Control	Vollständig (2002)
Luftverkehr	Viele Änderungen des Luftfahrtgesetzes (1992 bis 1999)	VO 1987, 1990, 1992; Direktiven 1995 und 1996	Austro-Control	Vollständig (1997), bzw. Single European Sky in Planung
Schienenverkehr	Eisenbahnrechtsanpassungsgesetz 1997, Schienenverkehrsmarkt-Regulierungsgesetz 1999, Novelle Eisenbahngesetz 2004	RL 1991, 1995 Eisenbahnpaket I (2001) und II (2004)	Schienen-Control	Unvollständig (geplant bis 2006 Güterverkehr, bis 2008 Personenverkehr)
Postdienstleistungen	Postgesetz 1997, 3 Novellen bis 2003	Grünbuch 1992; RL 1997; RL 2002	BMVIT	Unvollständig; Briefmarktliberalisierung in Stufen geplant bis 2006, dann Evaluierung
Öffentlicher Personen-Nahverkehr (ÖPNV)	ÖPN-Regionalverkehrsgesetz 1999	Verordnungsentwurf 2002	BMVIT	Nicht liberalisiert (Ausschreibungspflicht)
Wasserversorgung	Wasserrechtsgesetz-Novelle 2003	Wasserrahmen-RL 2000; Grünbuch 2003	BMUL	Nicht geplant, aber Binnenmarkt darf nicht beeinträchtigt werden

Quelle: OeNB.

Nur die wichtigsten Regelwerke wurden angeführt, es existieren noch wesentlich mehr Gesetzesnovellen.

RTR = Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH.

BMVIT = Bundesministerium für Verkehr, Infrastruktur und Transport.

BMUL = Bundesministerium für Umwelt und Landwirtschaft („Lebensministerium“).

³ Siehe Wimmer und Mederer (1993, S. 42): „Die Herstellung eines offenen und funktionsfähigen Marktes [bedarf] einer Doppelstrategie von Deregulierung und Regulierung. Regulative Eingriffe zur Wettbewerbssicherung sind geradezu die Stabilisatoren eines funktionsfähigen, durch deregulierende Maßnahmen oft erst geöffneten Marktes. Mit anderen Worten: Nicht Entpflichtung, sondern Mitverantwortung des Staates ist der Garant eines offenen Marktes.“

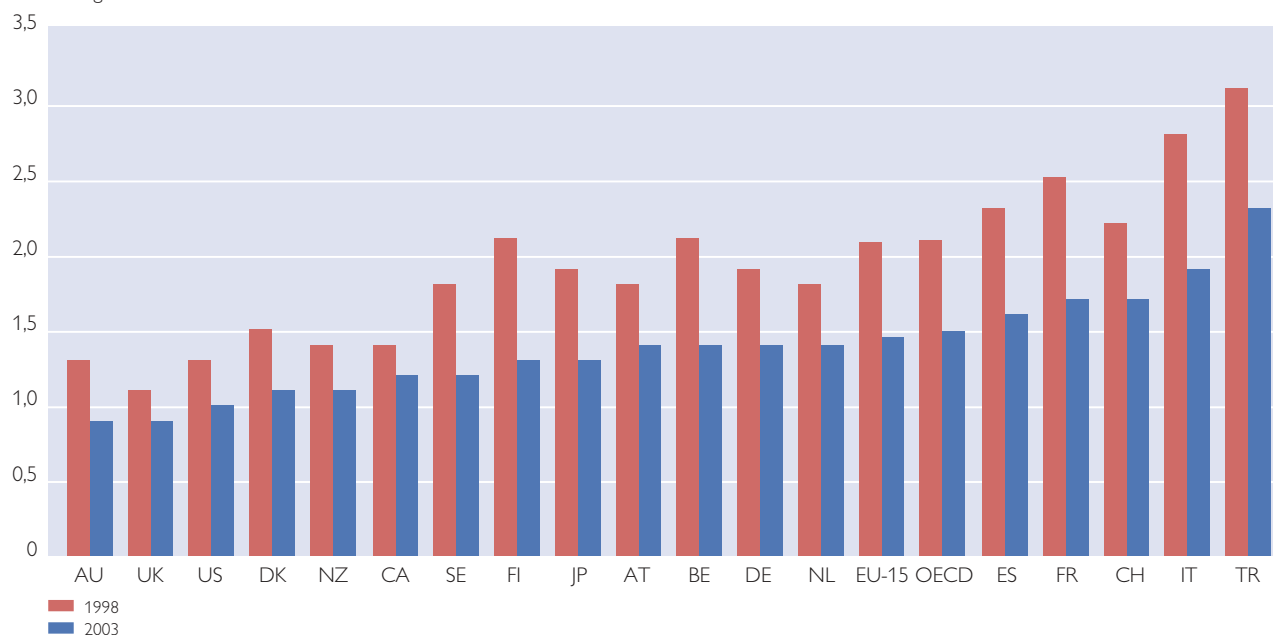
Diese Marktöffnung spiegelte sich zusammen mit anderen Reformen, wie z. B. Novellen der Gewerbeordnung, in allgemeinen Indikatoren der Produktmarktregulierung wider. In Grafik 1 präsentiert sich Österreich

im Vergleich mit den EU-15 und den OECD-Ländern etwas weniger streng reguliert. Andere Länder, wie z. B. Finnland und Schweden, haben jedoch noch stärker liberalisiert.

Grafik 1

Entwicklung der Produktmarktregulierung in den Jahren 1998 und 2003¹⁾

Bewertungsskala von 1 bis 6



Quelle: Conway et al. (2005).

¹⁾ Regulierungsstrenge sinkt mit niedrigeren Werten.

2.2 Regulierungssysteme im Vergleich: mehr Transparenz in der Außenregulierung?

Die Beurteilung der Effektivität und Transparenz der Innenregulierung im Vergleich mit der Außenregulierung, unabhängig von der Frage der ökonomischen Effekte, würde sektorspezifische Untersuchungen erfordern. Nachfolgend wird nur kurz auf die Aspekte fachliche Expertise und Kontrollmöglichkeiten sowie Legiti-

mität unabhängiger sektoraler Regulierungsbehörden eingegangen.⁴

Teufelsbauer (1983 und 1986) äußert sich kritisch über die Innenregulierung. Seiner Ansicht nach fand sie in Österreich weitgehend unter dem Ausschluss der Konsumenten und der akademischen Öffentlichkeit statt. Aufgrund der personellen Verschränkungen zwischen den Unternehmen und den Kontrollbehörden wären die Kontrollmöglichkeiten ineffektiv

⁴ Die zeitliche Dimension eines solchen Vergleichs ist wichtig. In der Nachkriegszeit wurden über die Netzwerkindustrien viele allgemeine Ziele verfolgt, was über die streng prozedurale Außenregulierung nicht möglich gewesen wäre.

gewesen. Aufsichtsräte in den öffentlichen Unternehmen wurden oft ohne einschlägige Kompetenz bestellt, in den Kontrollbehörden herrschte ein Mangel an Expertise. Auch Knoll (2001, S. 2) meint, der „Aufbau von Expertise in den Regulierungsbehörden scheint der tendenziell einseitig-verwaltungsrechtlichen Ausrichtung einzelner Ministerialbehörden überlegen zu sein“. Teufelsbauer (1983) berichtet weiters, dass die Kritik seitens des Rechnungshofs oft durch zweifelhafte Gegengutachten entschärft wurde.

Auf europäischer Ebene äußert sich Majone (1996) sinngemäß. In den USA wären die Konsumenten aufgrund der Regulierung über sektorspezifische Behörden vor privaten Monopolen besser geschützt gewesen als in Europa, wo Ministerien direkt öffentliche Unternehmen regulierten. In verstaatlichen Industrien wäre die Rechenschaftspflicht inexistent gewesen („... detailed ministerial interventions in the decisions of public managers usually exercised through informal and even secret processes, reduced accountability to vanishing point.“; S. 300). Er spricht sich auch gegen die Meinung aus, wonach unabhängige sektorale Regulierungsbehörden keiner demokratischen Kontrolle unterlägen. Erstens sei es ein Merkmal von Verhältniswahlrechtssystemen, Kompetenzen nicht allein in die Hände der Regierungsmehrheit zu legen, sondern, im Gegenteil, sie möglichst weit zu verteilen, um Minderheitenrechte zu gewährleisten. Zweitens können Regulierungsbehörden über prozedurale und inhaltliche Legitimität verfügen. Prozedurale Legitimität wird durch die notwendige und veränderbare gesetzliche Basis für die jeweilige

Behörde geschaffen, die unter anderem eine zwingende Entscheidungsbegründung seitens der Behörde vorschreiben sollte. Auf diese Weise wird Transparenz und Kontrolle durch Gerichte und eine kritische Haltung der Öffentlichkeit ermöglicht. Inhaltliche Legitimität ist dann gegeben, wenn die Regulierungsbehörde nur über Effizienzfragen, nicht aber über Umverteilungsfragen, entscheidet.

Um Unabhängigkeit und öffentliche Rechenschaftspflicht der Regulierungsbehörden vereinbaren zu können, schlägt Majone (1996) daher eine Kombination mehrerer Kontrollmechanismen anstatt institutioneller Konzentration der Kontrolle vor. Diese bestehen in gesetzlich festgelegten Zielen, dem Gebot der Entscheidungsbegründung, klaren Prozessvorschriften für die Konfliktregelung zwischen den regulierten Unternehmen sowie fachlicher Expertise, um externer Einmischung zu widerstehen und das Risiko eines willkürlichen Gebrauchs der behördlichen Entscheidungsfreiheit zu reduzieren. Wenn dieses System mehrfacher Kontrollen funktioniert, kontrolliere niemand die Behörde, aber die Behörde ist „unter Kontrolle“.

Das System der Außenregulierung kann nach diesen Ausführungen in der Praxis der Innenregulierung oder der in Österreich praktizierten Innenregulierung an Transparenz und Kontrollierbarkeit überlegen sein. Sektorale spezialisierte Regulierungsbehörden reflektieren zudem das zunehmend an Komplexität gewinnende technologische und wirtschaftliche Umfeld, das eine funktionale Spezialisierung und daher den Aufbau fachlicher Expertise erfordert.

3 Wirtschaftliche Auswirkungen des neuen Regulierungssystems

3.1 Positive Effekte auf internationaler Ebene

Grundsätzlich zeigt die theoretische und empirische Wirtschaftsforschung, dass Wettbewerb positive ökonomische Effekte bewirkt, sowohl durch eine Erhöhung der statischen als auch der dynamischen Effizienz, und sich somit in Wirtschafts- und Produktivitätswachstum niederschlägt (siehe für eine rezente Übersicht Böheim, 2004).⁵ Eine Reihe von empirischen Studien hat die Zusammenhänge zwischen Produktmarktregulierung und Produktivitätsentwicklung deutlich gezeigt. Nicoletti und Scarpetta (2003) simulieren die Auswirkungen einer Angleichung der Produktmarktregulierung⁶ des Euroraums auf das Niveau jener drei Euro-Länder mit dem geringsten Regulierungsgrad und schließen auf signifikante potenzielle Produktivitätssteigerungsraten.⁷ Alesina et al. (2003) weisen insbesondere für hohe Marktzutrittsschranken in den Netzwerkindustrien negative Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit nach.⁸

In einer EU-weiten Studie kommt die Europäische Kommission zu einem generell positiven Befund der Marktöffnungen in den Netzwerksektoren (Europäische Kommission, 2004a). Nicht nur Preise und Produktivität, sondern auch Dienstleistungsqualität

und -versorgungssicherheit hätten sich verbessert. Die Befürchtungen angesichts der Energiekrise in Kalifornien und der prekären Sicherheitslage des britischen Schienenverkehrs haben sich bisher nicht bewahrheitet. Deutliche Preissenkungen waren allerdings nur im Luftverkehr und in der Telekommunikation zu verzeichnen, während insbesondere bei Gas infolge des Erdölpreisanstiegs sogar Preisanstiege registriert wurden. Im Allgemeinen bestehen große Unterschiede zwischen Ländern und Sektoren. Die gesetzliche Marktöffnung, wie sie für Österreich in Tabelle 1 gezeigt wird, ist nicht gleichbedeutend mit effektivem Wettbewerb oder effektiver Marktöffnung.

3.2 Positiver Befund für Österreich mit sektoralen Unterschieden

Die zuvor besprochene Darstellung deckt sich weitgehend mit der Lage in Österreich. Die Netzwerksektoren erwirtschafteten 2002 einen Anteil an der Wertschöpfung der Sachgüterindustrie und der Marktdienstleistungen (ausschließlich der öffentlichen Dienstleistungen) von knapp 10%, um 0,5 Prozentpunkte weniger als 1995. Die Zahl der Unternehmen (Grafik 2) stieg in allen geöffneten Sektoren zum Teil deutlich an, mit Ausnahme des stagnierenden Schienenverkehrs und der Gasversorgung. In der nicht liberalisierten Wasserversorgung fiel die Zahl der Unternehmen. Die Zahl der (unabhängigen) Wettbewerber ist ein Indika-

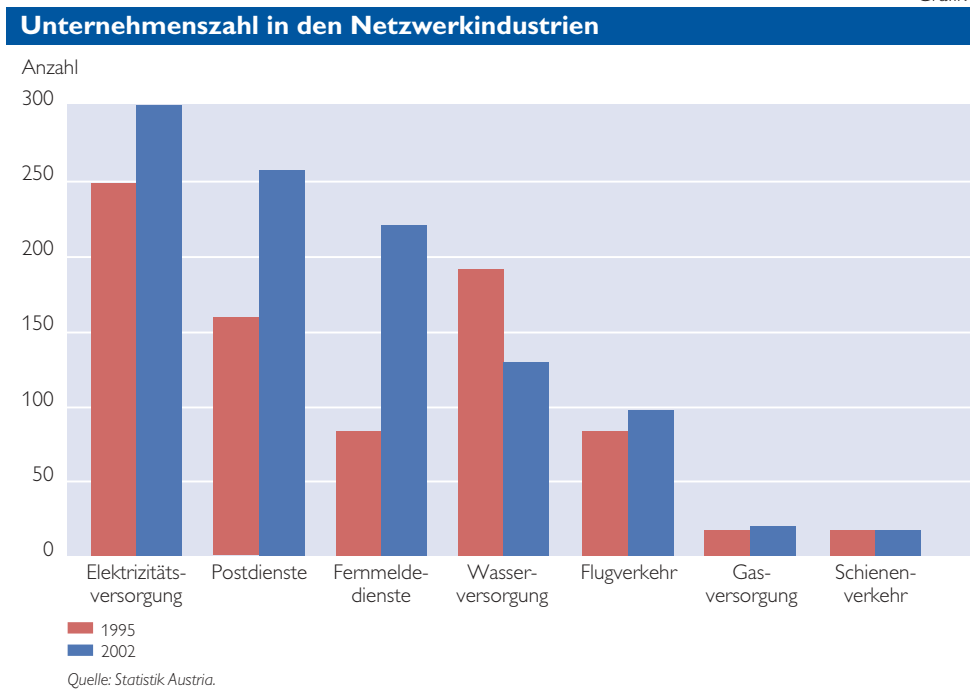
⁵ Eben mit der Ausnahme des natürlichen Monopols.

⁶ In den drei Bereichen Privatisierung, Eintrittsbarrieren und sektorspezifische Regulierung.

⁷ Aiginger et al. (2004) schätzen auch für Österreich einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum durch die Marktöffnung der Netzwerkindustrien. Aiginger und Peneder (1997) meinen jedoch allgemein, dass es in Österreich zwar mehr staatliche Regulierung als anderswo gegeben habe, aber die Sicherheit der Rahmenbedingungen die Kosten der Regulierung kompensiert habe.

⁸ Im Fall von in staatlichem Eigentum stehender Monopole kann es zu Überinvestitionen kommen, um Interessengruppen außerhalb des Parlaments zu befriedigen und somit schädliche Transparenz zu vermeiden. Dies wurde „golden plating“ genannt und spiegelt sich auch in den Ergebnissen von Alesina et al. (2003) wider.

Grafik 2



tor für effektiven Wettbewerb (Böheim, 2004). Die Unternehmenszahlen stützen demnach den Befund noch schwachen Wettbewerbs in der Gasversorgung und im Schienenverkehr.

Die sektorale Produktivitätsentwicklung wird im internationalen Vergleich nur auf aggregierter Ebene anhand von Daten des Wachstumszentrums Groningen wiedergegeben. Schweden wurde aufgrund seiner fortgeschrittenen Marktöffnung als Vergleichsland neben den EU-15 gewählt.

Entgegen dem allgemeinen Trend zur deutlichen Produktivitätswachstumsverlangsamung in den Jahren 1998 bis 2002 beschleunigte sich das Wachstum in den geöffneten Sektoren Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung sowie Nachrichtenübermittlung (Post und Telekommunikation). Im Landverkehr (Schienen- und Straßenverkehr gemeinsam) konnte nur Österreich einen Produktivitätsanstieg verbuchen. Beim Flugverkehr kam es in allen drei in Tabelle 2 dargestellten

Tabelle 2

Produktivitätsentwicklung in ausgewählten Netzwerkindustrien

Wachstumsrate in %

	Schweden		EU-15		Österreich	
	1979 bis 2002	1998 bis 2002	1979 bis 2002	1998 bis 2002	1979 bis 2002	1998 bis 2002
Gesamte Wertschöpfung	1,7	1,7	2,1	1,7	2,9	1,7
Elektrizitäts-, Gas- und Wasserversorgung	2,4	4,2	4,1	6,8	3,8	5,4
Landverkehr	2,3	0,5	2,3	1,2	5,3	6,3
Flugverkehr	1,9	-5,9	3,9	-0,1	6,4	-7,5
Nachrichtenübermittlung	6,3	10,0	6,6	9,5	6,3	8,3

Quelle: Groningen Growth and Development Centre, 60-Industry Database, Februar 2005, <http://www.ggdc.net>
 Wertschöpfung pro Arbeitsstunde zu konstanten Preisen von 1995.

Ländern zu einem Rückgang, der auf einmalige Effekte zurückzuführen sein dürfte.

Die Preisentwicklungen werden näher bei Fluch und Rumler (2005) und bei Pointner (2005) in diesem Heft dargestellt.⁹ Puwein (1994a) zitiert einen OECD-Vergleich, wonach Österreichs Telefongesprächsgebühren für Unternehmen und Private den OECD-Durchschnitt im Jahr 1993 um über 30% übertrafen und Österreich den 20. Rang unter 23 OECD-Ländern einnahm. Die Gewinnquote der damaligen Post- und Telegraphenverwaltung war mit 28% international hoch. Hinsichtlich der Dienstleistungsqualität gelang eine Reduktion der durchschnittlichen Wartezeit von 13 Monaten für die Errichtung eines Hauptanschlusses im Jahr 1980 auf 3 Monate im Jahr 1990, aber in den meisten anderen OECD-Ländern existierten schon damals keine Wartezeiten mehr. Nach den Daten der Eurostat-Strukturindikatoren lag Österreich 1997 in den Bereichen Strom, Gas, Orts- und Ferngespräche, mit Ausnahme des Bereichs Strom für private Verbraucher, zum Teil beträchtlich über dem Preisniveau der EU-15. Bis zum Jahr 2003 gelang es in den Bereichen Ferngespräche und Strom für industrielle Endverbraucher günstigere Tarife als im Durchschnitt der EU-15 zu erzielen. In den übrigen Bereichen (Gas und Ortsgespräche) bewegen sich die österreichischen Tarife in Richtung des Durchschnitts der EU-15.

Kratena (2004) kommt in einer partialanalytischen Untersuchung des Energiemarktes zum Schluss, dass im

Vergleich zum Basisszenario ohne Liberalisierung die Preissenkung bei Strom für industrielle bzw. private Endverbraucher 40% bzw. 20%, bei Gas 15% bzw. 4% ausgemacht habe. Die Preisvorteile aus der Energiemarktliberalisierung wurden durch andere Faktoren, wie hohe Netzgebühren und die Anhebung von Abgaben, begrenzt.¹⁰ Zusätzlich schränkt die fortschreitende Marktkonzentration aufgrund der horizontalen Fusion von Energieversorgern den Wettbewerb weiter ein. Der Vertrieb von Strom und Gas innerhalb derselben Unternehmen führt zum Fehlen wettbewerblich wichtiger Substitutionslösungen (Böheim, 2004). Die Europäische Kommission (2004a) führt zusätzlich das im Bereich der Gasversorgung aus Gewohnheit gering ausgeprägte Wechseln der Konsumenten zu alternativen Anbietern („user-switching“) als Grund für ineffektiven Wettbewerb an.

Die Gewinnaufschläge sind nach Böheim (2004) in einigen Netzwerkindustrien im Vergleich mit den OECD-Ländern unterdurchschnittlich. Das kann einerseits den erfolgreichen Liberalisierungsprozess widerspiegeln, der das österreichische Preisniveau von einem der höchsten in Europa zum Durchschnitt geführt hat. Andererseits können niedrige Aufschläge auch einen geringeren Gewinn- und Rationalisierungsdruck für die Eigentümer bedeuten. Insgesamt kann der Wettbewerb wohl als relativ effektiv in der Telekommunikation, bei den bereits geöffneten Postdiensten und beim Luftverkehr (Stichwort Billigfluglinien) bezeichnet werden. Der Schienen-

⁹ Der preissenkende Effekt der Marktöffnung kann nur über einen Vergleich der Nettopreise festgestellt werden, wie z. B. bei Kratena (2004) sowie Haslauer und Gassler (2005) bzw. auch bei den Eurostat-Strukturindikatoren.

¹⁰ Dies wird bestätigt durch Haslauer und Gassler (2005), die als Hauptnutznießer der Stromliberalisierung Großkunden und Staat im Wege erhöhter Abgaben identifizieren.

verkehr ist gesetzlich noch nicht vollständig geöffnet¹¹, die Energiemärkte sind trotz vollständiger gesetzlicher Öffnung (noch) nicht von effektivem Wettbewerb gekennzeichnet bzw. wurden Preissenkungen durch Abgabenerhöhungen konterkariert. Die ökonomischen Effekte hängen auch von einer effektiven allgemeinen Wettbewerbspolitik ab.

Auch in Österreich sind einige Befürchtungen hinsichtlich negativer Effekte des Regulierungswechsels nicht eingetreten. So haben die hohen Lizenzgebühren in der Telekommunikation kein hohes Preisniveau nach sich gezogen (Knoll, 1999), die Ortsgespräche haben sich trotz fehlender Quersubventionierung nicht verteuert. Niedrigere Energiepreise führten nicht zu mehr Umweltverschmutzung (Burger und Handler, 2001). Näher zu untersuchen wäre aber die Vereinbarkeit der Schließung von Postämtern mit der Verpflichtung zu Universaldienstleistungen bzw. zu flächendeckender Versorgung. Alternative Konzepte der Leistungserstellung sollten jedenfalls diskutiert werden (z. B. „all-in-one Greißler“).

Winston (1998) weist am Beispiel der USA darauf hin, dass sich Unternehmen nur langsam auf neue regulatorische Umfeldbedingungen einstellen. Deshalb sollten die Auswirkungen regulatorischer Veränderungen über einen längeren Zeitraum hinweg untersucht werden. Seines Erachtens spricht die empirische Evidenz aber für die positiven Auswirkungen von Marktöffnung und Wettbewerb.

4 Ursachen der Veränderung

Wodurch können Regulierungsreformen bzw. der Wechsel von der Innen- zur Außenregulierung und die Marktöffnung der Netzwerkindustrien in Österreich erklärt werden? Kapitel 4 beschreibt die Rolle des EU-Beitritts ausgehend von theoretischen Erklärungsansätzen und österreichischen Regulierungsanalysen und geht abschließend auf alternative Veränderungsursachen ein.

4.1 Regulierungen als Ergebnis des Wettstreits zwischen Interessengruppen

Viscusi et al. (2001, S. 313ff.) folgend erklärt die Theorie des öffentlichen Interesses Regulierung ausschließlich als Reaktion auf Marktversagen, während die Vereinnahmungs-Theorie das andere Extrem vertritt, nämlich Regulierung als Resultat von Lobbying bzw. Interessengruppen. Beide können empirische Beobachtungen, wie z. B. mangelnde Korrelation zwischen Marktversagen und Regulierung einerseits und Regulierung zum Nachteil der Unternehmen andererseits, nicht hinreichend erklären.

Die ökonomische Theorie der Regulierung sieht Regulierung als Ergebnis des Wettbewerbs zwischen Interessengruppen um politischen Einfluss. Aufbauend auf den Erkenntnissen von Olson (1965) sind kleine Gruppen mit einem hohen Pro-Kopf-Gewinn aus regulatorischen Maßnahmen gegenüber großen Gruppen mit einem niedrigen Pro-Kopf-Gewinn im Vorteil: kleine Gruppen (wie z. B. Unternehmensverbände) lassen sich besser organisieren (als Konsumenten), die hohen Gewinnaussichten motivie-

¹¹ Nach IBM und Kirchner (2004) befindet sich Österreich aber in der Gruppe jener Länder, die eine verzögerte Eisenbahnmarktöffnung aufzuweisen haben.

ren zu entsprechendem Verhalten. Regulierung und Deregulierung lassen sich so durch relative Änderungen im Einfluss von Interessengruppen erklären. Auch Regulierung aufgrund von Marktversagen kann mit dem daraus entstehenden hohen Nutzen für einige Interessengruppen erklärt werden (Viscusi et al., 2001).

Nach dem historischen Ansatz von Viotor (1994) folgen Regulierungsmuster dem Erfolg, der unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Strategien beschieden ist. So wandte man sich nach der Weltwirtschaftskrise der Dreißigerjahre von der reinen Marktkoordination der Wirtschaft ab, der Staat erlangte viel größere Bedeutung als Problemlöser. Die wirtschaftspolitischen Misserfolge in der Wirtschaftskrise der Siebzigerjahre hatten die gegenteilige Entwicklung zur Folge.¹²

4.2 Regulierung in Österreich vor dem EU-Beitritt: Hinweise für Ineffizienz und Einfluss von Partikularinteressen

Die Regulierung der Netzwerkindustrien in Österreich entsprach nach dem Zweiten Weltkrieg der damals in Europa gängigen Handhabung ihrer spezifischen Merkmale und der vorherrschenden Ansicht des generellen Marktversagens in diesen Sektoren. Die regulatorische und ökonomische Diskussion in Österreich zeigt aber, dass schon in den Achtzigerjahren Regulierung nicht mehr nur in einer Reaktion auf Marktversagen bestand und sich zudem als ökonomisch ineffizient erwies.¹³

4.2.1 Regulatorische Diskussion: Hinweise für den Einfluss der Interessengruppen

Man könnte mit Teufelsbauer (1986) meinen, dass die ökonomische Theorie der Regulierung eher auf das polit-ökonomische System der USA zutrifft und in Österreich bzw. Mitteleuropa die Tradition der dem Gemeinwohl verpflichteten Verwaltung bzw. Politik vorherrscht. Es finden sich jedoch Hinweise für den Einfluss von Interessengruppen oder für die prinzipielle Möglichkeit der Einflussnahme im Regulierungsprozess: Teufelsbauer (1986, S. 715) bezeichnete „Regulierung in Österreich [als] das Resultat eines schwer durchschaubaren Bargaining-Prozesses in einer Clubsituation“ als Ergebnis des wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnisses politischer Instanzen und großer regulierter Wirtschaftskörper sowie intransparenter, geschlossener Experten- und Beamtenkreise. Müller (1993) erzählt von einem Verordnungsentwurf, der höfliches Verhalten für Taxi- und Omnibuslenker festlegen wollte. Auf Anfrage, warum so etwas gesetzlich geregelt werden sollte, antwortete man ihm, dass genau so etwas von Wirtschaftsvertretern gefordert werden würde. Korinek (1991) schreibt von den Forderungen von Verbänden und der Öffentlichkeit sowie von Profilierungswünschen und anderen politischen Faktoren, die zur Regulierung des wirtschaftlichen Verhaltens führen würden.

Nach Szopo (1986, S. 47) sei mit dem Keynesianismus die Vorstellung entstanden, dass der Staat der Träger

¹² „Regulierung entspringt der Unzufriedenheit mit dem Ergebnis von Marktprozessen und Deregulierung der Unzufriedenheit mit der Regulierung“ (Supper, 1986, S. 768).

¹³ Insbesondere in der Nachkriegszeit war die Regulierung in den Netzwerkindustrien nicht nur als Korrektur von Marktversagen angelegt, sondern mehr oder weniger explizit auch als flexibles Instrument zur Verfolgung allgemeiner wirtschafts- und gesellschaftspolitischer Ziele, z. B. Elektrifizierung der Haushalte, billiger Strom für die Industrie, Aufbau neuer Netzwerke, Regionalpolitik, Autarkiebestrebungen eines neutralen Staats, Förderung der heimischen Investitionsgüterindustrie sowie Konjunkturpolitik.

des gesamtwirtschaftlichen Interesses sei. „Im Normalfall dürften politische Prozesse in westlichen Demokratien . . . genau in die umgekehrte Richtung laufen: Eine Vielzahl verschiedenster Gruppierungen versucht gerade mittels staatlicher Interventionen und Sanktionen ihre eigenen Interessen zulasten jener anderer Gruppen durchzusetzen; sie bedienen sich dabei sowohl parlamentarischer Kanäle, als auch – häufiger und wichtiger . . . direkter Interventionen bei der Verwaltung.“ Mantl (1995b) verweist auch auf den Eingang der ökonomischen Analyse des Rechts bzw. der Neuen Politischen Ökonomie in die österreichische Diskussion, einer differenzierten Staatsbetrachtung, die nicht nur die Möglichkeit des Markt-, sondern auch des Regulierungsversagens einschloss.

Einige Regulierungen oder fehlende Regulierungsreformen vor dem EU-Beitritt dürften also wohl nicht nur wegen Marktversagens, sondern auch aufgrund von Interessengruppenaktivität und allgemein praktizierter wirtschaftspolitischer Problemlösungsmechanismen zustande gekommen sein.

4.2.2 Ökonomische Diskussion: Befund von Kosten- und Preis- nachteilen und allgemeiner „Wettbewerbsscheu“

Die rein ökonomische Regulierungsdiskussion setzte auch in Österreich schon lange vor dem EU-Beitritt ein. Die ökonomische Analyse deutete darauf hin, dass in einigen Netzwerkindustrien nicht zum Allgemeinwohl reguliert wurde.

Eine Standortumfrage des WIFO (Aiginger und Peneder, 1997) ergab, dass sich österreichische Unternehmen von der mangelnden Effizienz öffentlicher Regulierungen in Gestalt hoher Energie- und Telekommunikationskosten besonders beeinträchtigt fühlten. Nach Kramer (2002) konnte die Hartwährungspolitik eine immer ungleichere Belastung des geöffneten Sektors zugunsten des geschützten nicht verhindern. Die Sozialpartnerschaft hätte in Ersterem positiv gewirkt, während Letzterem die Umverteilung von Ressourcen zu seinen Gunsten gelang. Längerfristig hätte dies eine Gefährdung der Wettbewerbschancen der Volkswirtschaft bedeutet: Österreichische Unternehmen hätten nicht nur höhere Gestehungskosten für aus dem geschützten Sektor zugekaufte Vorleistungen in Kauf nehmen müssen, auch die Qualität der Leistungen hätte zu wünschen übrig gelassen. „Indikatoren dafür waren die Überbesetzung der Personalstände und Arbeitskosten, die durch betriebsinterne Regelungen im Vergleich zu jenen für vergleichbare Qualifikationen im exponierten Sektor vielfach Neid erregend waren“ (Kramer, 2002, S. 216). Szopo (1986) unterstützt diese Analyse der breiter werdenden Kluft zwischen exponiertem und geschütztem Sektor, die sich auch in der Einkommensverteilung manifestierte. Die Standortstudie des Beirats (1994) befasste sich ebenfalls mit der Regelungsproblematik.¹⁴

Auf wettbewerbspolitischer Ebene wurde der Befund abgegeben, dass die „Forderung nach selektivem Abbau bestimmter Regulierungen in Öster-

¹⁴ Auch aus rechtlicher Sicht begann die österreichische Regulierungsdiskussion schon lange vor dem EU-Beitritt, wenn auch nicht mit Schwerpunkt auf den Netzwerkindustrien, sondern auf Betriebsanlagenrecht, Gewerbeordnung und freie Berufe (siehe z. B. Winner, 1996). Szopo (1986) schildert die neuzeitlichen Ursprünge des legislativen und institutionellen Umfelds. Wichtige Bereiche der Wirtschaftsgesetzgebung stammten noch aus dem vorigen Jahrhundert oder der Zwischenkriegszeit.

reich . . . vor allem im Zusammenhang mit der in weiten Bereichen der österreichischen Wirtschaft verbreiteten Wettbewerbsfeindlichkeit zu sehen“ sei. Die negativen Konsequenzen wirtschaftlicher Konkurrenz würden überbewertet und die positiven Folgen übersehen. „In Österreich [weisen] Gesetze zum Schutz des Wettbewerbs eine insgesamt geringere Bedeutung [auf], als Gesetze zum Schutz vor Wettbewerb“ (Kaufer und Smekal, 1983, S. 98, zitiert bei Szopo, 1986, S. 50).

All dies zeigt relativ deutlich, dass der Regulierungsreformbedarf durchaus auch *national* und lange vor dem EU-Beitritt bewusst war. Wie kam es aber nun zur Durchsetzung dieser Erkenntnisse gegen gegenläufige Partikularinteressen?¹⁵

4.3 Der EU-Beitritt verhilft der neuen Regulierung zum Durchbruch

Reformen in Netzwerkindustrien stehen vor dem klassischen Olson-Problem. Große Vorteile für kleine, gut organisierte Gruppen bei Erhalt des Status quo auch nach einem Wegfall des ursprünglichen Regulierungsgrunds (Marktversagen) stehen diffusen und geringen Vorteilen für die große, unorganisierte Mehrheit bei Veränderung gegenüber.¹⁶ In dieser Situation bewirkte der EU-Beitritt eine deutliche Veränderung des Kräfteverhältnisses von Interessengruppen; die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes mussten umgesetzt werden. Der EU-Beitritt kann demnach als klas-

sische polit-ökonomische Reformstrategie bezeichnet werden. Durch das Schnüren eines Gesamtpakets unter externem Druck bzw. die erforderliche Zustimmung zu einem Gesamtpaket mit Vorteilen (Marktzutritt) und Nachteilen (sektoraler Reformbedarf) werden Partikularinteressen in den Hintergrund gedrängt.

Wimmer und Mederer (1993, S. 11 und 14) sprechen vom EU-Beitritt als „kopernikanische Wende“ und „Nukleus eines gigantischen Deregulierungsprogramms“.¹⁷ Das Grundkonzept des europäischen Binnenmarktes besteht aus den vier Grundfreiheiten in integrierten – das heißt gegenüber anderen EU-Mitgliedsländern offenen – Märkten. Über die hierarchisch höhere Position des EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktrechts gegenüber dem nationalen Recht lassen sich diese Grundfreiheiten grundsätzlich durchsetzen. Angesichts der geschichtlich gewachsenen österreichischen Wettbewerbscheu (Kaufer und Smekal, 1983, S. 97) scheint der Impuls von außen, in Form der EU, für die Öffnung der Güter- und Dienstleistungsmärkte besonders wichtig gewesen zu sein. Aiginger und Peneder (1998, S. 32) sind der Ansicht, dass der Beitritt zur EU das österreichische Regulierungssystem erheblich geändert hätte. „Das österreichische System hat sich durch den EU-Beitritt in einigen Punkten dem europäischen Mainstream angenähert.“ Kramer (1994a, S. 7) meint dazu „. . . Gemeinschaftspolitik [ist]

¹⁵ Siehe dazu Gutknecht (1993, S. 89): „Dass Deregulierung heute notwendig ist . . . wird von niemandem wirklich bestritten, fraglich ist aber, woher die Impulse hierfür kommen sollen. . .“

¹⁶ Fernandez und Rodrik (1991) sprechen vom „Bias für den Status Quo“ wegen der Sicherheit von Nachteilen und der Unsicherheit von Vorteilen. Dieses Konzept unterscheidet sich von der Analyse Olson’s.

¹⁷ Allerdings auch mit Bezug auf den damals diskutierten Effekt der Regulierungsveränderung über eine mögliche Inländerdiskriminierung, das heißt, dass Unternehmen oder Arbeitnehmer ihre Dienstleistungen im Rahmen ihrer nationalen Regulierungen in anderen EU-Mitgliedstaaten anbieten können und dadurch Inländer aufgrund strengerer nationaler Regulierung diskriminiert werden. Dieses Herkunftslandprinzip (im Gegensatz zum Bestimmungslandprinzip) wird im Rahmen der aktuellen Dienstleistungsdebatte wieder diskutiert.

... auch ein starker Rückhalt für nationale Regierungen zur Überwindung interner Widerstände.“

Allerdings wurde diese Marktöffnung Österreich nicht einseitig aufgezwungen, sondern wurde wahrscheinlich bewusst von Politik und Interessengruppen als Öffnungsstrategie eingesetzt. „Vom EU-Beitritt wurde auch die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen dem exponierten und dem geschützten Sektor [erwartet]“. „Nicht direkt Gegenstand der Beitrittsagenda, aber absehbar, war dabei auch die Ausweitung von Wettbewerbsregeln auf Sektoren, die in den meisten europäischen Ländern traditionell monopolartige Stellung genossen hatten, insbesondere im Bereich der infrastrukturellen Versorgungsdienste.“ „Diese Beobachtungen waren zwar sicher nicht das vorrangige, jedoch auch nicht ein gänzlich unbedeutendes Motiv hinter den wirtschaftspolitischen Bestrebungen nach der vollen Integration in das europäische Binnenmarktregime.“ (Kramer, 2002, S. 216–217).¹⁸

4.4 Mögliche Marktöffnung auch ohne EU-Beitritt

In Österreich wirken viele Liberalisierungen EU-bestimmt. Die Europäische Kommission selbst profitierte aber mit ihren Initiativen von der Beispielwirkung anderer Länder. In den USA öffnete man schon in den Siebzigerjahren zahlreiche Märkte. Das Vereinigte Königreich „überholte“ dann sogar die USA in den Achtziger- und Neunzigerjahren, aber auch Finnland

und Schweden gingen mit der Liberalisierung in der Telekommunikation und im Schienenverkehr voraus. Schweden hatte sein Eisenbahnnetz in Teilbereichen bereits 1992, im Jahr 1996 vollständig liberalisiert (Mayer, 1998). Bei der Öffnung des Schienenverkehrs ging demzufolge höchstens der „Anpiff“ vom Gemeinschaftsrecht aus, es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den EU-Staaten; einige waren inzwischen weiter als die Europäische Kommission (Segalla, 2004).

Die Initiativen der Europäischen Kommission spiegelten außerdem technologische Entwicklungen und Marktentwicklungen wider. Starke Nachfrageverschiebungen veränderten das Verhältnis von mindestoptimaler Produktionsgröße zu Marktvolumen (Peneder, 1996). Technologisch bestimmte nicht nur die Möglichkeit der Trennung zwischen der Leistungserzeugung und dem Betrieb des Übertragungsnetzes die Eingrenzung der Reichweite natürlicher Monopole. In der Elektrizitätserzeugung beendete die Einführung von Gasturbinen das natürliche Monopol in der Stromerzeugung. „Diese technologische Entwicklung, gemeinsam mit dem politischen Willen der Europäischen Kommission zur Aufrechterhaltung einer wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft, war eine primäre Antriebskraft für den Entwurf der Richtlinie.“ (Wohlgemuth und Bodenhöfer, 1998, S. 374, über die Stromrichtlinie).¹⁹

Viele Marktöffnungen sind weiters allein schon durch den Beitritt Österreichs zum Europäischen Wirtschafts-

¹⁸ Diese „Sündenbock-EU“-Strategie kann gefährlich werden, wenn sie einfach dazu dient, nationale Verantwortung für teils unpopuläre Maßnahmen auf die EU abzuschieben und im Gegenzug positive Entwicklungen als reines Resultat nationaler Politik verkauft werden. Die EU-Skepsis in weiten Kreisen der Bevölkerung kann dadurch nur steigen.

¹⁹ Generell sind Regulierungsveränderungen sektoral stark unterschiedlich getrieben. Breuss (1994) erstellte eine Übersichtstabelle für die sektorspezifischen Auswirkungen von technologischem Wandel und Binnenmarkt-Programm.

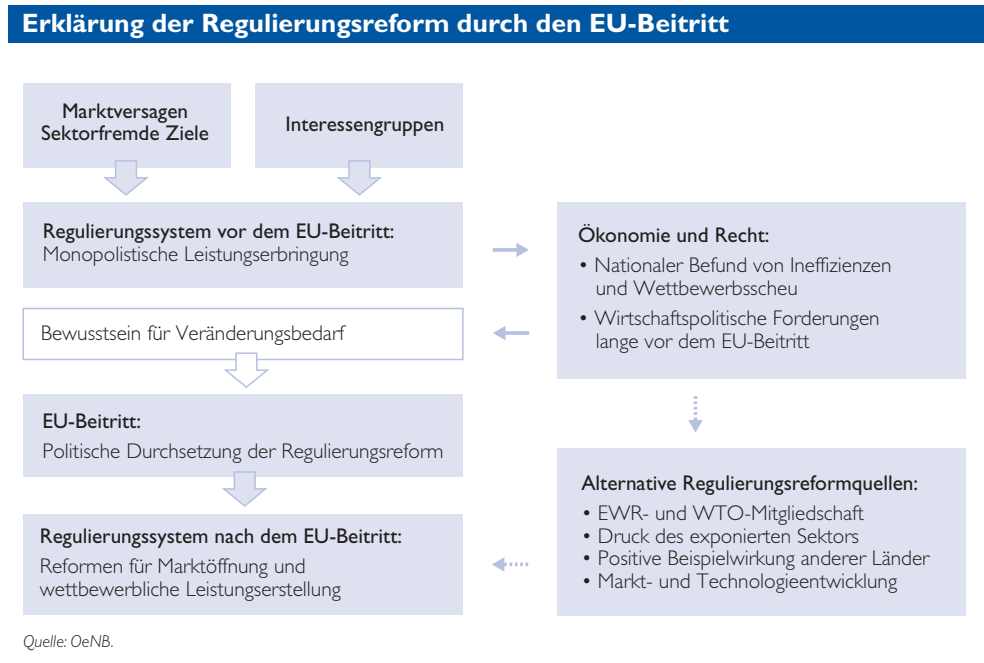
raum (EWR) im Jahr 1994 notwendig geworden, etwa im Luftverkehr oder in der Telekommunikation (Puwein, 1994b). Neben dem EWR wäre auch Österreichs Mitgliedschaft in der internationalen Handelsregulierungsinstitution WTO mit ähnlichen Öffnungskonsequenzen verbunden gewesen. „... manche GATT-Vereinbarungen [zielen] in eine ähnliche Richtung der internationalen Liberalisierung und Fairness des Wettbewerbs wie die EU-Regeln.“ Die Anpassungen wären mit einem EU-Beitritt „weitergehend und kürzerfristig“, infolge der GATT-Verpflichtungen „weniger stark bindend und längerfristig“ ausgefallen (Kramer, 1994b, S. 267).

Auch ohne jeglichen internationalen Einfluss wäre es aber früher

oder später höchstwahrscheinlich zu einer Öffnung der Netzwerksektoren gekommen. Die gut organisierten Vertreter des exponierten Sektors hätten als „Konsumenten“ Veränderungen immer lauter eingefordert, bis sie im Wettbewerb der Interessengruppen wohl eindeutig die Oberhand gewonnen hätten.

Zusammenfassend (Grafik 3) kann der EU- bzw. EWR-Beitritt demnach als bedeutender Katalysator für den Wechsel von der Innen- zur Außenregulierung bzw. für die Marktöffnung in den Netzwerkindustrien gesehen werden. Diese Veränderungen hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne EU-Beitritt stattgefunden, allerdings vermutlich später und nicht im gleichen Umfang.

Grafik 3



5 Schlussfolgerungen und Ausblick

Österreichs EU-Beitritt brachte große Veränderungen für die Netzwerkindustrien mit sich. Das unzutreffende Gegensatzpaar Regulierung versus Deregulierung verstellt dabei den Blick auf das Wesentliche, nämlich den Wechsel von monopolistischer zu wettbewerblicher Leistungserbringung, von geschützten Märkten zu offenen Märkten im Rahmen der Umstellung von der Innen- auf die Außenregulierung.

5.1 Merkmale und Effekte der neuen Regulierung: positiv, aber Vorsicht vor unkritischer Betrachtung

Regeländerungen sorgen grundsätzlich erst mittelfristig für entsprechende Anpassungsmaßnahmen seitens der Unternehmen und setzen eine effektive Wettbewerbspolitik voraus, um die positiven Wirkungen von Wettbewerb zur Entfaltung zu bringen. Dennoch haben sich in der kurzen Zeit seit der Öffnung der ersten auf Netzwerken beruhenden Märkte durchaus positive ökonomische Effekte in Österreich eingestellt. Eventuelle Rückschläge sollten aber nicht pauschal als Schwäche des neuen Systems verurteilt werden, sondern mit Rücksicht auf die in jeglichen Veränderungsprozessen inhärenten Risiken zu einer stetigen Weiterentwicklung der regulatorischen Rahmenbedingungen führen. Dennoch gilt es, ein wirtschaftspolitisches Paradigma nicht unkritisch und nicht ohne regelmäßige empirische Überprüfung anzuwenden.

Entscheidend wird dabei die Leistung der neuen sektoralen Regulierungsbehörden in Zusammenarbeit mit der allgemeinen Wettbewerbspolitik sein. Prinzipiell ist kein Verlust von Transparenz und demokratischer Kontrolle gegenüber der Innenregulierung

zu befürchten. Hingegen kann die Pflicht zur Entscheidungsbegründung, Transparenz und Expertise für eine Verbesserung des Systems vor der Marktöffnung sorgen.

5.2 Zukünftige Regulierungsreformen: weitere Liberalisierung und europäische Aufsichtsbehörden?

Wie in Tabelle 1 ersichtlich, werden weitere (gesetzliche) Liberalisierungen im Schienenverkehr und bei Postdienstleistungen stattfinden. Die Liberalisierung der Wasserversorgung ist nicht geplant, im öffentlichen Personennahverkehr wird ein „Wettbewerb um Subventionen durch effiziente Vergabemechanismen“ (Knieps, 2000) Einzug halten (d. h., weiterhin monopolistische Leistungserbringung, aber unter Vergabe an den Bestbieter hinsichtlich Preis und Qualität). Der österreichische Gestaltungsspielraum wird dabei rechtstechnisch wie bisher in der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht bestehen. Unter Beibehaltung des allgemeinen Richtlinienziels ist dieser Spielraum relativ großzügig bemessen.

Größere Regulierungsveränderungen könnten sich durch europaweit operierende sektorale Regulierungsbehörden ergeben. Diese Entwicklung könnte aufgrund der Heterogenität der Dienstleistungsregulierungen zwischen den Mitgliedsländern stattfinden, worin Kox et al. (2004) einen großen Hindernisgrund für die Realisierung des europäischen Binnenmarktes sehen.

Nicht zu den Netzwerkindustrien zählen die freien Berufe. Es ist jedoch absehbar, dass es zu (EU-bedingten) Veränderungen nach dem Muster der Netzwerkindustrien kommen wird. Seit 20 Jahren wird darauf hingewiesen, dass die Regulierung der freien Berufe nicht ihre intendierten Zwecke

der Korrektur von Marktversagen erfüllt (z. B. Szopo, 1986). Eine Studie des Finanzministeriums (1988, zitiert in OECD, 1989) beschreibt das bestehende System von Vorschriften als ineffizient bei der Erreichung von Zielen wie Konsumentenschutz, Sicherung der Leistungsqualität bei freien Berufen und Verhinderung unlauteren Wettbewerbs. Die Effekte seien vielmehr höhere Preise, Verlangsamung der Strukturanpassung und Schwächung der Wettbewerbskraft. Die Europäische Kommission (2004b) erneuert den Befund. Anpassungen stehen zwar auf der österreichischen Reformagenda (siehe Cardiff-Bericht (Bundeskanzleramt, 2004); die lange Frist zwischen der Feststellung von Veränderungsbedarf und der Mangel an konkreten Veränderungen deuten aber wieder auf die Vorteile kleiner, gut organisierter Gruppen mit hohen Pro-Kopf-Gewinnen hin.²⁰ Druck von außen dürfte deshalb für eine Reform notwendig sein.

5.3 Rolle der EU für Österreichs

Struktur- und Wettbewerbspolitik: Verankerung des Prinzips Wettbewerb

Angesichts der grundlegenden Änderungen in der Marktregulierung netzgebundener Wirtschaftszweige kann dem EU-Beitritt durchaus zugesprochen werden, neuen Schwerpunkten in der österreichischen Struktur- und Wettbewerbspolitik zum Durchbruch verholfen zu haben. Über die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes im Allgemeinen und die einschlägigen Richtlinien der Europäischen Kommission im Besonderen hielt das Steuerungsprinzip Wettbewerb verstärkt in

das „historisch wettbewerbscheue“ Österreich Einzug. Diese Änderungen sind noch immer im Gange, die Wettbewerbsbehörde z. B. befindet sich im allmählichen Ausbau (die Europäische Kommission (2005) kritisiert nach wie vor die geringe Ressourcenausstattung der Wettbewerbsbehörde).

Der EU-Beitritt mag daher als „Gegengift“ für Olson’s (1982) Analyse des wirtschaftlichen Niedergangs in lange Zeit stabilen Gesellschaften interpretiert werden. In diesen Gesellschaften würden Wirtschaftsregeln aufgrund von wirtschaftlichen, technologischen und anderen Entwicklungen obsolet werden, sie blieben aber aufgrund von Partikularinteressen bestehen, die die Regelveränderung zulasten der Allgemeinheit blockierten. Das österreichische und europäische System der Innenregulierung von Netzwerkindustrien war zum Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens durchaus eine gängige Reaktion auf die damaligen Markt- und Technikmöglichkeiten bzw. ein Mittel zur Umsetzung allgemeiner Versorgungsziele in der Nachkriegszeit. Es wurde aber im Verlauf der Zeit kaum Erkenntnissen und Neuerungen aus der Ökonomie, der Technik und dem Recht angepasst.

Für die anstehenden großen wirtschaftspolitischen Herausforderungen, die Erreichung der Ziele von Lissabon bis 2010, sollte man sich nicht auf die Hilfe von außen verlassen. In einigen Lissabon-Handlungsfeldern (Bildung, Forschung) ist die EU-Gesetzgebungskompetenz begrenzt, daher muss die nationale Politik größere Verantwortung übernehmen. Eine unablässige Strapazierung der EU als Veränderungsmotor würde wohl mittelfristig

²⁰ *Beispielhaft für die Abwehrhaltung und die Argumentation mittels Konsumentenschutz sei die Stellungnahme des Österreichischen Rechtsanwaltskammertags zum Richtlinienentwurf über Dienstleistungen im Binnenmarkt (Benn-Ibler, 2004) genannt.*

ohnehin zu einer Abnutzung in Form steigender EU-Skepsis und Unwillen, die weitere Integration mitzutragen, bei weiten Bevölkerungskreisen führen. Aber wie schon beim EU-Beitritt könnte auch diesmal das Prinzip des „Gesamtpakets“ helfen, Veränderun-

gen einzuleiten. Nationale, vorausschauende wirtschaftspolitische Konzepte²¹ können erarbeitet werden, bevor Wirtschaftskrisen zu hohen Wohlfahrtsverlusten und kurzfristigem Handlungsdruck führen.

Literaturverzeichnis

- Aiginger, K. 2004.** Wirtschaftswachstum: Grundvoraussetzung für Wohlfahrtszuwachs, Spielräume zur Anhebung des Wachstumspfad. In: WISO 27(3). 35–58.
- Aiginger, K. und M. Peneder. 1997.** Qualität und Defizite des Industriestandorts Österreichs. Wien: WIFO.
- Aiginger, K. und M. Peneder. 1998.** Reform des österreichischen Regulierungssystems. In: Handler, H. (Hrsg.). Wirtschaftsstandort Österreich. Rahmenbedingungen im Umbruch. Wien: BMWA. 32–53.
- Aiginger, K., M. Böheim, M. Falk, M. Marterbauer und M. Peneder. 2004.** Raising Economic Growth in Austria. Wien: WIFO.
- Alesina, A., A. Silvia, G. Nicoletti und F. Schiantarelli. 2003.** Regulation and Investment. NBER Working Paper 9560.
- Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen. 1994.** Wirtschaftsstandort Österreich. 70.
- Benn-Ibler, G. 2004.** Stellungnahme des ÖRAK zu Art. 16–19 des Entwurfs der Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt. http://www.oerak.orat/downloads/21_03_222_Stellungnahme_DienstleistungsRL_Art_1_bis%204_final.pdf
- Böheim, M. 2004.** Wettbewerb, Wettbewerbspolitik und Wirtschaftswachstum. In: WIFO-Monatsberichte 10. 751–768.
- Breuss, F. 1994.** Die Auswirkungen des Binnenmarkts auf den Dienstleistungssektor in Österreich. In: Breuss, F. (Koordination). Wien: WIFO. 3–32.
- Bundeskanzleramt. 2004.** Structural Reforms on the Product and Capital Markets in Austria (Cardiff-Report).
- Bundesministerium für Finanzen. 1988.** Möglichkeiten des Einsatzes von Deregulierungsmaßnahmen als wirtschaftspolitisches Instrument im Bereich des Gewerbes und der freien Berufe in Österreich. Wien.
- Burger, C. und H. Handler. 2001.** Vom Leistungserbringer zum Regulator – ein Paradigmenwechsel. In: Österreichs Außenwirtschaft. Das Jahrbuch 2000/01. Wien: BMWA. 260–276.
- Conway, P., V. Janod und G. Nicoletti. 2005.** Product Market Regulation in OECD Countries: 1998 to 2003. OECD Economics Working Papers 419.
- Europäische Kommission. 2004a.** Horizontal Evaluation of the Performance of the Network Industries Providing Services of General Economic Interest. Commission Staff Working Paper: SEC (2004) 866.
- Europäische Kommission. 2004b.** Report on the Competition in Professional Services. COM (2004) 83 final.
- Europäische Kommission. 2005.** Commission Staff Working Paper: Second Implementation Report on the 2003–2005 Broad Economic Policy Guidelines. SEC (2005) 91.
- Fernandez, R. und D. Rodrik. 1991.** Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. In: American Economic Review 81(5). 1146–1155.

²¹ Kok (2004) nennt dies Lissabon-Aktionspläne, Gnan et al. (2004) eine nationale Wachstumsstrategie, ebenso Aiginger (2004).

- Gnan, E., J. Janger und J. Scharler. 2004.** Determinanten des langfristigen Wirtschaftswachstums in Österreich. Plädoyer für eine nationale Wachstumsstrategie. In: Geldpolitik und Wirtschaft Q1. 24–49.
- Gutknecht, B. 1993.** Beitrag zur Diskussion. In: Koppensteiner, H.-G. und D. Pauger (Hrsg.). Regulierung und Deregulierung zur Herstellung eines offenen und funktionsfähigen Marktes. Gutachten für den 12. österreichischen Juristentag 1994 in Wien. Band 3(2). 89–90.
- Haslauer, F. und T. Gassler. 2005.** A. T. Kearney: Strommarktliberalisierung bringt knapp 1 Mrd Euro – Kleinabnehmer gehen leer aus. Wien: A.T. Kearney.
- IBM Business Consulting Services und C. Kirchner. 2004.** Liberalisierungsindex Bahn 2004.
- Kaufert, E. und C. Smekal. 1983.** Regulierung und Entregulierung in Österreich. Ansätze, Folgen, Widerstände. In: Wirtschaftspolitische Blätter 30(1). 91–107.
- Knieps, G. 2000.** Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr. In: Obermair, A. und N. Knoll (Hrsg.). Zukunft der Universaldienstleistungen. Workshop des WIFO und des BMF. Wien: WIFO.
- Knoll, N. 1999.** Liberalisierung und Regulierung von Infrastrukturmärkten. In: WIFO-Monatsberichte 11. 743–751.
- Knoll, N. 2001.** Reorganisation von Staatsaufgaben am Beispiel der Infrastrukturegulierung. WIFO-Vorträge 87.
- Kok, W. 2004.** Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Wim Kok.
- Korinek, K. 1991.** Staatsrechtliche Ansätze für eine Deregulierung im Wirtschaftsrecht. In: Juristische Blätter 113(7). 409–420.
- Kox, H., A. Lejour und R. Montizaan. 2004.** The Free Movement of Services within the EU. CPB Document 69.
- Kramer, H. 1994a.** Österreichs EU-Beitritt: Zusammenfassung der Überlegungen. In: WIFO-Monatsberichte. Sonderheft Mai. 5–11.
- Kramer, H. 1994b.** Zum Abschluss der Uruguay-Runde des GATT. In: WIFO-Monatsberichte 4. 262–268.
- Kramer, H. 2002.** Strukturelle Effekte der Öffnung der österreichischen Volkswirtschaft. In: Liebscher, K. (Hrsg.). Festschrift Adolf Wala. Vom Schilling zum Euro. Wien: Manz. 215–226.
- Kratena, K. 2004.** Makroökonomische Evaluierung der Liberalisierung im österreichischen Energiemarkt. Wien: WIFO.
- Majone, G. 1996.** Regulating Europe. London, New York: Routledge.
- Mantl, W. 1995a.** Neuralgische Zonen von Politik, Staat und Recht. In: Mantl, W. (Hrsg.). Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich. Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung 7. Wien: Signum Verlag. 167–191.
- Mantl, W. 1995b.** Aufriss der Problemlage. In: Mantl, W. (Hrsg.). Effizienz der Gesetzesproduktion. Abbau der Regelungsdichte im internationalen Vergleich. Schriftenreihe des Zentrums für angewandte Politikforschung 7. Wien: Signum Verlag. 17–58.
- Mayer, J. 1998.** Die Liberalisierung leitungsgebundener Energie. In: Handler, H. (Hrsg.). Wirtschaftsstandort Österreich. Rahmenbedingungen im Umbruch. Wien: BMWA. 418–443.
- Müller, J. 1993.** Beitrag zur Diskussion. In: Koppensteiner, H.-G. und D. Pauger (Hrsg.). Regulierung und Deregulierung zur Herstellung eines offenen und funktionsfähigen Marktes. Gutachten für den 12. österreichischen Juristentag 1994 in Wien. Band 3(2). 88–89.
- Nicoletti, G. und S. Scarpetta. 2003.** Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence. In: Economic Policy 18(36). April. 9–72.
- Nowotny, E. 1999.** Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. 4. Auflage. Berlin: Springer.
- OECD. 1989.** Wirtschaftsberichte Österreich 1988/89. Paris.
- Olson, M. 1965.** The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Olson, M. 1982.** *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities.* New Haven: Yale University Press.
- Peneder, M. 1996.** Wettbewerb und Regulierung leitungsgebundener Infrastrukturleistungen: Telekommunikation, Energieversorgung und Schienenverkehr. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 22(2). 213–230.
- Puwein, W. 1994a.** Telekommunikation. In: Breuss, F. (Koordination). *Die Auswirkungen des Binnenmarkts auf den Dienstleistungssektor in Österreich.* Wien: WIFO. 95–107.
- Puwein, W. 1994b.** EU-Verkehrspolitik: Mehr Wettbewerb durch Deregulierung. In: *WIFO-Monatsberichte. Sonderheft Mai.* 88–94.
- Segalla, P. 2004.** Gemeinschaftsrechtliche und innerstaatliche Grundlagen der Eisenbahnliberalisierung. In: Dullinger, K., M. Holoubek und P. Segalla (Hrsg.). *Recht und Praxis der Eisenbahnliberalisierung. Schriftenreihe zum öffentlichen Recht und zu den politischen Wissenschaften Band 6.* Wien: Braumüller: 41–71.
- Supper, M. 1986.** Zur Diskussion „Regulierung und Deregulierung“. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 33(6). 768–778.
- Szopo, P. 1986.** Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 12(1). 43–62.
- Teufelsbauer, W. 1983.** Regulierung leitungsgebundener Energien: Falsche Signale auf der Angebotsseite? Amerikanische Erfahrungen und Bemerkungen zu Österreich. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 30(1). 108–124.
- Teufelsbauer, W. 1986.** Bremsen lockern statt Gasgeben! Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 33(6). 708–720.
- Vietor, R. H. K. 1994.** *Contrived Competition: Regulation and Deregulation in America.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Viscusi, W. K., J. M. Vernon und J. E. Harrington, Jr. 2001.** *Economics of Regulation and Antitrust.* 3. Auflage. Cambridge: The MIT Press.
- Wimmer, N. und W. Mederer. 1993.** Regulierung und Deregulierung zur Herstellung eines offenen und funktionsfähigen Marktes. Gutachten für den 12. österreichischen Juristentag 1994 in Wien. Band 3(1).
- Winner, M. 1996.** *Deregulierung im Wirtschaftsrecht.* Wien: BMWA.
- Winston, C. 1998.** U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation. In: *The Journal of Economic Perspectives* 12(3). 89–110.
- Wohlgemuth, N. und H.-J. Bodenhöfer. 1998.** Die Umsetzung der EU-Elektrizitäts-Binnenmarkttrichtlinie in Österreich, Deutschland und der Schweiz. In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 24(3). 373–386.