

Österreich als Modell des regulierten Wettbewerbs

Regierung stellt Eingriffsmöglichkeiten über Ordnungsrahmen – Stillstand bei Deregulierungen als Wachstumsbremse

Wettbewerbspolitisch ist Österreich ein Schwellenland. Zwar sind auf Druck der EU die nötigen Kontrollinstrumentarien geschaffen worden, doch mangelt es an Voraussetzungen für und an der Gesinnung zu Wettbewerb.

Matthäus Kattinger, Wien

Eigentlich müssten Österreichs Sozialpartner wegen «unlauteren» Wettbewerbs klagen: Just als sie im November ihre Studie zur «Zukunft der Wettbewerbspolitik in Österreich» vorlegten, präsentierte der Wettbewerbsexperte des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (Wifo), Michael Böheim, sein Papier zur «Wettbewerbspolitik nach der Wirtschaftskrise». Doch welch ein Unterschied: Da das vorrangig auf institutionelle Ausgewogenheit bedachte Sozialpartnerpapier, das im Vorwort einräumt, sich im «Dienste der Effizienz» auf das politisch und wirtschaftlich Machbare konzentrieren zu wollen, dort die schonungslose Diagnose von Böheim. Dieser empfiehlt als Therapie genau das, was die Sozialpartner vermeiden wollen, nämlich verbindliche Voraussetzungen für Wettbewerb, also klare Rahmenbedingungen, zu schaffen. Die Sozialpartner aber wollen gemäss ihren Interessen lenken und regulieren, was nicht mit Ordnungspolitik verwechselt werden darf.

Wo Ausnahmen die Regel sind

In Österreich hält man nichts vom herkömmlichen Verständnis von Ordnungspolitik, also dem Setzen von Rahmenbedingungen samt konsequenter Überwachung und Sanktionierung bei Übertretungen. Ordnungspolitik auf Österreichisch setzt im Unterschied zur «herkömmlichen Lehre» voraus, dass es zumindest zwei Ausnahmen gibt: erstens eine für Ex-Monopolisten, andere staatsnahe Betriebe beziehungsweise sonstige «höhere Notwendigkeiten», die «noch gleicher» behandelt werden wollen; zweitens eine Hintertür für die Regierung für jederzeit mögliche diskretionäre Eingriffe. Damit sind aber nicht institutionalisierte Formen gemeint, wie etwa die Ministererlaubnis in Deutschland, sondern (viel zu häufige) politische Ausnahmen von der Regel.

Da hilft auch kein Druck der EU; jede Drohung mit Klage auf Änderung einer wettbewerbsbehindernden Regelung regt nur die heimische Gesetzesmaschinerie zu neuen Sonderregelungen an, die wiederum zum alten Ergeb-



Den Konkurrenten der österreichischen Post bleibt der Zugang zu Hausbriefkästen vorerst verwehrt.

STEFANIE PREUSS / CARO

nis führen sollen. Als wollte Wien beweisen, wer der wahre Meister bei administrativen Hemmnissen ist. Einige Beispiele der letzten Wochen:

► **Post:** Zwar fiel mit Jahresbeginn auch in Österreich das Briefmonopol, der Ex-Monopolist kann sich trotzdem freuen, bleibt doch Konkurrenten der Zugang zu Hausbriefkästen in grossen Wohnanlagen zumindest bis 2013 verwehrt.

► **ÖBB:** Weil den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) auf der einzig rentablen Strecke, nämlich Wien–Salzburg, ab Dezember 2011 private Konkurrenz durch Bauunternehmer Haselsteiner (Westbahn AG) erwächst, hat der Staat einen Halbsatz in das Vergabegesetz eingefügt, der auch in Zukunft direkte Zuzahlungen an die ÖBB zum Nachteil der privaten Konkurrenz ermöglicht.

► **Glücksspiel:** Das als Glücksspielgesetz getarnte Wettbewerbsschutz-Gesetz für Casinos Austria muss auf EU-Geheiss novelliert werden. Der neue Masterplan des Finanzministeriums sieht nun so aus, dass EU-konform dem härtesten innerösterreichischen Kritiker, der Novomatic-Gruppe, drei zusätzliche Kasino-Konzessionen (zu den zwölf der Casinos Austria) zugeschanzt, ausländische Betreiber aber weiterhin vom Markt ferngehalten werden sollen.

► **Telekom:** Im Telekommunikationsbereich wurde der Zugang zur Glasfaser-Infrastruktur nicht als Bestandteil eines zu regulierenden Marktes definiert, womit der marktbeherrschende Ex-Monopolist (Staat: 28,4%) anderen Betreibern keinen Zugang gewähren muss.

Diese Liste reicht bis zur Bestattung; der Markt wurde zwar 2002 formal geöffnet, geändert hat sich aber kaum etwas, werden doch gemeindeeigene Betriebe beim Zugang zu Friedhöfen und Aufbahrungshallen einseitig begünstigt.

Ausgleichende Hände

Von diesem Denken ist auch das 155 Seiten dicke Papier der Sozialpartner geprägt. Es liest sich wie eine Anleitung zur Verteidigung des Status quo angesichts des wachsenden Drucks aus Brüssel. Da spielt das österreichische Missverständnis von Wettbewerb hinein, sehen doch Sozialpartner und Parteien (nicht nur jene in der Regierung) Wettbewerb vorrangig als (politischen) Konsumentenschutz sowie als Instrument zum Schutz vor ausländischen Konkurrenten bzw. (seltener) zum Preisdruck gegenüber heimischen Produzenten. Doch wäre es zu einfach, nur Parteien und Verbänden die Schuld zu geben, es

fehlt im Volk die Gesinnung für Wettbewerb. Viele Bürger trauern noch immer der Zeit staatlich administrierter Preise nach, einer Zeit, in der die ausgleichenden Hände der Sozialpartner «volkswirtschaftlich gerechtfertigte» Preise aushandelten – zulasten Dritter, muss man hinzufügen.

Österreich hat zwar 2002 auf Druck der EU ein adäquates Wettbewerbsregime installiert, doch wurde bewusst vergessen, die Voraussetzung dafür zu schaffen, dass die Überwachungsorgane auch etwas zu überwachen haben. Michael Böheim ortet weiterhin gewaltige Defizite: In Österreich glaube man im Widerspruch zur ökonomischen Theorie und zur empirischen Evidenz nach wie vor an die Vorteile der Grösse (steigende Skalenerträge) und die Möglichkeit, internationale Wettbewerbsstärke durch Fusionen (und nicht durch Innovationen) zu erringen. Bundes- und Landesregierungen würden im Zweifelsfall für den nationalen Champion entscheiden beziehungsweise für die Lösung mit dem jeweils grössten eigenen Machteinfluss sowie für Interessenvertretungen, die zugunsten der jeweils eigenen Klientel intervenieren. Zudem werde Wettbewerb durch gezielte Subventionspolitik konterkariert (siehe untenstehenden

Artikel). Laut Böheim ist die Liberalisierung zu rasch zum Stillstand gekommen, womit auch die Wachstumsdividende aus Deregulierungen von einem halben Prozent pro Jahr verloren geht. Auch bei Privatisierungen laufe nichts mehr, womit weite Bereiche weiterhin vor Wettbewerb geschützt blieben. Besonders kritisiert der Wifo-Experte, dass Wettbewerbspolitik bloss als Abarbeiten von konkreten Fällen des Kartellrechts gesehen wird und nicht als abgestimmte Gesamtstrategie mit Industrie-, Energie- und Umweltpolitik – wie es Dänemark mache. Auf ein derartiges «Grand Design» verweisen zwar auch die Sozialpartner, doch geht es ihnen eher um verstärkte Mitsprache.

Trittbrettfahrer der EU

Grosse Wettbewerbsdefizite ortet Böheim bei den freien Berufen – und hier besonders bei Apotheken und Notariaten. Was die unternehmerische Tätigkeit generell betrifft, nennt Böheim als Schwachpunkte den hohen Verwaltungs- und Kostenaufwand bei der Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung sowie die Zugangsregulierung der Gewerbeordnung, Annäherungen beziehungsweise Überschneidungen mit den Sozialpartnern finden sich bei der Um- und Durchsetzung des Wettbewerbsrechts. Diagonal sind die Auffassungen zur Wettbewerbsbehörde. Böheim will diese nicht nur ermitteln und aufgreifen, sondern auch – wie das deutsche Kartellamt – in erster Instanz entscheiden lassen, was die Sozialpartner ablehnen. Das dürfte weniger inhaltliche Gründe haben als eine Frage des Gleichgewichtes sein, verlore doch damit der parallel zur Wettbewerbsbehörde, allerdings im Justizministerium, mit gleichen Aufgaben tätige Kartellanwalt an Bedeutung.

Dass die Wettbewerbsbehörde bisher nur wenige Erfolge vermelden konnte (meist als Trittbrettfahrer der EU), hat auch damit zu tun, dass sie zwar einen Grossteil ihrer Kapazitäten mit publizitätsträchtigen Aktivitäten (Benzin) bindet, trotzdem keinerlei Anhaltspunkte für Kollusionen geben kann. Ausser Spesen (monatliche Marktberichte Benzin/Diesel) ist bisher nichts gewesen. So erfolglos kann eine Behörde in Österreich aber gar nicht sein, dass sie nicht Objekt der Begierde der Verbände wird. Deshalb fordern die Sozialpartner, «dass eine unabhängige, aus der politischen Weisungshoheit entlassene Behörde verstärkte Leistungskontrolle unterliegen und politische Verantwortung für ihr Handeln tragen muss». Der letzte Schritt zur Perfektionierung – aber nur bei der Domestizierung des Wettbewerbs.

Versicherungsmathematik als Störenfried

In Österreichs Pensionssystem sind die Abschläge für vorzeitige Pensionen viel zu niedrig

Gründe für die Finanzierungsprobleme des österreichischen Pensionssystems gibt es viele: Neben dem Run in die Frühpension ist vorrangig die verantwortungslose Begünstigung der Rentner zu nennen.

M. K. Wien · In einem gewissen Sinne ist es ein Ausfluss des gestörten Markt- und Wettbewerbsdenkens in Österreich (siehe nebenstehenden Artikel). Der sich zuletzt noch verschärfende Run in die Frühpension ist auch daraus zu erklären, dass dieser bis Ende 2013 noch zu wahren Diskont-Konditionen möglich ist. Gemäss dem Wahlgeschenk der SPÖ 2008 ist bei der sogenannten «Hackler-Regelung» (Terminus technicus: Langzeitversicherung) mit 45 (Männern) beziehungsweise 40 (Frauen) Versicherungsjahren ein Pensionsantritt ohne Abschläge mit 60 beziehungsweise 55 Jahren möglich. Die Begründung, «45 Jahre Arbeit sind genug», wurde insofern pervertiert, als bis zu 6 Schul- und 3 Stu-

dienjahre zugekauft werden können. Was vor allem Beamte, Angestellte und Sekretärinnen in Anspruch nahmen – Berufsgruppen, für die die Hackler-Regelung nie und nimmer gedacht war.

Frühpensionierung im Trend

Wie weit die bisherigen Tarife für den Nachkauf von Schul- und Studienzeiten unter den tatsächlichen Kosten für das Pensionssystem liegen, zeigt sich daran, dass diese per Jahresanfang 2011 dreifach wurden. Doch wer noch 2010 einen Antrag einbrachte, für den gelten die Diskont-Tarife noch bis Ende 2013. 2010 wurden rund 31 000 Anträge auf Nachkauf von Schul- und Studienzeiten gestellt, 2200 allein zwischen Weihnachten und Neujahr, gegenüber nur 14 000 im Jahr 2009.

Alle Statistiken bestätigen den Trend in die Frühpension. Während das gesetzliche Pensionsalter bei 65 beziehungsweise 60 Jahren (für Frauen) liegt, beträgt das tatsächliche Pensionsantrittsalter 59,1 beziehungsweise 57,1 (Frauen) Jahre – bei einem EU-27-

Schnitt von 61,4 Jahren (2008). Von den 1,7 Mio. zum Jahresende 2010 bestehenden Direkt-Pensionen entfielen 65% auf «normale» Alterspensionen, 27% auf Invaliditätsrenten und 7% auf vorzeitige Alterspensionen. Von den 115 000 vorzeitigen Alterspensionen waren bereits 84 000 oder 73% «Hackler» (2007 waren es erst 53%), wogegen bloss 1800 auf Pensionen für wirkliche Schwerarbeit entfielen (1,7% aller «vorzeitigen»). Zudem bekommen «Hackler» ungleich höhere Renten. So lag 2009 die durchschnittliche Hackler-Pension bei 1872 € (14-mal im Jahr), jene für Schwerarbeit bei 1488 € – gegenüber 1039 € für «normale» Alterspensionen.

Kein Wunder, dass sich das System nicht mehr selbst finanzieren kann. So sank allein im Pensionssystem für Arbeiter und Angestellte die Deckungsquote der Pensionsbeiträge (gemessen am Pensionsaufwand) von 2009 auf 2010 von 96,8% auf 90,9%. Für 2010 muss der Bund für die Pensionen von Arbeitern und Angestellten, Bauern und Gewerbetreibenden 9 Mrd. € zuschüssen, für jene der Beamten

8 Mrd. €; in Summe 6% des Bruttoinlandsprodukts. Über die gesamten Pensionen gerechnet, werden 21% der Zahlungen aus Steuermitteln bestritten.

Reformen sind keine in Sicht, zu stark ist die Pensionärs-Lobby, zumal die Rentner bald die Hälfte der Wähler stellen. Neben den bloss nominellen «Hacklern» wird auch der zweite Fluchtweg in die Frühpension, die Invalidität, oft missbraucht; wenn dem nicht so wäre, hätte Österreich einen abnorm hohen Anteil an Invaliditätspensionären. Doch es ist nicht nur die Flucht in die Frühpension, die viel Steuergeld kostet, sondern auch die aus politischen Gründen zu niedrig kalkulierten Abschläge für Frühpensionen. Zwei Wissenschaftler der Universität Linz, Johann Brunner und Bernd Hoffmann, rechnen vor, dass die maximalen bei der Frühpensionierung wirksamen Abschläge von 4,2% pro Jahr viel zu niedrig sind, im Extremfall nur die Hälfte der Kosten decken. Die von den Autoren errechneten versicherungsmathematisch korrekten Abschläge liegen bei Männern (Angestellten) je nach Pensionsantrittsalter

(60 bis 64 Jahre) bei 5,6% bis 6,7% pro Jahr, bei Arbeitern zwischen 5,8% und 8,0% pro Jahr, bei Frauen (55 bis 59 Jahre) bei 3,9% bis 5,8% (Angestellte) sowie 4,5% bis 7,0% (Arbeiterinnen). Brunner und Hoffmann empfehlen vor der Abhilfe, dass den in den letzten Jahren vor dem regulären Pensionsantrittsalter geleisteten Beiträgen ein grösseres Gewicht bei der Berechnung der Rente beigemessen werden soll. Damit würden die Renten bei vorzeitigem Pensionsantritt stärker reduziert, was ähnlich wie Abschläge wirken würde.

Die relative Unmenschlichkeit

Doch die Chancen für versicherungsmathematisch kalkulierte Abschläge, also für Markt, sind minimal. Die erste Tat der SPÖ in der grossen Koalition war es, die von Mitte-Rechts eingeführte Pensionsautomatik (jährliche Rentenanpassung ohne politische Einflüsse) abzuschaffen, weil eine Berechnung via Computer «unmenschlich» sei. Das Abbild der Unmenschlichkeit sind die riesigen Löcher im Pensionssystem.