
Deregulierung in Österreich: Problematik und Ansätze*)

Peter Szopo

Because economic regulations are designed to raise the income of someone (and therefore lower the income of others), no one can say that a regulation is good or bad without a vision of what distribution ought to be created.

(Thurow, 1980, S. 123)

1. Einleitung

Es ist in der Ökonomie wohl weitgehend unumstritten, daß Steuer-senkungen per se weder „gut“ noch „schlecht“ sind. Ihre Einschätzung hängt vielmehr von den konkreten Umständen ab, also etwa vom Zeitpunkt und vom Ausmaß der Steuerreduktion, von den makroökonomischen Rahmenbedingungen und von den Allokations- und Verteilungswirkungen. Selbst die Vereinnahmung der Steuersenkungspolitik durch die Vertreter einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik hat nicht bewirkt, daß Steuersenkungspläne bei anders orientierten Ökonomen nunmehr generell und in alle Zukunft diskreditiert sind. Hingegen kam die Forderung nach einem Abbau staatlicher Regulierungen – ebenfalls ein zentrales Element der Angebotspolitik – nicht so unbe-

*) Überarbeitete Fassung eines Vortrags beim Neujahrs-Seminar des Dr.-Benedikt-Kautsky-Kreises in Bad Aussee, 2. bis 6. Jänner 1986. Den Teilnehmern an dieser Veranstaltung, einer Reihe von Institutskollegen, den Professoren Rothschild, Steindl, Streißler und Tichy sowie Klaus Haase (ihm vor allem), Wolfgang C. Müller, Peter Rosner und Walter Schuster danke ich für Anregungen und Kritik.

schadet davon. Die Emphase, mit der von konservativer Seite eine Deregulierungsstrategie als Mittel der Wachstums- und Strukturpolitik propagiert wird, hat diese Forderung bei fortschrittlichen Ökonomen verdächtig gemacht¹. Sie vermuten – und zwar in sehr vielen Fällen zu Recht –, daß sich hinter der Forderung nach Deregulierung ein ideologisch motivierter Angriff auf jene sozial- und wirtschaftspolitischen Regelungen und Einrichtungen verbirgt, deren Durchsetzung praktisch jahrzehntelang Impetus fortschrittlicher Politik in westlichen Industriestaaten war². Mit anderen Worten: Deregulierung präsentiert sich derzeit als Bestandteil eines wirtschaftspolitischen, wenn man will sogar gesellschaftspolitischen Programms, das den Abbau staatlicher Interventionskapazität und die Privatisierung sozialer Risiken zum Ziel hat (siehe z. B. Dubiel, 1984, S. 155 f.).

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, diese Einschätzung zu korrigieren. Deregulierung – so die zentrale These – kann durchaus auch Element einer fortschrittlichen Wirtschaftspolitik sein, ohne daß sich daraus bereits ein Rückzug des Staates aus seiner sozial- und wirtschaftspolitischen Verantwortung ableiten ließe. Sowohl in der Verteilungspolitik, wo bisher unbestreitbar nur sehr wenige Fortschritte erzielt werden konnten, als auch unter industrie- und gewerbepolitischen Gesichtspunkten, könnte sich eine gezielte Deregulierungspolitik als wirksames Instrument erweisen.

Die Arbeit gliedert sich in die folgenden Abschnitte: Im Abschnitt 2 wird argumentiert, daß der „Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen“ (Matzner, 1982) eine entscheidende Voraussetzung für den künftigen Erfolg nicht-konservativer wirtschaftspolitischer Strategien ist. Wenn dem so ist – so der nächste Argumentationsschritt –, läßt sich eine Auseinandersetzung mit der (De-)Regulierungsproblematik ohnehin nicht umgehen. Abschnitt 3 beschäftigt sich mit ausgewählten Aspekten staatlicher Regulierungspolitik im Vergleich zu anderen wirtschaftspolitischen Instrumenten. Der anschließende Abschnitt 4 enthält einige konkrete Beispiele, wo eine nicht-konservative Deregulierungspolitik in Österreich ansetzen könnte. Einige abschließende Bemerkungen sind Inhalt des Abschnitts 5.

2. Die „Krise des Wohlfahrtsstaates“ als Herausforderung

Nach einem Jahrzehnt krisenhafter Wirtschaftsentwicklung läßt sich in den westlichen Industriestaaten ein überraschendes Phänomen feststellen. Nicht der Kapitalismus und seine tragenden Säulen – Marktwirtschaft und privates Eigentum an Produktionsmitteln – sind im Gefolge der Wirtschaftskrise in die Defensive geraten, sondern im Gegenteil: der Sozial- und Wohlfahrtsstaat, also gerade jene Einrichtung, die sich in den letzten 50 Jahren mit dem Ziel entwickelt hat, die Funktionsstörungen des kapitalistischen Systems zu beheben³. Zwar wäre es falsch zu behaupten, daß die Realisierung des wohlfahrtsstaatlichen Programms ganz ohne Anfechtungen, Widerstände und Rück-

schläge verlief; aber Ende der sechziger und noch Anfang der siebziger Jahre scheint doch ein weitgehender Konsens darüber geherrscht zu haben, daß staatliche Interventionen mit konjunktur-, wachstums- und sozialpolitischen Zielen möglich und nützlich sind. Die massive staatskritische bis staatsfeindliche Bewegung, die von den Vereinigten Staaten ausging und über Großbritannien auch auf Kontinentaleuropa übergriff, ist daher sicherlich eine Zäsur in der Nachkriegsgeschichte der westlichen Industriestaaten. Dies gilt umso mehr, als der Wohlfahrtsstaat – und dies ist das wirklich Neue – gleichzeitig von rechts und von links unter Druck geraten ist: „Die politischen Protagonisten wohlfahrtsstaatlicher Reformstrategien stoßen überall auf den Widerstand einer wachsenden Negativkoalition, die sich zusammensetzt aus denen, die (etwa am Beispiel des Krankenhauswesens) die Leistungen des Sozialstaats als ‚kostenexplosiv‘ und wachstumsschädlich kritisieren, und aus denen, welche die Krankenhaus- und viele andere soziale Dienste als ‚seelenlos‘ auf die Bevormundung und Reglementierung der Bürger hinauslaufendes Geschäft bürokratischer und professioneller Privilegien-Inhaber beargwöhnen.“ (Offe, 1983, S. 7)

Mit der üblichen Verspätung und in abgeschwächter Form zeigen sich ähnliche Tendenzen nun auch in Österreich. Einerseits wird die konservative Kritik am staatlichen Interventionismus zunehmend lauter, wobei sich bislang allerdings restaurative Tendenzen à la Reagan und Thatcher mit Elementen einer angegrünzten „Beisel- und Greißler-Philosophie“ mischen. Auf der anderen Seite ist mit den Grün-Alternativen eine mittelfristig nicht vernachlässigbare Opposition gegen eine Reihe von Inhalten und Instrumenten „traditioneller“ wohlfahrtsstaatlicher Wirtschaftspolitik entstanden.

Diese Situation ist für die Proponenten des Wohlfahrtsstaates prekär. Der Schritt von einer Thematisierung des Wohlfahrtsstaates und von einer Kritik an einzelnen seiner Ausprägungen zu einem politischen, ja sogar tagespolitischen Angriff auf wohlfahrtsstaatliche Errungenschaften und Einrichtungen, die zuerst mühsam aufgebaut oder manchmal auch erkämpft werden mußten, erscheint und ist oft sehr klein. Die Versuchung, eine solche Kritik zu verdrängen oder allzu rasch politisch zu etikettieren und damit abzublocken ist daher verständlicherweise groß. Dies wäre jedoch eine kurzsichtige und vermutlich wenig erfolgreiche Strategie, und zwar aus mehreren Gründen:

- Erstens ist die bloße Verteidigung des Status quo keine sehr attraktive Position, wenn diese Haltung nicht gleichzeitig mit einem offensiven, in die Zukunft gerichteten wirtschaftspolitischen Programm verbunden ist.
- Zweitens ist es von der Verteidigung wohlfahrtsstaatlicher Einrichtungen oft nicht weit zu einer generellen Verteidigung des Staates in seiner gegenwärtigen Erscheinungsform, wozu eigentlich wenig Anlaß besteht. Es ist unvermeidlich, daß Einrichtungen und Institutionen, die in einem jahrzehntelangen Prozeß unter sich laufend ändernden Rahmenbedingungen und als Ergebnis einer Vielzahl politischer Kompromisse entstanden sind, Schwachstellen haben

und ihre heutige Form und Wirkung nicht voll den ursprünglichen Intentionen oder gegenwärtigen Problemen entsprechen. „Was man selbst gewollt hatte, erscheint in den Resultaten dann als etwas, was man ertragen muß“ (Luhmann, 1981, S. 143).

- Drittens muß gerade in der österreichischen Situation berücksichtigt werden, daß noch immer ein nicht unwesentlicher Teil des legislativen und institutionellen Umfelds, das das Handeln und die Erscheinungsform des Staates prägt, feudale und obrigkeitsstaatliche, wenn man will: vor-moderne Ursprünge hat. Die Struktur der österreichischen Verwaltung, wichtige Bereiche der Wirtschaftsgesetzgebung (Gewerberecht, Handelsrecht, Genossenschaftsrecht, etc.) sowie (immer noch) das Haushaltsrecht und damit das Rechnungswesen des öffentlichen Sektors stammen im Kern noch aus dem vorigen Jahrhundert oder aus der Zwischenkriegszeit. Und auch eine Reihe von Institutionen und Gesetzen, die unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen wurden, scheinen – so wichtig und richtig sie in der Phase des Wiederaufbaus gewesen sein mögen – den spezifischen Problemlagen einer entwickelten Industriegesellschaft nicht zu entsprechen.
- Und schließlich viertens sind in den letzten Jahren – darüber kommt man nicht hinweg – tatsächlich Funktionsstörungen im wohlfahrtsstaatlichen System sichtbar geworden. Deutliche Diskrepanzen zwischen Anspruch und Realität zeigen sich etwa im Bereich der Verteilungspolitik (Chaloupek, 1985), in der Fiskalpolitik (Haas, 1982), und in der Regionalpolitik (Butschek, 1985, S. 178 ff.), um nur einige Beispiele zu bringen.

Allein diese Gründe wären Anlaß genug, sich mit dem Wohlfahrtsstaat und der Effizienz seiner Interventionsmechanismen ernsthaft auseinanderzusetzen. Die Problematik hat jedoch noch eine viel grundlegendere Komponente. Es geht nämlich auch um die Frage, ob nicht das Bild des Staates, das dem wohlfahrtsstaatlichen Denken über weite Strecken zu Grunde liegt, in gewisser Hinsicht korrekturbedürftig ist. Der Wohlfahrtsstaat in seiner heutigen Form ist im wesentlichen das Resultat einer Symbiose zwischen Keynesianismus und Sozialdemokratie (Vobruba, 1983A, S. 133 f.), wie sie in den meisten westlichen Industriestaaten nach dem Zweiten Weltkrieg zu beobachten war⁴. So erfolgreich dieses Bündnis zweifellos war – wie an dieser Stelle nicht ausgeführt werden muß –, so wenig dürfen seine problematischen Folgen übersehen werden. Mit dem Siegeszug des Keynesianismus hat sich nämlich ein Staatsverständnis durchgesetzt, das gleich in zweifacher Hinsicht angreifbar ist. Zum einen ist – nahezu ohne Einschränkungen – die Vorstellung des Staates als Träger des gesamtwirtschaftlichen Interesses entstanden (Vobruba, 1983A, S. 136 f.), zum anderen wurde der Staat fast ausschließlich nur mehr unter saldenmechanischen, nicht jedoch unter organisatorisch-institutionellen Gesichtspunkten wahrgenommen. Beides ist gerade für die wirtschaftspolitische Praxis im Wohlfahrtsstaat verhängnisvoll:

Ein Staatsverständnis, das den Staat primär und ohne Reservationen

als Instanz zur Wahrung gesamtwirtschaftlicher Funktionszusammenhänge sieht⁵ – im angelsächsischen Sprachraum wird in diesem Zusammenhang vom Staat als „benevolent dictator“ gesprochen –, mag unter Umständen für die analytische Behandlung ökonomisch-theoretischer Fragestellungen, insbesondere solche makroökonomischer Natur, noch brauchbar sein. Für wirtschaftspolitische Entscheidungen im Zusammenhang mit verteilungs-, wettbewerbs-, industriepolitischen und ähnlichen Problemen ist diese Vorstellung jedoch fragwürdig. Sie erweckt den Eindruck, daß mit einem Tätigwerden des öffentlichen Sektors und einer Ausweitung seiner Kompetenzen zwingend eine Einschränkung von Partialinteressen und Sondereinflüssen einhergeht, die das „Gesamtwohl“ gefährden. Und sie trägt damit dazu bei, daß im Wohlfahrtsstaat auf wirtschaftliche und soziale Probleme nahezu automatisch mit einer Ausweitung des öffentlichen Sektors reagiert wird, und daß davon in jedem Fall mehr Stabilität, mehr Gerechtigkeit, mehr Wohlstand erwartet werden.

Im Normalfall dürften politische Prozesse in westlichen Demokratien allerdings genau in die umgekehrte Richtung laufen: Eine Vielzahl verschiedenster Gruppierungen versucht gerade mittels staatlicher Interventionen und Sanktionen ihre eigenen Interessen zu Lasten jener anderer Gruppen durchzusetzen; sie bedienen sich dabei sowohl parlamentarischer Kanäle, als auch – häufiger und wichtiger (Luhmann, 1981, S. 46 f.) – direkter Interventionen bei der Verwaltung. A priori ist daher zu vermuten, daß staatliche Aktivitäten zunächst und primär jeweils nur bestimmten Teilen der Bevölkerung, bestimmten Interessen nützen; und erst die institutionellen Rahmenbedingungen des politischen Systems (verfassungsstaatliche Einrichtungen, politische Konkurrenz, Transparenz politischer und bürokratischer Prozesse, etc.) entscheiden darüber, ob die Vielzahl der Einzeleinflüsse etwas gesamtwirtschaftlich Sinnvolles ergeben.

Auch die andere der beiden Schwachstellen keynesianisch-wohlfahrtsstaatlicher Politik, die Vernachlässigung institutioneller und organisatorischer Aspekte, führt zu einer Fehleinschätzung, meist Überschätzung des wirtschaftspolitischen Steuerungspotentials. So wichtig die Etablierung makroökonomischen Denkens und Handelns durch den Keynesianismus war – dies festzustellen ist beinahe eine Binsenweisheit –, so falsch ist es, Wirtschaftspolitik mit „Makropolitik“ gleichzusetzen und die spezifischen Probleme einer auf der Mikroebene operierenden Wirtschaftspolitik zu übersehen. Die Aktivitäten von staatlichen Förderungsstellen und Aufsichtsbehörden, von staatsnahen und staatseigenen Produktions-, Forschungs-, Finanzierungs- und Beratungseinrichtungen – Aktivitäten also, die in allen Industriestaaten zum wirtschaftspolitischen Repertoire gehören – haben den öffentlichen Sektor zu einem ebenso komplexen wie diffusen Gebilde werden lassen. Die Folge davon ist, daß Wirtschaftspolitik in hohem Maße zu einem organisatorischen Problem geworden ist und daher eine Reihe von Themen (z. B. die Organisation der Verwaltung, die Beziehungen zwischen Zentralbürokratie und ausgelagerten staatlichen Organisatio-

nen, das potentielle Eigeninteresse bürokratischer Einrichtungen, die Qualifikation der Beamten, etc.), die früher „nur“ als verwaltungsrechtliche Fragen wahrgenommen wurden, nunmehr auch aus ökonomischer Sicht von Bedeutung sind⁶.

Nur wer diese Einflußfaktoren – die Rolle von Sonderinteressen und die Bedeutung organisatorischer Fragen – übersieht, wird überrascht sein, wenn z. B. festzustellen ist, daß es staatliche Aufsichtsorgane gibt, die in erster Linie die Interessen der „Beaufsichtigten“ wahrnehmen; daß es Förderungsinstitutionen gibt, die Reformen zu Lasten bestimmter Wirtschaftssektoren und zugunsten gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen (allokative Effizienz, Budgetentlastung, u. a.) blockieren, oder daß das Steuerrecht – und nicht nur dieses – zunehmend den Charakter einer kodifizierten Zusammenstellung von Ausnahmebestimmungen und Sonderregelungen annimmt.

Es ist bemerkenswert, daß das Staatsverständnis konservativer Deregulierungs- und Bürokratietheoretiker in dieser Hinsicht von einem sozialwissenschaftlichen Standpunkt weitaus fortgeschrittener ist, da es explizit den Einfluß divergierender politischer Interessen auf die Wirtschaftspolitik berücksichtigt. So erklärt etwa die „capture theory“ (siehe vor allem Stigler, 1971, und Peltzman, 1976), als positive Theorie des Regulierungsprozesses, Regulierungen nicht als staatliche Reaktion auf irgendein Marktversagen, sondern als Ergebnis des Einflusses organisierter Interessensgruppen auf den Staat. Staatliche Regulierung ist demnach bloß eine Umverteilung zugunsten solcher Gruppen („As a rule, regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit“, Stigler, 1971, S. 3). Diese Theorie mag die Dinge überzeichnen und hat sicherlich ihre Schwächen⁷. Aber andererseits kann sie einige Elemente des ‚regulation game‘ recht gut erklären: etwa den Umstand, daß bei der Implementierung und Vollziehung von staatlichen Regulierungen die „Regulierten“ in der Regel selbst in einem hohen Maße mitwirken, oder daß Regulierungen häufig bloß die Kodifizierung ohnehin schon angewendeter Produktionstechniken und Geschäftspraktiken sind und sie daher nur relativ geringe „compliance costs“ verursachen (Peacock – Ricketts – Robinson, 1984).

Aus allen diesen Überlegungen ergibt sich das folgende Resümee: Die Konzeption wohlfahrtsstaatlicher Wirtschaftspolitik geht von einem fragwürdigen Staatsverständnis aus, das den Staat in gewisser Hinsicht verabsolutiert und außerdem makroökonomischen Kennziffern – Budgetsalden in Prozent des Sozialprodukts, Einnahmen- und Ausgabenquoten des Staates – unverhältnismäßig mehr Aufmerksamkeit schenkt, als den Problemen im Zusammenhang mit der institutionellen Ausgestaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen. Dies mag auch die Ursache für manche Frustrationen sein, zu denen die Kluft zwischen den oft sehr ambitionösen wirtschaftspolitischen Zielen und den faktischen Handlungsmöglichkeiten Anlaß gibt. Überlegungen hinsichtlich des künftigen Kurses nicht-konservativer Wirtschaftspolitik dürfen daher eine umfassende Diskussion über Möglichkeiten und Grenzen des Wohlfahrtsstaates nicht vermeiden. Das Problem, in

welchen Bereichen, in welchem Ausmaß und insbesondere in welcher Form staatliche Interventionen anderen Steuerungsmechanismen vorzuziehen sind, sollte nicht den Gegnern des Wohlfahrtsstaates überlassen werden, wenngleich es von einigen ihrer intellektuellen Vertreter diesbezüglich einiges zu lernen gibt.

Es ist natürlich klar, daß Überlegungen über die optimale Form staatlicher Aktivitäten weit über die (De-)Regulierungsproblematik hinausgehen und alle Formen und Instrumente staatlicher Interventionen einbeziehen müssen. Maßgeblich dafür, daß sich die vorliegende Arbeit im folgenden dennoch auf staatliche Regulierungen konzentriert, war der Umstand, daß ihnen in Österreich bislang in der ökonomischen Diskussion weitaus weniger Beachtung geschenkt wurde, als den fiskalischen, d. h. einnahme- und ausgabeseitigen Instrumenten des öffentlichen Sektors.

3. Regulierung und Deregulierung aus wirtschaftspolitischer Sicht

Zunächst muß im Interesse einer sachlichen Diskussion ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß aus ökonomischer Sicht zwischen einer Beschäftigung mit staatlicher Regulierungspolitik und Diskussionen etwa über die Subventionspolitik oder (unter bestimmten Gesichtspunkten) über die Steuerpolitik kaum Unterschiede bestehen. Dies zeigt sich besonders daran deutlich, daß sehr weitreichende Definitionen des Begriffs „Regulierung“ existieren, die sehr viele, in der äußeren Erscheinungsform verschiedene Aktivitäten des öffentlichen Sektors umfassen. Neben Regulierungen im engen Sinn, also legislativen Auflagen und Restriktionen zur Korrektur von Marktversagen – in diesem Sinn wird der Begriff in der vorliegenden Arbeit verwendet –, werden oft auch Subventionen, produktspezifische (Verkehrs- und Verbrauchs-)Steuern, öffentliches Eigentum und außenwirtschaftliche Beschränkungen zu den Regulierungen gezählt (siehe z. B. Noll, 1983, S. 378 f.). Umgekehrt existieren auch sehr umfassende Subventionsbegriffe, die weit über den tagespolitischen Sprachgebrauch hinausgehen, und neben Finanztransfers und Steuererleichterungen auch Haftungen, „Beschaffungssubventionen“, „Verbilligungssubventionen“ und schließlich auch Subventionen durch legislative Maßnahmen (regulatory subsidies) miteinbeziehen (Andel, 1977). Diese Abgrenzungsprobleme sind kein Zufall. Sie beruhen auf dem Umstand, daß sich zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme, insbesondere zur Behebung von Marktstörungen, alternativ eine Vielzahl verschiedener Instrumente eignen. So können beispielsweise externe Effekte alternativ durch Subventionierung, Besteuerung, Regulierung oder Internalisierung (Coase-Lösungen) beseitigt werden (siehe z. B. Sohmen, 1976, Kap. 7); oder Monopolen kann mit Deregulierung (Beseitigung von Markteintrittsbeschränkungen), finanziellen Förderungen für Unternehmensgründungen, mit Preisregulierungen oder mit der gesetzlichen Zerschlagung begegnet werden. Welche Instrumente im Einzelfall

gewählt werden, ist meist viel mehr ein technokratisches als ein ideologisches Problem. Die Instrumentenwahl sollte von der Beantwortung der folgenden zwei Fragen abhängig sein:

- i) Mit welchem Instrument läßt sich in einer von Unsicherheiten, Informationsmängeln und institutionellen Restriktionen geprägten Situation das wirtschaftspolitische Ziel mit der größten Wahrscheinlichkeit erreichen? Welches Instrument dabei am besten abschneidet, wird von Fall zu Fall verschieden sein. So mögen als Korrektur externer Effekte (z. B. Umweltverschmutzung) Regulierungen dann günstiger sein als fiskalische Maßnahmen (also spezifische Steuern oder Förderungen), wenn sich deren erforderlicher Umfang aufgrund von taktischem Verhalten der Verschmutzer oder der Geschädigten nicht hinreichend genau bestimmen läßt. Umgekehrt mag es Fälle geben, wo legistische Regelungen nicht formulierbar, durchsetzbar oder kontrollierbar sind, so daß es sinnvoller sein kann, eine strenge Haftungsverpflichtung des Verursachers (bzw. einen Entschädigungsanspruch des Geschädigten) zu postulieren.
- ii) Welche Nebenwirkungen (etwa Verteilungs- und Budgetwirkungen) haben die verschiedenen Instrumente? Auch diesbezüglich gibt es keine allgemeingültige Regel. Es läßt sich etwa zeigen, daß die zur Korrektur externer Effekte geeigneten Maßnahmen bei gleichen allokativen Wirkungen unter Umständen unterschiedliche Verteilungswirkungen zwischen Verursachern, Geschädigten und dem Staat haben. Es bedarf daher nicht nur allokatons-, sondern auch verteilungspolitischer Vorstellungen, um zwischen Instrumenten auszuwählen.

Die folgenden Argumente für einen Abbau gewisser Regulierungen sind – das sollten die vorhergehenden Bemerkungen deutlich gemacht haben – nicht als Plädoyer für eine generelle Deregulierungspolitik zu verstehen. Es geht nicht darum, um jeden Preis, also ungeachtet ihrer Sinnhaftigkeit, das Gesamtausmaß an Hemmnissen zu verringern, das auf der Wirtschaft lastet⁸. Es geht vielmehr darum, Bereiche der österreichischen Wirtschaft aufzuzeigen, wo eine Deregulierung (oder zumindest eine andere Form der Regulierung) erfolgsversprechender zu sein scheint und bessere Nebenwirkungen erwarten läßt, als die gegenwärtigen legistischen Rahmenbedingungen und sonstigen staatlichen Aktivitäten (wie z. B. Förderungen).

Die Forderung nach einem selektiven Abbau bestimmter Regulierungen in Österreich ist vor allem im Zusammenhang mit der in weiten Bereichen der österreichischen Wirtschaft verbreiteten Wettbewerbsfeindlichkeit zu sehen. Generell – so scheint es – werden die negativen Konsequenzen wirtschaftlicher Konkurrenz überbewertet, und die positiven Folgen übersehen⁹. Es ist daher kein Zufall, daß „in Österreich Gesetze zum Schutz des Wettbewerbs eine insgesamt geringere Bedeutung aufweisen, als Gesetze zum Schutz vor Wettbewerb“ (Kaufer – Smekal, 1983, S. 98), wogegen in den meisten anderen Industrieländern viele staatliche Interventionen gerade deshalb erfolgen, um zuwenig Wettbewerb (also Monopole, Fusionen, etc.) zu verhindern. In dieses

Bild paßt es auch, daß es – abgesehen von Nowotny – Guger – Suppanz – Walther (1978) – kaum Untersuchungen über die Wettbewerbsverhältnisse, Marktstrukturen etc. in Österreich gibt, wie kürzlich auch Farnleitner (1985, S. 40) beklagte.

Problematisch an der Mehrzahl der Wettbewerbshemmnisse in Österreich ist der Umstand, daß dadurch die Kluft zwischen dem exponierten und dem geschützten Sektor der Wirtschaft größer zu werden droht. Derzeit bietet sich folgendes Bild: Auf der einen Seite sind wesentliche Teile des Industrie- und Fremdenverkehrssektors internationaler Konkurrenz ausgesetzt, in einigen wenigen Bereichen (wie z. B. einigen Teilen des Handels) gibt es zumindest eine entsprechende Binnenkonkurrenz. Auf der anderen Seite gibt es große Bereiche der Wirtschaft, in denen der Wettbewerb durch eine Fülle von Bestimmungen (Marktzutrittsbeschränkungen, Werbeverbote, Regelungen über die Gewerbeausübung, Marktverordnungen, Kartellvereinbarungen) außerordentlich gemildert wird. Diese Situation hat sich im Laufe der siebziger Jahre verschärft. Pointiert formuliert läßt sich die Politik in diesem Jahrzehnt dadurch charakterisieren, daß durch Integration und Hartwährungspolitik, der offene Sektor noch offener wurde, während der geschützte Sektor jedoch nicht weniger geschützt blieb. Dies hat sowohl unter Verteilungs- als auch unter Allokationsgesichtspunkten in der Regel negative Konsequenzen. Erstens: Die Einkommensverteilung ändert sich dadurch zugunsten des geschützten Sektors. Dies zeigt sich deutlich an den sogenannten freien Berufen (Ärzte, Tierärzte, Rechtsanwälte, Notare, Ziviltechniker, Wirtschaftstreuhänder), die allerdings angesichts der legislatischen Rahmenbedingungen in Österreich eher „geschützte“ Berufe heißen sollten. Es ist nicht überraschend, daß gerade diese Berufe, in einer Periode in der andere Wirtschaftsbereiche zunehmender Konkurrenz ausgesetzt wurden, ihre Verteilungsposition verbessern konnten (Walterskirchen, 1983, S. 83). Zweitens: Wenn sich die relativen Einkommenschancen zugunsten des geschützten Sektors verschieben, ist es wahrscheinlich, daß auch eine Verschiebung der Ressourcenallokation in diesen Sektor stattfindet. Auf die Problematik einer solchen „Anpassung“ für ein kleines offenes Industrieland wie Österreich braucht wohl nicht ausdrücklich eingegangen zu werden. Und schließlich drittens: Aus ökonomischer Sicht wäre es außerordentlich überraschend, wenn die Wettbewerbsbeschränkungen im geschützten Sektor nicht die Effizienz in diesem Sektor nachhaltig beeinträchtigten. Dies ist nicht nur aus der Sicht des inländischen Endverbrauchers beklagenswert, sondern hat auch aufgrund der Interdependenzen zwischen dem geschützten und dem offenen Sektor für letzteren negative Konsequenzen¹⁰.

Selbstverständlich gibt es an Stelle verschärften Wettbewerbs zumindest theoretisch eine Reihe anderer Möglichkeiten die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen. So gibt es in Österreich ein umfassendes Wirtschaftsförderungssystem, das im wesentlichen unter dieser Zielsetzung operiert¹¹. Aber selbst, wenn man von den Bedenken absieht, ob das bestehende Förderungssystem den an es gestellten, zum

Teil sehr anspruchsvollen Anforderungen tatsächlich gerecht wird (siehe Szopo – Aiginger – Lehner, 1985, S. 274 f.), haben Förderungen auf alle Fälle zwei Nachteile:

- i) Sie laufen letztlich auf eine Begünstigung von Gewinneinkommen hinaus und erfordern daher eine teilweise Preisgabe verteilungspolitischer Ziele. (Dies scheint überhaupt ein grundsätzliches Dilemma jeder nivellierenden Verteilungspolitik zu sein: Einerseits sollen bestimmte wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ziele erreicht werden, andererseits gibt es privatwirtschaftlich ausgerichtete Entscheidungsverhältnisse. Als Ausweg bleibt daher oft nur der Weg der Entscheidungsbeeinflussung durch monetäre incentives¹².)
- ii) Förderungen belasten die öffentlichen Haushalte. Einer forcierten Ausweitung des Förderungsinstrumentariums ist daher gegenwärtig durch die angespannte Budgetsituation Grenzen gesetzt. Wahrscheinlicher als ein rasches Wachstum der Förderungen ist sogar eher das Gegenteil; jedenfalls ist die Forderung nach einem deutlichen Subventionsabbau Bestandteil jedes Budgetkonsolidierungsplanes – von welcher Seite er auch formuliert wird.

Umgekehrt ist die Situation hingegen im Falle einer Deregulierungspolitik mit dem Ziel bestehende Wettbewerbshemmnisse zu verringern. Eine solche Politik würde nicht nur in industrie- und gewerbepolitischer Hinsicht in die „richtige“ Richtung wirken (Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit), sondern hätte auch – anders als die Förderungen – noch zwei positive Nebenwirkungen:

- i) Sie brächte vermutlich eine Verbesserung (d. h. Nivellierung) der Einkommensverteilung, da in einer Reihe geschützter Bereiche – wie empirische Indikatoren vermuten lassen – im Schnitt höhere Einkommen erzielt werden, als im exponierten Sektor der österreichischen Wirtschaft.
- ii) Sie brächte keine Belastung der öffentlichen Haushalte.

4. Beispiele

Die folgenden Beispiele sind als Illustration zur Argumentation des vorigen Abschnitts gedacht. Es handelt sich dabei weder um eine auch nur einigermaßen vollständige Erfassung aller wettbewerbsbeeinflussenden staatlichen Eingriffe in Österreich, noch um eine erschöpfende Aufzählung aller Fälle, wo in der österreichischen Wirtschaftsgesetzgebung ein Reformbedarf zu vermuten ist.

Freie Berufe

Geradezu Musterbeispiele für wettbewerbshemmende Regulierungen aller Art gibt es – wie bereits angedeutet – bei den freien Berufen. Es handelt sich dabei nicht nur um gesetzliche Bestimmungen, sondern auch um die in diesem Bereich üblichen standesrechtlichen Vorschriften.

ten, die allerdings vom Staat bewilligt werden müssen. Die Beschränkung des Wettbewerbs erfolgt sowohl durch eine Verknappung des Angebots mittels Marktzutrittsbarrieren (und zwar außerhalb der fachlich notwendigen Ausbildung), als auch durch Bestimmungen über die Art der Berufsausübung.

Die Tendenz zur Angebotsverknappung ist in Österreich durch die zunftähnliche Interessenorganisation bei den freien Berufen quasi institutionalisiert. Aufgrund der bei diesen Berufen langen Ausbildungszeiten sind Angebotsschübe früh absehbar. Dies ermöglicht es den Standesvertretungen ebenso frühzeitig Gegenmaßnahmen zu propagieren bzw. zu initiieren, was dadurch begünstigt ist, daß die Standesvertretungen sowohl bei der Gesetzgebung, als auch in der Regel im Ausbildungswesen einflußreich sind. In einigen Fällen ist die Angebotskontrolle sogar gesetzlich verankert, wie etwa bei den Tierärzten oder den Apotheken, wo die Standesvertretungen zur Bedarfsprüfung herangezogen werden. Die Verknappung des Angebots hat vor allem die Konsequenz, daß sie den bereits auf dem Markt befindlichen Anbietern über Preiseffekte erhöhte Einkommen sichert. In dem Maße allerdings, in dem die Preisreaktionen durch gleichzeitige gesetzliche Tarifbestimmungen – wie dies bei den Leistungen der freien Berufe häufig der Fall ist – beschränkt werden, ist außerdem eine Qualitätsverschlechterung des Angebots wahrscheinlich.

Markante Beispiele für wettbewerbshemmende Regelungen, die in die Berufsausübung der freien Berufe eingreifen, sind die in diesem Bereich üblichen Werbeverbote. Es mag naheliegend sein, diese Frage zu bagatellisieren oder etwa durch das Bild des im TV werbenden Chirurgen zu karikieren. Tatsächlich geht es jedoch um das Problem, ob zusätzlich zur generellen Berufsbezeichnung weitere Informationen über spezifische Fähigkeiten eines Freiberuflers gemacht und veröffentlicht werden können. Jeder der in Österreich jemals einen Anwalt mit bestimmten Spezialkenntnissen (z. B. Rechtsfragen im Zusammenhang mit EDV) oder einen Arzt, der eine im Ausland bereits praktizierte Diagnose- bzw. Therapietechnik beherrscht, oder einen Steuerberater mit spezifischen Kenntnissen gesucht hat, weiß, daß man dabei weitgehend auf persönliche Empfehlungen angewiesen ist, was sicherlich nicht der effizienteste Weg der Informationsdiffusion ist. Es geht dabei aber nicht nur – bzw. nicht einmal primär – um die Suchkosten, die aus diesem Grund entstehen. Wahrscheinlich noch wichtiger ist der Umstand, daß die strikte Form der Werbeverbote auch den Anbietern weitgehend jeden Anreiz nimmt sich mit neuen Entwicklungen ihres Faches (neuen Techniken und Technologien) auseinanderzusetzen. Industrieökonomisch formuliert: Die Chancen, daß insbesondere produktinnovatorisches Verhalten belohnt wird, ist relativ gering.

Ein gutes Beispiel für die Konsequenzen unzeitgemäßer Regulierungen innerhalb der freien Berufe sind die Probleme der österreichischen Engineering- und Consulting-Büros (siehe dazu Vecernik – Biberschick – Pretenthaler – Wailzer, 1982). Diese Büros konnten sich in der Vergangenheit auf den internationalen Märkten kaum durchsetzen, was

die Bundes-Ingenieurkammer zum Anlaß nahm, eine verstärkte finanzielle Förderung der Engineering- und Consulting-Aktivitäten und insbesondere des Planungsexports zu fordern (siehe auch kürzlich Ullmann (1986) mit dem Titel: „Planungsexport bedarf der Förderung“). Der geringe Auslandserfolg der E-C-Büros wird allerdings verständlich, wenn man sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich vor Augen hält. Sie sind systematisch wettbewerbshemmend, indem sie die Expansion erfolgreicher Büros verhindern (pro Büro nur ein verantwortlicher Befugnisträger, Filialverbot, Werbeverbot). Darüber hinaus erschweren sie auch die Zusammenarbeit von Ziviltechnikern verschiedener Fachrichtungen¹³. Es ist daher nicht überraschend, daß Unternehmen, die im Inland unter nicht-kompetitiven Bedingungen tätig sind, auf hoch-kompetitiven Auslandsmärkten wenig Chancen haben; und es ist mehr als fraglich, ob finanzielle Förderungen der geeignete Ausweg aus dieser Situation sind.

Gewerbeordnung

Der zweite große und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht noch weit wichtigere Bereich neben den freien Berufen, wo ein unübersehbarer Deregulierungsbedarf besteht, ist die österreichische Gewerbeordnung. „Jeder Unternehmer ist in Österreich nicht nur mit den formalisierten Berufszugangsregelungen der GewO 1973 konfrontiert, sondern auch mit deren Ausübungsvorschriften, und zwar über ein für ausländische Regelungen kennzeichnendes Maß hinaus. Unternehmer sein in Österreich heißt daher auch mit der Gewerbeordnung leben...“ (Kupka, 1985, S. 32). Konsequenz der Gewerbeordnung ist vor allem eine nicht unerhebliche Beschränkung des Wettbewerbs; sie wirkt damit potentiell preissteigernd und qualitätsmindernd.

Einen gewissen Fortschritt in Richtung Liberalisierung brachte sicherlich die Neuregelung der Gewerbeordnung im Jahre 1973. Die Liberalisierung konzentrierte sich jedoch auf die Gewerbeausübung und sie brachte weniger bei der Erleichterung des Gewerbeantritts (Kupka, 1985). Nach wie vor bestehen bei mehr als 200 Handwerkern, gebundenen und konzessionierten Gewerben zum Teil erhebliche Zugangsschranken, vor allem in der Form des Befähigungsnachweises¹⁴.

Die Einschränkung des Gewerbeantritts ist insofern problematisch, als praktisch von allen Seiten anerkannt wird, wie wichtig die Gründungsrate bei Unternehmen für den Strukturwandel einer Wirtschaft ist. In diesem Zusammenhang wird oft auch auf die vermuteten Effizienzvorteile kleiner und mittlerer Betriebe gegenüber Großbetrieben hingewiesen (Aiginger – Tichy, 1984). Es ist daher überraschend, daß der Gewerbeordnung merklich weniger Aufmerksamkeit geschenkt wird, als anderen Mobilitätshemmnissen in der österreichischen Wirtschaft¹⁵. Derzeit ist es so, daß einerseits der in der Regel schwierige und riskante Akt der Unternehmensgründung durch die Gewerbeordnung noch erschwert wird, andererseits jedoch Unterneh-

mensgründungen ein häufig genannter Förderungsschwerpunkt im österreichischen Förderungssystem sind; dafür wird schließlich der Regierung noch der Vorwurf gemacht, daß sie eine „Hineinförderung“ neuer Unternehmen und damit ein „Hinausfördern“ bestehender Unternehmen betreibt (Farnleitner, 1985, S. 38).

Die Alternative zum gegenwärtigen System besteht in einer weitgehenden Liberalisierung des Gewerbeantritts mit einer gleichzeitigen Verschärfung der Produzentenhaftung. Dies wird zwar auch von den Anhängern der gegenwärtigen Rechtslage als (denkmögliche) Alternative gesehen. Aber eine solche Liberalisierung wird als „gern geübtes Sandkastenspiel von Wirtschaftspolitikern“ abgetan (Kupka, 1985, S. 34/35), mit Hinweis auf die Aussage des Gewerbeausschusses des Abgeordnetenhauses aus dem Jahre 1883, daß der durch den Befähigungsnachweis bewirkte Schutz vor Konkurrenz einen höchst notwendigen Schutz des Konsumenten darstellt¹⁶. Auf die Nachteile mangelnder Konkurrenz für den Konsumenten wird allerdings ebenso wenig eingegangen, wie auf die längerfristigen Folgen für die Strukturentwicklung.

Agrarmarktordnung

Zu den bekanntesten und leider auch teuersten Beispielen für staatliche Marktregulierungen zählt die Agrarmarktordnung, die nahezu die gesamte agrarische Produktion und deren Verarbeitung regelt. Es ist als Nicht-Fachmann schon schwer genug, das bestehende System auch nur einigermaßen zu durchschauen und es wäre daher anmaßend mit radikalen Reformvorstellungen hervorzutreten, zumal sich in Österreich ebenso wie in den EG-Ländern und in anderen Industriestaaten ein Heer von Fachleuten diesbezüglich die Köpfe zerbricht. Es gibt aber offenbar Experten, z. B. in der OECD, die meinen, daß man in Österreich selbst im Rahmen der bestehenden Zielsetzungen (Versorgungssicherheit, Sicherung bäuerlicher Einkommen) durch andere Regulierungen mehr Wettbewerb und damit mehr Effizienz erzielen könnte. So schaltet nach Ansicht der OECD-Agrarexperten die österreichische Agrarmarktordnung z. B. im Bereich der Milchwirtschaft durch die Regelung von Einzugs- und Versorgungsgebieten fast jeden Preis- und Qualitätswettbewerb zwischen Molkereien aus, so daß in Österreich im Vergleich zum Ausland die Verarbeitungskosten für Milch und Milchprodukte, und damit auch das Stützungserfordernis, besonders hoch sind¹⁷.

Monetärer Sektor

Ein Sonderfall im vorliegenden Zusammenhang ist der monetäre Sektor. Aufgrund der oligopolistischen Struktur des österreichischen Kreditapparats ist a priori nicht klar, ob weniger Regulierung mehr

(gesamtwirtschaftlich sinnvollen) Wettbewerb bringt. Sicher ist hingegen, daß wir derzeit – was den monetären Sektor betrifft – in einer „Anti-Pangloß-Welt“, nämlich in der schlechtesten aller Welten leben. Denn zum einen drängt der österreichische Kreditapparat vehement auf die Auslandsmärkte, beschleunigt damit die internationale Integration der österreichischen Kapitalmärkte und nimmt der Oesterreichischen Nationalbank den Mut zu einer autonom(er)en Geldpolitik¹⁸. Zum anderen ist der Wettbewerb auf den inländischen Kapitalmärkten durch ein fragwürdiges Zinsabkommen und durch ein Emissionskartell auf dem Kapitalmarkt beschränkt. Die Folge davon ist, daß die österreichische Wirtschaft nicht nur mit den negativen Folgen der Kapitalmarktintegration, nämlich einer Abnahme des zinspolitischen Spielraums, leben muß, sondern auch, daß außerdem auf das importierte Zinsniveau noch ein „hausgemachter“ Zuschlag hinzukommt (ähnlich bereits Schuster, 1985).

Als Ausweg aus dieser unbefriedigenden Situation gibt es alternativ zwei Möglichkeiten. Auf der einen Seite läßt sich argumentieren, daß der österreichische Kreditapparat offenbar nicht in der Lage ist, in kompetitiven Situationen zu agieren, so daß eine Beschränkung des Wettbewerbs, wie etwa durch das jüngste Zinsabkommen, notwendig ist. Angesichts der Entwicklung der Ertragslage der Kreditinstitute seit der Liberalisierung des Kreditwesengesetzes ist eine solche These nicht unplausibel, wenn man will „halbwahr“ (Tichy, 1985). Wenn dies allerdings zutrifft, wäre zu überlegen, ob es sinnvoll ist, den selben Kreditunternehmungen den Zugang zu den internationalen Finanzmärkten so leicht zu machen, wie dies derzeit der Fall ist. Eine Entliberalisierung des Kapitalverkehrs würde zwar sicherlich den Prozeß der Finanzintermediation im Inland erschweren, gleichzeitig würde jedoch die geldpolitische Autonomie der österreichischen Währungsbehörden gestärkt.

Auf der anderen Seite kann man – und dieser Meinung neige ich eher zu – die Ansicht vertreten, daß die Einbindung der österreichischen in die internationalen Kapitalmärkte (und damit das Auslandsgeschäft der Banken) aus handels- und wachstumspolitischen Gründen langfristig vorteilhaft ist¹⁹. Dann wäre es jedoch folgerichtig auch die österreichischen Kapitalmärkte weiter zu liberalisieren, Zinsenkartelle zu unterbinden, und damit Voraussetzungen zu schaffen, daß das österreichische Zinsniveau (abgesehen von Wechselkurserwartungen) nicht höher ist, als jenes im Ausland.

Natürlich kann der Forderung nach mehr Liberalisierung und Wettbewerb die offensichtlich jetzt schon schlechte Ertragslage der österreichischen Kreditunternehmen entgegengehalten werden. Die Lösung dieses Problems durch ein Zinsabkommen ist allerdings nicht zielführend, da dadurch bestehende Strukturen festgeschrieben werden. Denn, konsequent zu Ende gedacht, heißt das Zinsabkommen – zusammen mit der verbreiteten Überzeugung, kein einzelnes Kreditunternehmen in seiner Existenz gefährden zu dürfen –, daß letztlich das Spannerfordernis des am wenigsten effizienten Kreditinstituts das

gesamtwirtschaftliche Zinsniveau, zumindest aber die Zinsstruktur bestimmt. Ein Zinsabkommen ist daher nur ein äußerst unzureichendes Substitut für eine Reihe anderer Maßnahmen (Reform des Kreditwesensrechts, rascher Ausbau der Einlagenversicherung, Stärkung der Bankenaufsicht), um den Wettbewerb der Kreditunternehmen in die gesamtwirtschaftlich „richtigen“ Bahnen zu lenken (siehe dazu auch Tichy, 1985)²⁰.

5. Abschließende Bemerkungen

Das schmunzige Wort Friedrich Hebbels, daß die große Welt in Österreich ihre Probe hält, wird hierzulande gerne zitiert und gehört. Realitätsnäher dürfte jedoch die Einschätzung sein, daß internationale Entwicklungen meist nur als Echo – verspätet und abgeschwächt – nach Österreich dringen, wobei dies manchmal vorteilhaft, oft aber auch nachteilig ist. Ziel der vorliegenden Arbeit war es, zu zeigen, daß die international seit längerem in Gang befindliche Deregulierungsdebatte auch für eine Reihe wirtschaftspolitischer Probleme in Österreich von Belang sein kann. Leitmotiv war dabei die folgende Überlegung: Es gibt zwar eine Reihe guter Gründe, dem Marktprinzip mit Vorsicht zu begegnen, wenn die Schaffung von mehr Effizienz zu Lasten von mehr sozialer Gerechtigkeit geht; umgekehrt gibt es jedoch keinen Grund die „marktwirtschaftliche Logik“ dort nicht wirken zu lassen, wo sie gleichzeitig mehr Effizienz und mehr Gerechtigkeit bringt. Dies folgt der Feststellung von Nowotny (1980, S. 208), „daß selbst bei Akzeptierung der marktwirtschaftlichen Logik noch ein erhebliches Potential für größere Egalität besteht, da ja die quantitative Bedeutung ökonomischer Renteneinkommen überwiegend bei den hohen und höchsten Einkommen zu sehen ist“.

Die Problematik beschränkt sich nicht nur auf die hier dargestellten Beispiele. Es fällt nicht schwer, eine Reihe weiterer Bereiche zu finden, wo unter den genannten oder anderen Gesichtspunkten eine Diskussion bestehender Regulierungen erfolgen sollte: etwa das Kartellrecht, auf dessen strukturkonservierende Wirkung bereits Wehsely (1978) hingewiesen hat; oder das ORF-Monopol, bei dem es ohnehin nur eine Frage der Zeit (d. h. der technischen Entwicklung) ist, bis der gegenwärtige Zustand nicht mehr aufrechtzuerhalten ist; oder auch das Monopol der Post im Endgerätebereich, das vermutlich den technischen Fortschritt in diesem Bereich nicht fördert (Volk, 1985). Und selbst in der aus Arbeitnehmersicht überaus heiklen Frage der Norm-Arbeitszeit, wird eine Lockerung nicht völlig außer acht gelassen werden können, entweder weil entsprechende Bedürfnisse nach einer flexibleren Arbeitszeit auch auf Arbeitnehmerseite feststellbar sind (Votruba, 1983 B), oder weil die dringlich notwendige, allgemeine Arbeitszeitverkürzung eine bessere Nutzung des Kapitalstocks nahelegt (Glotz, 1985, S. 487)²¹.

Abschließend sei noch einmal Lester Thurow zitiert, dessen

Abschnitt über die (De-)Regulierungsproblematik in seiner „Zero-Sum Society“ zu den reflektiertesten Auseinandersetzungen mit diesem Thema zählt: „The moral of the story is that it is not very useful to be for or against regulations in the abstract. Something is going to be done to meet a clear and present need. The real trick is to find a set of regulations which solves the basic problem without creating a host of subsidiary problems that did not previously exist“ (Thurow, 1980, S. 138).

Anmerkungen

- 1 Vielleicht wird der Begriff „Deregulierung“ weniger verdächtig, wenn man sich in Erinnerung ruft, daß das seit Mitte der siebziger Jahre laufende Deregulierungsprogramm auch in der Amtszeit von Präsident Carter weitergeführt wurde; siehe dazu Crandall (1983).
- 2 Ein Beispiel dafür sind etwa die Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer; siehe etwa von Weizsäcker (1982), S. 332 f.
- 3 Der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ ist in der vorliegenden Arbeit in einem sehr umfassenden, weit über den Bereich der Sozialpolitik hinausgehenden Sinn zu verstehen. Es könnte auch „Interventionsstaat“ oder – wohl am aussagekräftigsten – in Anlehnung an Luhmann (1981, S. 8) „Kompensationsstaat“ heißen.
- 4 Auf diese Affinität zwischen Keynesianismus und Sozialdemokratie bzw. US-Demokraten hat erst kürzlich auch Solow (1986) aufmerksam gemacht.
- 5 Es ist politikgeschichtlich interessant, daß dieses Staatsverständnis von der Sozialdemokratie weitgehend übernommen wurde, obwohl es konträr zur sozialdemokratischen Position in der Ersten Republik steht (siehe dazu Leser, 1980).
- 6 Zu den wenigen bekannteren Beispielen für ökonomische Ansätze in diese Richtung zählen die Überlegungen über zero-base budgeting und sun-set legislation.
- 7 Panzar (1983) weist an Hand des Beispiels der Regulierung der US-amerikanischen Luftfahrtindustrie – das übrigens für die gesamte (De-)Regulierungsdiskussion eine große Bedeutung hatte – darauf hin, daß die capture theory nicht befriedigend den „Lebenszyklus“ einer Regulierung von deren Einführung bis zur Deregulierungsphase erklären kann.
- 8 Es ist dies die „Parole“, mit der Schatz/Spinanger (1984) für die Errichtung von „Zonen freier Wirtschaftsaktivität“ in der Bundesrepublik Deutschland eintreten.
- 9 Symptomatisch dafür ist der Umstand, daß der Begriff „Wettbewerb“ in Österreich in Gesetzen und in der rechtswissenschaftlichen Literatur fast ausschließlich in einem pejorativen Sinn verwendet wird, also als „planloser“ und „ruinöser Wettbewerb“ oder als „unzumutbare“ und „unzulässige Konkurrenzierung“. Man muß kein Apologet der Marktwirtschaft sein, um dies als verzerrte Sicht zu werten. Darüber hinaus wird der Begriff „Wettbewerbs-“ oder „Konkurrenzschaft“ in der Rechtswissenschaft meist nur im Zusammenhang mit der Einrichtung der staatlichen Bedarfsprüfung gesehen, was zur Folge hat, daß andere Formen wettbewerbsbeeinflussender Staatsinterventionen wenig Beachtung finden (siehe z. B. Stolzlechner, 1982).
- 10 Ein Beispiel dafür sind die österreichischen Engineering- und Consultingbüros. Es wird vielfach vermutet, daß eine höhere Wettbewerbsfähigkeit dieses Sektors und, damit verbunden, eine verstärkte Präsenz im Ausland, auch den österreichischen Industrieexport begünstigten (siehe erst kürzlich Ullmann, 1986).
- 11 Es wäre jedoch falsch generell einen Gegensatz zwischen wettbewerbsschaffenden Maßnahmen und anderen staatlichen Interventionen industrie- bzw. strukturpolitischer Natur zu sehen. Boltho (1985), S. 191, hat an Hand des japanischen Beispiels darauf hingewiesen, daß sich staatliche Strukturpolitik durchaus mit Wettbewerbspolitik vertragen kann; wichtig für die japanische Industriepolitik war demnach „... the

- almost constant acceptance, and at times even encouragement of competition during the long upswing phases of the business cycle. MITI did encourage concentration but it never went as far as advocating monopoly, unlike for instance, France, which often aimed at creating one large 'national champion' in a priority industry."
- 12 Derselbe Sachverhalt in den Worten von Habermas: „Weil der Sozialstaat die Funktionsweise des Wirtschaftssystems unangetastet lassen muß, hat er nicht die Möglichkeit auf die private Investitionstätigkeit anders als durch systemkonforme Eingriffe Einfluß zu nehmen.“ (Habermas, 1985, S. 149)
 - 13 Zwar besteht die Möglichkeit, die Restriktionen des Ziviltechnikergesetzes durch die Gründung von Arbeitsgemeinschaften oder von Technischen Büros (§ 103 Abs. 1 lit. a GewO 1973) zu umgehen, doch treten dabei in der Praxis offenbar eine Reihe organisatorischer Schwierigkeiten auf.
 - 14 Mit der derzeit in Diskussion befindlichen Novelle der Gewerbeordnung dürfte – sofern die spärlichen Presseberichte überhaupt ein Urteil ermöglichen – der Liberalisierungsprozeß nicht fortgesetzt bzw. in Einzelbereichen sogar rückgängig gemacht werden.
 - 15 So wird beispielsweise die Gewerbeordnung in der sonst so verdienstvollen Monographie von Aiginger (1980) gar nicht erwähnt.
 - 16 Der Hinweis auf den Gewerbeausschuß stammt aus Kupka (1985). In den Rechtswissenschaften wird diese Sicht aber auch noch heute kritiklos vertreten: „Sowohl die Vorschriften über die persönlichen Qualifikationserfordernisse als auch das Betriebsanlagenrecht zielen lediglich (Hervorhebung, P. S.) darauf ab, die Allgemeinheit vor Gefährdungen zu schützen.“ (Wenger, 1978, S. 102)
 - 17 Dieser Abschnitt stützt sich auf inoffizielle Informationen über eine derzeit in Bearbeitung befindliche OECD-Untersuchung der österreichischen Agrarpolitik. Zu den Problemen des österreichischen Milchmarktes siehe auch Schneider (1984).
 - 18 In jüngster Zeit ist allerdings genau der umgekehrte Fall eingetreten: Die schon oft beschriebene und beklagte Unwilligkeit der Notenbank, als Instrument der Liquiditätsversorgung auch die Inlandskomponente heranzuziehen, hat die österreichischen Banken auf die Auslandsmärkte gedrängt (Schuster, 1986).
 - 19 Außerdem bestehen ohnehin, aufgrund der in der vorherigen Anmerkung beschriebenen Entwicklung zusätzlich genährte Zweifel, ob die OeNB willens und in der Lage wäre, den durch eine Entliberalisierung des Kapitalverkehrs entstehenden Spielraum überhaupt zu nützen.
 - 20 Wenn schon die Ertragslage des Kreditapparats verbesserungsbedürftig ist, sollte die (verstärkte) Einhebung von Kontengebühren nicht außer acht gelassen werden. Dies dürfte aus verteilungspolitischen Gesichtspunkten sinnvoller sein, weil die Anzahl der Kontenbewegungen sicherlich mit dem Einkommen steigt, während ertragsverbessernde Maßnahmen über die Zinssätze eher zu Lasten „kleiner“ Sparer und Kreditnehmer gehen.
 - 21 Die Probleme einer Aufweichung der Normarbeitszeit sowohl für die Stellung der einzelnen Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt, als auch für die Organisation der Arbeitnehmerinteressen, dürfen jedoch nicht übersehen werden (siehe dazu Wiesen-thal – Offe – Hinrichs – Engfer, 1983 sowie Wörgötter, 1984).

Literatur

- Aiginger, K. (Hrsg.): Wirtschaftliche Mobilität in Österreich, Signum Vlg., Wien, 1980.
 Aiginger, K., Tichy, G.: Die Größe der Kleinen, Signum Vlg., Wien, 1984.
 Andel, N.: „Subventionen“, in Albers, W. et al. (Hrsg.), Handbuch der Wirtschaftswissenschaften, G. Fischer Vlg., J. C. B. Mohr, Vandenhoeck & Ruprecht, Stuttgart et al., 1977, Band 7, S. 491–510.
 Boltho, A.: „Was Japan's industrial policy successful?“, Cambridge Journal of Economics, 1985, 9 (2), S. 187–201.

- Butschek, F.: Die österreichische Wirtschaft im 20. Jahrhundert, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1985.
- Chaloupek, G.: „Verteilungspolitik“, in Nowotny – Tieber (1985), S. 175–202.
- Crandall, R. W.: „Deregulation: The U.S.-Experience“, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, 139(3), S. 429–434.
- Dubiel, H.: „Neue soziale Bewegungen im Spiegel neokonservativer Kritik“, Journal für Sozialforschung, 1984, 24(2), S. 143–161.
- Farnleiter, J.: „Wettbewerbsregeln und Wettbewerbssituation der Klein- und Mittelbetriebe“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32(1), S. 37–42.
- Glotz, P.: „Die soziale Demokratie als europäische Idee“, in Nowotny – Tieber (1985), S. 473–492.
- Haas, E.: „Was ist zeitgemäße Beschäftigungspolitik?“, Wirtschaft und Gesellschaft, 1982, 8(2), S. 283–288.
- Habermas, J.: „Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Strategien“, in ders., Die Neue Unübersichtlichkeit, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1985, S. 141–163.
- Kaufner, E., Smekal, C.: „Regulierung und Entregulierung in Österreich – Ansätze, Folgen, Widerstände“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1983, 30(1), S. 91–107.
- Kupka, P.: „Die Wirkungen der Neuen Gewerbeordnung“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32(1), S. 32–36.
- Leser, N.: „Sozialismus und Staat – Zukunftsperspektiven der Sozialdemokratie“, in Fischer, H. (Hrsg.), Rote Markierungen '80, Europaverlag, Wien, 1980, S. 281–300.
- Luhmann, N.: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Olzog Vlg., München, Wien, 1981.
- Matzner, E.: Der Wohlfahrtsstaat von morgen, Österreichischer Bundesverlag, Wien, 1982.
- Noll, R.: „The Political Foundations of Regulatory Policy“, Zeitschrift für die gesamte Wissenschaft, 1983, 139(3), S. 377–404.
- Nowotny, E.: „Ökonomische Ungleichheit – Tabu oder Herausforderung?“, in Fischer, H. (Hrsg.), Rote Markierungen '80, Europaverlag, Wien, 1980, S. 197–221.
- Nowotny, E., Guger, A., Suppanz, H., Walther, H.: Studien zur Wettbewerbsintensität in der österreichischen Wirtschaft, Orac Vlg., Wien, 1978.
- Nowotny, E., Tieber, H. (Hrsg.): Perspektiven '90. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Eine Diskussion, Europaverlag, Wien, 1985.
- Offe, C.: „Vorwort“, in Vobruba, G., Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Suhrkamp Vlg., Frankfurt am Main, 1983, S. 7–12.
- Panzar, J. C.: „Regulatory Theory and the US Airline Experience“, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1983, 139(3), S. 490–505.
- Peacock, A., Ricketts, M., Robinson, J. (eds.): The Regulation Game, Basil Blackwell, Oxford, 1984.
- Peltzman, S.: „Toward a more general theory of regulation“, Journal of Law and Economics, 1976, 19(2), S. 211–248.
- Schatz, K. W., Spinanger, D.: „Zonen freier Wirtschaftsaktivität“, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 105, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1984.
- Schneider, M.: „Neuregelungen in der Agrarmarktordnung“, WIFO-Monatsberichte, 1984, 57(8), S. 499–510.
- Schuster, W.: „Zur Bestimmung des Kapitalmarktzinssatzes in Österreich“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1985, 32(2/3), S. 193–202.
- Schuster, W.: „Geldpolitik auf dem Prüfstand“, Finanzzeitung der Girozentrale, 1986, 12(1), S. 1.
- Sohmen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, J. C. B. Mohr, Tübingen, 1976.
- Solow, R. M.: „Macroeconomic Theory and Government Action“, Referat am WIFO-Symposium „Weltwirtschaft und unternehmerische Strategien“, Wien, Jänner 1986.
- Stigler, G.: „The Theory of Economic Regulation“, Bell Journal of Economics, 1971, 2(1), S. 3–21.
- Stolzlechner, H.: „Formen und Instrumente des Konkurrenzschutzes im öffentlichen Wirtschaftsrecht“, Österreichische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 1982, 9(4), S. 97–109.
- Szopo, P., Aiginger, K., Lehner, G.: Ziele, Instrumente und Effizienz der Investitionsförderung in Österreich, WIFO-Gutachten, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1985.

- Tichy, G.: „Wird der Kunde Bettler?“, Profil, Nr. 11, 11. März 1985, S. 26–27.
- Ullmann, F.: „Planungsexport bedarf der Förderung“, Die Presse, 17. Jänner 1986, S. 18.
- Vecernik, P., Biberschick, D., Pretenthaler, S., Wailzer, F.: „Stand, Entwicklung und Tätigkeitsumfang von Engineering- und Consultingbüros“, Institut für Arbeits- und Betriebswissenschaften der Technischen Universität Wien, 1982.
- Vobruba, G. (1983 A): Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Suhrkamp Vlg., Frankfurt am Main, 1983.
- Vobruba, G. (1983 B): „Krise und Politik der Arbeit“, Zukunft, April 1983, S. 20–23.
- Volk, E.: Innovationsförderung durch Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand (Procurement Policy), WIFO-Gutachten, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien, 1985.
- Von Weizsäcker, C. C.: „Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie“, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1982, 118(3), S. 325–343.
- Walterskirchen, E.: „Nivellierung der Haushaltseinkommen – 1970–1980“, Wirtschaft und Gesellschaft, 1983, 9(1), S. 67–93.
- Wehsely, H.: „Nichtagrarische Marktordnungen – Überblick über Wettbewerbsbeschränkungen in Österreich“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1978, 25(2), S. 90–96.
- Wenger, K.: „Zur rechtlichen Problematik wirtschaftslenkender Maßnahmen“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1978, 25(2), S. 97–118.
- Wiesenthal, H., Offe, C., Hinrichs, K., Engfer, U.: „Arbeitszeitflexibilisierung und gewerkschaftliche Interessenvertretung – Regelungsprobleme und Risiken individualisierter Arbeitszeiten“, WSI-Mitteilungen, 1983, 36(19), S. 585–595.
- Wörgötter, A.: „Die Institution der Normalarbeitszeit“, Wirtschaftspolitische Blätter, 1984, 31(4), S. 494–503.