

Frau Bundesministerin
Dr. Margarete Schramböck
Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
Stubenring 1
1010 Wien

Wien, 25. März 2022

Wettbewerbspolitischen Grundsatzanalyse des Treibstoffmarktes

Sehr geehrte Frau Bundesministerin!

Ich bestätige den Erhalt Ihres Schreibens vom 21.03.2022 betreffend Ihren Wunsch nach Erstellung eines Gutachtens durch die Wettbewerbskommission (WBK) zum Thema der „wettbewerbspolitischen Grundsatzanalyse des Treibstoffmarktes“.

Sie haben dabei zum Zwecke der gesamthaften Beurteilung ersucht, insbesondere folgende Themenbereiche zu beleuchten:

- 1) Entwicklung der Treibstoffpreise (Super 95, Diesel) in Österreich unter Berücksichtigung der Entwicklung des internationalen Rohölpreises, der weiteren Wertschöpfungsstufen und Entwicklungen in vergleichbaren europäischen Ländern und Beurteilung der Frage, ob es sich im Vergleich um eine Steigerung in einem ungewöhnlichen Maße handelt.**
- 2) Wie soll mit möglichen Parallelitäten nach dem Preisgesetz und den Untersuchungen durch die Wettbewerbsbehörden umgegangen werden?**
- 3) Darstellung der Wertschöpfungskette inklusive Darstellung der geographischen Beschaffungsmärkte und mögliche Änderungen im Zeitablauf aufgrund der aktuellen Krisen.**
- 4) Darstellung der Einflussfaktoren auf die Preisbildung in Österreich im Vergleich zu ausgewählten EU-MS.**
- 5) Darlegung der Gründe für die Preisentwicklung unter Berücksichtigung sowohl aktueller Geschehnisse als auch unternehmerischer Entscheidungen und Mengenverfügbarkeiten.**
- 6) Analyse und Erörterung der Zusammenhänge von Preisentwicklungen am Rohölmarkt und den Endkundenpreisen und mögliche zeitverzögerte Preisentwicklungen.**

7) Mit welchen Maßnahmen kann die Transparenz in der Wertschöpfungskette gesteigert werden?

8) Welche sonstigen Maßnahmen werden empfohlen?

Hinsichtlich der Fragen 1) und 2) wurden wir gebeten, bis 25.3. eine Ersteinschätzung zu geben.

Die WBK hat sich in den Sitzungen am 22.03.2022 und 25.03. 2022 mit den von Ihnen aufgeworfenen Fragen beschäftigt. Zu den Fragen 1) und 2) können wir folgende erste Einschätzung geben:

Ad 1) Entwicklung der Treibstoffpreise (Super 95, Diesel) in Österreich unter Berücksichtigung der Entwicklung des internationalen Rohölpreises, der weiteren Wertschöpfungsstufen und Entwicklungen in vergleichbaren europäischen Ländern und Beurteilung der Frage, ob es sich im Vergleich um eine Steigerung in einem ungewöhnlichen Maße handelt.

1.1. Beobachtungszeitraum

Die **Entwicklung der (wöchentlich erhobenen) Treibstoffpreise (für Super 95, Diesel)** in Österreich (ohne Abgaben und Steuern) wurde durch Einschau in transparent geführte öffentlich zugängliche Statistiken¹ überblicksmäßig erhoben.

Von erheblicher Bedeutung ist die **Wahl des Beobachtungszeitraums**. Hier können grundsätzlich Untersuchungen etwa zu den Zeiträumen seit 1970, seit 2022 oder seit Beginn des Ukraine-Krieges oder zu noch kürzeren Perioden angestellt werden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde für die Kurzanalyse eine Mittelfrist-Betrachtung (Ein-Jahres-Zeitraum: 22.3.2021-21.3.2022) gewählt. Diese Darstellung wird durch Graphiken verdeutlicht.²

Ergänzt wird diese Darstellung um eine kurzfristige und eine langfristige Betrachtung: **Langfrist-Tabelle (1970-21.3.2022)**³ und eine **Kurzfrist-Darstellung (7.3.-14.3.2022⁴ bzw 3.1.-21.3.2022)**.

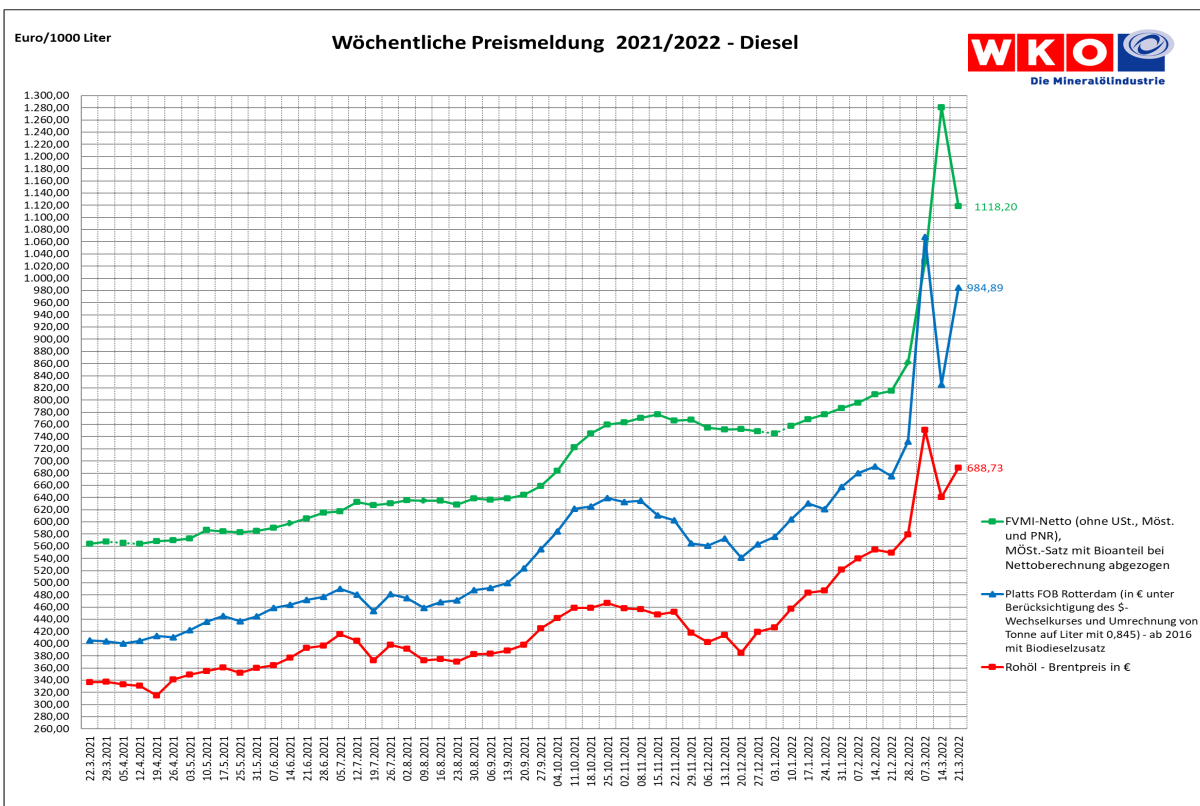
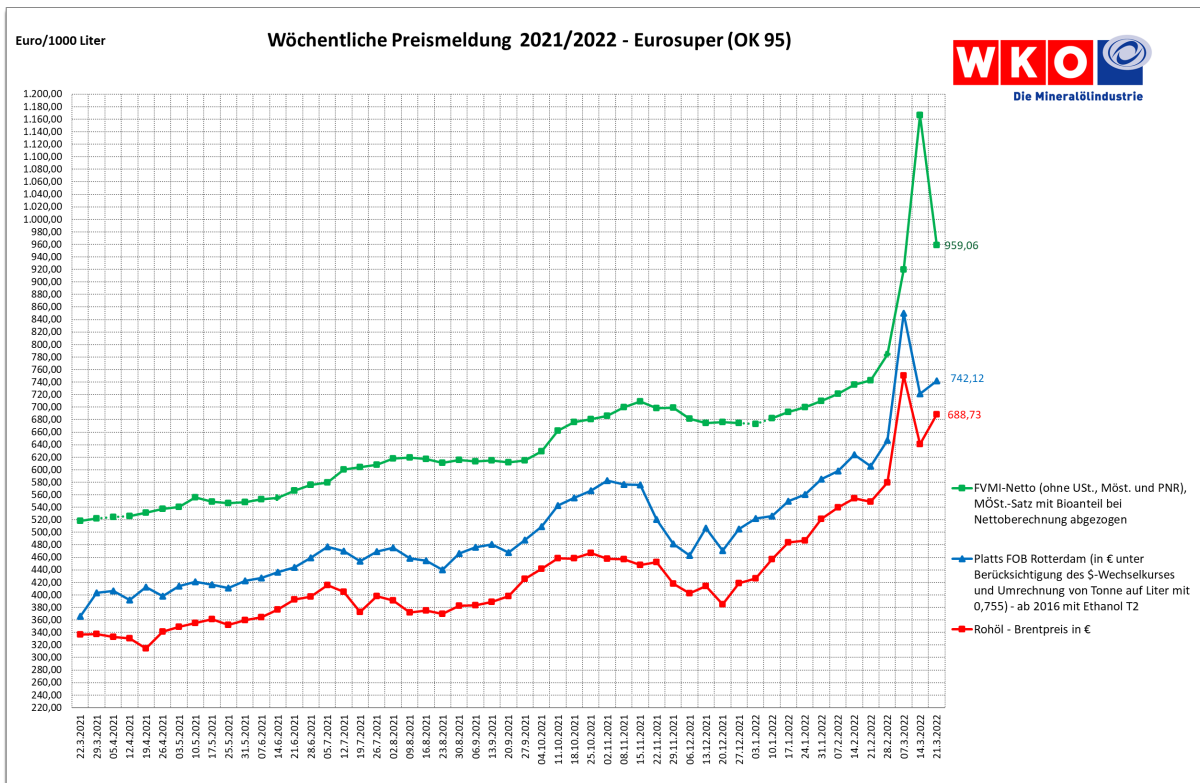
¹ Weekly Oil Bulletin der EU-Kommission, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/energy/observatory/reports/Oil Bulletin Prices History.xlsx](https://ec.europa.eu/energy/observatory/reports/Oil_Bulletin_Prices_History.xlsx); [BMK \(Aktuelle Treibstoffpreise \(bmk.gv.at\)\)](https://www.bmk.gv.at)

² Zur Verfügung gestellt von Rosemarie Schön (WKÖ).

³ Zur Verfügung gestellt von Mercedes Ritschl (IV).

⁴ Zur Verfügung gestellt von Helmut Gahleitner (AK).

a) Mittelfristige Entwicklung (Ein-Jahres-Zeitraum: 22.3.2021-21.3.2022)



b) Kurzfristige Entwicklung (7.3.-14.3.2022 bzw 1.1.2022-21.3.2022):

Im Beobachtungszeitraum 7.3.-14.3.2022 kam es hingegen zu doch sehr deutlichen, sprunghaften Preisanstiegen von Benzin und Diesel, die in dieser Woche stärker ausfielen als der EU-Durchschnitt (hier dargestellt im Länder-Vergleich).⁵ Siehe hierzu näher, und auch zur Entwicklung der Preiskomponenten, die Ausführungen von *Helmut Gahleitner* (AK), Mineralölprodukte (Benzin, Diesel), im Anhang.

Bei einem etwas erweiterten Beobachtungszeitraum (1.1.-21.3.2022) ergibt sich – hier eine Darstellung der Europäischen Kommission ohne Steuern und Abgaben - folgendes Bild, wo wieder Preisrückgänge zu verzeichnen waren, die im Ländervergleich wiederum in Österreich stärker ausfielen (siehe die tabellarische Darstellung im Anhang):

	Diesel	Eurosuper	
03.01.2022	0,74487	0,67323	
14.03.2022	1,2807	1,16656	Höchster Wochenpreis seit 03.01.2022
Differenz in % (zu 03.01.'22)	+71,93%	+ 73,29%	
21.03.2022	1,1182	0,95906	
Differenz in % (zu 14.03.'22)	-12,69%	- 17,79%	

Die Dieselpreis-Entwicklung (seit 1.1.2022) kann durch nachstehende Graphik verdeutlicht werden:⁶

c) Langfristige Entwicklung (1970-2022):

Diesem Schreiben angeschlossen (bzw hier teilweise dargestellt) werden folgende zwei Übersichten:

- die **Entwicklung der Dieselpreise inkl Steuern seit 1970** nominell (laufende Preise) und real (zu Preisen des Jahres 2021);⁷
- **Superbenzin und Dieselpreise ohne Steuern** (zu nominellen laufenden Preisen) **im Vergleich zu vergleichbaren Ländern** (s. Anhang)

Die 1. Aufstellung zeigt, dass bereits 1981, 2008 und 2012 ein sehr ähnliches Niveau wie dieses Jahr erreicht wurde. Die Aussage, dass wir derzeit einen Preisanstieg in „noch nie dagewesenes Ausmaß“

⁵ Zur Verfügung gestellt von Helmut Gahleitner (AK).

⁶ Zur Verfügung gestellt von Erika Ummenberger-Zierler (BMDW)

⁷ Anmerkung: „Real zu Preisen des Jahres 2021“ ist so zu verstehen, dass die nominellen Preise mit dem VPI 1966 (der auf das Jahr 2021 umbasiert wurde) bis einschließlich dem Jahr 2021 inflationiert wurden. Im Jahr 2021 sind daher die nominellen Preise und die realen Preise identisch. Ab dem Jahr 2022 werden nominell (zu laufenden Preisen weitergeführt).

erleben, kann somit in einer langfristigen Betrachtung prima vista nicht untermauert werden. Dazu kommt, dass das Gehaltsniveau in den 80er Jahren niedriger war, wodurch die hohen Treibstoffpreise die damaligen Haushaltseinkommen wesentlich stärker belastet haben.

Die 2. Aufstellung (siehe Anhang) dient dem Vergleich mit Nachbarstaaten bzw Ländern vergleichbarer Größe. Diese Darstellung indiziert, dass die nach dem PreisG (siehe näher unten) geforderte „vorgenommene Preiserhöhung die internationale Preisentwicklung in einem ungewöhnlichen Maße übersteigt“ wohl nicht gegeben ist, da sich die Preiserhöhungen durchaus ähnlich gestalten.

1.2 Währungsschwankungen

Als Währungseinheit wurde für den internationalen Rohölpreis der US-Dollar, für die Preisentwicklung in Österreich der EURO gewählt. Allein in diesem Zeitraum gab es bemerkenswerte Währungsveränderungen von knapp 4 % (03.01.2022: 1 EUR = 1,14570 USD; 21.03.2022: 1 EUR = 1,10180 USD)⁸.

⁸ Europäische Zentralbank.

1.3 Rohölpreisentwicklung

Der Rohölpreis (Brent Crude Rohöl Preis⁹) entwickelte sich im laufenden Jahr zwischen USD 78,9207 (03.01.2022) auf 107,7482 (18.03.2022; + 36,52 %) mit Spitzen bis zu 128,8519 (08.03.2022; + 63,27 %).

a) Preisentwicklung bei Rohöl (Marke Brent/€)

Seit dem absoluten Tiefpunkt der Preisentwicklung in der ersten Phase der COVID-Pandemie (2.Q 2020) ist der Rohölpreis um ca. 509%, seit Anfang Jänner 2022 bis Anfang März um ca. 69% gestiegen.¹⁰ Der Rohölpreis stieg im Verlauf seit Beginn 2021 kontinuierlich stark an, wobei längere Anstiegsphasen durch kräftige Einbrüche (zuletzt November 2021) unterbrochen worden sind. Diese Preisentwicklung spiegelt wohl die weltwirtschaftliche Erholungsphase nach der ersten Phase der COVID-Pandemie wider und führte zur Rückkehr zu Marktpreisniveaus der Jahre 2018/2019. Der Ausbruch des Ukrainekriegs setzte auf der Spitze des Erholungsprozesses auf und löste nunmehr ein weiteren Anstieg aus. Damit scheint die Phase des „billigen Rohöls“, die Ende 2014 eingesetzt hat, vorerst zu Ende zu sein. Mit der Notierung von 07/08.03. wurde der bisherige Höhepunkt erreicht. Seit 16.03. steigt der Rohölpreis wieder an.

Nachstehend soll die Entwicklung des Erdölpreises (Brent) in Euro näher graphisch aufbereitet werden:¹¹

Erdöl, Brent Euro

... im letzten Jahr



⁹ Börse Frankfurt, ISIN XC0009677409

¹⁰ Quelle: Brent Rohöl Chart in Euro; börde.de.

¹¹ Zur Verfügung gestellt von Erika Ummenberger-Zierler (BMDW).

... in den letzten 3 Monaten



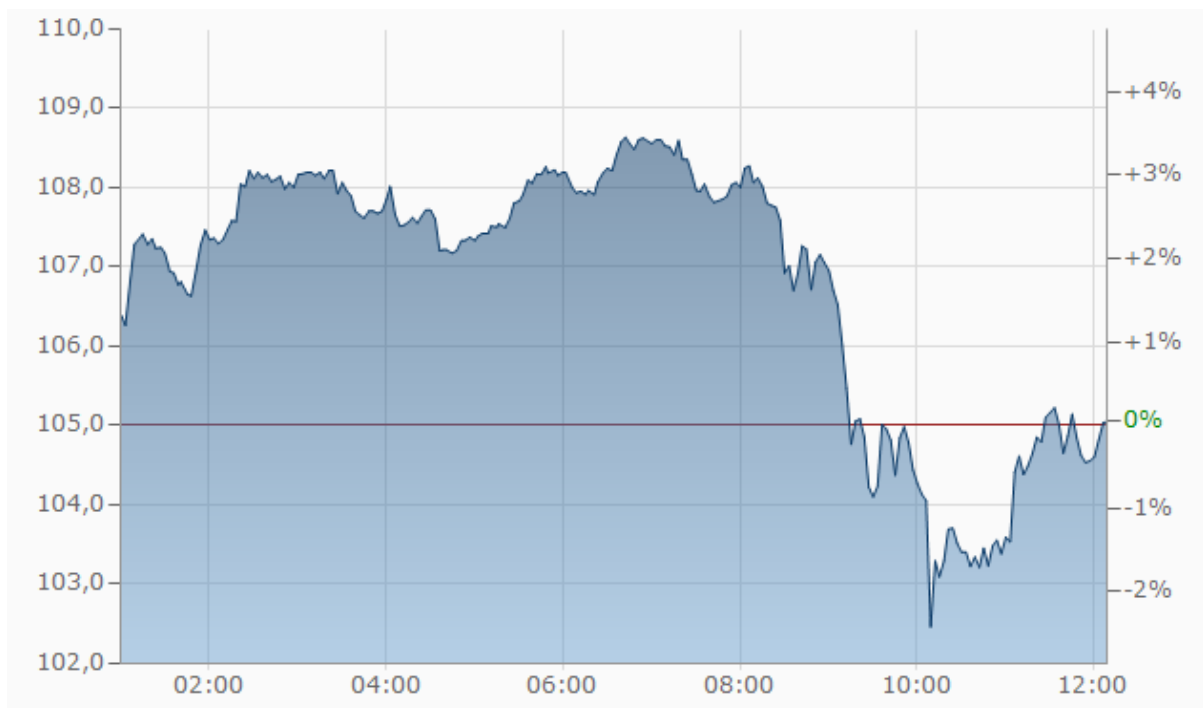
... im letzten Monat



... vom 15.3.-21.3.2022



... am 22.3. Vormittag



b) Preis- und Margenentwicklung in Österreich

Die Preisentwicklung an der Tankstelle entwickelt sich grundsätzlich parallel zu den Entwicklungen am Rohölmarkt, sowie zu den Plattsnotierungen in Rotterdam, wobei über den Zeitablauf sowohl ein gewisser Preisglättungseffekt als auch ein gewisser kurzfristiger Nachlaufeffekt zu beobachten ist, wobei dies für Preisbewegungen nach oben und unten gleichermaßen gilt. Eine systematische verzögerte Weitergabe von Preissenkungen und eine unmittelbare Weitergabe von Preissteigerungen kann anhand der verfügbaren Daten (wöchentliche Preismeldungen) nicht festgestellt werden. Um solchen Verhaltensweisen zu begegnen wurde 2011 der von der e-control im Auftrag des BMDW errichtete **Spritpreisrechner** als auch die Verordnung betreffend Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen eingeführt.

Entsprechend dem von der Kommission veröffentlichten Öl-Bulletin liegt gegenwärtig der **österreichische Nettopreis für Euro-Super** um 6,5% unter dem Durchschnitt der EU27, sowie um 8,7% unter dem Durchschnitt der Eurozone. Ebenso liegt der **österreichische Nettopreis für Diesel** um 3% unter dem Durchschnitt der EU27, sowie um 3,6% unter dem Durchschnitt der Eurozone.¹²

1.4 Zwischenergebnis

Aus den bisher vorliegenden Daten und aus diesen überblicksmäßigen Darstellungen kann eine ungewöhnliche Entwicklung der Treibstoffpreise in Österreich (unter Berücksichtigung der internationalen Entwicklung, der Währungsparitäten, der Wertschöpfungsstufen sowie einer vergleichsweisen Beurteilung in anderen europäischen Ländern) auf der Grundlage gesicherter Daten¹³ **nicht abschließend bestätigt bzw. belegt, aber auch nicht ausgeschlossen** werden. Es bedarf dazu weiterer tiefergehender Untersuchungen, welche zahlreiche zusätzliche Aspekte des Marktes berücksichtigen müssen.

Die Wettbewerbskommission hat sich darauf verständigt, eine derart umfassende Prüfung, allenfalls nach Einholung weiterer Studien und Befragung einzelner Expertinnen und Experten, durchzuführen und Ihnen bis Ende April jedenfalls erste Zwischenergebnisse zu präsentieren. Dabei werden insbesondere auch die Ergebnisse/Zwischenergebnisse der bisherigen und aktuellen Untersuchungen der BWB zu berücksichtigen sein. Dabei wird die WBK auch auf ihr Gutachten vom 29.6.2009 zurückgreifen können.¹⁴

An dieser Stelle darf auch auf die bisherigen und aktuellen **Untersuchungen der BWB** verwiesen werden (siehe Anhang): Aktuelle Marktuntersuchung - Abschluss Anfang Juli 2022; Zwei Untersuchungen der BWB zur asynchronen Preisweitergabe (Bericht 2008 und 2009); Entwicklung der Verkaufsmargen am österreichischen Tankstellenmarkt (Bericht: September 2008); Update: Entwicklung der Verkaufsmargen für Diesel und Superbenzin an Autobahn und Nicht-Autobahntankstellen in Österreich (Bericht: April 2010); Untersuchung eventueller Kollusion bei grenznahen Tankstellen im Großraum Salzburg (Bericht: November 2008); Preiskampf in Salzburg und

¹² Quelle: EU-Kommission, Verbraucherpreise für Mineralölerzeugnisse ohne Abgaben und Steuern, 21.03.2022; https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/weekly-oil-bulletin_en?redir=1

¹³ Z.B. „Oil Bulletin“ der Europäischen Kommission sowie Charts der wöchentlichen Preismeldungen des FVMI 2021/2022

¹⁴ Abrufbar über www.wettbewerbskommission.gv.at.

West-Ost-Treibstoffpreisgefälle (Bericht: September 2009); Analyse zu den Auswirkungen der OMV Normverkaufspreise auf die Preise an den Tankstellen (Bericht: Februar 2010); Untersuchung der Platts-Notierungen (Bericht: Dezember 2010); Der Upstream, Midstream und Downstreambereich des österreichischen Treibstoffmarktes (Branchenuntersuchung Veröffentlichung: April 2011).

Ad 2) Wie soll mit möglichen Parallelitäten nach dem Preisgesetz und den Untersuchungen durch die Wettbewerbsbehörden umgegangen werden?

Wie den Medien entnommen werden kann hat die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) wie auch der Bundeskartellanwalt, nicht zuletzt auf Grund der von der Bundesregierung geäußerten Bedenken sowie einzelnen Beschwerden, die ersten Schritte nach dem KartG sowie dem WettbewerbsG gesetzt.

Unter Berücksichtigung dieser Aktivitäten hat die Wettbewerbskommission (WBK) auch die gestellte Frage der möglichen Parallelitäten nach dem PreisG diskutiert.

Ein **preisregulatorischer Eingriff** gem § 5a PreisG ist nur unter den dort näher geregelten **Voraussetzungen** und unter den dort näher geregelten **Einschränkungen** möglich. Diese sollen nachstehend im Gesetzestext durch Hervorhebungen verdeutlicht werden:

§ 5a.

(Verfassungsbestimmung) (1) Besteht bei Erdöl und seinen Derivaten **auf Grund bestimmter, belegbarer Tatsachen** Grund zur Annahme, daß der von einem oder mehreren Unternehmen dafür geforderte Preis oder eine vorgenommene Preiserhöhung **die internationale Preisentwicklung in einem ungewöhnlichen Maße übersteigt**, hat der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten **von Amts wegen zu** untersuchen, ob der geforderte Preis oder die vorgenommene Preiserhöhung **auf eine ungerechtfertigte Preispolitik eines oder mehrerer Unternehmen zurückzuführen ist**.

(2) Ergibt eine Untersuchung gemäß Abs. 1, daß der Preis oder die Preiserhöhung auf eine ungerechtfertigte Preispolitik zurückzuführen ist **und hat diese volkswirtschaftlich nachteilige Auswirkungen**, hat der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten für die **Dauer von sechs Monaten einen Höchstpreis** zu bestimmen. Dieser hat sich an der **Preisentwicklung in vergleichbaren europäischen Ländern unter Berücksichtigung allfälliger besonderer, im betreffenden Wirtschaftszweig bestehender volkswirtschaftlicher Verhältnisse zu orientieren** und kann auch für einzelne Wirtschaftsstufen bestimmt werden; § 6 Abs. 3 gilt. Wenn sich die für die Preisbestimmung maßgeblichen Verhältnisse wesentlich ändern, ist die Preisbestimmung entsprechend zu ändern oder aufzuheben. Eine neuerliche Preisbestimmung ist zulässig.

(3) Im Verfahren gemäß Abs. 1 und 2 sind § 10 Abs. 1 dritter Satz, §§ 11, 13, 14 und 15 sinngemäß anzuwenden. Ist ein Verfahren gemäß § 5 Abs. 1 bereits eingeleitet, hat der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten allfällige Ergebnisse des Verfahrens dem Verfahren gemäß Abs. 1 und 2 zugrunde zu legen bzw. einzubeziehen.

Univ.-Prof. DDr. *Heinz Mayer* hat sich im Jahre 2000 mit dieser Bestimmung näher auseinandergesetzt.¹⁵ Die Ergebnisse seiner rechtlichen Analyse können wie folgt zusammengefasst werden:¹⁶

- Die „amtswegige“ Einleitung eines Verfahrens nach § 5a PreisG setzt voraus, dass **auf Grund bestimmter, belegbarer Tatsachen** Grund zur Annahme besteht, dass ein Preis überhöht ist. Eine bloße Behauptung oder eine Vermutung genügt dabei nicht. Für ein Verfahren nach dem

¹⁵ *Heinz Mayer*, Die Bundesverfassung und der Benzinpreis – Zur Auslegung des § 5a PreisG 1992, ÖJZ 2000, 201.

¹⁶ *Heinz Mayer*, ÖJZ 2000, 201 (206 f).

PreisG müssen daher bestimmte Kriterien vorliegen, welche einer objektiven und nachvollziehbaren Begründung bedürfen.

- § 5a PreisG ist demnach nur anwendbar, wenn der inländische Preis
 - **das Preisniveau in vergleichbaren europäischen Ländern in ungewöhnlichem Maß übersteigt,**
 - auf eine **ungerechtfertigte Preispolitik** zurückzuführen ist **und**
 - **volkswirtschaftlich nachteilige Auswirkungen** hat.
- Das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist in nachvollziehbarer Weise zu ermitteln.
- § 5a PreisG muss daher soweit wie möglich so interpretiert werden, dass das erzielte Auslegungsergebnis mit dem **Grundrecht der Erwerbsfreiheit** verträglich ist.
- Der im § 5a Abs 2 PreisG vorgesehene Höchstpreis muss in der Höhe festgelegt werden, in der er sich unter **Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt ergeben würde**. Er muss **grundsätzlich kostendeckend** sein und einen - auf das jeweilige Produkt bezogenen – **angemessenen Gewinnanteil** enthalten. Die Einziehung eines willkürlichen „Preisdeckels“ wäre hiedurch nicht gedeckt.
- Eine Preisfestsetzung nach § 5a Abs 2 PreisG, die den Preis **niedriger** festsetzt, als dies rechtlich geboten ist, ist rechtswidrig und kann **Amtshaftungsansprüche** begründen.
- Akte der Preisfestsetzung (V, Bescheide) sind nach den allgemeinen Rechtsschutzregelungen **anfechtbar**. Prüfungsmaßstab ist § 5a PreisG im Licht des [Art 6 Abs 1 StGG](#) (Erwerbsfreiheit).

Bei der Anwendung des § 5a PreisG ist darüber hinaus zu beachten, dass dieses regulatorische Instrumentarium geschaffen wurde bevor das Kartellrecht modernisiert und eine effektive Behördenstruktur (BWB, Bundeskartellanwalt) geschaffen wurde. Beim Einsatz regulatorischer Eingriffe ist daher insbesondere darauf zu achten, dass es **nicht zu Verwerfungen am Markt kommt, denen das Kartellrecht gerade entgegenwirken möchte**. Auch internationale Aspekte einer Regulierung wären zu beachten, da es durch den singulären Eingriff eines Staates wohl zu grenzüberschreitenden Ausweichbewegungen/Produktabflüssen kommen würde. Regulatorische Eingriffe sind daher vielfach mit den **Prinzipien des Binnenmarktes** rechtlich und/oder faktisch nur schwer vereinbar. Daher muss der Einsatz derartiger Mittel wohl überlegt sein.

Die BWB hat bereits mit behördlichen Erhebungen begonnen. Aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Sparsamkeit und Effizienz der Verwaltung wären weitere gleichartige Erhebungen mit den genannten Grundsätzen nicht vereinbar. Aus Sicht der WBK wäre vor einem allfälligen Preisverfahren das Ergebnis der Prüfung der BWB und die damit erhobenen Belege abzuwarten.

Unabhängig davon kann die Wettbewerbskommission im Rahmen ihrer beratenden Tätigkeit die erforderlichen Erhebungen – durchaus im Zusammenwirken mit den zuständigen Behörden – und eigene Untersuchungen durchführen. Durch eine Kontaktaufnahme mit der BWB konnten bereits erste Synergien für die durchzuführenden Untersuchungen identifiziert werden.

Mit freundlichen Grüßen



Wettbewerbskommission
Hon.-Prof. DDr. Jörg Zehetner
Vorsitzender

Beilagen bzw Quellen:

- https://ec.europa.eu/energy/observatory/reports/Oil_Bulletin_Prices_History.xlsx (unter besonderem Hinweis auf den Zeitraum von 6.1.2020 bis 21.3.2022)
- Graphiken (Erdöl), zur Verfügung gestellt von Erika Ummenberger-Zierler (BMDW)
- Graphiken zur wöchentlichen Preismeldung 2021/22 Diesel und Eurosuper 95, zur Verfügung gestellt von Rosemarie Schön (WKÖ)
- Entwicklung der Dieselpreise inkl Steuern seit 1970 nominell (laufende Preise) und real (zu Preisen des Jahres 2021), zur Verfügung gestellt von Mercedes Ritschl (IV)
- Superbenzin und Dieselpreise ohne Steuern (zu nominellen laufenden Preisen) im Vergleich zu vergleichbaren Ländern, zur Verfügung gestellt von Mercedes Ritschl (IV)
- Helmut Gahleitner (AK), Preisentwicklung der Mineralölprodukte (Benzin, Diesel) im Vergleich mit ausgewählten EU-Ländern
- Zusammenfassung der laufenden Marktuntersuchung und Chronologie der Untersuchungen zum Thema Spritpreise der BWB seit 2008, zur Verfügung gestellt von Natalie Harsdorf-Borsch (BWB)