

WETTBEWERBSKOMMISSION

WIEN, AM 3. JUNI 2009

Stellungnahme der Wettbewerbskommission zum Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde für den Zeitraum 1.1.2008 – 31.12.2008 gemäß § 2 Abs 4 WettbewerbsG

Einleitende Bemerkung

Die Wettbewerbskommission (WBK) nimmt auch in diesem Berichtsjahr die Gelegenheit wahr, über die Stellungnahme zum Bericht der BWB hinaus auch die Schwerpunkte ihrer eigenen Tätigkeit zusammengefasst darzustellen. Sie unterstreicht insbesondere die Bedeutung eines regelmäßigen Kontaktes mit der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB), um jenen umfassenden Einblick in die laufende Arbeit der BWB zu gewährleisten, der als Voraussetzung für eine effiziente Kommissionsarbeit notwendig ist. Die Veröffentlichung der Stellungnahmen der WBK auf der Homepage der BWB wird im Sinne der Publizität der Kommissionsarbeit ausdrücklich begrüßt.

Eine offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen BWB und WBK ermöglicht, dass beide Einrichtungen aus diesem positiven Miteinander Vorteile ziehen. Die WBK unterstreicht ihre Bereitschaft zu konstruktiver Mitarbeit. Die WBK ist sich dessen bewusst, dass der laufende Informationsaustausch zwischen BWB und WBK darauf aufbaut, dass die besonderen Verschwiegenheitsverpflichtungen und Befangenheitsregelungen für die Mitglieder der WBK konsequent beachtet werden.

Zur Tätigkeit der Kommission

Im Berichtszeitraum 1.1.2008 bis 31.12.2008 hat die Kommission 50 Sitzungen abgehalten, in deren Verlauf wurden behandelt

- die Stellungnahme zu den Branchenuntersuchungen im Bereich der Energiewirtschaft,
- das vom damaligen BMWA in Auftrag gegebene Gutachten zur Inflationsproblematik
- die Empfehlungen für wettbewerbspolitische Schwerpunktsetzungen im Jahre 2009
- die Stellungnahme zu den Tätigkeitsberichten der BWB für 1.7.2006 - 30.6.2007 und 1.7.2007 – 31.12.2007

- von der BWB gegebene Informationen z.B. über den Stand der Untersuchung des Mineralölmarktes
- von einzelnen Kommissionsmitgliedern zur Sprache gebrachte Fusionsfälle
- besondere Entwicklungen im Wettbewerbsrecht und
- Meinungsäußerungen der WBK in Einzelfällen im Rahmen der Berichte über die laufende Tätigkeit der BWB.

Stellungnahme zu den Tätigkeitsberichten der BWB für 1.7.2006 - 30.6.2007 und 1.7.2007 – 31.12.2007

Die Stellungnahme der WBK ist auf der Homepage der BWB veröffentlicht.

<http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/319BA8E4-0E7B-4C60-9702-49770639F4BA/31957/StellnderWK200607.pdf>

Stellungnahme zu den Branchenuntersuchungen im Bereich der Energiewirtschaft

Die WBK erinnert aus Anlass dieser Stellungnahme an die im Berichtszeitraum - in der Sitzung am 17.3.2008 - beschlossene Stellungnahme zu den Endberichten der Bundeswettbewerbsbehörde zu den allgemeinen Untersuchungen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und der österreichischen Gaswirtschaft :

„Die Wettbewerbskommission hat schon in ihren Empfehlungen für das Jahr 2005 als Schwerpunkt die Untersuchung der Wettbewerbssituation und der Entwicklung der Marktverhältnisse in den Bereichen der leitungsgebundenen Energie vorgeschlagen.

Sie hat darauf verwiesen, dass die Liberalisierungsbemühungen Österreichs in den Bereichen Strom und Gas bisher zu keinen gut funktionierenden Marktverhältnissen geführt haben. Es wurde daher angeregt, dass die Wettbewerbsbehörde ausgehend von einer Überprüfung der Strukturen untersuchen möge, welche Maßnahmen zu treffen wären, um im Zusammenwirken mit der Regulierungsbehörde eine Verbesserung der Marktverhältnisse herbei zu führen.

Eine derartige Untersuchung sollte auch ein kritisches Hinterfragen der in bisherigen kartellrechtlichen Verfahren zugrunde gelegten Marktabgrenzungen umfassen.

Die WBK kündigte auch an, sich mit dem Thema „Wettbewerbssituation im Energiebereich“ weiter zu befassen und daraus gewonnene Erkenntnisse und Informationen an die BWB weiterzuleiten.

Es war daher naheliegend, dass sich die WBK intensiv mit den beiden BWB - Endberichten und dem vereinbarten Wettbewerbspaket Strom auseinandergesetzt hat.

Die WBK hat grundsätzlich die geleistete Arbeit der BWB in Zusammenarbeit mit dem Regulator positiv betrachtet und als wertvollen Beitrag für die Fortführung der notwendigen Diskussionen angesehen.

Ihrer Ankündigung entsprechend hat sie in der Folge eingehende Informationsgespräche mit dem Regulator, Unternehmen des Energiebereiches,

Unternehmen im Abnehmerbereich und auch dem VEÖ zum Thema Wettbewerbsbelebungspaket Strom geführt. Der Grad der Informationsbereitschaft war nicht einheitlich.

Nach intensiver Befassung mit den beiden Endberichten zu den Bereichen Strom und Gas und den geführten Informationsgesprächen zog die WBK die Schlussfolgerung:

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes ist mit Nachdruck voranzutreiben; der "Öffnung der Grenzen" für internationale Anbieter kommt größte Bedeutung hinsichtlich der Wettbewerbsbelebung zu, da innerhalb Österreichs aufgrund der engen oligopolistischen Marktstruktur mit einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsintensität nicht zu rechnen ist; die transeuropäische Durchleitung von Elektrizität und Erdgas erfordert entsprechende infrastrukturelle Maßnahmen und ist über die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs sicherzustellen; unabhängig von allfälligen Aktivitäten der Europäischen Kommission sind die österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden gefordert, die marktbeherrschenden Energieunternehmen einer effektiven Missbrauchsaufsicht zu unterziehen.

Die WBK gab daher folgende Empfehlungen:

- Das von der Bundeswettbewerbsbehörde, der E-Control und der Branche gemeinsam erarbeitete Wettbewerbsbelebungspaket "Strom" ist zur Gänze und ohne zeitliche Verzögerung umzusetzen und jedenfalls weiter zu entwickeln (z.B. Einrichtung eines harmonisierten Übertragungssystems). Die Evaluierung der Zielerreichung (=Erhöhung der Wettbewerbsintensität durch Erhöhung der Transparenz und Reduktion von Wettbewerbsbarrieren) wäre dadurch zu optimieren, dass an Stelle der bisherigen Regelung eine jährliche Evaluierung durch die BWB und den Regulator erfolgt.
- Durch eine Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sollten die Interessenskonflikte aufgrund der Mehrfachrolle von Bund und Ländern als Eigentümer der EVU's, Gesetzgeber und Aufsichtsorgane über die Entbündelung ausgeschlossen werden. Die entsprechenden Länderkompetenzen betreffend die Aufsichtsrechte in der Elektrizitätswirtschaft sollten daher - analog den entsprechenden Regelungen in der Gaswirtschaft – auf die E-Control übertragen werden.
- Die Entbündelung von Netz, Erzeugung und Vertrieb ist in der Energiewirtschaft engagiert voranzutreiben; die von den meisten EVU's gewählten Minimallösungen des „legal unbundlings“ sind nicht geeignet, den Wettbewerb nachhaltig zu beleben.
- Ein effektives und funktionierendes „legal unbundling“ wäre jedenfalls geeignet, Diskussionen um die eigentumsrechtliche Entbündelung zu ersparen.
- Die Rechte des Energieregulators, insbesondere hinsichtlich Aufsichts- und Kontrollbefugnissen über die Umsetzung der Entbündelung, sollten gestärkt werden.
- Um dem Missbrauch der Marktmacht durch marktbeherrschende EVU's bereits im Vorfeld wirksam entgegen treten zu können, sollte der

- Energieregulator von seinem Recht verstärkt Gebrauch machen, eigenständig entsprechende Verfahren vor dem Kartellgericht zu initiieren.
- Die Organisation der Stromübertragung in Österreich sollte vereinfacht werden.
 - Bis zur endgültigen Realisierung des europäischen Energiebinnenmarkts sollte die BWB bei weiteren nationalen brancheninternen (vertikalen und horizontalen) Zusammenschlüssen in jedem Fall einen Prüfungsantrag an das Kartellgericht stellen.
 - Die marktbeherrschenden Energieunternehmen sind einer rigorosen Missbrauchsaufsicht durch die BWB zu unterziehen.
 - Die Branchenuntersuchungen der BWB in Zusammenarbeit mit dem Regulator zeigen zwar die Problempunkte der betroffenen Märkte auf, es sollte jedoch eine Erweiterung um eine eingehende Marktanalyse (Abgrenzung der betroffenen sachlich und räumlich relevanten Märkte, Marktteilnehmer, Marktanteile, Kostenstruktur etc) einschließlich eines internationalen Vergleiches (Größe, Preise, Wechselraten etc) vorgenommen werden.
 - Branchenuntersuchungen sind laufend zu aktualisieren.
 - Nach dem Beispiel der jüngsten Novelle des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen sollte eine vergleichbare Regelung in der österreichischen Rechtsordnung geschaffen werden.
 - Die für die Elektrizitätswirtschaft implementierte Anreizregulierung sollte nach positiver Evaluierung auf die Gaswirtschaft ausgedehnt werden.
 - Vom Gesetzgeber ist darauf hinzuwirken, dass ausreichende Anreize geboten werden, um im Sinne der Nachhaltigkeit den Energieverbrauch im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen zu minimieren. Die Energiepreise dürfen allerdings nicht durch überbordende Abgaben und Kosten weiter belastet werden.

In einer folgenden umfassenden Darstellung merkte die WBK in ihrer Stellungnahme zur Wettbewerbssituation und den Wettbewerbsproblemen auf den Energiemärkten (Elektrizität und Gas) jene Grundprobleme an, die aus ihrer Sicht für die aktuelle Situation als bestimmend gelten.

Die österreichische Wettbewerbs- und Regulierungspolitik war in der Vergangenheit nicht in der Lage, auf den liberalisierten Energiemärkten nachhaltigen marktwirtschaftlichen Wettbewerb zu gewährleisten.

Österreich war zwar unter den ersten Ländern, die (auf dem Papier) eine vollständige Liberalisierung der Strom- und Gasmärkte umgesetzt haben, aber der anfängliche „Liberalisierungsschwung“ mit substantiellen Preisreduktionen kam sehr bald zum Erliegen.

Als Ursachen dafür sind zusammenfassend zu nennen:

- die ungebrochen starke Marktposition der Landes-EVU's und größeren Stadtwerke, die sich durch Verfassungsgesetz abgesichert mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden und nur begrenzte Bereitschaft zeigen, sich über die Landesgrenzen hinaus gegenseitig zu konkurrenzieren;

- die nicht erfolgte Aufbrechung regionaler Monopolstrukturen;
- die anhaltend hohe Marktkonzentration und Marktmacht der eingesessenen EVU's;
- die Erhöhung von Steuern und Abgaben auf Energie;
- die geringe Wechselbereitschaft der Konsumenten;
- die durch die Politik forcierte, sowie von den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden nicht unterbundene horizontale und vertikale Marktintegration;
- der mangelnde grenzüberschreitende Wettbewerb aufgrund der Verzögerungen in der Realisierung eines integrierten europäischen Energiebinnenmarkts;
- die verzögerte und vielfach halbherzig umgesetzte Entbündelung von Netz und Energievertrieb;
- die bestehenden Interessenskonflikte aus der Mehrfachrolle von Bund und Ländern als Eigentümer, Gesetzgeber und Aufsichtsorgane;
- die kostspielige Organisationsstruktur der Stromübertragung (3 Regelzonen);
- die mangelnde Durchsetzungskraft der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden bei der Ausgestaltung, Umsetzung und Evaluierung der Wettbewerbsbelebungs Pakete Energie (Stichworte: Selbstevaluierung; kein Follow - up);
- die Lücken im Rechtsrahmen, die den gerichtsfesten Beweis des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung in der Praxis über Gebühr erschweren bzw. verunmöglichen;

Die Stellungnahme der WBK zu den Branchenuntersuchungen im Bereich der Energiewirtschaft ist auf der Homepage der BWB im Volltext veröffentlicht (= S. 8 ff. der Stellungnahme zu den Tätigkeitsberichten der BWB für 1.7.2006 - 30.6.2007 und 1.7.2007 – 31.12.2007).

<http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/319BA8E4-0E7B-4C60-9702-49770639F4BA/31957/StellinderWK200607.pdf>

Insbesondere die Preisentwicklung am Gasmarkt hat die WBK gegen Jahresende 2008 veranlasst, sich neuerlich vertieft mit dem Energiesektor zu befassen. Diese Untersuchungen sind zum Berichtszeitraum noch nicht abgeschlossen.

Gutachten der Wettbewerbskommission gemäß § 16 Abs. 1 Wettbewerbsgesetz

Ein besonderer Schwerpunkt in der Arbeit der WBK im Berichtszeitraum war die Erstellung eines Gutachtens der Wettbewerbskommission gemäß § 16 Abs. 1 Wettbewerbsgesetz an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit zur Thematik Wettbewerb und Inflationsentwicklung.

Die Wettbewerbskommission (WBK) wurde vom Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) mit Schreiben vom 12. Februar 2008 angesichts der aktuellen

Statistiken zum Verbraucherpreisindex beauftragt, die Ursachen für die jüngsten Preissteigerungen näher zu analysieren.

Im Auftrag wurde ersucht, dass die WBK in ihrem Gutachten folgende Fragen behandeln möge:

- Beruhen die Preissteigerungen auf wettbewerbswidrigem Verhalten oder auf anderen Gründen, wobei insbesondere auch auf eine Unterscheidung zwischen externen und „hausgemachten“ Faktoren einzugehen wäre.
- Mit welchen Maßnahmen könnte der Wettbewerb in den relevanten Bereichen intensiviert werden?
- Welche wettbewerbs- und kartellrechtlichen Schritte erscheinen allenfalls notwendig?

In Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeiten am Inflationsgutachten und insbesondere auch unter Berücksichtigung der geführten Branchengespräche gab die WBK folgende Empfehlungen:

„1. Die WBK erachtet folgende **Verbesserungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen** als vordringlich

- Die Ermittlungsbefugnisse der BWB sollen eine Stärkung in Richtung der Möglichkeiten der Europäischen Kommission und der Behörden anderer Staaten erfahren. Ebenso erfordert die Ressourcenausstattung der BWB besonderes Augenmerk.
- Die Definition der Marktbeherrschung ist zu überdenken. Ein Abstellen auf „eine bestimmte Ware oder Leistung“ für die Berechnung von Marktanteilen und die derzeitige Interpretation dieser gesetzlichen Bestimmung durch die Gerichte führen dazu, dass eine tatsächlich bestehende Marktbeherrschung z.B. von Anbietern eines breiten Sortiments in vertretbarer Zeit nicht – dem wahren wirtschaftlichen Gehalt entsprechend – dargestellt werden kann.
- Nach dem Beispiel der jüngsten Novelle des deutschen Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 29 GWB) sollte für den Energiebereich eine vergleichbare Regelung in der österreichischen Rechtsordnung geschaffen werden. Dabei werden auch die Erfahrungen der Umsetzung in Deutschland zu beachten sein.
- die Interessenskonflikte aufgrund der Mehrfachrolle von Bund und Ländern als Eigentümer der EVU's, Gesetzgeber und Aufsichtsorgane über die Entbündelung stellen eine Wettbewerbsbehinderung dar, die zu beseitigen wäre; entsprechende gesetzliche Rahmenbedingungen, die der internationalen Praxis von ordnungspolitischer "good governance" entsprechen, sollten ohne zeitlichen Verzug implementiert werden .

2. Die WBK erachtet den **Aufbau eines Wettbewerbsmonitorings** als notwendig.

Die WBK empfiehlt den Aufbau eines systematischen, transparenten, kontinuierlichen und ökonomisch fundierten Wettbewerbsmonitorings. Die Datenlage über die einzelnen Sektoren entlang der Wertschöpfungskette ist in Österreich stark verbesserungsbedürftig. Eckpunkte eines solchen

Wettbewerbsmonitorings könnten u. a. sein: Marktkonzentrationsgrade, Ländervergleiche und ökonometrische Marktstudien. Ein kontinuierliches Wettbewerbsmonitoring ist auch als Voraussetzung für eine effiziente Aufsicht gegen Marktmachtmissbrauch anzusehen.

Die WBK regt daher an, dass die BWB ehest möglich ein kontinuierliches Wettbewerbsmonitoring im Sinne der Empfehlungen im WIFO-Weißbuch "Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation" aufbaut. Eine institutionalisierte Mitwirkung der WBK an diesem Projekt in Art einer Begutachtungseinrichtung wäre sicher zu stellen.

3. Stärkung des Instrumentariums der Marktmacht-Missbrauchskontrolle für die BWB

Hinsichtlich des Tatbestands des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung hat die BWB den betreffenden Unternehmen erstens die marktbeherrschende Stellung und zweitens deren Missbrauch nachzuweisen. Aufgrund der mangelnden Informationsbereitschaft entlang der Wertschöpfungskette sind diese Tatbestandselemente von der BWB in der Praxis nur schwierig „gerichtsfest“ zu beweisen.

Die WBK empfiehlt daher gesetzliche Beweiserleichterungen sowohl hinsichtlich des Tatbestandes der Marktbeherrschung (z.B. durch gesetzliche, aber widerlegbare Vermutungsregelungen) als auch des Tatbestands des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung (z.B. Beweiserleichterung durch Anscheinsbeweis; Verwendung von plausiblen Auskünften von Beschwerdeführern als „best information available“). Gleichzeitig schlägt die WBK vor, zum Ausgleich der weiter gehenden Behördenrechte eine entsprechende richterliche Kontrolle des Behördenhandelns sicher zu stellen.

4. Wirtschaftsbericht der Bundesregierung und Wettbewerbssituation

Der österreichischen Wettbewerbspolitik mangelt es wesentlich an strategischen Zielsetzungen. Die Festsetzung der Ziele und Strategien für die österreichische Wettbewerbspolitik ist eine wichtige Aufgabe der Politik und sollte auch der Öffentlichkeit gegenüber dargestellt werden

Die WBK schlägt daher vor, dass im jährlich erscheinenden Wirtschaftsbericht der Bundesregierung vom BMWA die wettbewerbspolitischen Strategien in Österreich und darauf aufbauend die mittelfristigen Zielsetzungen der österreichischen Wettbewerbspolitik transparent gemacht werden.

5. Branchenuntersuchung der BWB über Ersuchen des BMWA

Der BMWA sollte die Möglichkeit erhalten, von der BWB Branchen - untersuchungen anfordern zu können. Dabei hat er auf die personellen Ressourcen der BWB Bedacht zu nehmen. Zur Wahrung der Unabhängigkeit der BWB kann die BWB eine angeforderte Branchenuntersuchung unter Angabe von Gründen ablehnen.

6. Prüfung der aktuellen Inflationssituation durch die BWB

Auf Grund der durch das WIFO - Modell (Baumgartner 2008a) aufgezeigten hohen Inlandskomponente bei den Preissteigerungen für leitungsgebundene Energie, Treibstoffe und im Lebensmittelbereich für Getreideerzeugnisse (Brot, Gebäck, Teigwaren), Milch, Käse, Eier sowie Öle und Fette erachtet es die WBK für dringend notwendig, dass die BWB als Ermittlungs- und Aufgriffsbehörde im Sinne des Gutachtensauftrages des BMWA der Frage, ob die Preissteigerungen auf wettbewerbswidrigem Verhalten beruhen, durch Einsatz des ihr zur Verfügung stehenden Instrumentariums unmittelbar nachgeht.

Die WBK empfiehlt der BWB, auch die seinerzeitige Branchenuntersuchung LEH zu vertiefen und dabei zu prüfen, inwieweit die bestehende Marktmachtkonzentration im Handel über den Zeitraum der letzten Jahre – und insbesondere des letzten Jahres - zu Spannenerhöhungen, die nicht mit der Kostenentwicklung begründbar sind, geführt hat.

7. Laufende Untersuchung der Mineralölwirtschaft durch die BWB

Die WBK empfiehlt der BWB, die laufende Branchen-Untersuchung „Mineralölwirtschaft“ rasch voranzutreiben. Besonders gilt es zu untersuchen, ob sich im Zusammenhang mit der Weitergabe von Preisänderungen an der sogenannten „Rotterdam Produktenbörse“ Mineralölunternehmen abstimmen. Intransparente internationale Preisgestaltungen (Produktenbörse Rotterdam) sollen klar aufgezeigt und die Europäische Kommission in geeigneter Form zum aktiven Handeln aufgefordert werden.

Die BWB sollte angesichts der Untersuchung des Wettbewerbs auf den Märkten für Diesel und Benzin durch das Bundeskartellamt in Deutschland den Informationsaustausch intensivieren und im Netzwerk der nationalen Wettbewerbsbehörden Verbündete für eine Zusammenarbeit (z.B. gemeinsames Vorgehen gegenüber der Europäischen Kommission, Informationsaustausch) suchen.

8. Vordringliche Erfordernisse im Energiebereich

Die WBK tritt dafür ein, dass Regulator und BWB ihre Aktivitäten in den Bereichen Strom und Gas verstärkt fortsetzen. Es geht um

- die Weiterentwicklung des sogenannten Wettbewerbsbelebungs pakets „Strom“,
- die Evaluierung des Wettbewerbsbelebungs pakets durch BWB und Regulator und nicht wie bisher über den Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs(VEÖ), wobei eine sinnvolle Einbindung der Verbraucher aller Ebenen in das Monitoringverfahren geboten ist,
- die Vereinbarung eines Wettbewerbsbelebungs pakets für den Bereich der Gaswirtschaft.

9. Verbesserung der Information

Für die WBK hat sich im Zuge der Arbeit am Inflationsgutachten der Eindruck verstärkt, dass die Information über Preisentwicklungen grundsätzlich verbesserungsfähig ist.

10. Regulatorische Rahmenbedingungen

Die WBK verweist darauf, dass regulatorische Maßnahmen, behördliche Vorschriften, Abgaben, Gebühren und Vorgaben durch Politik, Gesellschaft und Konsumenten in Österreich sowie Standards, die über die EU-Vorgaben hinaus gehen, die Rahmenbedingungen für Unternehmen in der Urproduktion, der Weiterverarbeitung und auch beim Lebensmitteleinzelhandel im Vergleich zu Mitbewerbern in der EU bestimmen und oft Kosten treibend wirken. Die dadurch entstehenden Konsequenzen für das Preisniveau in Österreich dürfen nicht außer Acht gelassen werden.

Erhöhte Aufmerksamkeit erfordert auch der Bereich der Vorleistungen der Urproduktion wie z.B. die außerordentliche Steigerung der Düngerpreise im letzten Jahr zeigt. Offenkundig wurde die Düngerpreissteigerung durch die von der Europäischen Gemeinschaft – ohne Widerstand Österreichs – vorgenommene Einführung von Antidumpingzöllen zumindest wesentlich erleichtert.“

Als Datenbasis für das Gutachten der WBK standen mehrere Untersuchungen zur Verfügung

- „Statistische Zerlegung produktspezifischer Inflationsraten in Österreich und der Eurozone“ WIFO (Baumgartner 2008a)
- Daten für internationale Vergleiche über alle Länder der Eurozone WIFO (Baumgartner 2008b)
- Daten über die Preisentwicklung entlang der Wertschöpfungskette (Vorleistungen - Produktion – Großhandel - Einzelhandel) einschließlich – soweit verfügbar – des Anteiles des Urproduktes am Verbraucherpreis WIFO (Baumgartner 2008c).
- Für die Themenkreise inlandsinduzierte Preissteigerungen, Anteil der öffentlichen Hand durch Steuern, Abgaben, Gebühren etc. an inlandsinduzierten Preissteigerungen und regionale Unterschiede bei den Preissteigerungen lag eine Untersuchung des IHS(IHS 2008)

Die Untersuchungen zeigten, dass das verfügbare Datenmaterial bestimmte Grenzen setzte. Der WBK lagen die Endberichte beider Institute Anfang Juni vor. In die Arbeiten einbezogen wurde auch die Studie der OeNB „Zur aktuellen Inflationsentwicklung in Österreich“

Die WBK hat in der Zeit von 21.April bis 2.Juli 2008 mit Vertretern der schwerpunktmäßig behandelten Branchen und Expertinnen und Experten rund 30 vertiefte Gespräche geführt. Leitlinie war dabei ein allen Gesprächspartnern vorgelegtes Fragenprogramm.

Das Gutachten wurde in der Sitzung der WBK am 14. Juli 2008 einhellig beschlossen.

Das Gutachten einschließlich der oben genannten Studien von WIFO und IHS sind auf der Homepage der BWB im Volltext veröffentlicht.

<http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/Archiv2008/inflga08.htm>

Empfehlungen für Schwerpunkte der Arbeit der BWB im Jahre 2009

Die Wettbewerbskommission hat in ihrer Sitzung am 28. September 2008 gemäß § 16 Abs.1 WettbG folgende **Empfehlungen für Schwerpunkte der Arbeit der BWB im Jahre 2009** beschlossen:

„Einleitend verweist die Wettbewerbskommission (WBK) auf den in ihrem Gutachten vom 14. Juli 2008 empfohlenen Aufbau eines systematischen, transparenten, kontinuierlichen und ökonomisch fundierten Wettbewerbsmonitorings, weil die Datenlage über die einzelnen Sektoren entlang der Wertschöpfungskette in Österreich stark verbesserungsbedürftig ist. Als Eckpunkte eines solchen Wettbewerbsmonitorings wurden u. a. Marktkonzentrationsgrade, Ländervergleiche und quantitative Marktstudien genannt und die Rolle eines kontinuierlichen Wettbewerbsmonitorings als Voraussetzung für eine effiziente Aufsicht gegen Marktmachtmissbrauch hervorgehoben. Die WBK regt daher neuerlich an, dass die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) ehest möglich ein kontinuierliches Wettbewerbsmonitoring aufbaut.

Die in den letzten Jahren von der BWB vorgelegten Branchenuntersuchungen im Bereich der leitungsgedunden Energie (Strom / Gas), die Untersuchung im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels sowie die derzeit in Arbeit befindliche Branchenuntersuchung im Bereich der Mineralölwirtschaft – die WBK ist in ihren bisherigen Schwerpunktempfehlungen für Untersuchungen aller dieser Bereiche eingetreten – haben wesentliche Erkenntnisse für die Beurteilung der Wettbewerbssituation gebracht. Angesichts der Bedeutung dieser Sektoren und der zwischenzeitlichen Entwicklungen weist die WBK jedoch darauf hin, dass alle diese Untersuchungen einer laufenden Aktualisierung und Ergänzung unterzogen werden sollen.

Die WBK erinnert auch an ihre Vorschläge in Richtung verstärkter Aktivitäten des Regulators und der BWB in den Bereichen Strom und Gas

- das sogenannte Wettbewerbsbelebungs paket „Strom“ ist konsequent umzusetzen und soll weiter entwickelt werden
- die Evaluierung des Wettbewerbsbelebungs pakets soll durch BWB und Regulator und nicht wie bisher über den Verband der Elektrizitätsunternehmen Österreichs(VEÖ) erfolgen, wobei eine sinnvolle Einbindung der Verbraucher aller Ebenen in das Monitoringverfahren geboten ist,
- für den Bereich der Gaswirtschaft sollten ehestens wirkungsvolle Maßnahmen zur Wettbewerbsbelebungs gesetzt und deren Realisierung einer objektiven Evaluierung unterzogen werden.

Die WBK hat in ihren bisherigen Empfehlungen für Schwerpunkte in der Arbeit der BWB immer wieder Themen aufgezeigt, deren Behandlung aus Überlegungen eines

funktionierenden Wettbewerbs unbestritten von allgemeinem Interesse ist. Sie anerkennt, dass die Bundeswettbewerbsbehörde auch im Sinne der Empfehlungen der WBK viel voran gebracht hat.

Die WBK erinnert daran, dass sie in ihren bisherigen Schwerpunktempfehlungen auch andere Bereiche, die einer vertieften Bearbeitung bedürfen, aufgezeigt hat. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Anregungen betreffend

- den Bereich des Kfz-Handels
- die Marktsituation und Regulierung im Pharmabereich, insbesondere im OTC - Bereich (Preis- und Spannenunterschiede im europäischen Markt)
- wettbewerbswidrige Klauseln der Reiseveranstalter (Bonusregelungen, Exklusivitätsverträge, Verbot von Ermäßigungen) anhand so genannter Agenturverträge
- die bestehenden gesetzlich bzw. europarechtlich nicht gedeckten Wettbewerbsbeschränkungen insbesondere hinsichtlich Marktzugang und Verhaltensregulierung bei den Freien Berufen und bestimmten Gewerben in Anlehnung an laufende Aktivitäten auf EU-Ebene
- eine Branchenuntersuchung im Medienbereich
- eine tiefer gehende Betrachtung der Märkte von Vorprodukten für die Bauwirtschaft - wie z.B. Dämmstoffe, Trockenausbauelemente etc.

Die WBK ist im laufenden Kontakt mit der BWB über die Aktivitäten der BWB in praktisch allen angesprochenen Bereichen informiert. Die WBK hält es nach wie vor für sinnvoll, die zahlreichen – durchaus auch von Erfolg begleiteten – Arbeiten an einer Vielzahl von Einzelfällen in diesen Bereichen in geeigneter Berichtsform zusammen zu stellen. Eine derartige Zusammenfassung würde Ansatzpunkte für spätere vertiefte Untersuchungen bieten und einen guten Einblick in die positiven Auswirkungen der Arbeit der BWB an wettbewerbspolitisch relevanten Einzelfällen geben. Aus der Arbeit am jüngsten Inflationsgutachten der WBK und insbesondere aus den dabei in den Branchengesprächen gewonnenen Erkenntnissen ergibt sich die nach wie vor gegebene Aktualität vertiefter Betrachtungen der genannten Bereiche.

Die WBK begrüßt den Fortgang der von ihr angeregten Untersuchung des Mineralölbereiches entlang der Wertschöpfungskette durch die BWB und die dabei gewonnenen Informationen. Sie erwartet eine zügige Fortsetzung dieser Arbeit und erinnert an ihre Empfehlung, besonderes Augenmerk auf die bisher nicht untersuchte Schnittstelle zwischen Raffinerieproduktionskosten und Großhandelspreisen (Raffineriemargen) zu legen. Die besondere Problematik der zu Unrecht so genannten Rotterdamer „Produktenbörse“ mit allen ihren negativen Folgeerscheinungen stellt jedenfalls innerhalb des Gemeinsamen Marktes auch eine besondere Aufgabenstellung für die Europäische Kommission dar.

Im Zuge der Arbeit am Inflationsgutachten ist die WBK auch auf einen Bereich aufmerksam geworden, der eine vertiefte Prüfung aus wettbewerbspolitischer Sicht erfordert. Im Bereich der Sachversicherung erscheinen die bestehenden Branchenpraktiken insbesondere hinsichtlich

- allfälliger unternehmensübergreifender Koordinierungen und

- zunehmend problematischer werdender Formen der Abwicklung im KFZ - Bereich einschließlich der Vorgangsweise bei der Ablöse von Wrack-Totalschäden

aufklärungsbedürftig.

Die WBK empfiehlt daher der BWB, im kommenden Jahr im Bereich „Sachversicherung“ einen Arbeitsschwerpunkt zu setzen.

Überdies zeigt die WBK einige weitere Themenbereiche auf, die in wettbewerblicher Sicht zumindest aufklärungsbedürftig erscheinen und nach Möglichkeit – allenfalls im Zusammenhang mit anderen jeweils einschlägigen Aktivitäten der BWB – bearbeitet werden sollten. Es handelt sich dabei um

- die Abwicklung des Ersatzteilgeschäftes bei Autos
- Wettbewerbsprobleme im Flugverkehr auf Kurz- und Mittelstrecken von/zu österreichischen Destinationen (Harmonisierung der Preisgestaltung, Grundtarife und Zuschläge, Entwicklung der Allianzen)
- die Praktiken von Verwertungsgesellschaften wie der AKM, die sich deutlich von der Vorgangsweise der Verwertungsgesellschaften anderer Mitgliedstaaten der EU unterscheiden
- die Gegebenheiten am österreichischen Düngemarkt, der von einem außerordentlichen Preisauftrieb (in den letzten beiden Jahren zwischen 90 und 280 Prozent) geprägt ist, wobei die aktuellen Lieferregelungen des bedeutendsten österreichischen Erzeugers die Preisauftriebstendenzen automatisch verstärken.

Die WBK übersieht nicht die Ressourcenprobleme der BWB, sie erachtet es aber als notwendig, alle jene Problembereiche aufzuzeigen, die für die WBK insbesondere auch in den letzten Monaten als Problemfelder offenkundig geworden sind. Die WBK unterstreicht jedenfalls ihre Position, wonach jährlich mindestens eine Branchenuntersuchung der BWB erfolgen soll.

Sie unterstreicht auch ihre Empfehlung in Richtung des Aufbaues eines Wettbewerbsmonitorings und bestärkt die BWB in ihrem Bemühen um eine Intensivierung der Information über die laufende Arbeit der Behörde.

Als Schwerpunktempfehlung für das Jahr 2009 regt die WBK an, die BWB möge eine Branchenuntersuchung im Bereich „Sachversicherungen und deren Branchenpraktiken“ vornehmen.“

Die Schwerpunktempfehlung ist auf der Homepage der BWB im Volltext veröffentlicht.

<http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/319BA8E4-0E7B-4C60-9702-49770639F4BA/33209/Schwerpunktempfehlung2009.pdf>

Zum Tätigkeitsbericht der BWB 1.1.2008 – 31.12. 2008

1. Der Tätigkeitsbericht der WBK gibt einen guten Überblick über die im Berichtsjahr 2008 zu prüfenden wettbewerbsrelevanten Sachverhalte und

beschreibt informativ 15 wesentliche Fusions-, Kartell- und Marktmachmissbrauchsfälle. Erfreulich ist, dass die BWB auf Anregung der WBK den Kraftstoffmarkt untersuchte und sich im Rahmen des Wettbewerbsbelebungspaketes „Strom“ für eine verbesserte Wettbewerbsentwicklung auf dem österreichischen Strommarkt einsetzte.

2. Die Darstellung der einzelnen Kartell- und Missbrauchsfälle zeigt deutlich, wie wichtig eine effiziente Wettbewerbskontrolle zur Aufrechterhaltung fairer Wettbewerbsregeln in Österreich ist. Von einem funktionierenden Wettbewerb profitieren Konsumentinnen und Konsumenten, Wirtschaft und Staat gleichermaßen. Es gab auch hohe Zuflüsse in das allgemeine Budget aus Geldbußen für Wettbewerbsverstöße (Gesamtsumme seit 2004 88,5 Mio €) und aus Zusammenschlussanmeldegebühren (2008: 366.000 €). Die WBK verweist darauf, dass die der BWB zur Verfügung stehenden Budgetmittel von rund 2,1 Mio. € einem internationalen Vergleich nicht standhalten. Der Stellenplan für die BWB im Rahmen des Doppelbudgets (2009/10) wurde nicht erhöht. Trotz aller in der gegenwärtigen Wirtschaftslage aufgrund der angespannten budgetären Situation der öffentlichen Haushalte notwendigen Sparmaßnahmen erachtet es die WBK für dringend notwendig, die für eine effiziente Wettbewerbskontrolle notwendigen Personalressourcen- und Budgetmittel zur Verfügung zu stellen.
3. In einem einheitlichen Europäischen Binnenmarkt ist es für Österreich wichtig, die Zusammenarbeit mit den Wettbewerbsbehörden innerhalb der Gemeinschaft zu stärken. In diesem Zusammenhang begrüßt die WBK daher das Engagement der BWB im Rahmen des „Marchfeld Competition Forums“. Dabei handelt es sich um ein auf Initiative der österreichischen BWB und der tschechischen Wettbewerbsbehörde gegründetes Forum mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen zentral- und osteuropäischen Wettbewerbsbehörden durch laufenden Meinungs- und Informationsaustausch zu fördern und zu stärken.
4. Die WBK empfiehlt, über die internationale Zusammenarbeit der BWB im Rahmen des Behördennetzwerkes und auf Ebene der Kommission – einschließlich des Geschehens auf deren Ebene - verstärkt zu berichten. Dies erscheint insbesondere deshalb geboten, weil Wettbewerbsfälle von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung auf Ebene der Kommission entschieden werden. Es wäre daher im Interesse der Öffentlichkeit, dass die BWB über ihre Tätigkeit auf europäischer Ebene verstärkt informiert.
5. Wettbewerbsbelebungspaket Strom: Im Tätigkeitsbericht der BWB wird unter anderem ein jährliches Monitoring über die Umsetzung und Einhaltung des Maßnahmenkatalogs zur Belebung des Wettbewerbs angeführt. Seit Abschluss der ersten Monitoring-Runde im Frühjahr 2007, die von der WBK wegen des Charakters der „Selbstevaluation“ nachhaltig kritisiert wurde, - wobei auch Mängel bei der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften festgestellt wurden - erfolgte bisher trotz der angekündigten jährlichen Evaluierung keine weitere derartige Untersuchung. Die BWB sollte gemeinsam mit der Regulierungsbehörde E-Control mit besonderem Nachdruck darauf hinwirken, dass die Selbstverpflichtungen der Branche eingehalten werden. Die WBK empfiehlt eine Evaluierung des Wettbewerbsbelebungspaketes „Strom“ im

Rahmen eines Auskunftsverlangens durch die BWB, wobei ein jährliches Monitoring des Wettbewerbsbelegungspakets – wie von der WBK mehrfach verlangt - nicht von der Elektrizitätsbranche selbst, sondern von der E-Control und der BWB unter Einbeziehung auch der Verbraucher durchgeführt werden sollte.

6. Untersuchung Kraftstoffmarkt: Die Untersuchung geht auf eine der Schwerpunkttempfehlungen der WBK zurück. Die BWB kommt in ihrem ersten Zwischenbericht zum Ergebnis, dass die Preisfestsetzung der Tankstellenpreise zeitlich asymmetrisch erfolgt. Platts-Notierungen werden bei Preissenkungen etwa zwei Tage später weitergegeben als bei Preisanhebungen. Die WBK erwartet diesbezüglich ehest möglich eine wettbewerbsrechtliche Beurteilung der festgestellten Untersuchungsergebnisse. Jedenfalls sollte der Kraftstoffmarkt einem laufenden Monitoring unterzogen werden.
7. Zu Wettbewerb und Inflationsentwicklung: Die Ausführungen der BWB zu diesem politisch sensiblen Thema lassen mehr Fragen offen, als sie beantworten. Es fehlt etwa ein Hinweis, dass die WBK hierzu ein ausführliches Gutachten mit Handlungsempfehlungen erstellt hat. Die WBK bemerkt in diesem Zusammenhang, dass eine Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen bisher nicht erkennbar ist. Wenngleich das Thema auf Grund der aktuellen Entwicklung derzeit nicht im Vordergrund steht, bleibt doch die Aufgabe der BWB bestehen, als Ermittlungs- und Aufgriffsbehörde zu prüfen, ob auffällige Preissteigerungen oder unterlassene mögliche Preissenkungen auf wettbewerbswidrigem Verhalten (Preisabsprachen, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) beruhen. Auf die Bedeutung von Branchenuntersuchungen wird in diesem Zusammenhang neuerlich hingewiesen.
8. Die WBK wurde als Beratungsgremium unter anderem auch für die BWB eingerichtet. Die WBK spricht sich deshalb dafür aus, dass der Zusammenarbeit zwischen WBK und BWB breiterer Raum in künftigen Tätigkeitsberichten der BWB eingeräumt wird.

Schlussbemerkung

Die WBK dankt der BWB für die Zusammenarbeit im Berichtszeitraum und betont ihr Interesse und ihre Bereitschaft, diese im Sinne einer effizienten Wettbewerbspolitik fortzusetzen und zu vertiefen.

Dr. Klaus Wejwoda e.h.
Vorsitzender der WBK