

19. September 2005

**Stellungnahme der Wettbewerbskommission
zum
Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde
für den Zeitraum 1.5.2004 -30.6.2005
gemäß § 2 Abs 3 WettbewerbsG**

Einleitende Bemerkung

Die Wettbewerbskommission (WBK) hat in ihren beiden bisherigen Stellungnahmen zu Tätigkeitsberichten der BWB ausgeführt, dass die Rahmenbedingungen für die Arbeit der WBK verbesserungsbedürftig sind und insbesondere auf damals bestehende Informations- und Kommunikationsdefizite hingewiesen.

Die WBK hält mit Befriedigung fest, dass es im nunmehrigen Berichtszeitraum gelungen ist, diesen Anliegen weitgehend zu entsprechen. Der Kontakt mit der BWB hat sich sehr positiv entwickelt, die Information durch die BWB wurde deutlich vertieft und in regelmäßigem Kontakt sichergestellt, dass die WBK jenen umfassenden Einblick in die laufende Arbeit der BWB erhält, der als Voraussetzung für eine effiziente Kommissionsarbeit notwendig ist. Auch die Veröffentlichung von Stellungnahmen der WBK auf der Homepage der BWB wird im Sinne der Publizität der Kommissionsarbeit ausdrücklich begrüßt.

Die WBK geht davon aus, dass die nun entwickelte Form der Zusammenarbeit mit der BWB eine Fortsetzung findet und unterstreicht ihre Bereitschaft zu konstruktiver Mitarbeit. Beide Einrichtungen ziehen aus diesem positiven Miteinander Vorteile. 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 hat die Kommission 25 Sitzungen abgehalten, in deren Verlauf die Stellungnahme zum vorjährigen Tätigkeitsbericht der BWB, die Empfehlungen für wettbewerbspolitische Schwerpunktsetzungen, die von der BWB vorgelegten Berichte zu Branchenuntersuchungen, eine Stellungnahme zum ersten Teilbericht der Energieuntersuchung und von einzelnen Kommissionsmitgliedern zur Sprache gebrachte Fusionsfälle beraten wurden. Auch wurden im Rahmen der Berichte über die laufende Tätigkeit der BWB entsprechende Meinungsäußerungen der WBK in Einzelfällen abgegeben.

Über Einladung des BMWA hat der Vorsitzende der WBK an den Jurysitzungen zur Vergabe des Auftrages der Studie „Marktabgrenzung“ mitgewirkt, die WBK eine

Stellungnahme zum Entwurf der Studie ausgearbeitet und mit drei Vertretern an einer folgenden Diskussion mit dem beauftragten Institut teilgenommen.

Die Wettbewerbskommission hat in ihrer Sitzung am 21. September 2004 gemäß § 16 Abs.1 WettbG folgende Empfehlungen für Schwerpunkte der Arbeit der BWB im Jahre 2005 beschlossen:

- Der Schwerpunkt der Empfehlungen wurde auf den Energiebereich gelegt. Dabei wurde die Untersuchung der Wettbewerbssituation und der Entwicklung der Marktverhältnisse in den Bereichen der leitungsgebundenen Energie vorgeschlagen.

Die WBK hat dazu ausgeführt:

Die Liberalisierungsbemühungen Österreichs haben in den Bereichen Strom und Gas bisher zu keinen gut funktionierenden Marktverhältnissen geführt. Es wird 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.

In die Untersuchung sollten auch bestehende Substitutionsmärkte (Mineralöl) einbezogen werden.

- Die WBK hat in früheren Empfehlungen auf die Problematik der Entwicklungen im Lebensmitteleinzelhandel und im Kfz-Handel hingewiesen.

Aktuelle Entwicklungen zeigen, dass die seinerzeit gegebenen Empfehlungen tatsächlich ernste Problembereiche betreffen, bei denen die Notwendigkeit sich damit zu befassen, auch in Zukunft fort besteht.

Die WBK regte daher an, die Untersuchungen im Bereich des Lebensmitteleinzelhandels und des Kfz-Handels weiter fortzusetzen, dies mit dem Ziel, zu möglichst verwertbaren Ergebnissen dieser Untersuchungen zu kommen.

- Der WBK erschienen darüber hinaus folgende Bereiche für intensivere Untersuchungen der BWB von besonderem Interesse:
 - Marktsituation im Pharmabereich (insbesondere bestehende Preis- und Spannenunterschiede im europäischen Markt)
 - Marktsituation bei Herstellung und Service von Aufzügen (Liften). In diesem Bereich dürfte es ein besonders ausgeprägtes Oligopol geben.

- Untersuchung von wettbewerbswidrigen Klauseln der Reiseveranstalter (Bonusregelungen, Exklusivitätsverträge, Verbot von Ermäßigungen) anhand so genannter Agenturverträge

In der Sitzung der WBK am 27.1.2005 wurde eine Stellungnahme zum 1. Zwischenbericht im Rahmen der allgemeinen Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft durch die BWB beschlossen. Diese Branchenuntersuchung wurde auch von der WBK angeregt. Die Studie wurde mit den Vertretern der BWB erörtert. Auch wurden eingehende Informationsgespräche mit dem Regulator geführt, für dessen Bereitschaft sich die WBK ausdrücklich bedankt.

Für die WBK ergaben sich folgende Bereiche und Hinweise, die besondere Aufmerksamkeit bzw. eine Weiterbefassung empfehlen lassen:

- Entbündelung („Unbundling“)

Während der Bund die entsprechenden Vorgaben des Gemeinschaftsrechtes rechtzeitig umgesetzt hat, sind die Bundesländer bei der Erlassung der Ausführungsgesetze durchwegs säumig. Für eine Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse ist die Trennung der Bereiche Erzeugung/Vertrieb und Netz dringend erforderlich.

Die Entbündelung von Infrastruktur (Stromnetz) und Erzeugung/Vertrieb stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Etablierung eines funktionierenden Wettbewerbs auf dem österreichischen Strommarkt dar. Ziel dieser Entbündelung ist der gleichberechtigte Netzzugang aller Stromanbieter zu kostenorientierten Preisen.

Das Stromnetz soll weiterhin der Regulierung durch die E-Control unterliegen, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu leistungsstarker und kostengünstiger Infrastruktur sicher zu stellen.

Die WBK empfiehlt, die Problematik, die sich aus der verspäteten Umsetzung des „Unbundling“ durch die Länder ergibt, verstärkt aufzuzeigen.

- Eigentumsverhältnisse

Das in Österreich verfassungsrechtlich abgesicherte öffentliche Mehrheitseigentum an den wichtigsten EVU's bietet einerseits Vorteile, wie z.B. eine leichtere Durchsetzbarkeit von Zielen der Politik, den Verbleib von Headquarter-Funktionen in Österreich, aber andererseits auch Nachteile, insbesondere in wettbewerblicher Hinsicht.

Betreffend Eigentümerstruktur und Entwicklung der Wettbewerbslage wird angeregt, die diesbezüglichen Entwicklungen in anderen Mitgliedstaaten der EU und deren jeweilige Auswirkungen laufend zu beobachten und interessante Lösungsansätze auf deren Eignung für die österreichischen Gegebenheiten zu prüfen.

- Markteintrittsbarrieren – Netztarife – Wechselverhalten

Neben der noch nicht umgesetzten Entbündelung von Netz und Vertrieb stellt die trotz mehrfachen Interventionen des Regulators gegenwärtig noch immer festzustellende Preisstruktur – hohe Netztarife, Steuern und Abgaben bei gleichzeitig vergleichsweise günstigen Preisen für die "reine" Energiekomponente" – eine besondere Markteintrittsbarriere für neue Anbieter dar. Unmittelbar am Markt zu beobachtende Konsequenz ist ein geringes Wechselverhalten der Kunden, da sich die Endverbraucher durch einen Lieferantenwechsel vergleichsweise wenig ersparen können. Da aufgrund dieser vergleichsweise geringen Ersparnis nicht genug Kunden den Lieferanten wechseln, kommen neu in den Markt eintretende Unternehmen kaum auf eine „kritische Masse“ von Kunden, die aber Voraussetzung für eine wirtschaftliche Marktbearbeitung ist. Diese Zusammenhänge halten selbst große internationale Energiekonzerne von einem Markteintritt in Österreich ab.

Wenngleich Erfahrungen zeigen, dass sich die Bereitschaft zum Wechsel der Versorger erst innerhalb einiger Jahre herausbildet, sind die Wechselraten in Österreich - ausgenommen bei Großkunden - eher bescheiden, auch sind Rückbewegungen fest zu stellen.

Es spricht viel dafür, dass die Strombezieher sich der jeweiligen Verpflichtungen von Netzbetreiber und Energielieferant nur unzureichend bewusst sind und diesbezüglich Aufklärungsbedarf besteht.

Obgleich die Entbündelung das Problem prohibitiver Netztarife zumindest mittelfristig entschärft wird, da eine Quersubventionierung von Energie durch das Netz dann nicht mehr möglich sein wird, erscheint der vom Regulator angekündigte Umstieg auf den aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvollen Regulationsansatz, die Netztarife langfristig Anreiz orientiert an die notwendigen Kosten heranzuführen, besonders begrüßenswert. Dabei ist auf die Aufrechterhaltung einer hohen Angebotsqualität zu achten.

Die WBK ist der Auffassung, dass bei der großen Anzahl von Netzbetreibern in Österreich (147 !) zumindest einheitliche Vorgaben für die Verrechnung bis hin zu einer interoperablen Software geschaffen werden sollten. Die WBK nimmt zur Kenntnis, dass für zwingende Vorgaben hiezu derzeit die gesetzliche Grundlage fehlt. Sie regt deren Schaffung an und verweist auf das Beispiel in GB, wo eine Datenbank eingerichtet wurde, die von den Netzbetreibern mit den erforderlichen Daten gespeist wird.

Die WBK empfiehlt neben der zügigen Umsetzung einer anreizorientierten Regulierung der Netztarife die Unternehmen der Energiewirtschaft auch einer laufenden Missbrauchsaufsicht und einem "Branchenwettbewerbs-Monitoring" zu unterziehen.

Die WBK hat empfohlen, angesichts der Schlüsselfunktion der Netztarife für die Wettbewerbssituation die Beobachtung der Entwicklungen in der EU konsequent fortzusetzen, positive Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten auf ihre Eignung für Österreich zu prüfen und allenfalls erforderliche gesetzliche Weiterentwicklungen anzustreben.

Die WBK empfahl weiters, die Information insbesondere über die Verpflichtungen der Netzbetreiber wesentlich zu verstärken und den EVU's diesbezügliche Verpflichtungen aufzuerlegen.

Die WBK ist bereit, an der Diskussion über ein Wettbewerbsbelebungsprogramm teilzunehmen.

- Pauschalangebote („All-inklusive – Verträge“)

Den Bestrebungen einzelner EVU's in Richtung des Angebotes von „All-inklusive-Verträgen“ sollte deshalb entschieden entgegen getreten werden, weil den Kunden dadurch Vorteile aus Senkungen der Netztarife entgehen und der darin enthaltene Energiepreis um die Senkungsrate der Netztarife automatisch erhöht wird.

Die WBK empfiehlt, zu untersuchen, welche EVU's derzeit derartige Vertragsformen anwenden, zu prüfen, ob Senkungen der Netztarife weiter gegeben werden sowie geeignete Maßnahmen zu setzen.

Aktivitäten der EVU's in anderen Bereichen der Ver- und Entsorgung sind angesichts der gegenwärtigen Wettbewerbsverhältnisse besonders zu beobachten.

- Strombörsen

Die WBK ist sich bewusst, dass Österreich hier Preisnehmer ist, weil die Preisbildung an Börsen in anderen Mitgliedstaaten der EU – und hier für Österreich insbesondere in Deutschland – erfolgt.

Freilich erscheint die Transparenz der dortigen Preisbildung des Hinterfragens wert und zumindest verbesserungswürdig. Insbesondere erscheint es problematisch, dass speziell bei „forward-Kontrakten“ in Ermangelung von Angeboten Umfragen als Basis für den Börsenpreis verwendet werden.

Es ist daher positiv zu bewerten, dass sich die EU-Kommission mit dieser Thematik befassen wird und auch neue rechtliche Vorgaben vorbereitet. In Österreich ist die Finanzmarktaufsicht für das Börsenwesen zuständig.

- Weitere Überlegungen

Die WBK erachtet es als angebracht, angesichts der Marktentwicklung der letzten Jahre die Beurteilung von Zusammenschlüssen der E-Wirtschaft in Österreich als konzentratives Gemeinschaftsunternehmen zu hinterfragen und zu prüfen, inwieweit nicht doch Vieles für eine Beurteilung als kooperatives Gemeinschaftsunternehmen spricht.

Die Erkenntnisse aus dem vorliegenden Teilbericht über den Strommarkt veranlassen daran zu erinnern, dass die WBK ähnliche Untersuchungen auch für den Gasmarkt angeregt hat.

Auch der zweite Teilbericht der gegenständlichen Untersuchung der BWB wurde eingehend erörtert und zum Anlass für – erstmals in dieser Form in der WBK durchgeführte – Informationsgespräche mit Vertretern der E-Wirtschaft genommen. Die WBK hat sich vorerst dafür entschieden, erst nach Vorliegen des Endberichtes eine weitere Stellungnahme vorzulegen.

Zum Tätigkeitsbericht der BWB 1.5.2004 – 30.6.2005

Die WBK vermerkt anerkennend, dass es gelungen ist, den Informationsgehalt des Berichtes weiter zu erhöhen; dies gilt insbesondere für die eingehende Darstellung von Fällen des Kartellbereiches, der Missbrauchskontrolle und der Zusammenschlüsse, die im Berichtszeitraum Gegenstand intensiver Arbeit der BWB waren.

Der Bericht enthält nicht nur eine breite Darstellung der Aktivitäten der BWB auch im internationalen Bereich, er enthält erstmals auch eine Darstellung der Rollenverteilung im österreichischen Wettbewerbsrecht, wie es im Vorjahr von der WBK angeregt wurde.

Die WBK würde es im Sinne einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit begrüßen, wenn der BWB die erforderlichen materiellen Voraussetzungen für die Gestaltung ihrer „Visitenkarte“ – und damit auch für die Präsentation der österreichischen Wettbewerbspolitik - zur Verfügung stehen.

Die Auflistung der behandelten Antragsfälle mit dem Hinweis auf den Stand des Verfahrens beziehungsweise die erfolgte Erledigung erhöht den Informationswert des Berichtes.

Auch gibt die umfassende Darstellung von Einzelthemen – gegliedert nach Sachbereichen – einen wertvollen Einblick in das Geschehen im Rahmen der Wettbewerbspolitik und in die Arbeit der BWB.

Die WBK empfiehlt, den eingeschlagenen Weg der intensiveren Berichterstattung der BWB fortzusetzen und im Sinne eines verbesserten Layouts auch Abschnittsgliederungen und ein Inhaltsverzeichnis im Bericht vorzusehen.

Auch wird angeregt, die sehr ambitioniert gestaltete Homepage der BWB nun zu modernisieren und neu zu strukturieren. Dies erscheint insbesondere mit den neuen Aufgaben für die BWB im Gefolge der Kartellrechtsnovellierung 2005 sinnvoll und notwendig.

Nach wie vor wäre zweifellos eine gemeinsame Publikation der Berichte der BWB, der WBK, des Bundeskartellanwalts sowie der Berichte des Kartellgerichtes und des Kartellobergerichtes wünschenswert.

Wettbewerbspolitisches Programm

Die WBK erinnert an ihre Anregung, dass die BWB Aussagen über wettbewerbspolitische Leitlinien in Sinnes eines Programms der BWB publizieren möge. Die auf der Homepage der BWB veröffentlichten „Standpunkte“ zu einzelnen Themenbereichen stellen zwar einen Ansatz in die von der WBK empfohlene Richtung dar, sie sollten aber im empfohlenen Sinn ausgebaut werden. In diesem Zusammenhang sei insbesondere auf Fragen im Zusammenhang mit der ab 1.1.2006 geltenden „Kronzeugenregelung“ hingewiesen.

Zur Personalsituation der BWB

Die WBK kann auf Grund der nunmehr engeren Zusammenarbeit mit der BWB und der nun bestehenden Informationssituation über die laufende Tätigkeit der BWB nur bestätigen, dass die Personalausstattung der BWB mehr als knapp ist. Die in den monatlichen Berichten der BWB ausgewiesenen Mitarbeiterzahlen zeigen eine nur geringfügige Verbesserung der Lage. Die WBK unterstützt daher die Bemerkungen im Bericht, die auf das Erfordernis einer quantitativen und qualitativen Verbesserung des Mitarbeiterstandes abzielen.

Die neuen auf die BWB zukommenden Aufgaben erfordern auch eine zusätzliche Personalausstattung. Die WBK tritt jedenfalls mit Nachdruck für eine solche personelle Ausstattung der BWB ein, die eine optimale Aufgabenerfüllung ermöglicht. Die WBK geht jedenfalls von einem in der Zukunft noch steigenden Arbeitsanfall für die BWB aus und fordert für dessen Bewältigung entsprechende Vorkehrungen.

In diesem Zusammenhang zeigt die WBK neuerlich auf, dass für die Arbeit der WBK eine entsprechende personelle und materielle Ausstattung wünschenswert ist, wenngleich die BWB im Rahmen ihrer bestehenden Möglichkeiten um eine entsprechende Unterstützung bemüht ist. Die WBK verweist auf die personelle Ausstattung der Monopolkommission in Deutschland.

Auskunftsverlangen der BWB

Dem Bericht über die Branchenuntersuchung Lebensmittelhandel sind die für die BWB bestehenden Probleme, von den betroffenen Unternehmen die notwendigen Auskünfte zu erhalten, zu entnehmen. Die Gesetzesnovellierungen haben hier keine Änderung der Rechtslage gebracht. Die WBK zeigt das Spannungsverhältnis auf, das in zeitlicher und sachlicher Hinsicht für eine wirksame Wettbewerbspolitik – insbesondere in Fällen von Untersuchungen allfälliger Missbräuche der Marktmacht – besteht, wenngleich sie anerkennt, dass schutzwürdige Interessen von Unternehmungen zur Geheimhaltung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bestehen. Die WBK betrachtet die derzeitige Situation aus der Sicht der Wettbewerbspolitik jedenfalls als unbefriedigend. Es erscheint in diesem Zusammenhang auch sinnvoll, vergleichbare ausländische Regelungen und ausländische Entscheidungspraktiken zu analysieren. Die WBK hält solche vergleichende Analysen darüber hinaus auch hinsichtlich der in Österreich bestehenden Kriterien für das Vorhandensein von Marktmacht für wünschenswert.

Branchenuntersuchung Lebensmitteleinzelhandel

Ungeachtet der bestehenden Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Branchenuntersuchung „Lebensmitteleinzelhandel“ unterstreicht die WBK ihre Position, dass eine Untersuchung für die größtes öffentliches Interesse besteht, jedenfalls nicht ohne Ergebnis abgebrochen werden soll.

Schlussbemerkung

Die WBK ist gerne der Einladung des BMWA gefolgt, an der Diskussion über die Studie „Marktabgrenzung“ teilzunehmen. Sie ist gerne bereit, dem BMWA im Sinne des gesetzlichen Auftrages ähnliche Gutachten und Stellungnahmen zur Verfügung zu stellen und erwartet diesbezügliche Einladungen.

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

Dr. Klaus Wejwoda e.h.
Vorsitzender der WBK