

Wettbewerbskommission

Wien, am 14.Juli 2008

**Gutachten
der Wettbewerbskommission
gemäß § 16 Abs. 1 Wettbewerbsgesetz
an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit**

1. Einleitung:

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. Nach dem Auftrag sollte das Gutachten jene Bereiche umfassen, die von besonderen Preissteigerungen betroffen sind, wie insbesondere Lebensmittel und Energie, wobei auch die verschiedenen Distributionsstufen und die regulatorischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen wären. Als Datenbasis wurde in der Folge der WBK eine erste Untersuchung des WIFO zur Verfügung gestellt, wobei der WBK die Möglichkeit eingeräumt wurde, ergänzende Fragestellungen für eine weitere Stufe der Untersuchungen einzubringen.

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?

Die WBK hält fest, dass sie vom Gesetz her als beratendes Organ eingerichtet ist und über keine Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse verfügt. Sie hat vielmehr Gutachten über allgemeine wettbewerbspolitische Fragestellungen zu erstatten. Sie wird aber in diesem Gutachten jene aus den Informationsgesprächen bekannt gewordenen Fakten aufzeigen, die eine vertiefte Behandlung durch die gesetzlich zuständigen Einrichtungen und Behörden erfordern.

Die Bedeutung der Wettbewerbspolitik in der Wirtschaftspolitik ist von zentraler Bedeutung, da sie direkt auf die Höhe der Preise und damit auf die Wohlfahrt wirkt (first-order-effects). Im Gegensatz dazu wirken andere Politikmaßnahmen überwiegend indirekt (second-order-effects).

Die Wettbewerbskommission hat sich umgehend mit der zur Verfügung gestellten Untersuchung des WIFO „Statistische Zerlegung produktspezifischer Inflationsraten in Österreich und der Eurozone“ (Baumgartner 2008a) befasst. Die WBK ist dabei zur Auffassung gekommen, dass für die Erarbeitung des Gutachtens eine tiefer gehende Untersuchung des vorhandenen Datenmaterials erforderlich ist.

Die WBK ersuchte daher das BMWA, dem WIFO einen Ergänzungsauftrag zu erteilen (Baumgartner 2008b und 2008c), der eine solche vertiefte Untersuchung für Produktgruppen mit überdurchschnittlichen Preissteigerungen und einer hohen Inlandskomponente umfasst. Es handelt sich dabei um folgende Produktgruppen:

- Energie
- Milch, Käse, Eier

- Brot und Getreideerzeugnisse
- Treibstoffe
- Pharmaerzeugnisse
- Baumaterial
- Wohnen

Es handelt sich hierbei auch um existenziell notwendige Güter, weshalb vor allem einkommensschwächere Bevölkerungsschichten von der aktuellen Teuerungswelle massiv finanziell belastet werden.

Die WBK wies darauf hin, dass sie für diese Produktgruppen Daten über die Preisentwicklung entlang der Wertschöpfungskette (Vorleistungen - Produktion – Großhandel - Einzelhandel) einschließlich – soweit verfügbar – des Anteiles des Urproduktes am Verbraucherpreis benötigt (Baumgartner 2008c). Für diese Produktgruppen sollten in einem weiteren Schritt auch Daten für internationale Vergleiche über alle Länder der Eurozone vom WIFO aufbereitet werden (Baumgartner 2008b).

Die WBK regte überdies an, für die genannten Produktgruppen auch die Beantwortung folgender Themenkreise durch eine weitere Untersuchung eines geeigneten Instituts zu beauftragen:

- Gibt es in den genannten Produktgruppen Erklärungen für die inlandsinduzierte Preissteigerung, welche sind es?
- Welcher Anteil der inlandsinduzierten Preissteigerungen entfällt auf die öffentliche Hand durch Steuern, Abgaben, Gebühren etc.
- Was bleibt bei diesen Produktgruppen als unerklärter Rest der inlandsinduzierten Preissteigerung von Bedeutung?
- Gibt es regionale Unterschiede bei den Preissteigerungen?

Mit dieser Untersuchung wurde vom BMWA das IHS beauftragt (IHS 2008).

Beide Folgeuntersuchungen 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 eine Vielzahl vertiefter Gespräche geführt. Leitlinie war dabei ein allen Gesprächspartnern vorgelegtes Fragenprogramm. Dabei ging es um persönliche Einschätzungen (z.B. wo werden Ursachen für die Preisentwicklung gesehen, was sind nach persönlicher Auffassung hausgemachte Faktoren, österreichische Entwicklung im Vergleich zur Entwicklung im europäischen Binnenmarkt), um die Darstellung der Marktstruktur, allfällige Marktzutrittsschranken, die Entwicklung seit Beitritt zur EU, die aktuelle Marktsituation (z.B. Preis- und Produktpolitik, allfällige Wettbewerbsbeschränkungen, besondere Aspekte im Käuferverhalten), um Produktivitätsentwicklung, Kostensituation in der längerfristigen Entwicklung, Preise in der längerfristigen Entwicklung und Gewinn-Niveau und Entwicklung – allenfalls auch im internationalen Vergleich.

Gesprächspartner der WBK waren in zeitlicher Abfolge:

- Mag. Alexandra Beisteiner Statistik Austria Projektleitung HVPI/VPI
- DI Franz Sinabell WIFO
- DI Adolf Marksteiner Vors Fachbeirat Milch und Milcherzeugnisse AMA
- Rene Aigner Milcherzeuger
- Mag Elisabeth Brugger-Brandau ÖAMTC
- DI Benjamin Guggenberger EzG Frischei
- Eduard Langer Bundesinnungsmeister der Müller
- Walter Huber Pegina Frischei Huber & Huber Gesellschaft m.b.H.
- Präsident ÖkR Franz Stefan Hautzinger Vors Fachbeirat Ackerkulturen AMA
- Dr. Elsa Stiglechner Stiglechner - Mineralöl
- DI Ernst Gauhs RWA
- Prof. Mag. Heinz Krammer ARGE Pharmazeutika
- Mag. Johann Költringer VÖM
- DDr. Karl Gollegger, GF Verbund Vertrieb

- Mag. Robert Schaumburger Spar Österreichische Warenhandels-AG
- Klaus Pollhammer und Mitarbeiter REWE Group Austria.
- Dr. Andreas Windischbauer Herba Chemosan Apotheker-AG
- Präsident Mag. pharm. Heinrich Burggasser Österr. Apothekerkammer
- SC Dr. Arnulf Komposch BMSK
- Univ,Prof. Dr. Karl Kollmann BAK
- KommR Heinz Hofmann Bundesinnungsmeister der Bäcker
- Helmut Wltavsky OMV
- GD Armin Burger Fa. Hofer
- Dr. Walpurga Köhler - Töglhofer OeNB
- VstVors. Mag Hans Strassl BP
- DI Peter Scherer Geschäftsstelle Bau - Techn. Betriebswirtschaft WKÖ
- Mag. Gottfried Rücklinger Fachverband der Immobilien- und Vermögenstreuhänder
- Mag. Franz Köppl BAK
- Präsident KommR Dr. Fritz Noszek, Haus und Grundbesitzerbund
- GD Dr. Othmar Ederer Versicherungsverband

sowie für die Institute WIFO und IHS

- Mag. Josef Baumgartner
- Dr. Ulrich Schuh
- Univ.Prof. Dr. Bernhard Felderer

2. Wettbewerbspolitische Schlussfolgerungen / Empfehlungen der Wettbewerbskommission

Die WBK verweist einleitend auf die - nach wie vor aktuellen - von ihr im Rahmen der Stellungnahme zum Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) 2006/2007 gemachten „Vorschläge zu einer Weiterentwicklung des Wettbewerbsrechts und seiner Durchsetzung“ sowie auf jene Empfehlungen, die in der Stellungnahme der WBK vom 17. März 2008 zu den Endberichten der BWB zu den „allgemeinen Untersuchungen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und der österreichischen Gaswirtschaft“ enthalten sind. Bei den Arbeiten am Inflationsgutachten wurde die WBK darin bestärkt, diese Überlegungen in ihrer Bedeutung für die Wettbewerbspolitik neuerlich aufzuzeigen.

Die Inflationsentwicklung in Österreich ist durch internationale und nationale Einflüsse geprägt, wobei internationale Trends, auf die Österreich keinen direkten Einfluss hat, jenen gegenüber stehen, die national bedingt sind. Die WBK hält auch fest, dass nicht nur Preiserhöhungen für das Ausmaß der inflationären Entwicklung Verursacher sind, auch mögliche, aber nicht vorgenommene Preissenkungen sind ein zu beachtender Faktor.

In Zusammenfassung der Ergebnisse der Arbeiten am nunmehrigen Inflationsgutachten und insbesondere auch unter Berücksichtigung der geführten Branchengespräche gibt 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 EVUs, 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 der Marktmissbrauchskontrolle 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 Branchenuntersuchungen 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 LEH 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.

3. Zusammengefasste Ergebnisse der Studien von WIFO, IHS und OeNB

a) Die Inflationsentwicklung in Österreich in der jüngsten Vergangenheit

Die Entwicklung der Inflation in den einzelnen Euroraum-Ländern weicht teilweise erheblich vom Euroraum-Durchschnitt ab. Bezogen auf die Jahresinflationsrate 2007 lagen die Niederlande, Finnland und Frankreich deutlich unter dem Euroraum-Durchschnitt von 2,1 %. Geringfügig darüber lagen hingegen Österreich und Deutschland, deutlich darüber Spanien, Griechenland und Slowenien (Fritzer et.al. 2008).

Im Dezember 2007 erreichte die Inflationsrate gemessen am HVPI in Österreich mit 3,5 % den höchsten monatlichen Wert seit Jänner 1993, auch die Jahresinflation lag im Jahr 2007 mit 2,2 % deutlich über dem Vorjahreswert von 1,7 %. Maßgeblich verantwortlich für den Inflationsanstieg waren insbesondere die Preisanstiege bei „Energie“ und „Nahrungsmittel“. Im Jänner 2008 hat sich die Inflationsdynamik kurzfristig leicht abgeschwächt, um in den folgenden Monaten wieder anzusteigen. Energie und Nahrungsmittel wirken in Österreich weiter Inflation treibend, wobei diesbezüglich die große Differenz zum Euroraum, wo die Inflationsbeiträge von Energie und Nahrungsmittel deutlich geringer ausfallen, bemerkenswert ist.

Obgleich die Entwicklung administrierter Preise (z.B. öffentliche Gebühren etc.) in Österreich zum Teil deutlich über der allgemeinen Inflationsrate liegt, tragen diese aufgrund ihres geringen Gewichts im HVPI nur zu einem sehr kleinen Teil zur Inflationsbeschleunigung bei (IHS 2008). In einigen VPI-Untergruppen - etwa den wohnungsbezogenen Dienstleistungen - spielen sie eine größere Rolle.

Die dynamisierte Inflationsentwicklung in Österreich (und dem Euroraum) ist sowohl auf externe Schocks in Bezug auf Rohstoffpreise wie auch auf interne Faktoren zurückzuführen. Angebots- als auch nachfrageseitige Ursachen (z.B. Dürren in wichtigen Getreide exportierenden Ländern, weltweiter Nachfrageanstieg auch durch verstärkte Produktion von Biotreibstoffen) sowie diese Trends verstärkende Spekulationen an den Warenterminbörsen haben dazu beigetragen.

Die Reaktion der Verbraucherpreise in den Mitgliedstaaten des Euroraums auf externe Schocks ist jedoch sowohl hinsichtlich Intensität als auch zeitlicher Abfolge sehr unterschiedlich (IHS 2008).

Für Österreich zeigt sich für viele Produkte eine verzögerte und gedämpfte Weitergabe internationaler Rohstoffpreise. Die zeitliche Weitergabe und deren Umfang unterscheiden sich zwischen den einzelnen Endverbrauchsprodukten jedoch wesentlich. Weltmarktpreise steigen und Konsumgüterpreise steigen in Abhängigkeit von der Nachfrageelastizität bzw. der Substituierbarkeit. Am eindeutigsten fallen die Zusammenhänge beim Rohölpreis aus. Er wird auf die österreichischen Importpreise ungebremst überwältigt und es tritt kurzfristig kein Substitutionseffekt ein. Der Grund hierfür liegt darin, dass bei Rohöl die kurzfristige Preiselastizität der Nachfrage sehr klein und deshalb der Spielraum für die Weitergabe von gestiegenen Rohstoffkosten sehr groß ist.

Die Preiselastizität der Nachfrage ist über den Konjunkturzyklus nicht konstant, sondern es zeigt sich, dass diese in länger anhaltenden Hochkonjunkturphasen, wie sie bis zuletzt beobachtet wurden, kleiner wird. Aus diesem Grund ist ein größerer Spielraum für die Überwälzung von Rohstoffkosten gegeben. In Zeiten schlechterer Konjunktur und steigender Rohstoffpreise werden die Preisaufläge der Unternehmen geringer, was diese dazu veranlasst, in Zeiten besserer Konjunktur die Preisaufläge wieder zu erhöhen, wenn die Marktsituation "es hergibt". Die verstärkte Kostenweitergabe an die Endverbraucher scheint daher nicht in einer schlagartigen Verschlechterung der Wettbewerbssituation auf den Märkten Ende 2007 zu liegen (IHS 2008).

Die kurzfristige Inflationsentwicklung ist ebenfalls nicht aus der Steigerung der Lohnstückkosten zu erklären, da diese bis zuletzt deutlich unter der Inflation lag. Langfristig gesehen besteht ein stärkerer Zusammenhang zwischen Entwicklung der Lohnstückkosten und der Inflation, obgleich die zurückhaltende Lohnpolitik der vergangenen Jahre die Inflation keineswegs erhöht hat.

b) Die Inflationsentwicklung ausgewählter Produktgruppen

Um den "hausgemachten" Inflationstreibern auf die Spur zu kommen, ist eine statistische Zerlegung der (monatlichen) Inflationsraten (nach Produktgruppen und Ländern) in zwei Komponenten durchgeführt worden (Baumgartner 2008a)

- eine gemeinsame, produktspezifische ("internationale") Komponente und
- eine länderspezifische Komponente für jedes Produkt in jedem Mitgliedstaat der Eurozone ("nationale" Komponente).

Die gemeinsame Komponente der Inflation in der Eurozone wird auf eine ähnliche gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die europäische Integration zurück geführt. Daneben bestehen Länder spezifische Komponenten der Inflation, die ihren Niederschlag in der produktspezifischen Preisdynamik finden (z.B. Wirkung der Weltmarktpreise für Rohöl auf die Preise für Mineralölprodukte). Darüber hinaus sind jedoch auch länderspezifische Effekte, die auf alle Gütergruppen innerhalb eines Landes wirken (z.B. durch die nationale Steuergesetzgebung oder eine von der Eurozone abweichende Konjunkturdynamik), die aber auch nur produktspezifisch sein können und damit lediglich auf bestimmte Produktgruppen in einem Land wirken (z. B. durch spezielle gesetzliche Auflagen) zu berücksichtigen (Baumgartner 2008a).

Während im Aggregat der überwiegende Teil der Inflationsentwicklung auf die internationale Komponente zurückzuführen ist¹, zeigt sich für einzelne Produktgruppen in Österreich eine ausgeprägte Heterogenität in der Inflationsentwicklung.

¹ Mit Ausnahme der ersten Monate des Jahres 2005 und der letzten Monate des Jahres 2007 war die länderspezifische Österreich-Komponente im Vergleich zum Inflationstrend der Eurozone Inflation dämpfend (Untersuchungszeitraum Jänner 2002 bis März 2008; vgl. Baumgartner 2008a).

Der Einfluss der länderspezifischen Komponente verläuft für alle Produktgruppen in Form einer "Wellenbewegung", d.h. in manchen Jahren (z.B. 2006) wirkt die Inlandskomponente Inflation dämpfend, in anderen Jahren (z.B. 2007) Inflation erhöhend.

Im internationalen Vergleich fällt auf, dass in EU-Staaten mit vergleichsweise strengem Wettbewerbsregime (z.B. Deutschland, Niederlande, Finnland) die nationale Inflationskomponente viel stärker entlastend als in Österreich wirkt (vgl. Baumgartner 2008 b), was als Indiz für einen nicht unbeträchtlichen Einfluss einer engagierten Wettbewerbsaufsicht auf das Preisniveau zu werten ist.

Für das Jahr 2007 weist rund die Hälfte der 61 untersuchten Produktgruppen in Österreich eine signifikante Inlandskomponente bei der Preissteigerung auf, während bei 40 % der untersuchten Produktgruppen eine Inflation dämpfende Inlandskomponente festzustellen ist. Nur bei einem Zehntel der Produktgruppen kann der Einfluss der "hausgemachten" Faktoren als gering angesehen werden.

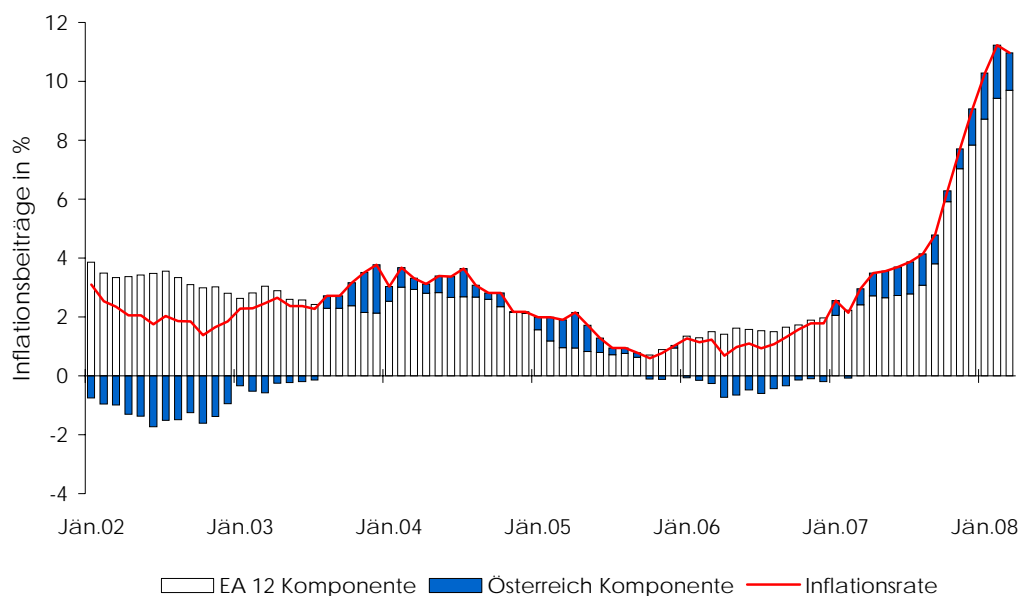
Ein besonders hoher Österreich spezifischer ("hausgemachter") Inflationsbeitrag wurde unter anderem bei folgenden 9 (von insgesamt 61) Produktgruppen identifiziert, die von der Wettbewerbskommission für eine vertiefte Untersuchung empfohlen wurden (vgl. Baumgartner 2008b und 2008c).

1. Brot und Getreideerzeugnisse (Abbildung 1)

Gemessen an den relativen Preisindizes von EUROSTAT waren im Jahr 2006 Brot und Getreideerzeugnisse in Österreich (nach Finnland) in der Eurozone am zweit teuersten und gegenüber dem Durchschnitt der Eurozone um 18% teurer.

Trotz des relativ höheren Preisniveaus im Jahr 2006 stiegen die Preise im Jahr 2007 stärker als in der Eurozone. Die Österreich spezifische Komponente (blaue Balken) betrug im Jahresdurchschnitt 0,8 Prozentpunkte (im Dezember 1,8 Prozentpunkte).

Abbildung 1: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Brot und Getreideerzeugnisse



Quelle: Baumgartner (2008b)

2. Milch, Käse, Eier (Abbildung 2)

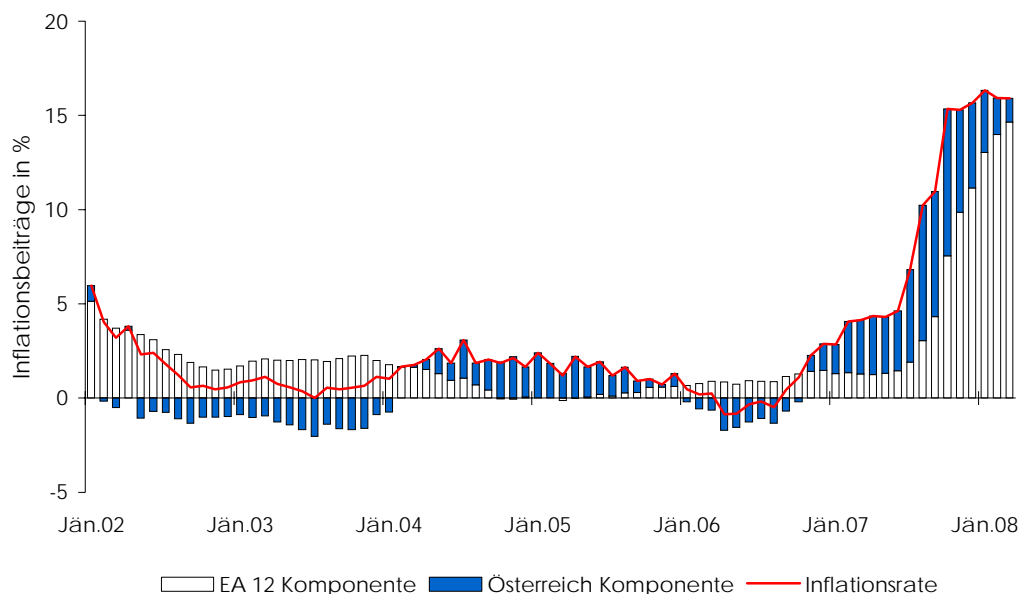
Gemessen am relativen Preisniveau war die Produktgruppe "Milch, Käse, Eier" in Österreich im Jahr 2006 innerhalb der Eurozone am viertbilligsten (hinter den Niederlanden, Deutschland und Spanien).

In dieser Produktgruppe betrug der Österreich spezifische Inflationsbeitrag (blaue Balken) im Jahr 2007 im Jahresdurchschnitt 4,5% und machte damit mehr als die Hälfte des gesamten Preisanstiegs (rote Linie) aus. Im Vergleich zu den Vorjahren war die länderspezifische Komponente 2007 deutlich größer.

Im Verlauf des Jahres 2007 hat der länderspezifische Beitrag zugenommen, durch die starke Zunahme der internationalen Komponente (weiße Balken) hat sich der

Anteil der Österreich spezifischen Komponente zum Jahresende hin aber verringert. Insgesamt betrachtet war der Preisauftrieb bei der Produktgruppe "Milch, Käse und Eier" deutlich über dem Inflationstrend der Eurozone.

Abbildung 2: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Milch, Käse, Eier



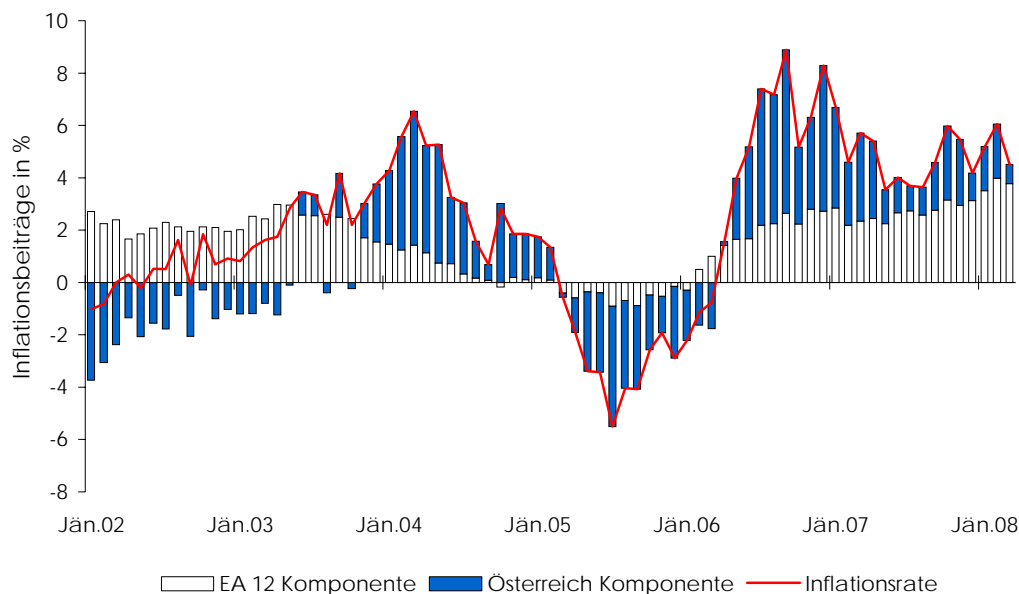
Quelle: Baumgartner (2008b)

3. Mineralwasser, Limonade und Saft (Abbildung 3)

Seit Anfang des Jahres 2006 weisen "Mineralwasser u. a." eine stark positive heimische Inflationskomponente (blaue Balken) auf, die teilweise deutlich stärker ausgeprägt ist als die internationale Komponente (weiße Balken). Im Durchschnitt kam in den Jahren 2006 und 2007 mehr als die Hälfte des Preisanstieges von der inländischen Komponente.

Zum Vergleich der Preisniveaus steht hier nur die 2-Steller Gruppe "Alkoholfreie Getränke" zur Verfügung. Diese Gruppe enthält neben den hier diskutierten Positionen (deren Anteil macht ca. 2/3 aus) noch Kaffee, Tee und Kakao. In der Produktgruppe "Alkoholfreie Getränke" rangiert Österreich 2006 im Mittelfeld der Eurozone.

Abbildung 3: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Mineralwasser, Limonade und Saft

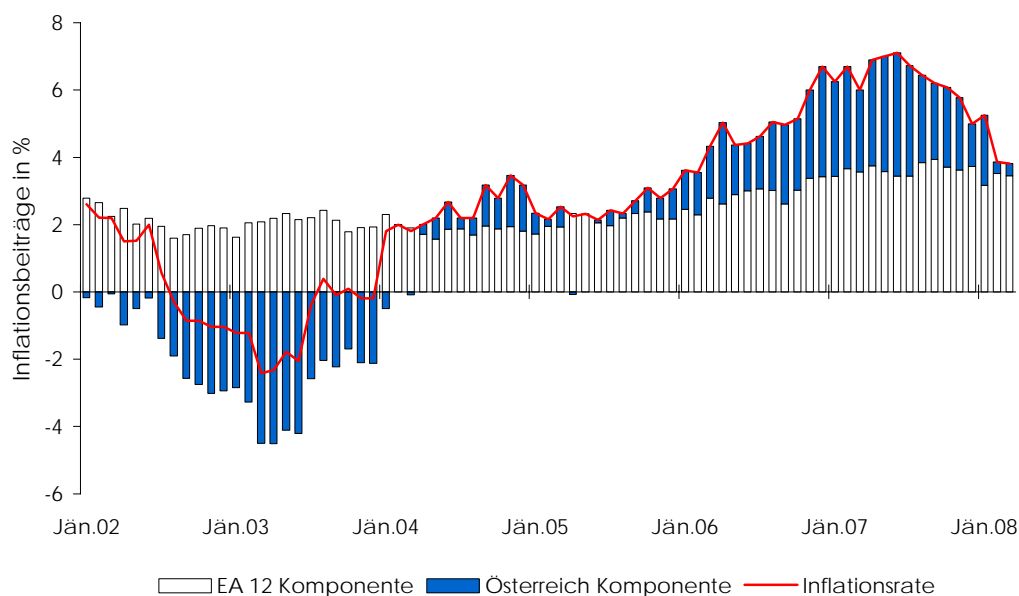


Quelle: Baumgartner (2008b)

4. Erzeugnisse für Instandhaltung und Reparatur der Wohnung (Abbildung 4)

Ab dem 2. Quartal 2005 wurde der Preisauftrieb bei "Baustoffen" zunehmend von der inländischen Komponente (blaue Balken) bestimmt.

Abbildung 4: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Erzeugnisse für die Instandhaltung und Reparatur der Wohnung



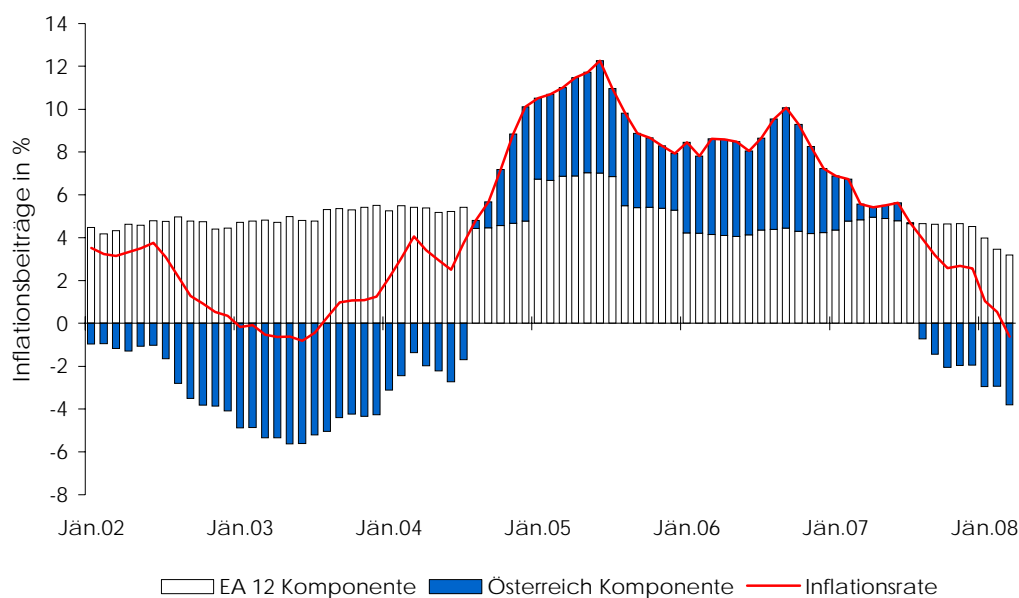
Quelle: Baumgartner (2008b)

Im Durchschnitt der Jahre 2006 und 2007 waren gut 40% der Inflationsentwicklung (rote Linie) auf die inländische Komponente zurückzuführen – das entspricht knapp zwei Prozentpunkten im Jahr 2006 und 2,7 Prozentpunkten im Jahr 2007. Die Inflationsrate in dieser Produktkategorie lag damit deutlich über dem europäischen Niveau.

5. Wasserversorgung und sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Wohnung (Abbildung 5)

Die Positionen in dieser Produktgruppe werden als nichthandelbare Güter klassifiziert und ein internationaler Wettbewerb ist nicht gegeben. Zudem werden die meisten dieser Leistungen auf kommunaler Ebene (i. e. von lokalen Monopolisten) bereitgestellt. Ein Vergleich der Preissteigerungen (rote Linie) mit den anderen Ländern der Eurozone (weiße Balken) zeigt, dass in Österreich seit dem 4. Quartal 2004 der Preisauftrieb deutlich stärker war. Ab der Jahresmitte 2007 war der Preisanstieg aber schwächer als der Anstieg der gemeinsamen Komponente der Inflation in der Eurozone ("underlying inflation").

Abbildung 5: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Wasserversorgung und sonstige Dienstleistungen

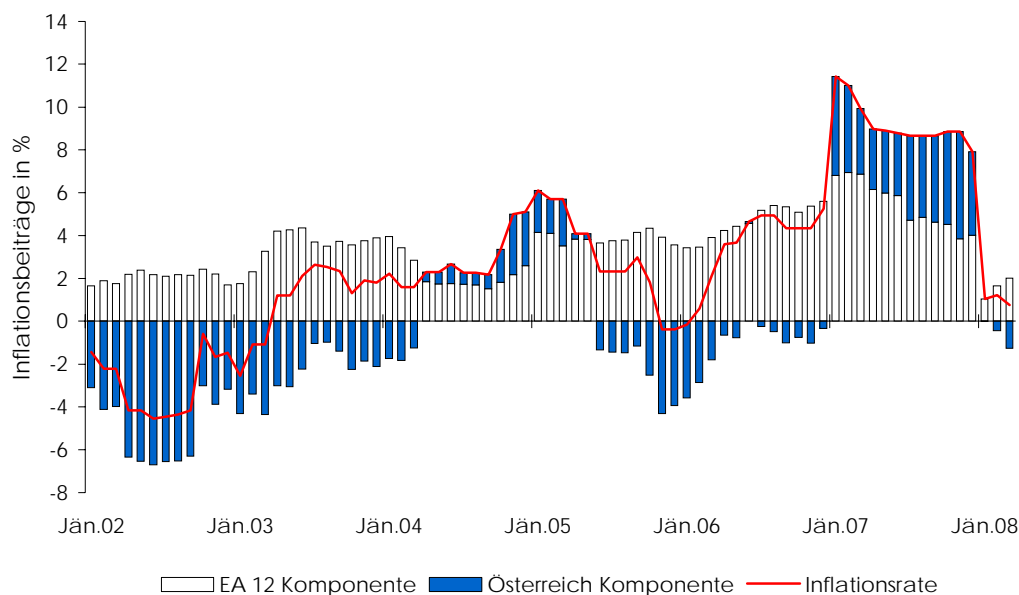


Quelle: Baumgartner (2008b)

6. Elektrizität (Abbildung 6)

Bei Strom waren die Preisanstiege (rote Linie) in den Jahren 2002 bis 2006 (mit der Ausnahme für das 4. Quartal 2004 und das 1. Quartal 2005) immer (2002 sehr deutlich) unter jenen der Eurozone (weiße Balken). Im Jahr 2007 hat sich dieses Bild markant verändert: die heimische Komponente (blaue Balken) wurde vom Inflationsdämpfer zum Inflationstreiber. Knapp vier Prozentpunkte lag dadurch die heimische Inflationsrate für die Produktgruppe "Elektrizität" über dem Inflationstrend im Euroraum.

Abbildung 6: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Elektrizität

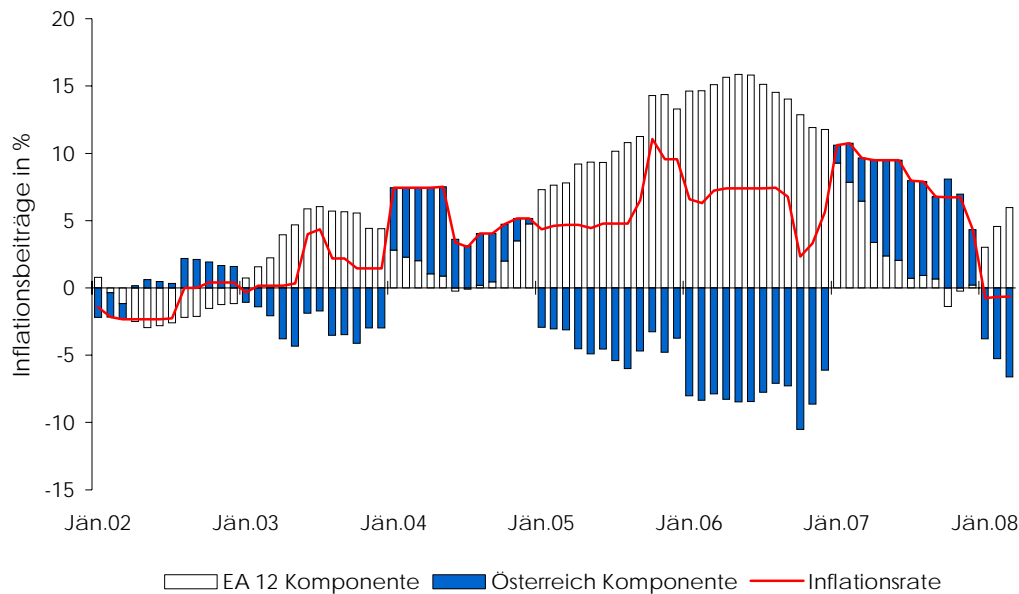


Quelle: Baumgartner (2008b)

7. Gas (Abbildung 7)

Bewirkte in den Jahren 2005 und 2006 die heimische Komponente (blaue Balken), dass die Preisanstiege bei Gas markant unter der Euroraumentwicklung (weiße Balken) lagen, so drehte sich mit Anfang 2007 das Bild; der inländische Beitrag wurde Inflation erhöhend und drückte den Preisauftrieb deutlich über den Trend in der Eurozone. Im Jahresdurchschnitt 2007 lagen die Preissteigerungen 5,5 Prozentpunkte über der "underlying inflation" der Eurozone. Auf die inländische Komponente entfielen damit 2/3 des Preisauftriebes.

Abbildung 7: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Gas

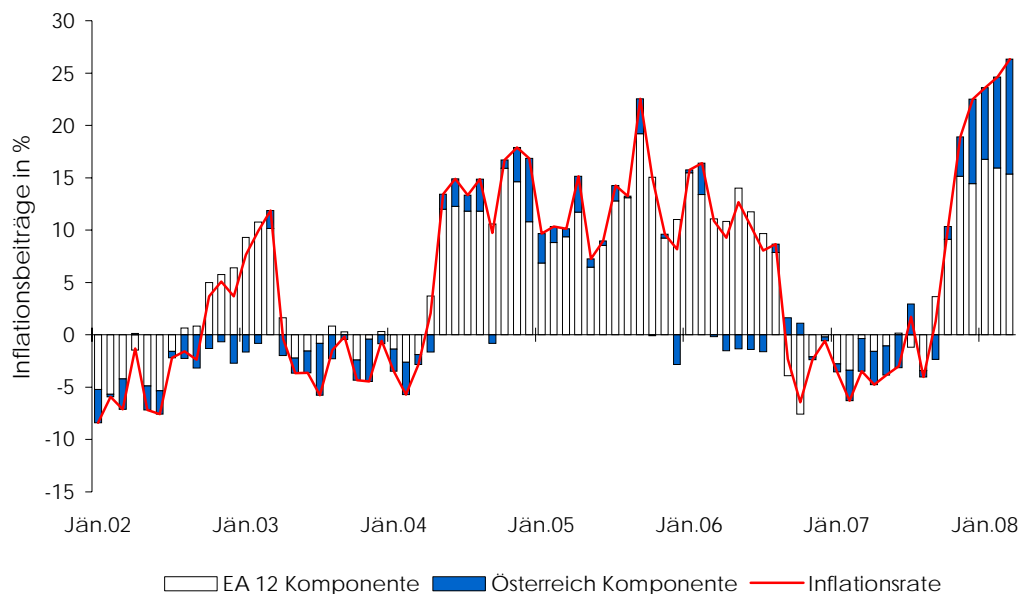


Quelle: Baumgartner (2008b)

8. Kraft- und Schmierstoffe (Abbildung 8)

Die Preissteigerungen bei dieser Position lagen im Untersuchungszeitraum überwiegend in Bereich der "underlying inflation" der Eurozone. Im Durchschnitt des Jahres 2007 betrug die Österreich spezifische Komponente - 0,4 Prozentpunkte (blaue Balken). Im Dezember 2007 ist die Inlandskomponente mit + 8,8 Prozentpunkten aber auf den höchsten Wert im Untersuchungszeitraum angestiegen. Auch für diese Produktgruppe steht ein relativer Preisindex lediglich für die 2-Steller Gruppe "Verkehr" zur Verfügung. Nach Finnland, den Niederlanden und Irland belegt Österreich im Jahr 2006 die Position des vierteuersten Landes und die Preise sind um 9% höher als in der Eurozone. Der Anteil der Kraft- und Schmierstoffe im 2-Steller "Verkehr" beträgt 26%. Daneben gehen noch die Anschaffung, Reparatur von und das Zubehör für Kraftfahrzeuge, sowie Verkehrsdienstleistungen (öffentlicher Verkehr, Taxitarife, Flugtickets) in die Berechnung ein.

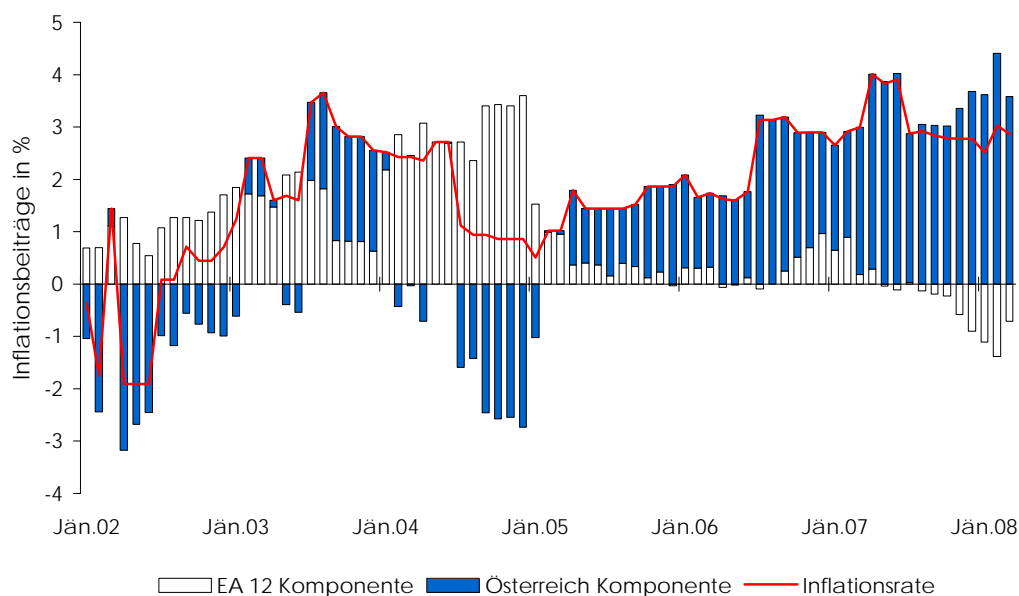
Abbildung 8: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Kraft- und Schmierstoffe



Quelle: Baumgartner (2008b)

9. Pharmazeutische Erzeugnisse (Abbildung 9)

Abbildung 9: Komponenten der Inflationsentwicklung auf Produktebene in Österreich Pharmazeutische Erzeugnisse



Quelle: Baumgartner (2008b)

Seit dem 2. Quartal 2005 zeigt sich bei der Position "Pharmazeutische Erzeugnisse" eine sehr ausgeprägte länderspezifische Komponente, und beinahe der gesamte Preisauftrieb ist auf die heimische Komponente zurückzuführen. Gegenüber der

Euroraumkomponente ist der inländische Inflationsbeitrag 2007 um drei Prozentpunkte höher.

Relative Preisindizes stehen hier nur für den 2-Steller "Gesundheitspflege" zur Verfügung. Hier liegt Österreich im Mittelfeld und etwa 2% über dem durchschnittlichen Preisniveau der Eurozone. Pharmazeutische Erzeugnisse (ohne verschreibungsfähige Arzneimittel) haben in dieser Gruppe einen Anteil von ca. 33%. Die restlichen 2/3 entfallen auf die Positionen ambulante und stationäre medizinische (Krankenhaus)Dienstleistungen.

c) Preistransmission entlang der Wertschöpfungskette

Eine darüber hinaus gehende ökonometrische Untersuchung des Preistransmissionsprozesses entlang der Wertschöpfungskette (d.h. von den Weltmarktpreisen über die österreichischen Erzeuger- und Großhandelspreise auf die inländischen Verbraucherpreise) für ausgewählte Nahrungsmittel (Getreide- und Milchprodukte) sowie Mineralölprodukte (Benzin, Diesel, Heizöl) zeigt auf der Erzeugerebene bei Getreide gegenüber der Entwicklung der Weltmarktpreise in Österreich im Jahr 2007 auffällige Preissteigerungen. Für Getreide und für Diesel sind auch auf Großhandelsebene auffällige Preiserhöhungen sichtbar. Für alle 12 untersuchten Produktgruppen zeigt sich auf der Verbraucherebene im Jahr 2007 ein auffälliger Preisauftrieb (Baumgartner 2008c).

Die ökonometrische Untersuchung des Preistransmissionsprozesses entlang der Wertschöpfungskette erfordert, dass für die jeweils betrachtete Produktgruppe Weltmarktpreise (Weltmarktpreisindex (IPI)), die Erzeugerpreise (Erzeugerpreisindex (EPI)) und die Großhandelspreise (Großhandelspreisindex (GPI)) in einer ähnlichen Abgrenzung wie die Definition der Produktgruppen gemäß der Classification of Individual Consumption Purpose (COICOP), die dem Verbraucherpreisindex (VPI) zugrunde liegt, vorliegen. Diese Voraussetzungen sind in der Praxis aufgrund der heterogenen Datenlage aber nur unzureichend erfüllt, weshalb die Untersuchung substantiellen Einschränkungen (z.B. Deckungsgleichheit der Klassifikationen,

Strukturbrüche, geringe Variation, Datenlücken etc.) unterworfen ist (Vgl. Baumgartner 2008c). Die Aussagekraft der Untersuchung des Preistransmissionsprozesses entlang der Wertschöpfungskette ist deshalb stark eingeschränkt und kann nur Indizien ("soft evidence") liefern. "Harte" wettbewerbspolitische Schlussfolgerungen daraus zu ziehen, ist seriös nicht möglich.

d) Durch makroökonomische Faktoren nicht erklärter Inflationsanteil

Makroökonomische Faktoren (z.B. konjunkturelle Entwicklung, Rohölpreis, Lohnstückkosten) können ebenfalls nicht die gesamte Inflationsentwicklung erklären. Vergleicht man z.B. im 4. Quartal 2007 die tatsächliche Inflation (3,1 Prozentpunkte) mit der vom IHS - Modell prognostizierten (2,0 Prozentpunkte), so verbleibt für Österreich ein vom Modell unerklärter Rest von mehr als einem Drittel der Gesamtinflation (1,1 Prozentpunkte). Für die hohe Inflation sind daher noch andere Faktoren maßgebend (IHS 2008). Mögliche Erklärungen könnten sein, dass die anhaltend hohen Rohstoffpreissteigerungen erst in einer anhaltend langen Hochkonjunkturphase weitergegeben wurden sowie eine Verschlechterung in den Wettbewerbsbedingungen, die für Preiserhöhungen genutzt wurden.

Verfügbarkeit der verwendeten Studien

Die Studien des WIFO und des IHS sind auf der Homepage www.bwb.gv.at unter dem Link „Wettbewerbskommission“ einzusehen.

Die erwähnte Studie der OeNB Fritzer F., Gnan, E., Köhler-Töglhofer, W. Rumler, F., Stiglbauer, A., (2008), „Zur aktuellen Inflationsentwicklung in Österreich“, Geldpolitik & Wirtschaft Q1/08, S.21-50, ist verfügbar auf http://www.oenb.at/de/img/gewi_2008_1_fritzer_tcm14-83437.pdf.

4. Preisanstieg in Österreich – Analyse der WBK

a) Energie

Die WBK hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Liberalisierungsbemühungen Österreichs in den Bereichen Strom und Gas bisher zu keinen gut funktionierenden Marktverhältnissen geführt haben (Vgl. Stellungnahme der Wettbewerbskommission vom 17.3.2008 zu den Endberichten der Bundeswettbewerbsbehörde zu den allgemeinen Untersuchungen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und der österreichischen Gaswirtschaft).

Von der Liberalisierung unangetastet blieb die starke Marktposition der EVUs der Länder und größeren Stadtwerke, die sich - durch Verfassungsgesetz abgesichert - mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden und nur begrenzte Bereitschaft zeigen, sich gegenseitig zu konkurrenzieren. Aufgrund der (teilweise) sehr günstigen Stromerzeugung aus abbeschriebenen Wasserkraftwerken konnten die EVUs ihre Gewinne und damit die Dividenden auch an die öffentliche Hand sehr stark ausweiten, während die Verbraucher mit stark gestiegenen Energiekosten konfrontiert sind.

Die bisher erfolgte Marktöffnung ohne Aufbrechung regionaler Monopolstrukturen bei gleichzeitiger, durch die Politik forcierter, von den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden nicht unterbundener horizontaler und vertikaler Marktintegration, ist nicht geeignet, nachhaltigen Wettbewerb auf den österreichischen Energiemärkten sicherzustellen. Da der integrierte europäische Energiebinnenmarkt nicht in absehbarer Zeit realisierbar erscheint (vgl. SEC(2006) 1724 vom 10.1.2007), sind nationale Initiativen zur Belebung des Wettbewerbs dringend geboten. Dies umso mehr, als die dringend benötigten Wettbewerbsimpulse

mangels grenzüberschreitenden Wettbewerbs von ausländischen Anbietern in naher Zukunft nicht zu erwarten sind.

Aus Sicht der WBK ist deshalb die Schaffung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes mit funktionierendem Wettbewerb mit Nachdruck voranzutreiben; der "Öffnung der Grenzen" für internationale Anbieter kommt größte Bedeutung hinsichtlich der Wettbewerbsbelebung zu, da innerhalb Österreichs aufgrund der unangetasteten 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 jedoch die österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden gefordert, die marktbeherrschenden Energieunternehmen einer effektiven Missbrauchsaufsicht zu unterziehen. Die bisherigen diesbezüglichen Aktivitäten, wie z.B. das sowohl hinsichtlich Ausgestaltung und Implementierung als auch fehlendes effektives Monitoring unzureichende Wettbewerbsbelebungspaket "Strom" sind aus Sicht der WBK jedenfalls nicht geeignet, funktionierenden Wettbewerb sicherzustellen.

Die EVUs rechtfertigen höhere Preissteigerungen mit der internationalen Preisentwicklung (einschließlich sogenannten Strombörsen), sind aber de facto vom Wettbewerb abgeschottet.

Die WBK hat wiederholt darauf hingewiesen, dass eine verschärfte Vorgehensweise unter Ausschöpfung aller kartellrechtlichen Instrumente gegen die „wettbewerbsresistenten“ EVUs notwendig ist. Durch die Ergebnisse der Branchengespräche wurde die Richtigkeit dieser Position nachdrücklich bestätigt. Die in der Praxis bedeutsamsten Marktzutrittsschranken betreffen die nicht effektive Trennung von Netz- und Wettbewerbsgeschäft, insbesondere Verteilnetzbereich (Unbundling) und eine unzureichende Markttransparenz, die sich besonders beim Wechsel- und Abrechnungsprozess in nach wie vor bestehenden substantiellen

Wettbewerbsbeschränkungen - zum Teil als subtile, erst bei näherer Untersuchung hervortretende 'Schikanen' – äußert.

Zum Wechselprozess:

- Vollmachten müssen in elektronischer Form an die Netzbetreiber verschickt werden, demgegenüber werden in Deutschland keine Vollmachten für den Wechsel benötigt. Die Netzbetreiber können Stichproben machen und diese sind vom neuen Lieferanten zur Verfügung zu stellen
- Es kommt in der Praxis immer wieder vor, dass die Echtheit von Unterschriften auf der Vollmacht ohne erkennbaren Grund angezweifelt wird, was die Bearbeitung von Anträgen weiter verzögert
- Die Kündigungsfristen der jeweiligen Lieferanten entsprechen nicht den Wechselfristen. Somit wird mit einem Wechsel innerhalb eines Monats geworben, tatsächlich dauert ein Wechsel jedoch zwischen 1 bis 3 Monate
- Informationen über abgelehnte Kundenwechsel sind nicht aussagekräftig (z.B. „Kunde konnte nicht identifiziert werden“ – bedeutet dies nun, dass die wechselrelevanten Daten falsch sind oder dass es den Kunden nicht gibt?).

Zum Abrechnungsprozess:

- Das Projekt VEÖ-XML ermöglicht zwar den elektronischen Austausch von Netzsrechnungen. Da jedoch mit jedem Netzbetreiber ein eigener Datenübermittlungsvertrag abgeschlossen werden muss, wird Ausnahmeregelungen „Tür und Tor“ geöffnet und die Umsetzung und Vereinheitlichung des Prozesses für Lieferanten unnötig erschwert
- Gesetzlich werden Rechnungen nach § 45c EIWOG von der e-control eingefordert, obwohl selbst (größere) Netzbetreiber in Missachtung der gesetzlichen Vorgaben nicht alle vorgeschriebenen Informationen auf ihren Rechnungen ausdrucken
- Generell gilt: Österreich weit gibt es viele verschiedene Rechnungs- und Abrechnungsmodalitäten (Verbrauchsabgaben, verschiedene Abrechnungssysteme und -logiken). Ein alternativer Lieferant müsste daher sämtliche Rechnungs- und Abrechnungsmodalitäten aller anderen (!) Marktteilnehmer abbilden.

Diese teilweise sehr subtilen Marktbehinderungen der „local player“ und/oder Netzbetreiber werden durch diese ineffizienten Prozesse, die mit unnötigem arbeitsintensiven Mehraufwand für alternative Lieferanten verbunden sind, ermöglicht.

Die WBK ist der Ansicht, dass langfristig der Wettbewerb auf dem Energiemarkt nur funktionieren kann, wenn alle Lieferanten verfahrensmäßig gleichbehandelt werden. Der Automatisierung, Standardisierung und Zentralisierung der Wechsel- und Abrechnungsprozesse kommt deshalb essentielle Bedeutung zu. Sie sollte ohne zeitlichen Verzug von der Energiebranche in Angriff genommen werden.

Dieser Standardisierungsprozess bedarf der begleitenden Steuerung und der strengen Überwachung der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden, um ein Wettbewerbsförderndes und diskriminierungsfreies System zu realisieren.

Insbesondere empfiehlt die WBK:

- die Anpassung des österreichischen Wechselprozesses an den unbürokratischen deutschen Wechselprozess:

In Deutschland werden keine Vollmachten für den Wechsel benötigt. Die Netzbetreiber können Stichproben machen und diese sind vom neuen Lieferanten zur Verfügung zu stellen. Der Kunde kann seine Daten online angeben und die Vollmacht zu einem späteren Zeitpunkt nach schicken. Die Kündigung wird ebenfalls selbst vom Kunden beim Altlieferanten vorgenommen. Der Altlieferant schickt eine Abmeldung an den Netzbetreiber, der neue Lieferant eine Anmeldung zum gleichen Stichtag. Der Netzbetreiber erhält somit eine Ab- und Anmeldung und teilt den Kunden dem neuen Lieferanten zu. Von dem Wechselwillen des Kunden kann durch die Ab- und Anmeldung ausgegangen werden und Vollmachten werden somit nur als Stichprobe verlangt.

- die Implementierung einer Zählpunktdatenbank:

Der Datenabfrageprozess kann über die Zählpunktdatenbank direkt vom Lieferanten vorgenommen werden. Es werden nur noch korrekte Daten

eingereicht. Der Klärungsaufwand beim Netzbetreiber und beim Lieferanten sinkt, wodurch die Kundenzufriedenheit über einen reibungslosen Wechsel steigt.

- eine gesetzliche Regelung für einheitliche (kurze) Kündigungsfristen

Für die Inflationsentwicklung wirken sowohl der Bereich der leitungsgebundenen Energie als auch die Preisentwicklung auf dem Treibstoffsektor sehr maßgebend. Über die volle Wertschöpfungskette – von den Vorleistungen über die Rohstoffproduktion und die folgenden Verarbeitungsstufen bis hin zur Distribution stellen die Energiekosten einen wesentlichen Faktor dar, dessen Steigerungen auf jeder Stufe bis hin zum Verbraucher Preis treibend wirken. In den Kostenerhöhungen aller Wertschöpfungsstufen und letztlich damit auch in den jeweiligen Preisentwicklungen stellen die Energiekosten einen bestimmenden Faktor dar. Überdies führen Änderungen des Rohölpreises mit einem zeitlichen Verzögerungsfaktor zu einer Änderung der Erdgaspreise.

Der BWB wird weiterhin empfohlen, bis zur endgültigen Realisierung des europäischen Energiebinnenmarkts bei weiteren nationalen brancheninternen (vertikalen und horizontalen) Zusammenschlüssen von entsprechender Bedeutung vertieft zu prüfen bzw. einen Prüfungsantrag an das Kartellgericht zu stellen.

b) Treibstoffe

1. Marktstruktur und Gewinnsituation der Mineralölunternehmen

Sowohl in Österreich als auch international sind auf dem Treibstoffmarkt vor allem vertikal integrierte Unternehmen tätig, die von der Exploration, über die Raffinerie, im Großhandel und im Einzelhandel (Tankstellen) auf der gesamten Wertschöpfungskette tätig sind und damit auch auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette Gewinne erwirtschaften können.

Der österreichische Treibstoffmarkt wird von einem Oligopol von vertikal integrierten Mineralölunternehmen beherrscht. Dominiert wird das Marktgeschehen vom

Marktführer OMV und den in Österreich tätigen Tochtergesellschaften von multinationalen Konzernen (BP, Shell, Esso, Agip und Conoco/Jet). Die genannten Unternehmen verfügen über einen Marktanteil von 85%, den Rest teilen sich freie Tankstellen.

Die massiven Preissteigerungen bei Treibstoffen bescheren den Mineralölunternehmen weltweit laufend Rekordgewinne. Auch die OMV verzeichnet dem internationalen Trend folgend für das Jahr 2007 das fünfte Mal in Folge einen Rekordgewinn zuletzt sogar von 1,6 Mrd. €. Im ersten Quartal 2008 stieg der Gewinn von OMV abermals um 35% gegenüber dem Vorjahr.

Nach Angaben der Mineralölwirtschaft und auch der Autofahrerklubs richtet sich die Preisbildung bei Mineralölprodukten nicht nach den tatsächlichen Produktionskosten, sondern nach den auf dem Rotterdamer „Produktenmarkt“ erzielten Marktpreisen (für Benzin, Diesel, Heizöl) zuzüglich eines fixen länderspezifischen Aufschlages. Der dortige Preisbildungsprozess ist jedoch nicht marktgesteuert und hat nichts mit einer transparenten Börse zu tun; es handelt sich hierbei lediglich um eine telefonische Befragung einzelner Händler (oftmals Mineralölunternehmen) durch Informationsdienste wie ARGUS oder Platts, die dann auf Grundlage der Auskünfte die Spotmarktnotierung festlegen. Reale Geschäfte werden auf der sogenannten „Rotterdamer Börse“ demnach nicht abgeschlossen.

Kritisch ist vor allem anzumerken, dass der Preisbildungsprozess über private Unternehmen erfolgt, weder die Anzahl der in den Preisbildungsprozess einbezogenen Transaktionen bekannt ist, noch die Preisfestsetzung einer öffentlichen Aufsicht oder Regulierung unterliegt. Dies ist angesichts der Tatsache, dass nur wenige Ölkonzerne die Märkte beherrschen und angesichts der Bedeutung der Produkte für Konsumentinnen, Konsumenten und Wirtschaft wettbewerbspolitisch höchst bedenklich.

Weiter ist anzuführen, dass auf dem „Rotterdamer Produktenmarkt“ nur die Notierungen für eine Spitzenabdeckung erfolgen (rund 5% des Gesamtmarktes), daher starken Schwankungen und Spekulationen ausgesetzt ist. Der Preis der Spitzenabdeckung (ähnlich wie bei Spitzenstrom) wird aber der gesamten Kalkulation

zugrunde gelegt, obwohl die weitaus größten Mengen nicht über den Spotmarkt gehandelt sondern direkt ab Raffinerie zu den jeweiligen Verteil- und Abnahmestellen geliefert werden.

Auch kaufen die allesamt vertikal integrierten Mineralölunternehmen das zu verarbeitende Rohöl nicht zu Börsepreisen (z.B. Leitsorte „Brent“), sondern haben Förderrechte oder langfristige Lieferverträge. Durch die Orientierung an einem fiktiven Leitpreis, der in keiner Relation zu den tatsächlichen Anschaffungskosten steht, verdienen die Ölgesellschaften bei jedem fiktiven Preisanstieg eine zusätzliche Marge auf Kosten der Konsumentinnen, Konsumenten und der Wirtschaft. So liegen etwa die Produktionskosten für ein Barrel Rohöl konstant bei etwa 10 – 15 \$, die für den europäischen Markt relevante Leitsorte „Brent“ kostet mittlerweile mehr als 140 \$!

Aus wettbewerbspolitischer Sicht wäre es daher besonders notwendig, den Preisbildungsprozess sowohl bei Produkten als auch bei Rohöl eingehend zu durchleuchten.

Die Analysen von Baumgartner, 2008 a bis c, zeigen aber auch deutlich, dass seit dem letzten Quartal 2007 die Preissteigerungen in Österreich bei Kraft- und Schmierstoffen (Treibstoffen) deutlich über dem Durchschnitt der Eurozone ausfielen. Bei Preissteigerungen von 25 % im März 2008 gegenüber März 2007 beträgt der Österreich spezifische Inflationsbeitrag rund 40 %. Das heißt, ohne die inlandsinduzierte Inflation läge der Preisanstieg im März 2008 gegenüber dem Vergleichsmonat des Vorjahres bei etwa 15%.

Die Ursachen für die im Vergleich zur Eurozone höheren nationalen Preissteigerungen sind vielfältig:

- Neben der Erhöhung der Mineralölsteuer im Juli 2007 hat sich auch die Substitutionsverpflichtung mit biogenen Treibstoffen (z.B. Ethanol zu Benzin) seit 1. Oktober 2007 Preis erhöhend ausgewirkt, obwohl der biogene Anteil steuerlich begünstigt ist und mittlerweile der Marktpreis für Ethanol niedriger ist als jener für

Benzin. Die aktuelle Situation wäre wohl nicht denkbar, wenn es die den Markt beherrschende Position der Mineralölkonzerne nicht gäbe.

- höhere Gebühren für Eichung der Zapfanlagen und vorgeschriebene Qualitätsprüfungen im Vergleich zu Deutschland

Dazu zählt auch mangelnder Wettbewerb bei Mineralölunternehmen, weil

- Mineralölgesellschaften ihre Marktstellung nützen, um Preisintransparenz herzustellen: Durch häufige Preisänderungen – mehrmals täglich – wird die Preisgestaltung nicht mehr nachvollziehbar und damit wird die Marktbeobachtung für Konsumentinnen und Konsumenten praktisch unmöglich gemacht.
- Autofahrerklubs beobachten, dass Preiserhöhungen an der „Rotterdammer Produktbörse“ schneller an die Konsumentinnen und Konsumenten weitergegeben werden als Preissenkungen.
- Regional unterschiedlicher Wettbewerb: West-Ost-Gefälle: Höchstes Preisniveau im Westen Österreichs, weil in Deutschland Bruttopreise höher als in Österreich sind.
- Hohe Umweltauflagen, die eine Übernahme von Tankstellen durch Diskonter unmöglich machen.

Die Nettopreise in Österreich dürften jedenfalls über dem Durchschnitt der EU liegen.

Während in den offiziellen Statistiken der EU für Österreich ein Nettopreis (steuerbereinigt) unterhalb des EU-Durchschnitts ausgewiesen wird, liegen die tatsächlichen Nettopreise (steuerbereinigt) im oberen Drittel. Denn bei den verpflichtenden Preismeldungen des BMWA an die Europäische Kommission wird vom Bruttopreis (Tankstellenpreis) der höchste Mineralölsteuersatz abgezogen, der aber in der Realität nicht zur Anwendung kommt (z.B. geringere Steuersätze für Biotreibstoffe). Die Folge ist, dass ein zu niedriger Nettopreis an die Europäische

Kommission gemeldet wird, die österreichische Nettopreisentwicklung tatsächlich allerdings höher ist.

Von einem Autofahrerklub wurde das nachfolgende Beispiel zu Verfügung gestellt (Daten vom 21.4.2008):

Offiziell gemeldete Daten

	Bruttopreis	Steuern	Kalk.Nettopreis	Differenz Nettopreis
Ö-Diesel	1,224	0,570	0,654	
D-Diesel	1,295	0,641	0,654	0,000
Ö-Super	1,217	0,668	0,549	
D-Super	1,383	0,841	0,542	-0,007

Echtwerte bei gleichem Bruttopreis, aber realen Steuern

	Bruttopreis	Steuern	Kalk.Nettopreis	Differenz Nettopreis
Ö-Diesel	1,224	0,551	0,673	
D-Diesel	1,295	0,677	0,618	-0,055
Ö-Super	1,217	0,645	0,572	
D-Super	1,383	0,875	0,508	-0,064

Die WBK empfiehlt daher dem BMWA, da offenkundig nicht einheitliche Vorgaben für die Meldungen bestehen, bei der Europäischen Kommission auf eine Europa weite Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden hinzuwirken.

Die Differenz zwischen einem hypothetischen Wettbewerbspreis (welcher bei gleichen öffentlichen Belastungen von Treibstoffen in Österreich und Deutschland entstünde) und dem tatsächlichen Wettbewerbspreis ist ein Beispiel für die Margenoptimierung entlang der Wertschöpfungskette.

Schlussfolgerungen der WBK:

Die WBK empfiehlt daher der BWB, ihre Branchen-Untersuchung „Mineralölwirtschaft“ rasch voranzutreiben. Besonders gilt es zu untersuchen, ob sich im Zusammenhang mit der Weitergabe von Preisänderungen an der „Rotterdammer

Produktenbörse“ Mineralölunternehmen abstimmen. Weiter müssen intransparente internationale Preisgestaltungen (Stichwort: Rotterdamer Preise) klar aufgezeigt und die Europäische Kommission in geeigneter Form zum aktiven Handeln aufgefordert werden.

Das Bundeskartellamt in Deutschland hat eine Untersuchung des Wettbewerbs auf den Märkten für Diesel und Benzin eingeleitet. Die BWB sollte Kontakt mit dem Bundeskartellamt aufnehmen und im Netzwerk der nationalen Wettbewerbsbehörden Verbündete für eine Zusammenarbeit (z.B. gemeinsames Vorgehen gegenüber der Europäischen Kommission, Informationsaustausch) suchen.

c) Lebensmittel (Milch, Käse, Eier, Brot und Getreideerzeugnisse)

Über einen langen Zeitraum hinweg – ganz besonders seit dem Beitritt zur EU - war man in Österreich gewohnt, dass sinkende oder zumindest stabile Nahrungsmittelpreise – insbesondere auf der Erzeugerebene - einen wesentlichen, die Inflation dämpfenden Beitrag zur Indexentwicklung leisteten.

So hat beispielsweise der Erzeugerpreis der Milch im Jahr vor dem Beitritt zur EU 40,15 cts. betragen, er ging im Folgejahr auf knapp über 26 cts. zurück und verblieb bis zu einer Europa weiten Verknappung 2001 auf diesem Niveau. Nach zwei Jahren mit Erzeugerpreisen knapp über 30 cts. fiel er wieder auf ein Niveau um 28 cts. Mitte des Jahres 2007 erfolgte eine deutliche Aufwärtsbewegung, die wesentlich von externen Faktoren bestimmt war. Im Dezember 2007 lag der Erzeugerpreis bei 40,24 cts. – somit auf dem nominellen Stand des Jahres 1994.

Ähnlich verlief die Entwicklung bei Getreide.

Die IHS-Studie weist darauf hin, dass der weltweite Preisanstieg bei agrarischen Rohstoffen auch in Österreich einen Preisauftrieb verursacht hat – „jedoch in einer sehr abgeschwächten Form“ - und zeigt die dramatische Entwicklung der Preise bei Vorleistungsgütern wie z. B. Phosphatdünger auf.

Auf den Weltmärkten kamen mehrere Faktoren zusammen

- wichtige Produzentenländer bei Milch wie Australien und Neuseeland hatten wegen einer außerordentlichen Dürresituation erhebliche Produktionsrückgänge.
- demgegenüber erhöhte sich in Schwellenländern wie China und Indien die Nachfrage nach Milcherzeugnissen signifikant.
- weltweit verstärkte Nutzungen im Bereich der Biotreibstoffe haben die Nachfrage nach Agrarrohstoffen auf dem Weltmarkt deutlich verstärkt.
- die Änderungen der EU-Marktordnungen haben dazu geführt, dass es praktisch keine Interventionslager mehr gibt, die früher für den Binnenmarkt eine stabilisierende Wirkung bei Weltmarktschwankungen ausübten.
- bei Getreide sind die weltweiten Lagerstände unter 20% des Verbrauches gesunken, ein Lagerstand von 20% und darüber gilt als bestimmender Faktor für eine ruhige Marktentwicklung.
- verstärkt und teilweise sogar als neues Element traten Investmentinteressen weltweit als zusätzlicher Faktor auf.

Allgemein wird an Stelle früherer Stabilität mit einer erhöhten Volatilität der weltweiten Agrarmärkte gerechnet. Alle diese Faktoren haben sich auf den Binnenmarkt und auch auf die Märkte in Österreich ausgewirkt.

Kennzeichnend für die Gegebenheiten des Lebensmittelmarktes in Österreich sind folgende Fakten

- die Agrarproduktion in Österreich ist klein strukturiert, beispielweise bei Milch liefert ein österreichischer Erzeuger im Durchschnitt rund 60.000 kg/Jahr (Dänemark 750.000 kg, Großbritannien über 900.000 kg).

- aus der Struktur der Rohstoffherzeugung folgen im internationalen Vergleich auch eher klein strukturierte Verarbeitungsstufen – dies ungeachtet des verstärkten Strukturwandels seit dem Beitritt zur EU, wenngleich auch auf der Verarbeitungsebene in der Betrachtung des österreichischen Marktes für sich beträchtliche Marktkonzentrationen vorherrschen (z. B. die vier größten Molkereien haben einen Marktanteil von mehr als 60 %, die RWA hat am Getreidemarkt einen Marktanteil von 40%, im Bereich der Mühlen vermahlen die drei größten Unternehmen rund 40% der Getreidemenge, Agentur für Biogetreide hat eine starke Marktstellung bei Biogetreide von über 50%, am Zuckermarkt gibt es mit AGRANA nur ein Unternehmen).
- demgegenüber ist der Lebensmittelhandel im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten der EU hoch konzentriert (nach der jüngsten EU-Entscheidung verfügen drei Anbieter über einen Marktanteil von zusammen 83 %), wobei sich bisherige Branchenuntersuchungen lediglich auf den Beschaffungsmarkt konzentriert haben.
- In Österreich liegt der Anteil der Bioproduktion weit über dem Durchschnitt der EU.
- Die Nachfrage in Österreich ist – etwa im Unterschied zu Deutschland – stark auf eine regionale Herkunft der Lebensmittel, die in den kleineren Strukturen erzeugt werden, ausgerichtet.
- Allgemein wird der im Unterschied zu anderen Staaten durchlaufend höhere Qualitätsstandard der österreichischen Erzeugung hervorgehoben – dies dürfte auch die Begründung für die Nachfrageausrichtung auf österreichische Erzeugnisse mit besonderer Betonung der Regionalität sein.
- Auf dem österreichischen Markt besteht eine in anderen Staaten nicht übliche Vielfalt im Angebot bei Milch, Milchprodukten, Brot, Gebäck und Eiern.

- Der Anteil der Ausgaben für Ernährung und Getränke ist von 17,0% im Jahre 1994 auf einen Anteil im Warenkorb des VPI 2005 von 13,0 % zurückgegangen.
- Der Erzeugeranteil an den Nahrungsmittelpreisen auf Verbraucherebene ist durchwegs zurückgegangen, er beträgt beispielsweise bei
Brot 5%
Semmeln 3%
Trinkmilch 31%
Besonders auffallend ist der Vergleich bei Eiern: 3,7 cts/Stück Bioware - somit 22,2 cts für 6 Stück - bei einem Verbraucherpreis von fast 3 € für eine Packung

Daraus folgt, dass auch deutliche Erhöhungen der Erzeugerpreise - analog des internationalen Trends - nur geringe Auswirkungen auf die österreichischen Verbraucherpreise haben. Während dessen ungeachtet nachgelagerte Bereiche auf die Verteuerung der Rohstoffe als Begründung für ihre Verbraucherpreiserhöhungen zu verweisen pflegen, bleibt die Tatsache bestehen, dass sogar sinkende Erzeugerpreise zu höheren Verbraucherpreisen geführt haben – wie im letzten Jahr bei Schweinefleisch.

Dennoch bleibt die Tatsache bestehen, dass die Verbraucherpreise in Österreich seit Mitte 2007 signifikant gestiegen sind, wobei sie in ihrer absoluten Höhe mit einigen wenigen Ausnahmen dennoch unter dem Preisniveau 1994 liegen.

Angesichts des bestehenden Konzentrationsgrades hat sich daher die Frage gestellt, inwieweit im Bereich des Lebensmittelhandels „hausgemachte Faktoren“ zu finden sind. Die Informationsbereitschaft der Vertreter des LEH gegenüber der WBK ist mit einer Ausnahme als unzureichend festzuhalten. In der 1994 geltenden Kalkulation für Trinkmilch war eine LEH-Spanne von 14 % enthalten. Die Vertreter des LEH waren nicht bereit mitzuteilen, ob diese Spanne heute niedriger, gleich oder höher ist. Die WBK geht daher davon aus, dass der Lebensmittelhandel in den Jahren seit Beitritt Österreichs zur EU seine Spannen und damit seinen Anteil an den Verbraucherpreisen kräftig erhöht haben dürfte. Auf Grund der Konzentration im österreichischen LEH hat sich die Branche im Zuge der Inflationsentwicklung im

Vergleich zu den Anbietern in anderen europäischen Ländern sicher leichter getan, Preiserhöhungen durchzusetzen.

Es kann nicht Aufgabe der WBK sein, Kalkulationen in Art einer Preiskommission zu prüfen, dafür ist sie gesetzlich nicht zuständig. Es wäre auch mit dem der WBK zur Verfügung stehenden Instrumentarium gar nicht möglich. Preisprüfungsverfahren sind auch nicht Aufgabe der BWB. Es erscheint jedoch geboten, dass die BWB in Fortführung ihrer seinerzeitigen Branchenuntersuchung Lebensmittelhandel der Frage nachgeht, inwieweit die bestehende Marktmachtkonzentration im Handel über den Zeitraum der letzten Jahre – und insbesondere des letzten Jahres - zu Spannerhöhungen, die nicht mit der Kostenentwicklung begründbar sind, geführt hat. In diesem Zusammenhang wird sicher auch auf die Entwicklung des Verarbeitungsbereiches einzugehen sein.

Im Bereich der Vorleistungen der Urproduktion fällt neben den Steigerungen bei Diesel die außerordentliche Steigerung der Düngerpreise im letzten Jahr auf. Offenkundig wurde die Düngerpreissteigerung durch die von der EU – ohne Widerstand Österreichs – vorgenommene Einführung von Antidumpingzöllen zumindest wesentlich erleichtert.

Die WBK sah sich auch im Lebensmittelbereich mit der Tatsache konfrontiert, dass regulatorische Maßnahmen, behördliche Vorschriften, Abgaben, Gebühren und Vorgaben durch Politik, Gesellschaft und Konsumenten in Österreich die Rahmenbedingungen für Unternehmen in der Urproduktion, der Weiterverarbeitung und auch beim LEH im Vergleich zu Mitbewerbern in der EU Kosten treibend sind. Wenn Österreich Standards über die EU-Vorgaben hinaus vorschreibt, sollten die dadurch entstehenden Konsequenzen für das Preisniveau in Österreich nicht außer Acht gelassen werden (z.B. Kostenauswirkungen des Verbotes der Käfighaltung in der Eierproduktion).

Während der Arbeiten am Inflationsgutachten hat der Miteigentümer eines deutschen LEH-Unternehmens, das auch mit einem kleineren Marktanteil in Österreich vertreten ist, anlässlich eines Vortrages in Wien festgestellt, dass Inflationsraten bis zu 5% für den Handel eine gute Gelegenheit darstellen, seine Ertragslage zu verbessern – erst

bei höheren Inflationsraten werde eine Kaufzurückhaltung registriert. Dieser Beurteilung wurde in den Branchengesprächen mit den Vertretern des LEH nicht widersprochen.

Die Belastung mit den Kosten für den „Grünen Punkt“ in Deutschland – offensichtlich wegen der dortigen Wettbewerbssituation - liegt deutlich unter jenen des ARA-Systems in Österreich. Die WBK empfiehlt deshalb der BWB und den beteiligten Ministerien, Untersuchungen anzustellen, wie die Belastung mit den Kosten der Sammel- und Verwertungssysteme an jene in Deutschland angeglichen werden kann.

d) Pharmaerzeugnisse

Die Gruppe „Pharmazeutische Erzeugnisse“ umfasst den „OTC-Bereich“, welcher Medikamente beinhaltet, die in Österreich nicht rezeptpflichtig, jedoch apothekenpflichtig sind. Sie werden im Allgemeinen von der Sozialversicherung nicht refundiert. Im Jahr 2006 waren 4.269 Präparate in dieser Gruppe zugelassen (Angabe Pharmig). Die Marktgröße (inkl. Ust) beträgt ca. € 350 Mio. (Angaben Pharmig) und wächst überdurchschnittlich.

Im österreichischen VPI-Warenkorb sind laut Statistik Austria 7 Teilpositionen enthalten, um die Preisentwicklung dieser Produkte zu messen: Erkältungsmittel / Hustentee, Schmerz / Rheumamittel, Contraceptiva, Vitamin- Gesundheitspräparate, Homöopathische Medikamente, Haut- und Schleimmittel, Rezeptgebühr,

Ein internationaler Preisvergleich bzw. die Berechnung einer Österreich spezifischen Komponente ist in diesem Bereich besonders problematisch. Einerseits gibt es bei vielen Medikamenten nur wenige Komponenten des Warenkorbs, die sich im internationalen Vergleich noch unterscheiden, andererseits spiegeln sich darin auch Effekte der staatlichen Gesundheitspolitik (z.B. Änderungen von Selbstbehalten und / oder Leistungsbegrenzungen), die unter Umständen einen dominanten Einfluss haben können. Der irische Warenkorb z.B. enthält die folgenden fünf Gruppen: prescribed drugs; pain reliever; antacid; cough reliever; vitamins and other supplements (siehe IHS 2008).

In vielen Ländern sind Preissenkungen beobachtbar. Allein Österreich ist gemeinsam mit Frankreich - einem Niedrigpreisland für Medikamente - eines der Länder, in denen substantielle Preissteigerungen auftraten (Baumgartner 2008a). Es ist davon auszugehen, dass die Ursache für die relativ hohen Preissteigerungen in Österreich in den nationalen Regulierungsbedingungen zu finden ist, denn Marktkräfte haben auf diese Preise fast keinen Einfluss.

Tatsächlich stehen pharmazeutische Erzeugnisse in Österreich im Zentrum der Aufmerksamkeit unterschiedlicher Gruppen - Hauptverband, Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (BMGFJ), Pharmaindustrie etc. Der Fokus liegt aber naturgemäß bei den durch die Sozialversicherung refundierten Medikamenten (in den verschiedenen Ampelboxen), die ca. 90% der Arzneimittel betreffen (Angaben Pharmig). Hier gibt es harte Preisverhandlungen, der Preisindex der refundierten Medikamente sinkt kontinuierlich (z.B. durch Preissenkungen beim Auftreten neuer Generika).

Nicht rezeptpflichtige Arzneimittel (Angaben Pharmig) sind sekundärer Natur, obgleich die Bedeutung der Selbstmedikation steigt. Auch dieser Teil des Marktes ist stark reguliert: Die Fabrikabgabepreise (FAP) werden auf Antrag des Unternehmens von der Preiskommission beim BMGFJ fixiert. Dort wird nur geprüft, ob die Preise über dem europäischen Durchschnitt liegen (arithmetisches Mittel des Nettopreises in jenen Ländern, in denen das Arzneimittel zugelassen wurde). Bei Preissteigerungen können höhere Preise beantragt werden. Es ist zu vermuten, dass im Falle international sinkender Preise Anträge auf Preisreduktionen nicht gestellt werden.

Nicht nur der FAP, auch die Großhandels- und Apothekenspannen sind für nicht rezeptpflichtige Medikamente reguliert. Apotheken können in diesem Bereich eine um 12 Prozent höhere Spanne aufschlagen, im Durchschnitt liegt sie somit bei ca. 51 Prozent (Die Lagerhaltung ist auch bei diesen Produkten durch die häufige Zulieferung durch den Großhandel auf ein Minimum reduziert)!

Der Wettbewerb zwischen den Apotheken ist schwach. Eine beginnende Konkurrenz ergibt sich nach einem einschlägigen EuGH-Urteil, wonach EU-Apotheken in andere Mitgliedstaaten liefern dürfen, selbst wenn in diesen der Online-Verkauf für Apotheken untersagt ist). Auch ist es für den Konsumenten schwierig, Preisvergleiche zwischen Apothekenprodukten anzustellen, da hier die Preisinformation zumeist nicht öffentlich zugänglich ist, sondern in der Regel explizit nach Preisen gefragt werden muss.

Die WBK macht für diesen Bereich folgende Anregungen:

- Ein erster Schritt läge darin, die Notwendigkeit der Regulierung der Apothekenspanne zu evaluieren und Apotheken zur Preisauszeichnung (zumindest der umsatzstärksten Produkte) zu verpflichten.
- Empfohlen wird weiter, die nicht rezeptpflichtigen Medikamente dahin gehend zu durchforsten, ob und inwieweit eine Teilöffnung des Verkaufs zur Belebung des Wettbewerbs möglich wäre.
- Auf die Bedeutung einer Verbesserung der Information der Konsumenten wird hingewiesen.

e) Wohnen

Die Befassung mit diesem Thema und die dazu eingeholten Informationen haben es für die WBK deutlich gemacht, dass eine sachgerechte Abhandlung dieses vielschichtigen Themas eine eigene Studie erfordern würde.

Angesichts der Bedeutung des Bereiches Wohnen und damit zusammen hängender Dienstleistungen im weitesten Sinn zeigt die WBK dennoch einige Fakten auf:

Instandhaltung und Reparatur

Der Vergleich der österreichischen mit der Inflation im Euroraum zeigt sich in diesem

Bereich (+ 6,3% gegenüber + 3,6% im Vergleich 2007 gegenüber 2006) eine deutliche nationale Komponente der Inflation (2,7%).

Der Warenkorb dieser Kategorie enthält sowohl Materialien für Instandhaltung und Reparatur (z.B. Fertigparkett, Armaturen, Zement, Lack etc.) als auch Dienstleistungen (z.B. Installateur, Fliesenleger, Maurer, Wartung Gasheizung). Im Bereich der Produkte liegt eine hohe Konzentration der Baumärkte vor, bei Dienstleistungen gibt es in den meisten Bereichen atomistische Märkte.

Die Erklärung für den hohen nationalen Anteil an der Inflation dürfte in nachfrageseitigen Faktoren (wie z.B. den Auswirkungen demographischer Trends) bedingt sein.

Einen Indikator für das hohe Nachfragewachstum bildet die Entwicklung bei Mieten und Preisen von Eigentumswohnungen. Jüngste Daten aus der Bundeshauptstadt zeigen, dass die Immobilienpreise im Mai 2008 wieder deutlich gestiegen sind (während sie im europäischen Durchschnitt rückläufig waren). Angesichts dieser starken Nachfragesituation kann davon ausgegangen werden, dass auch die Nachfrage nach Reparaturen und Instandhaltungsarbeiten zunimmt.

Im Gegensatz zur anhaltenden Aufwärtsentwicklung in Österreich gibt es in zahlreichen anderen europäischen Ländern Einbrüche am Immobilienmarkt. Für Spanien, Frankreich und Großbritannien wird ein um 10 Prozent rückläufiges Preisniveau genannt. Die unterschiedlichen Rahmenbedingungen am Immobilienmarkt können die Inflationsdifferenz zu Österreich erklären.

Zu den Themen Mieten, Betriebskosten, Wasserversorgung und sonstige Dienstleistungen im Zusammenhang mit Wohnen wird bemerkt:

Der österreichische Wohnungsmarkt ist sehr stark differenziert. Rund 56% der Haushalte wohnen im Eigentum, rund 44 % (1,5 Mio. Haushalte) leben in Mietwohnungen, wobei in Ballungszentren der Anteil der Mieterhaushalte entsprechend höher ist. Von den gesamten Mieterhaushalten leben rund 30 % in Mietwohnungen von Gemeinnützigen Bauvereinigungen, 20% in

Gemeindewohnungen und rund 50% leben in Mietwohnungen sonstiger Vermieter. In letzterem Bereich bestehen Kategoriemieten, Richtwertmieten und freie Mieten.

Innerhalb der Wohnungskosten sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit - folgende Trends feststellbar:

- Steigerung der Baukosten
- über der Inflationsrate liegende Steigerungen bei den Nebenkosten
- seit 2005 steigende Bankzinsen
- weit über der Inflationsrate liegende Steigerungen der Energiepreise
- Trend zu einem höheren Standard der Wohnungen

Der Teilindex Gesamtmiete (einschließlich Betriebskosten) nach VPI ist in den Jahren 2000–2007 beinahe doppelt so stark gestiegen wie der VPI (VPI:14,6%, Gesamtmiete: 27,6%).

Die laut Statistik Austria deutlich gestiegenen Gesamtmietkosten im Zeitraum 2000 - 2007 (+ 27,6%; VPI:14,6%) sind vor allem verursacht durch höhere Mieten bei Neuverträgen (z.B. nach Aufwertung der Wohnqualität durch Renovierung, höhere Nachfrage, Immobilienpreisentwicklung) und durch höhere Betriebskosten.

Die deutlich gestiegenen Energiekosten wirkten darüber hinaus belastend auf die Wohnungsgesamtkosten.

Zu den Betriebskosten zählen insbesondere Grundsteuer, Versicherungen, Verwaltungskosten, Reinigungskosten des Hauses, Reinigungs-, Service- und Wartungskosten für Gemeinschaftsanlagen wie Lift, Waschküche, Grünanlagen etc., Rauchfangkehrer, Schädlingsbekämpfung, Kanalräumung, Liftkosten, Beleuchtung des Stiegenhauses, Wasserver- und Entsorgung und Müllabfuhr.

Der entsprechende Warenkorb von Statistik Austria beinhaltet Wasserversorgung, Abwasser, Müllbeseitigung und sonstige Dienstleistungen (Rauchfangkehrer sowie Betriebskosten von Miet- und Eigentumswohnungen).

Im Bereich der Sachversicherungen kam es seit EU-Beitritt zu einer starken Intensivierung des Wettbewerbs. Das K-4 Konzentrationsmaß lag 2007 bei 56,5%, neben vier Unternehmen mit Marktanteilen zwischen ca. 12 und 18% gibt es zumindest weitere namhafte Versicherungen im Markt, insgesamt sind mehr als 70 Unternehmen in der Branche gemeldet (Angaben VVO). Nach Aussagen des Versicherungsverbandes wurden die Prämienätze seit 1990 erheblich gesenkt.

Dennoch steigende Kosten für Versicherungen sind insbesondere auf Elementarereignisse (z.B. Sturm, Überschwemmungen, Schnee, Hagel etc.) zurückzuführen, auch erhöhte sich der Wert des Baubestandes.

Die WBK verweist auf die Studie der OeNB über die aktuelle Entwicklung der Inflation. Einige Gebühren wie etwa für Müllabfuhr und Abwasserbeseitigung sind überdurchschnittlich gestiegen, insgesamt weisen die administrierten Preise (Gebühren insgesamt) keine wesentlich stärkere Dynamik auf als der HVPI.

Die OeNB Studie führt aus, dass die Inflationsrate für Müllabfuhr im Jahr 2007 6%, jene für Abwasserbeseitigung 4,7% betragen hat. Angemerkt wird, dass der Anteil und die Höhe dieser Kosten stark von den Verbrauchsgewohnheiten der Mieter abhängen. So zeigt sich deutlich, dass in Häusern mit hoher Belagsdichte die genannten Betriebskosten deutlich höher liegen.

Die WBK merkt in diesem Zusammenhang kritisch an, dass diese Gebührenfestsetzungen intransparent im Wege von Gemeindeverordnungen erfolgen und diesbezüglich kein Begutachtungsrecht (z.B. für Sozialpartner) besteht. Auch wenn die Gebühren für Müllabfuhr und Abwasser einen relativ geringen Anteil an der Gesamtmiete haben (4% bei privaten Altbau/Richtwertmieten, rund 9% bei privaten Altbau/Kategoriemieten), wird im Sinne einer verbesserten Information der Bevölkerung mehr Transparenz in Bezug auf Preiserhöhungen gefordert.

Zusammenfassend vertritt die WBK die Auffassung, dass neben vertiefenden objektivierten Untersuchungen des Wohnsektors auch alle innovativen Überlegungen, die auf eine Dämpfung des Preisauftriebs zielen (z.B.

Individualisierung der Abrechnung bestimmter Betriebskosten) geprüft werden sollten.

Dr. Klaus Wejwoda e.h.
Vorsitzender der Wettbewerbskommission