

Wettbewerbskommission

Vorschläge der Wettbewerbskommission gem. § 16 Abs 1 WettbG an die Bundeswettbewerbsbehörde für Schwerpunkte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Kalenderjahr 2023

1) Einleitende Bemerkungen

Die Wettbewerbskommission (WBK) nimmt im Rahmen der im Wettbewerbsgesetz (WettbG) vorgesehenen alljährlichen Abgabe einer Schwerpunktempfehlung für die Arbeit der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) die Gelegenheit wahr, aus ihrer Sicht jene Bereiche aufzuzeigen, die eine vertiefte und laufende Bearbeitung im Sinne fairer Wettbewerbsverhältnisse nahelegen. Die WBK geht bei der Erarbeitung dieser Empfehlungen von Erkenntnissen aus ihrer laufenden Arbeit und ihr zugekommenen Informationen aus und ist bemüht, die Schwerpunktempfehlung auf jene wettbewerbspolitischen Bereiche zu fokussieren, deren tiefere Behandlung durch die BWB den höchstmöglichen Nutzen erwarten lässt.

Die bisherigen Schwerpunktempfehlungen der WBK sind auf der Website der BWB sowie des BMAW ersichtlich¹ und in wesentlichen Teilen nach wie vor aktuell.

Eine der drängendsten gegenwärtigen Herausforderungen für Unternehmen und Konsumenten ist die Teuerung auf verschiedenen Wirtschaftsstufen. Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe, unter anderem den Anstieg der Energiepreise oder Probleme entlang von Lieferketten aufgrund geopolitischer Entwicklungen. Überall dort, wo sich Hinweise verdichten, dass es im Windschatten der Krise zu zusätzlichen Preisaufschlägen kommt, ist eine verstärkte Wettbewerbskontrolle angezeigt.

¹ Siehe zuletzt WBK-Schwerpunktempfehlung an die BWB für 2022, abrufbar unter https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Wettbewerbskommission_Schwerpunktempfehlungen_2022.pdf sowie auch unter <https://www.bmaw.gv.at/dam/jcr:e0d09bee-dab6-4688-84ed-3ec0b9e1525f/Wettbewerbskommission%20Schwerpunktempfehlungen%202022.pdf>.

2) **Schwerpunktempfehlung für 2023**

Wettbewerbsmonitoring / Branchenuntersuchungen

Die WBK empfahl schon in den vergangenen Jahren das Wettbewerbsmonitoring gezielt im Sinne von **Voruntersuchungen bestimmter Branchen** vorzunehmen, die in weiterer Folge allenfalls in eine volle Branchenuntersuchung münden können.

Als mögliche Branchen wurden dabei der **Energiebereich**, der **Onlinehandel** und die **Dienstleistungsplattformen** genannt (siehe dazu gleich im Folgenden). Als weitere Branche ist der **Lebensmittelbereich** (entlang der Wertschöpfungskette) zu nennen. Gerade in Zeiten hoher Inflation können Wettbewerbsmonitoring und Branchenuntersuchungen wertvolle Aufschlüsse über die langfristigen Entwicklungen volkswirtschaftlich bedeutender Branchen liefern.

a) Lebensmittelbereich

Im Lebensmittelbereich nimmt die Teuerung zusehends an Geschwindigkeit zu und Beschwerden von Konsumenten und Unternehmen häufen sich. Die BWB hat 2022 Ermittlungen in einem Teilbereich dieses Sektors wegen Verdachts auf Marktmachtmissbrauch eingeleitet. Die WBK empfiehlt diesen für Konsumenten und Unternehmen so wichtigen Bereich verstärkt im Auge zu behalten.

b) Energiebereich

Die WBK hat immer wieder, so auch letztes Jahr, die Sektoren **Strom** und **Gas** zur schwerpunktmäßigen Bearbeitung und kontinuierlichen Beobachtung empfohlen. Der Bereich der leitungsgebundenen Energie (Strom, Gas, Fernwärme) ist aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Sektoren ein „wettbewerbspolitisches Dauerthema“, das angesichts der aktuellen krisenbedingten Energiepreisentwicklungen und deren Potential, den Wohlstand des Landes insgesamt in Gefahr zu bringen, höchste Bedeutung erlangt hat. Vor dem Hintergrund

der aktuellen Entwicklungen bei den Großhandelspreisen (insbesondere der Gaspreise, aber auch bei den Strompreisen), aber insbesondere auch mit Blick auf die zur Begrenzung der Energiekosten seitens der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen erachtet die WBK ein wettbewerbliches Monitoring (gemeinsam mit der E-Control) in Zusammenhang mit der Weitergabe von Preisänderungen an Unternehmen und Konsumenten für sinnvoll und wichtig. Ergänzend empfiehlt die WBK – wo geboten, im Zusammenwirken mit der Regulierungsbehörde E-Control – zu überprüfen, ob im Zusammenhang mit den seitens der Bundesregierung gesetzten Maßnahmen (Stichwort: Strompreiszuschnitt) anbieterseitig konkrete wettbewerbswidrige Praktiken Platz zu greifen beginnen.

Preise für Benzin und Diesel sowie Heizöl sind wesentliche Treiber der Inflation. Die BWB hat in ihrer zuletzt durchgeführten Branchenuntersuchung zum Treibstoffmarkt (Endbericht Juli 2022) eine Verdreifachung der Bruttoaffinierungsmarge seit Beginn des Ukraine-Krieges festgestellt. Die WBK empfiehlt, den Treibstoffmarkt aufgrund seiner hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung weiterhin unter Beobachtung zu halten.

Aufgrund der derzeitigen Preissteigerungen im Bereich **Holzpellets** empfiehlt die WBK ein Augenmerk auch auf diesen Markt zu legen.²

Die Bundesregierung hat im Rahmen des Dekarbonisierungsziels bis 2040 auch den verpflichtenden **Tausch von Heizölkesseln und Gasheizungen** angekündigt. Wenngleich die hierfür vorgesehenen gesetzlichen Regelungen (in Form eines „Wärmegesetzes“) noch nicht vorliegen und Zeiträume noch unterschiedlich lang sind (Heizöl³, Gas⁴), so zeigen sich bereits jetzt deutliche Preiserhöhungen und lange Wartezeiten beim Tausch von Heizölkesseln und Gasheizungen. Aufgrund der gesetzlichen Vorgabe erachtet es die WBK für wichtig, ein kontinuierliches Monitoring

² Unmittelbar vor Beschlussfassung in der WBK wurde durch mediale Berichterstattung (Die Presse 21.10.2022) bekannt, dass die BWB bereits Ermittlungen in diesem Bereich begonnen hat. Hier haben die aktuellen Ereignisse die Empfehlung bereits überholt. Eine schnellere Umsetzung einer Empfehlung ist wohl kaum vorstellbar.

³ Zeitlich gestaffeltes Verbot von Heizölkessel für den Neubau ab 2020; bei Heizungswechsel ab 2021 verpflichtender Austausch von Kesseln älter als 25 Jahre ab 2025; Austausch von allen Kesseln spätestens im Jahr 2035.

⁴ Ausstieg aus Gasheizungssystem; im Neubau sind ab 2025 keine Gaskessel/Neuanschlüsse mehr zulässig. Kein weiterer Ausbau von Gasnetzen zur Raumwärmeversorgung, ausgenommen Verdichtung innerhalb bestehender Netze.

in diesem Bereich zu installieren, um ein allfälliges wettbewerbswidriges Verhalten aufgreifen und ehestmöglich abstellen zu können. Der angekündigte verpflichtende Tausch des Heizbereitstellungssystems darf nicht durch Absprachen künstlich verteuert werden.

c) E-Tanken

Die BWB hat (auch auf Anregung der WBK) den Bereich E-Tankstellen einer eingehenderen Untersuchung unterzogen. Es wird empfohlen, ein besonderes Augenmerk auf den Markt für die Errichtung privater und öffentlicher Ladeinfrastruktur (Hersteller) zu legen und den Sektor auch nach Abschluss der aktuell noch laufenden Untersuchung weiterhin unter Beobachtung zu halten.

Vor allem mit Blick auf die aktuellen **Entwicklungen der Strompreise** wird für die nähere Zukunft – vergleichbar zum „Spritpreisrechner“ – ein Preismonitoring oder eine Branchenuntersuchung sowie die Vereinheitlichung der Angaben und Bezugskonditionen für das E-Tanken (unter besonderer Berücksichtigung des Stadt-Land-Gefälles und der Autobahnraststationen sowie der Ladegeschwindigkeiten) empfohlen. Diesbezügliche Schritte der E-Control mögen von der BWB im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt werden.

d) Abfallwirtschaft

In Österreich wurde die Einführung eines **Einwegpfandes** für Getränke in Kunststoffflaschen und Dosen ab 2025 beschlossen (§ 14c AbfallwirtschaftsG).

Im Lichte dessen empfiehlt die WBK, das Ergebnis dieses Marktöffnungsprozesses in der Abfallwirtschaft – auch mit Blick auf die Vorgangsweise und die Erfolge in Deutschland – sowie die Etablierung des neuen Pfandsystems näher zu untersuchen.

e) Online-Handel

Angesichts der stetig wachsenden Marktmacht global und netzbasiert agierender internationaler Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU wurde in den letzten Jahren die **Prüfung der Wettbewerbsverhältnisse im Online-Handel** und gegebenenfalls Initiativen zur **Sicherstellung fairer Rahmenbedingungen** für alle Akteure empfohlen (siehe näher die Schwerkpunktempfehlung der WBK für 2019, 2020, 2021, 2022). Diese Empfehlung wird nun kurz vor dem Inkrafttreten des „Digital Services Act“⁵ und des „Digital Markets Act“⁶ erneuert.

Daher empfahl die WBK der BWB, im Rahmen ihres Aufgabenbereiches einen **besonderen Schwerpunkt** auf die **Untersuchung des Onlinehandels, insb im Zusammenhang mit Lieferungen aus Drittstaaten** (insb China) zu legen. Hier stellen sich nicht nur **wettbewerbsrechtliche** Fragen im engeren Sinn, die für die BWB relevant sind, sondern jedenfalls auch **standortpolitische** Fragen. So ist davon auszugehen, dass dem Wirtschaftsstandort Österreich Arbeitsplätze, Ertragsteuer, Umsatzsteuer und Sozialversicherungsabgaben etc verloren gehen und in Österreich tätige Unternehmen zunehmend **Wettbewerbsnachteilen** ausgesetzt sind.

Inzwischen wurde eine Schirmgruppenfreistellungs-VO sowie entsprechende Leitlinien dazu erlassen, die dem Online-Handel besondere Aufmerksamkeit widmen.

Vor dem Hintergrund, dass es sich hierbei um ein zumindest **EU-weites Problem** handelt, empfahl die WBK eine EU-weite Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden (inklusive Europäische Kommission) und Ministerien. Ungeachtet der bereits erzielten Fortschritte handelt es sich bei diesem Thema um eines von höchster Aktualität, das von politischer Seite und von Vollzugsseite besondere Aufmerksamkeit erfordert.

⁵ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über einen Binnenmarkt für digitale Dienste (Gesetz über digitale Dienste) und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG COM/2020/825.

⁶ Verordnung (EU) 2022/1925 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2022 über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte), ABI 2022 L 265/1 vom 12.10.2022.

f) Dienstleistungsplattformen

Die Digitalisierung stellt auch den Wettbewerbsvollzug vor neue Herausforderungen, insb im Zusammenhang mit großen Plattformen. Die WBK empfiehlt der BWB daher weiterhin, die Einhaltung der wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen auf diversen Dienstleistungsplattformen entsprechend zu beobachten. Dabei mögen insbesondere auch jene Unternehmen näher untersucht werden, deren Hauptgeschäftstätigkeit die Sammlung von Daten ist bzw die über entsprechende Marktmacht verfügen.

Ein weiterer wichtiger Baustein ist die Einrichtung der BWB durch das BMDW (nunmehr BMAW) als klagsbefugte Behörde (gemeinsam mit Schutzverband und WKÖ) für den **Vollzug der P2B Verordnung**. Eine enge Kooperation der BWB mit der RTR ermöglicht dabei positive Synergien.

g) Digitalisierung - Algorithmen

Die BWB sollte sich weiterhin intensiv mit Zukunftsthemen, wie zB dem **Einfluss von Algorithmen**, beschäftigen und in diesen Bereichen ihre einschlägige Expertise gemeinsam mit der RTR weiter ausbauen und das Augenmerk ihrer Aktivitäten auch weiterhin auf diesen Themenbereich richten.

Die vielfältige Anwendung von **Algorithmen** in der Digitalwirtschaft birgt die Gefahr des Entstehens neuer Formen von Verhaltenskoordination. Durch eine aktive Vollzugstätigkeit der BWB im Bereich der digitalen Wirtschaft sollen jene Erfahrungen und konkrete Anwendungsfälle generiert werden, auf deren Grundlage eine Anpassung des rechtlichen Rahmens vorzunehmen wäre.

h) Submissionsabsprachen

Submissionsabsprachen **schädigen** nicht nur die **ausschreibende Stelle** und damit oft den Steuerzahler, sondern können bis hin zu einer **Marktabstottung führen**, sodass Unternehmen, die sich nicht an den Absprachen beteiligen, keine Chance bekommen. Mit dem Aufgreifen und der Verfolgung solcher Absprachen, insbesondere im Bereich der öffentlichen Beschaffungsvorgänge, kann die BWB eine spezial- und generalpräventive Wirkung erzielen. Dies dient dem Wirtschaftsstandort Österreich und den Endabnehmern gleichermaßen. Es geht dabei vor allem darum, die – auch verfahrensrechtliche - Wechselwirkung zwischen Vergaberecht und Kartellrecht stärker in den Fokus der betroffenen Branchen zu rücken und Maßnahmen zu setzen, die der Bewusstseinsbildung (awareness) und der Prävention dienen.

3) Schlussbemerkung

Für den Wirtschaftsstandort Österreich ist eine **verlässliche und effiziente Vollziehung** des Wettbewerbsrechts ein wesentlicher Vorteil. Die BWB möge daher weiterhin Unabhängigkeit, Effizienz, Transparenz sowie schnelle Verfahren gewährleisten.

Die WBK bedankt sich bei der BWB für den erfolgten Gedanken- und Erfahrungsaustausch und wünscht weiterhin viel Erfolg bei ihren Aktivitäten zur Verbesserung der Wettbewerbssituation.

Wien, 21.10.2022



Hon.-Prof. DDr. Jörg Zehetner
Vorsitzender der Wettbewerbskommission