

Michael Böheim

Zur Rolle der Wettbewerbspolitik in der Inflationsbekämpfung

Ein Überblick über kurzfristige realisierbare Maßnahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs

Angesichts der Beschleunigung des Preisauftriebs seit Herbst 2007 nimmt das Interesse an Wettbewerbspolitik deutlich zu. Wettbewerbspolitik kann ihre positiven Wirkungen auf Inflation, Innovationen, Wachstum und Beschäftigung nur mittel- bis langfristig entfalten. Die ökonomischen Folgen ihrer Vernachlässigung in der Vergangenheit können kurzfristig nicht behoben werden. Eine nachhaltige Wettbewerbsintensivierung erfordert einen breiten politischen Konsens und die Bereitschaft zu einschneidenden Reformen in Wettbewerbspolitik und Kartellrecht. Eine kurzfristige Inflationsdämpfung über eine Intensivierung des Wettbewerbs erscheint möglich auf dem Markt für leitungsgebundene Energie und für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel.

Begutachtung: Gunther Tichy • Wissenschaftliche Assistenz: Sonja Patsios • E-Mail-Adressen: Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Sonja.Patsios@wifo.ac.at

Die Wettbewerbspolitik war in Österreich bis in die jüngste Vergangenheit von ausgeprägtem "politischem Desinteresse" gekennzeichnet (Böheim, 2004). Ausgelöst durch den starken Anstieg der Inflation seit Herbst 2007 nimmt das Interesse der Politik und der Öffentlichkeit an einem funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Wettbewerb als Mittel zur Inflationsbekämpfung stark zu.

Die politische Diskussion erwartet sich von einer verschärften Wettbewerbspolitik vereinfacht ein kurzfristig wirksames "Allheilmittel" gegen die hausgemachte Inflationsbeschleunigung (vgl. dazu Baumgartner, 2008C, in diesem Heft). Da die Wettbewerbspolitik diese Funktion zumindest kurzfristig nicht ausüben kann, wird die österreichische Bevölkerung ob des Ausbleibens der kurzfristigen Wirkungen enttäuscht zurückbleiben. Dadurch könnte das ohnehin schon geringe Vertrauen in die positiven Wirkungen eines funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs und in eine engagierte Wettbewerbspolitik nachhaltig geschwächt werden. Die Sanierung der wettbewerbspolitischen Versäumnisse und Fehlentwicklungen der Vergangenheit erscheint nur mittel- bis langfristig realisierbar; eine aufgrund laxer Fusionskontrolle in manchen Branchen hohe Marktkonzentration wird überhaupt nicht zu beheben sein (Böheim, 2002).

Der kurzfristige Aufschwung der Wettbewerbspolitik sollte nicht den Blick auf die Tatsache verstellen, dass sich die grundsätzliche Einstellung von Politik und Öffentlichkeit zum marktwirtschaftlichen Wettbewerb in Österreich noch wenig verändert hat.

Trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail, die selten aus eigenem Antrieb, sondern vielmehr aufgrund exogenen Drucks der EU umgesetzt wurden, mangelt es in Österreich nach wie vor an einer entsprechenden Wettbewerbsgesinnung. Im Widerspruch zur ökonomischen Theorie und zur empirischen Evidenz (Monopolkommission, 2004) überwiegt der Glaube an die Vorteile der Größe (steigende Skalenerträge) und an die Möglichkeit, internationale Wettbewerbsstärke durch Fusionen (und nicht durch Innovationen) zu erringen. Das gilt für die Regierungen in Bund und Ländern, die sich für den "national champion" bzw. für die Lösung mit dem jeweils größten eigenen Machteinfluss entscheiden, für die Inte-

Wettbewerbspolitik kann ihre positiven Wirkungen auf Innovationen, Wachstum und Beschäftigung nur mittel- bis langfristig entfalten. Der wettbewerbspolitische Spielraum zur kurzfristig wirksamen Inflationsbekämpfung ist gering.

ressenvertretungen, die zugunsten der jeweils eigenen Klientel intervenieren, und reicht über die Konstruktion schwacher Wettbewerbsbehörden und Regulatoren (und der Verhinderung bzw. Abwahl einer starken Leitung) bis zu Kartellgerichten, die in Widerspruch zur empirischen Evidenz¹⁾ (Tichy, 2001, 2000, Gugler et al., 2003) aus Überschätzung von Vorteilen (z. B. Effizienzsteigerung durch Skalenvorteile) und Unterschätzung von Nachteilen (z. B. Erhöhung der Marktmacht und der Kollusionsgefahr) in den meisten Fusionsfällen gegen den Wettbewerb entschieden haben.

Nach einer ersten Liberalisierungswelle, die durch die Reform der Gewerbeordnung und (echte) Privatisierungen gekennzeichnet war, stagniert die Entwicklung im Bereich der Deregulierung, und auch der grundsätzliche Privatisierungsstopp läuft einer Verstärkung des Wettbewerbs zuwider. Internationale Untersuchungen würden dagegen ein Wachstumspotential der Deregulierungen von rund ½% des BIP pro Jahr erwarten lassen (Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006).

Wettbewerbspolitik ist mehr als das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen. Eine moderne wachstumsorientierte Wettbewerbspolitik ist langfristig angelegt und setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik usw.) abgestimmte Gesamtstrategie voraus.

Eine langfristige wettbewerbspolitische Gesamtstrategie ist in Österreich nicht zu erkennen. Der Wirtschaftspolitik scheint nicht an der Entwicklung langfristig orientierter wettbewerbspolitischer Strategien zu liegen, der Bundeswettbewerbsbehörde bleibt neben der Einzelfallbearbeitung keine Zeit für strategische Überlegungen, und die Wettbewerbskommission, die dieses strategische Vakuum mit Fachexpertise füllen könnte, bleibt mangels Ressourcen und Kompetenzen hinter ihren Möglichkeiten weit zurück. Eine bloß kasuistisch und kurzfristig agierende Wettbewerbspolitik läuft allerdings Gefahr, wesentliche gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu übersehen, weshalb schon seit langem mit Nachdruck die Entwicklung einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie für Österreich ("Wettbewerbspolitik in kleinen offenen Volkswirtschaften") eingefordert wird (Böheim, 2008, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006).

Vor dem Hintergrund des "strategischen Vakuums" in der österreichischen Wettbewerbspolitik lassen sich sinnvolle Maßnahmenbündel als robuste Strategieelemente zur Optimierung des Wettbewerbs herausarbeiten. Grundsätzlich könnte eine "Wettbewerbsreform" an drei Punkten ansetzen: an der Optimierung des Vollzugs des bestehenden Wettbewerbsrechtes, an der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens und der Organisationsstruktur und schließlich an der Neuausrichtung der Wettbewerbspolitik. Im Folgenden werden die kurzfristig realisierbaren und mittel- bis langfristig wirkenden wettbewerbspolitischen Maßnahmen als themenorientierte Reformpakete diskutiert. Darüber hinaus werden kurzfristig wirksame Ansatzpunkte zur Wettbewerbsbelebung in ausgewählten Bereichen präsentiert.

Reformpaket 1: Optimierung des Vollzugs des Wettbewerbsrechtes

Verschärfung der Fusionskontrolle

Ohne Änderungen des gesetzlichen Rahmens wären positive Effekte aus einer Verbesserung des Vollzugs des österreichischen Wettbewerbsrechtes durch eine Verschärfung der Fusionskontrolle und aus einem härteren Vorgehen der Bundeswettbewerbsbehörde gegen Wettbewerbsresistenzen zu erzielen.

Die Bedeutung der Fusionskontrolle für die Aufrechterhaltung eines fairen Wettbewerbs wird von den österreichischen Wettbewerbsbehörden systematisch unterschätzt (Tichy, 2000, 2001). Unternehmenszusammenschlüsse werden in Österreich nahezu nie untersagt. Fusionen wurden in der Vergangenheit selten mit strengeren, häufiger mit milder strengen Auflagen belegt, die sich ex post oft als wirkungslos erwiesen, und "durchgewunken" (Böheim, 2003).

Die Fusionskontrolle zu vernachlässigen, indem die Entstehung hochkonzentrierter Marktstrukturen zugelassen wird, und anzunehmen, dass solche Marktstrukturen durch bloße Missbrauchsaufsicht zu beherrschen wären, ist ein folgenschwerer wettbewerbspolitischer Irrtum.

Im Gegensatz zur Missbrauchsaufsicht haben die Wettbewerbsbehörden in der Fusionskontrolle eine sehr starke Position: Die fusionierenden Unternehmen müssen

¹⁾ Nach Gugler et al. (2003) können nur rund 30% der erfolgreichen (d. h. den Unternehmenswert steigern) Unternehmenszusammenschlüsse auf die Nutzung von Synergieeffekten zurückgeführt werden. Bei ebenfalls etwa 30% beruht die Steigerung des Unternehmenswertes ausschließlich auf der Ausübung von Marktmacht.

nachweisen, dass der Zusammenschluss nicht die Entstehung bzw. Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung zur Folge hat. In einem Fusionsverfahren können substantielle eigentumsrechtliche Entflechtungen zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs auf dem relevanten Markt auferlegt werden. Sobald die Fusion aber genehmigt ist, sind die Wettbewerbsbehörden auf die Missbrauchsaufsicht beschränkt. Die anlässlich der Fusionskontrolle nicht behobenen Probleme eines hochkonzentrierten Marktes (Marktmacht, Kollisionsgefahr) treffen deshalb unweigerlich die Missbrauchsaufsicht – allerdings hat nun die Wettbewerbsbehörde eine ungleich schwächere Position gegenüber dem Unternehmen.

Da Marktmachtmissbrauch äußerst schwierig aufzudecken und noch schwieriger "gerichtsfest" zu beweisen ist – daran werden auch eventuelle Beweiserleichterungen (siehe dazu unten) grundsätzlich wenig ändern –, wird empfohlen, das mächtige Instrument der Fusionskontrolle nicht leichtfertig aus der Hand geben, indem wettbewerbsrechtliche Interventionen auf die Missbrauchsaufsicht fokussiert werden und diese Absicht den Unternehmen überdies ex ante signalisiert wird (Böheim, 2003).

Gegen wettbewerbsresistente Bereiche muss hart und konsequent vorgegangen werden. Dagegen setzt die Bundeswettbewerbsbehörde von Anfang an mehr auf konsensuale Verhandlungslösungen denn auf "hartes Durchgreifen" (Böheim, 2003).

Wie das Beispiel der Wettbewerbsinitiativen im Strom- und Gasbereich zeigt, führt diese Taktik nicht zum gewünschten Erfolg. Obwohl die Branchenuntersuchungen der Bundeswettbewerbsbehörde und der E-Control (Bundeswettbewerbsbehörde, 2006A, 2006B) gravierende Wettbewerbsdefizite auf den Energiemärkten offengelegt haben, bestehen viele Wettbewerbshemmnisse fast zwei Jahre später unverändert fort (vgl. E-Control, 2008; siehe dazu auch das "Reformpaket 4" weiter unten).

Mit der Elektrizitätswirtschaft verständigte sich die Bundeswettbewerbsbehörde (zusammen mit der E-Control) Ende 2006 entgegen den Warnungen der Wettbewerbskommission auf ein rudimentäres "Wettbewerbsbelebungs paket" einschließlich einer kontraproduktiven brancheninternen Selbstevaluierung (Wettbewerbskommission, 2008A) – mit dem Ergebnis, dass bis heute sogar Verstöße gegen gesetzliche Verpflichtungen unsanktioniert fortbestehen. Die "Wettbewerbsinitiative Gas" nimmt erst jetzt – fast zwei Jahre nach Vorliegen der empirischen Befunde zu den Wettbewerbshemmnissen – grobe Konturen an: Sehr vage werden drei Schwerpunkte genannt (Verbesserung des Zugangs zu verschiedenen Gasanbietern, Verbesserung des Zugangs zu Flexibilitätsdienstleistungen wie z. B. Speicher sowie schließlich Steigerung der Wahlmöglichkeiten und bessere Informationen für Gaskunden). Auch hier wird an der wenig bewährten Vorgangsweise der gemeinsamen Erarbeitung wettbewerbsbelebender Maßnahmen mit der betroffenen Branche festgehalten²⁾.

Die wenig ambitionierte Ausgestaltung und die verzögerte Umsetzung der Wettbewerbsbelebungen im Energiebereich hat dem Wirtschaftsstandort Österreich massiv geschadet, indem das Potential für wettbewerbsinduzierte Preissenkungen nicht genutzt wurde. Für die Zukunft wird den Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden ein schärferes Vorgehen gegen nachhaltig wettbewerbsresistente Unternehmen – nicht nur im Energiebereich – empfohlen.

In einem kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren obliegt der Nachweis, dass marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht tatsächlich missbraucht haben, den Wettbewerbsbehörden. Da der Missbrauch von Marktmacht in der Praxis aber sehr schwierig zu identifizieren und noch schwieriger gerichtsfest zu beweisen ist, sollte eine weitere "Nachschärfung" des Ermittlungsinstrumentariums überlegt werden.

Die Wettbewerbskommission hat empfohlen, die Beweisführung gesetzlich zu erleichtern, und zwar sowohl hinsichtlich des Tatbestandes der Marktbeherrschung (z. B. durch gesetzliche, aber widerlegbare Vermutungsregelungen) als auch des Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung (z. B. Beweiserleichterung durch Anscheinsbeweis; Verwendung von plausiblen Auskünften von Beschwerdeführern als

**"Hartes Durchgreifen"
gegen wettbewerbs-
resistente Unternehmen**

**Reformpaket 2: Wei-
terentwicklung der
rechtlichen und institu-
tionellen Rahmenbe-
dingungen**

**Kontrolle von Markt-
machtmissbrauch
stärken**

²⁾ Siehe <http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/wig.htm>

"best information available"). Gleichzeitig schlägt die Wettbewerbskommission vor, zum Ausgleich der weitergehenden Behördenrechte eine entsprechende richterliche Kontrolle des Behördenhandelns sicherzustellen (Wettbewerbskommission, 2008B).

Böheim (2008) geht über die Vorschläge der Wettbewerbskommission hinaus und plädiert für die *Einführung der Beweislastumkehr in kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren* nach deutschem Vorbild (§ 29 GWB): Marktbeherrschende Unternehmen müssten nachweisen, dass sie ihre Marktmacht nicht missbraucht haben. Die Stellung der Wettbewerbsbehörden in Missbrauchsverfahren würde dadurch wesentlich gestärkt und die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht substantiell nachgeschärft.

Eine ex post ansetzende Marktergebniskontrolle durch Umkehr der Beweislast kann allerdings weder eine scharfe Fusionskontrolle (siehe dazu weiter oben) noch die effiziente Selbststeuerung des Wettbewerbs ersetzen. Keinesfalls ist sie als Ersatz für die Beseitigung der ökonomischen Ursachen eines Fehlens von Wettbewerb auf den betroffenen Märkten geeignet (Monopolkommission, 2007). Langfristiges Ziel der Wettbewerbspolitik muss es sein, durch den Abbau der Marktzutrittschranken eine Intensivierung des Wettbewerbs zu erreichen. Der Markteintritt von potentiellen Wettbewerbern wäre zu fördern, um Märkte bestreitbar zu machen (Baumol – Panzar – Willig, 1982). Um die Zahl der Marktakteure und damit die Wettbewerbsintensität zu steigern, ist auch die geographische Ausweitung von Märkten denkbar³⁾.

Eine Senkung der Marktzutrittschranken kann ihre wettbewerbsintensivierende Wirkung allerdings nicht unmittelbar entfalten. Gegenüber der Missbrauchsaufsicht hat sie jedoch den Vorteil, sowohl ursachenadäquat als auch dauerhaft zu wirken und darüber hinaus tatsächlich den Wettbewerb zu intensivieren (Monopolkommission, 2007). Eine Verschärfung der Missbrauchsaufsicht durch die Umkehr der Beweislast kann aber eine sinnvolle Ergänzung des wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums sein, da sie kurzfristig bis zur Entwicklung funktionierender Wettbewerbsmärkte wirken würde.

Das aktuelle Kartellrechtsregime (Kartellgesetz 2005, Wettbewerbsgesetz 2002) lässt in der Praxis schwerwiegende Defizite in der effizienten Durchsetzung des Kartellrechtes erkennen. Die bedeutendsten Einschränkungen betreffen die Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde. Das Wettbewerbsgesetz lässt das Bekenntnis des Gesetzgebers zu möglichst weitgehenden Ermittlungsbefugnissen, insbesondere im Hinblick auf "Auskunftsverlangen" erkennen. Verweigern die Unternehmen allerdings Auskünfte, dann wird die Bundeswettbewerbsbehörde "auf den Rechtsweg verwiesen". Wie die Ermittlungen im Rahmen der Branchenuntersuchung "Lebensmittelhandel" (Bundeswettbewerbsbehörde, 2007) gezeigt haben, kann die notwendige Einschaltung des Kartellgerichts eine "unendliche Rechtsmittelschleife" eröffnen, die das Verfahren langfristig verzögert.

Der Entwurf der Wettbewerbsgesetznovelle 2005 hatte bereits vorgesehen, dass die Bundeswettbewerbsbehörde über die Verpflichtung zur Erteilung von Auskünften mit Bescheid entscheidet. Damit könnten Unternehmen nicht mehr begünstigt werden, die grundsätzlich den gesetzlichen (Wettbewerbsgesetz) Auskunftspflichten nicht nachkommen wollen und dies im derzeitigen System über eine Überbeanspruchung des Rechtsschutzes de facto erreichen können.

Der aktuelle Entwurf des Wirtschaftsministeriums für ein Wettbewerbsbehördenreorganisationsgesetz 2008 nimmt diese sinnvolle Erweiterung der Ermittlungskompetenzen wieder auf⁴⁾. Die für die Bundeswettbewerbsbehörde durch Geldbußen und Zwangsgelder sanktionierte Kompetenz zur Durchsetzung der ordnungsgemäßen Beantwortung von Auskunftsverlangen würde die Ermittlungen erheblich effizienter machen.

³⁾ Auf dem Energiemarkt könnte dies insbesondere durch den Ausbau der Grenzkuppelstellen und die Beseitigung von Netzengpässen erfolgen (Bundeswettbewerbsbehörde, 2006A, 2006B).

⁴⁾ Gesetzesentwurf und Gesetzesmaterialien: <http://www.bmwa.gv.at/BMWA/Rechtsvorschriften/Entwurfe/e2008500.htm>.

Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde verbessern

Diese Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse kann die Position der Bundeswettbewerbsbehörde als Ermittlungsbehörde erheblich stärken und sollte vom Gesetzgeber weiterverfolgt werden.

Durch die Kartell- und Wettbewerbsrechtsnovelle 2002 wurde die österreichische Kartellbehördenorganisation zu einem Mischsystem aus Zivilgericht und Verwaltungsbehörde, indem zwei neue Aufgriffsbehörden (Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt) auf das bestehende System (Kartellgericht) "aufgesetzt" wurden.

Um das System zu optimieren, sollte die kartellrechtliche Institutionenstruktur durch *Zusammenführung von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt zu einer einzigen umfassend zuständigen Wettbewerbsbehörde* weiterentwickelt werden, wie sie dem europäischen Standard entspricht und etwa in Deutschland bereits seit mehr als fünfzig Jahren erfolgreich praktiziert wird. Diese wiederholt angelegte institutionelle Bereinigung (Böheim, 2008, 2003, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006) wurde in das Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode (Bundeskanzleramt, 2007) aufgenommen und vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in einen Entwurf für ein Wettbewerbsbehördenreorganisationsgesetz 2008 eingearbeitet; sie könnte von der nächsten Bundesregierung zügig umgesetzt werden.

Das Kartellgericht wurde durch die Kartellrechtsreform 2002 in seiner Rolle als erste Entscheidungsinstanz belassen. Österreich nimmt diesbezüglich zusammen mit Irland eine Sonderstellung in der EU ein – in allen anderen EU-Ländern kommt der nationalen Wettbewerbsbehörde auch das erstinstanzliche Entscheidungsrecht zu.

Nach Auflösung der "Doppelkonstruktion" von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt und Schaffung einer einzigen umfassend zuständigen Wettbewerbsbehörde sollte eine *Übertragung des erstinstanzlichen Entscheidungsrechtes in Kartellverfahren an die Bundeswettbewerbsbehörde* überlegt werden (Böheim, 2008, 2003, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006). Die Bundeswettbewerbsbehörde würde damit zu einer modernen "Voll-Wettbewerbsbehörde" nach dem Muster der Europäischen Kommission oder des deutschen Bundeskartellamtes⁵⁾.

Die Wettbewerbskommission wurde dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit und der Bundeswettbewerbsbehörde als beratendes Expertengremium zur Seite gestellt. Mangels Ressourcen und Kompetenzen blieb sie aber in der praktischen Wettbewerbspolitik weitgehend bedeutungslos. Nach einer *Neupositionierung als eigenständiges Expertengremium nach Vorbild der deutschen Monopolkommission* (vgl. Böheim, 2008, 2003, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006, Wejwoda, 2008) könnte sie losgelöst vom Tagesgeschäft der Bundeswettbewerbsbehörde die wettbewerbsrechtliche Grundlagenarbeit forcieren. Das Recht, bei der Prüfung von Zusammenschlüssen gegenüber der Bundeswettbewerbsbehörde Empfehlungen abzugeben, sollte unter Wahrung eines Informationsrechtes gestrichen werden. Auszubauen wäre hingegen die Funktion einer Erstellung von Gutachten zu allgemeinen wettbewerbspolitischen Themen, die den Haupt- und Sondergutachten der deutschen Monopolkommission vergleichbar sind, um das strategische Vakuum in der österreichischen Wettbewerbspolitik zumindest teilweise zu beheben. Diese Aufwertung würde allerdings entsprechende Kompetenzen (z. B. zur Verfassung eines regelmäßigen Wettbewerbsberichts) und eigene, autonom disponierbare Finanzressourcen der Wettbewerbskommission in relativ geringem Ausmaß voraussetzen. Obgleich das "Inflationsgutachten" (Wettbewerbskommission, 2008B) von der Politik positiv aufgenommen und die Arbeit der Wettbewerbskommission ausdrücklich gewürdigt wurde, steht die Politik einer Aufwertung der Wettbewerbskommission im Sinne einer Stärkung der wettbewerbspolitischen Grundlagenarbeit bisher nicht positiv gegen-

⁵⁾ Auch diese Maßnahme wurde in das letzte Regierungsprogramm aufgenommen und findet sich im Entwurf des Wirtschaftsministeriums für ein Wettbewerbsbehördenreorganisationsgesetz 2008. Aufgrund des substantiellen Eingriffs in das Verfassungsprinzip der Gewaltentrennung zwischen Verwaltung und Rechtsprechung – die Reform sieht einen Instanzenzug von der Bundeswettbewerbsbehörde (Verwaltungsbehörde) zum Kartellgericht (Zivilgericht) vor – bedarf diese "Systemänderung" einer umfassenden Diskussion und eines breiten politischen Konsenses. Im Prinzip würde damit das bewährte deutsche Modell mit dem Bundeskartellamt als erster Entscheidungsinstanz und dem Oberlandesgericht Düsseldorf als Rechtsmittelinstanz übernommen.

Schaffung einer umfassenden Wettbewerbsbehörde

Neupositionierung der Wettbewerbskommission

über. Es wird deshalb empfohlen, den Entwurf des Wirtschaftsministeriums für ein Wettbewerbsbehördenreorganisationsgesetz 2008 entsprechend zu ergänzen.

Reformpaket 3: Proaktive und investigative Wettbewerbspolitik

Strom, Gas und nicht rezeptpflichtige Arzneimittel zählen zu den Gütergruppen mit einem ausgeprägten hausgemachten Inflationsbeitrag. Von einer Wettbewerbsintensivierung auf diesen Märkten sind bereits kurzfristig inflationsdämpfende Wirkungen zu erwarten.

Eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik usw.) abgestimmte Gesamtstrategie voraus. Die Implementierung einer vorausschauenden Wettbewerbspolitik auf der Grundlage eines transparenten quantitativen Wettbewerbsmonitorings ist für Österreich deshalb mit Nachdruck einzufordern. Als Vorbild könnte die proaktive und investigative Wettbewerbspolitik Dänemarks dienen, die nach klaren politischen Vorgaben alle Wirtschaftszweige einem quantitativen Wettbewerbsmonitoring unterzieht (Böheim, 2008, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006, Janger, 2008, 2006).

Ein integrierter Bestandteil des vorgeschlagenen Wettbewerbsmonitorings könnte etwa die Einrichtung einer zentralen Informationsplattform mit einer Datenbank über das Gesamtangebot aller Lebensmittelhandelsketten sein. Von dieser "virtuellen Preisauszeichnungspflicht" sind wesentliche Impulse für eine Wettbewerbsintensivierung im hochkonzentrierten Lebensmitteleinzelhandel zu erwarten (vgl. Schulmeister, 2008).

Um die österreichische Wettbewerbs- und Regulierungspolitik auf nachvollziehbare quantitative Grundlagen zu stellen, sollte Österreich auch an den "OECD Reviews of Regulatory Reform" teilnehmen; parallel dazu wäre die wettbewerbsökonomische Datenbasis zu verbessern, etwa durch Etablierung einer nationalen Konzentrationsstatistik durch Statistik Austria. Auf dieser Grundlage sollten regelmäßig Berichte über die Wettbewerbssituation in der österreichischen Wirtschaft veröffentlicht werden. Um höchstmögliche Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz zu gewährleisten, könnte dieser jährliche Wettbewerbsbericht von der neu positionierten Wettbewerbskommission verfasst werden. Er sollte zusammen mit den verpflichtenden Stellungnahmen der betroffenen Unternehmen sowie der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden im Parlament behandelt werden. Die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden müssten einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Behebung der im Bericht angesprochenen Wettbewerbsprobleme vorlegen (Böheim, 2008, Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006).

Reformpaket 4: Kurzfristig inflationsdämpfende Maßnahmen

Energiemärkte: Kein funktionierender Wettbewerb trotz Liberalisierung

Neben den oben vorgestellten mittel- bis langfristig wirkenden Maßnahmen besteht auf dem Markt für Energie und für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel ein konkreter wettbewerbspolitischer Spielraum, um kurzfristig die Inflation zu dämpfen.

Wie Großbritannien, Italien, Spanien, die Niederlande und Deutschland zählt Österreich zu jenen EU-Ländern, die sowohl den Markt für Elektrizität (in Österreich seit 1. Oktober 2001) als auch für Gas (in Österreich seit 1. Oktober 2002) vollständig liberalisiert haben (E-Control, 2003) – lange vor dem von der Europäischen Kommission gesetzten Termin (1. Juli 2007).

Bis zum Jahr 2006 ergaben sich aus der Energiemarktliberalisierung sehr positive Effekte für die Energieabnehmer. Am meisten profitierte die Industrie von der Liberalisierung, aber auch Haushalte und Gewerbe partizipierten an der "Liberalisierungsdividende" (Kratena, 2004). Die anfänglichen Preisvorteile aus der Energiemarktliberalisierung wurden für die österreichischen Energiekunden jedoch großteils durch die energiepolitisch argumentierte Anhebung der öffentlichen Abgaben (Preiszuschläge zur Förderung von Kleinwasserkraft, Kraft-Wärme-Kopplung und Ökostromerzeugung sowie Anhebung der Energiesteuer auf elektrische Energie) kompensiert. Die wiederholte Senkung der Netzgebühren durch die E-Control und die Implementierung eines anreizorientierten Regulierungsregimes per 1. Jänner 2006 haben die den Markt abschottende Preisstruktur⁶⁾ von elektrischer Energie zumindest teilweise ent-

⁶⁾ Lange Zeit wies Österreich im europäischen Vergleich z. B. für Haushaltsstrom den niedrigsten Preis der reinen Energiekomponente, kombiniert mit außerordentlich hohen Netzgebühren auf (Bundeswettbewerbsbehörde, 2006A). Diese Preisstruktur bildete auch lange nach Beginn der Liberalisierung eine wesentliche Barriere gegen den Zugang von alternativen, nicht lokalen Versorgern weil die reine Energiekomponente – nur diese unterliegt auf liberalisierten Märkten dem Wettbewerb – bloß einen kleinen Teil des gesamten Endkundenpreises ausmachte, während die Netzgebühren, die der Regulierung unterliegen, sowie die Steuern

schärft (vgl. Böheim – Friesenbichler – Sieber, 2006, Böheim, 2004). Seit dem Jahr 2007 verschlechterte sich Österreichs Position in der EU bezüglich der Strom- und Gaspreise deutlich. Das Preisniveau liegt seither wieder im europäischen Durchschnitt, nachdem es sich nach der Liberalisierung dem der Länder mit den niedrigsten Preisen angenähert hatte. Industriestrom hat nunmehr sogar das Preisniveau vor der Liberalisierung wieder erreicht (*E-Control*, 2008).

Die Liberalisierungsbemühungen Österreichs in den Bereichen Strom und Gas ließen bisher keinen gut funktionierenden Markt entstehen (*Wettbewerbskommission*, 2008A). Von der Liberalisierung unangetastet blieb die starke Marktposition der Energieversorgungsunternehmen der Länder und der größeren Stadtwerke, die sich – durch Verfassungsgesetz abgesichert – mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden und nur begrenzt zu gegenseitigem Wettbewerb (über die Bundesländergrenzen hinweg) bereit sind. Aufgrund der teilweise sehr kostengünstigen Stromerzeugung aus abgeschriebenen Wasserkraftwerken und der Orientierung des Erdgaspreises an den stark steigenden Erdölpreisen stiegen die Gewinne der Energieversorgungsunternehmen und damit die Dividenden auch an die öffentliche Hand erheblich, während sich die Energiekosten der Verbraucher stark erhöhten.

Die bisher erfolgte Marktöffnung ohne Aufbrechen 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 realisiert werden wird (Europäische Kommission, 2006 SEC(2006) 1724 vom 10. Jänner 2007), sind nationale Initiativen zur Belebung des Wettbewerbs dringend geboten – umso mehr, als dringend benötigte Wettbewerbsimpulse von ausländischen Anbietern mangels grenzüberschreitenden Wettbewerbs in naher Zukunft nicht zu erwarten sind.

Die Schaffung eines einheitlichen europäischen Energiebinnenmarktes mit funktionierendem Wettbewerb ist als komplementäre langfristige strategische Maßnahme auf EU-Ebene mit Nachdruck voranzutreiben. Der "Öffnung der Grenzen" für internationale Anbieter kommt größte Bedeutung zu, da in Österreich selbst aufgrund der unangetasteten engen oligopolistischen Marktstruktur mit einer nachhaltigen Erhöhung der Wettbewerbsintensität "von selbst" nicht zu rechnen ist. Die transeuropäische Durchleitung von Elektrizität und Erdgas erfordert entsprechende Infrastrukturinvestitionen 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, etwa das Wettbewerbsbelebungs paket "Strom", waren sowohl hinsichtlich Ausgestaltung und Implementierung als auch mangels eines effektiven Monitorings unzureichend und können funktionierenden Wettbewerb nicht sicherstellen.

Die Energieversorgungsunternehmen rechtfertigen höhere Preissteigerungen mit der internationalen Preisentwicklung, sind aber de facto auf dem Heimmarkt gegenüber dem Wettbewerb abgeschottet. Gegen "wettbewerbsresistente" Energieanbieter ist eine verschärfte Vorgehensweise unter Ausschöpfung aller kartellrechtlichen Instrumente notwendig. Die in der Praxis bedeutsamsten Marktzutrittsschranken betreffen die nicht effektive Trennung von Netz- und Wettbewerbsgeschäft, insbesondere im Verteilnetzbereich, sowie eine unzureichende Markttransparenz, die sich besonders im Wechsel- und Abrechnungsprozess durch substantielle Wettbewerbsbeschränkungen äußert⁷⁾.

und Abgaben einen großen Anteil umfassten. Eingesessenen Energieversorgern (Netzbetreibern) wurde so eine Quersubvention der Energielieferung über Netzgebühren und damit die Abwehr von nicht lokalen Wettbewerbern ermöglicht.

7) Eine detaillierte Auflistung der Wettbewerbsbeschränkungen findet sich im "Inflationsgutachten" der Wettbewerbskommission (2008B).

Langfristig wird der Wettbewerb auf den Energiemärkten nur funktionieren, wenn alle Lieferanten verfahrensmäßig gleichbehandelt werden. Der Automatisierung, Standardisierung und Zentralisierung der Wechsel- und Abrechnungsprozesse kommt deshalb grundlegende Bedeutung zu; sie sollten von der Energiebranche unverzüglich in Angriff genommen werden. Dieser Standardisierungsprozess bedarf der begleitenden Steuerung und der strengen Überwachung der Wettbewerbs- und Regulatorbehörden, um ein wettbewerbsförderndes und diskriminierungsfreies System zu realisieren.

Als "Sofortmaßnahmen" auf Branchenebene empfiehlt die *Wettbewerbskommission* (2008B) in diesem Zusammenhang:

- die Anpassung des österreichischen Wechselprozesses an den unbürokratischen deutschen Wechselprozess, der ohne schriftliche Vollmachten auskommt,
- die Implementierung einer zentralen Zählpunktedatenbank,
- eine konsumentenfreundliche gesetzliche Regelung für einheitliche (kurze) Kündigungsfristen.

Eine nachhaltige Wettbewerbsintensivierung auf den Energiemärkten erfordert einen breiten politischen Konsens und die Bereitschaft zu einschneidenden Reformen, um wettbewerbsbehindernde Interessenkonflikte aufzulösen.

Die mehrfache Rolle des Bundes und der Länder als Eigentümer der öffentlichen Versorgungsgesellschaften, als für die Rahmenbedingungen der Marktliberalisierung verantwortliche Gesetzgeber sowie als für die Konzessionserteilung und die Überwachung der Entbündelung zuständige Aufsichtsorgane begründet einen wesentlichen Interessenkonflikt. Einerseits sind Bund und Länder zur Umsetzung und Überwachung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Marktliberalisierung verpflichtet, d. h. zur Etablierung von funktionsfähigem Wettbewerb, der die Margen der Versorgungsunternehmen verringert. Andererseits haben dieselben Gebietskörperschaften als Eigentümer der Versorgungsunternehmen großes Interesse daran, die Renten aus den (früheren) regionalen Strommonopolen hoch zu halten, d. h. sie möglichst gegenüber dem freien Wettbewerb abzuschirmen, um den Ertrag aus den Dividenden für die öffentlichen Haushalte zu maximieren.

Vor allem wegen dieses Interessenkonfliktes hat sich die "Entbündelung", d. h. die Trennung von Netzbetrieb und Stromvertrieb, in Österreich lange verzögert. Auch orientiert sich die praktische Umsetzung der Entbündelung durch die vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen sehr stark an "Minimalvarianten", die zwar durch den Wortlaut der Richtlinien gedeckt sind, aber kaum geeignet erscheinen, den Wettbewerb spürbar zu beleben (vgl. *E-Control*, 2006).

Ein Weg zur Lösung dieses Problems könnte sein, die Energieerzeugungs- und -vertriebssteile der öffentlichen Versorgungsgesellschaften zu privatisieren, während das öffentliche Eigentum an der Netzinfrastruktur beibehalten würde. Das würde jedoch eine Verfassungsänderung erfordern, da die bestehende Eigentumsstruktur (öffentliche Gebietskörperschaften als Mehrheitsaktionäre) verfassungsrechtlich abgesichert ist. Ein anderer Weg wäre die Implementierung der eigentumsrechtlichen Entbündelung, wenn die praktische Umsetzung der rechtlichen Entbündelung weiterhin unbefriedigend bleibt. In jedem Fall sollten die Kompetenzen des Energieregulators hinsichtlich der Aufsicht über die Umsetzung der Entbündelung im Strombereich erweitert werden, indem die entsprechenden Kompetenzen der Landesregierungen auf die E-Control übertragen werden. Diese Implementierung der für die Gaswirtschaft bereits seit 2002 gültigen Aufsichtsrechte in der Elektrizitätswirtschaft würde auch die oben genannten Interessenkonflikte zumindest teilweise entschärfen. Darüber hinaus wären die Sanktionsmöglichkeiten der E-Control bei missbräuchlichem bzw. gesetzwidrigem Verhalten der Energieversorgungsunternehmen auszubauen, um eine effizientere und glaubwürdigere Rechtsdurchsetzung zu erlauben. Geldbußen, die sich hinsichtlich Höhe und Abschreckungswirkung an denen des Kartellgesetzes orientieren sollten⁸⁾, müssen von der E-Control direkt verhängt werden können (*Böheim – Friesenbichler – Sieber*, 2006, *E-Control*, 2008).

⁸⁾ Das Kartellgesetz sieht Geldbußen bis zu einer Höhe von 10% der Umsatzerlöse eines Unternehmens vor. Im Vergleich dazu kann die Bezirkshauptmannschaft (auf Antrag der E-Control) bei Gesetzesübertretungen den "symbolischen" Betrag von 50.000 € als Verwaltungsstrafe verhängen. Von dieser Verwaltungsstrafe sind weder spezial- noch generalpräventive Wirkungen zu erwarten.

Der Markt für ausschließlich über Apotheken abgegebene, nicht rezeptpflichtige Arzneimittel ("OTC-Präparate") umfasst in Österreich etwa 350 Mio. € (einschließlich 20% Umsatzsteuer) und wächst überdurchschnittlich rasch (*Wettbewerbskommission, 2008B*).

In Österreich verteuerten sich wie in Frankreich – einem Niedrigpreisland für Medikamente – nicht rezeptpflichtige Arzneimittel in den letzten Jahren erheblich (*Baumgartner, 2008A*). Die Ursachen der hohen Preissteigerungen in Österreich liegen in den nationalen Regulierungsbedingungen, weil die Marktkräfte auf die Preisbildung fast keinen Einfluss haben (*Wettbewerbskommission, 2008B*).

Die Preisregulierung umfasst die gesamte Wertschöpfungskette: Die Fabriksabgabepreise werden auf Antrag der Pharmaunternehmen von der Preiskommission beim Bundesministerium für Gesundheit, Jugend und Familie fixiert. Dabei wird nur geprüft, ob die Preise über dem europäischen Durchschnitt liegen (arithmetisches Mittel der Nettopreise in jenen Ländern, in denen das Arzneimittel zugelassen wurde). Bei Preissteigerungen können höhere Preise beantragt werden. Anträge auf Preissenkungen werden naturgemäß nicht gestellt. Diese anreizinkompatible Regelung müsste so angepasst werden, dass Preissenkungen automatisch wirksam werden.

Da neben dem Fabriksabgabepreis auch die Großhandels- und Apothekenspannen für nicht rezeptpflichtige Medikamente staatlich reguliert sind, besteht zwischen den Apotheken kein Preiswettbewerb. Apotheken können in diesem geschützten Bereich eine um 12% höhere Spanne aufschlagen (im Durchschnitt rund 51%), während die Lagerhaltungskosten aufgrund häufiger Zulieferung durch den Großhandel und damit auch das unternehmerische Risiko der Apotheken auf ein Minimum reduziert sind (*Wettbewerbskommission, 2008B*).

Der Beratungsbedarf und das Schutzbedürfnis der Konsumenten sind wesentlich geringer als bei rezeptpflichtigen Medikamenten. Die Notwendigkeit der Apothekenpflicht dieser Selbstmedikationspräparate ist kritisch zu hinterfragen. Eine nachhaltige Wettbewerbsbelebung ist in diesem Bereich nur durch eine rigorose Deregulierung der Spannen und einen weitgehenden Wegfall der Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel zu erwarten. Die zu erwartenden Preissenkungen durch die Deregulierung könnten in der Größenordnung der zur Zeit diskutierten Reduktion des Umsatzsteuersatzes liegen (allein für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel bis zu 60 Mio. €⁹⁾ – mit dem großen Unterschied, dass die Kosten für die öffentliche Hand nur einen Bruchteil ausmachen würden.

Der Aufschwung der Wettbewerbspolitik angesichts der Inflationsbeschleunigung eröffnet aktuelle Möglichkeiten zur Verschärfung des wettbewerbsrechtlichen Vollzugs sowie für die Umsetzung bisher aufgeschobener wettbewerbspolitischer und kartellrechtlicher Reformen, die langfristig positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Österreich wirken werden. Die kurzfristig realisierbaren Maßnahmen können zu vier *themenorientierten Reformpaketen* zusammengefasst werden.

In der Vergangenheit haben die österreichischen Wettbewerbsbehörden die Fusionskontrolle vernachlässigt, indem die Entstehung hochkonzentrierter Marktstrukturen zugelassen wurde. In der Annahme, dass solche Marktstrukturen durch bloße Missbrauchsaufsicht ex post zu beherrschen wären, liegt ein folgenschwerer wettbewerbspolitischer Irrtum.

Auch das an konsensualen Verhandlungslösungen orientierte Vorgehen der Bundeswettbewerbsbehörde gegen besonders wettbewerbsresistente Unternehmen führt nicht zum gewünschten Erfolg, wie die verzögerte und mangelhafte Umsetzung der Wettbewerbsinitiativen auf dem Energiemarkt zeigen.

⁹⁾ Diese Summe würde schlagend, wenn nicht rezeptpflichtige Arzneimittel ganz umsatzsteuerfrei gestellt werden. Eine bloße Senkung des derzeitigen Steuersatzes von 20% würde entsprechend geringere Einnahmeausfälle bewirken: Eine Halbierung des Steuersatzes auf 10% würde die öffentliche Hand demnach etwa 30 Mio. € kosten.

Nicht rezeptpflichtige Arzneimittel: Preisregulierung hemmt Wettbewerb

Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Ohne Änderungen des gesetzlichen Rahmens ließe sich somit kurzfristig der Vollzug des österreichischen Wettbewerbsrechtes durch eine *Verschärfung der Fusionskontrolle und ein härteres Vorgehen der Bundeswettbewerbsbehörde gegen Wettbewerbsresistenzen (Reformpaket 1)* verbessern.

Das aktuelle Kartellrechtsregime (Kartellgesetz 2005, Wettbewerbsgesetz 2002) lässt in der Praxis schwerwiegende Defizite in der effizienten Durchsetzung des Kartellrechtes erkennen. Über die Optimierung des Vollzugs des geltenden Wettbewerbsrechtes hinaus ergeben sich vier interessante Perspektiven für eine *Weiterentwicklung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen (Reformpaket 2)*: Erstens erscheint eine Stärkung der Kontrolle von Marktmachtmissbrauch geboten, die zweitens durch eine Stärkung der Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde ergänzt werden sollte und schließlich drittens in der Schaffung einer umfassenden Wettbewerbsbehörde und viertens einer Aufwertung der Wettbewerbskommission münden könnte.

In einem kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren obliegt der Nachweis, dass marktbeherrschende Unternehmen ihre Marktmacht tatsächlich missbraucht haben, den Wettbewerbsbehörden. Da der Missbrauch von Marktmacht in der Praxis aber sehr schwierig zu identifizieren und noch schwieriger gerichtsfest zu beweisen ist, sollte eine "Nachschärfung" des Ermittlungsinstrumentariums überlegt werden.

Deshalb wird die *Einführung der Beweislastumkehr in kartellrechtlichen Missbrauchsverfahren* nach deutschem Vorbild (§ 29 GWB) empfohlen: Marktbeherrschende Unternehmen müssten nachweisen, dass sie ihre Marktmacht nicht missbraucht haben. Die Stellung der Wettbewerbsbehörden in Missbrauchsverfahren würde dadurch wesentlich gestärkt und die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht substantiell nachgeschärft.

Eine solche ex post ansetzende Marktergebniskontrolle kann eine scharfe Fusionskontrolle und die effiziente Selbststeuerung durch den Wettbewerb allerdings nicht ersetzen. Umso weniger kann deshalb auf die längerfristige Beseitigung der ökonomischen Ursachen des Fehlens von Wettbewerb auf den betroffenen Märkten verzichtet werden. Eine Verschärfung der Missbrauchsaufsicht durch die Umkehr der Beweislast ist deshalb eine sinnvolle Ergänzung des wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums, da sie bereits kurzfristig bis zur Entwicklung funktionierender Wettbewerbsmärkte Wirkung zeigt.

Weiters wären die Ermittlungsbefugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde substantiell zu stärken, damit sie gegenüber Unternehmen nicht ins Hintertreffen gerät, die angesichts von Auskunftsverlangen den Rechtsschutz überbeanspruchen. Es wird deshalb die *Einführung einer durch Geldbußen und Zwangsgelder sanktionierten Kompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde zur Durchsetzung der ordnungsgemäßen Beantwortung von Auskunftsverlangen* empfohlen.

Durch die Kartell- und Wettbewerbsrechtsnovelle 2002 wurde die österreichische Kartellbehördenorganisation zu einem Mischsystem aus Zivilgericht und Verwaltungsbehörde, indem die neuen Aufgriffsbehörden (Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt) auf das bestehende System (Kartellgericht) "aufgesetzt" wurden.

Um das System zu optimieren, sollte die kartellrechtliche Institutionenstruktur durch *Zusammenführung von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt zu einer einzigen umfassend zuständigen Wettbewerbsbehörde* weiterentwickelt werden, wie sie dem europäischen Standard entspricht. Danach sollte die *Übertragung des erstinstanzlichen Entscheidungsrechtes in Kartellverfahren an die Bundeswettbewerbsbehörde* überlegt werden. Aufgrund des substantiellen Eingriffs in das Verfassungsprinzip der Gewaltentrennung zwischen Verwaltung und Rechtsprechung – es wäre ein Instanzenzug von der Bundeswettbewerbsbehörde (Verwaltungsbehörde) zum Kartellgericht (Zivilgericht) vorgesehen – bedarf diese "Systemänderung" allerdings einer umfassenden Diskussion und eines breiten politischen Konsenses.

Die Wettbewerbskommission wurde dem Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit und der Bundeswettbewerbsbehörde als beratendes Expertengremium zur Seite ge-

stellt. Eine *Neupositionierung der Wettbewerbskommission als eigenständiges Expertengremium nach Vorbild der deutschen Monopolkommission* würde ihr ermöglichen, losgelöst vom Tagesgeschäft der Bundeswettbewerbsbehörde die dringend erforderliche und in Österreich weitgehend vernachlässigte wettbewerbsrechtliche Grundlagenarbeit zu forcieren.

Wettbewerbspolitik geht über das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen hinaus – eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik usw.) abgestimmte Gesamtstrategie voraus. *Die Implementierung einer vorausschauenden Wettbewerbspolitik auf der Grundlage eines transparenten quantitativen Wettbewerbsmonitorings (Reformpaket 3)* ist für Österreich mit Nachdruck einzufordern.

Als Vorbild könnte die proaktive und investigative Wettbewerbspolitik Dänemarks dienen, die nach klaren politischen Vorgaben alle Wirtschaftszweige einem quantitativen Wettbewerbsmonitoring unterzieht. Ein integrierter Bestandteil könnte die Einrichtung einer zentralen Informationsplattform mit einer Datenbank über das Gesamtangebot aller Lebensmittelhandelsketten sein. Von dieser "virtuellen Preisauszeichnungspflicht" sind wesentliche Impulse für eine Wettbewerbsintensivierung im hochkonzentrierten Lebensmitteleinzelhandel zu erwarten.

Um die österreichische Wettbewerbs- und Regulierungspolitik auf nachvollziehbare quantitative Grundlagen zu stellen, sollte Österreich an den "OECD Reviews of Regulatory Reform" teilnehmen; parallel dazu wäre die wettbewerbsökonomische Datenbasis zu verbessern, etwa durch Etablierung einer nationalen Konzentrationsstatistik durch Statistik Austria. Auf dieser Basis sollten jährliche Berichte über die Wettbewerbssituation in der österreichischen Wirtschaft veröffentlicht werden. Um höchstmögliche Unabhängigkeit, Objektivität und Transparenz zu gewährleisten, könnte dieser jährliche Wettbewerbsbericht von der neu positionierten Wettbewerbskommission verfasst werden. Er sollte zusammen mit den verpflichtenden Stellungnahmen der betroffenen Unternehmen sowie der Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden im Parlament behandelt werden. Die Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden müssten einen konkreten Maßnahmenkatalog zur Behebung der im Bericht angesprochenen Wettbewerbsprobleme vorlegen.

Neben den oben vorgestellten mittel- bis langfristig wirkenden Maßnahmen eröffnet sich Spielraum für die *Wettbewerbspolitik mit kurzfristig inflationsdämpfenden Wirkungen auf dem Markt für Energie und für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel (Reformpaket 4)*.

Die Bemühungen Österreichs zur Liberalisierung des Strom- und Gasmarktes ließen bisher mangels Begleitung durch eine strenge Wettbewerbs- und Regulierungspolitik keinen gut funktionierenden Markt entstehen. Von der Liberalisierung unangetastet blieb die starke Position der Energieversorgungsunternehmen der Länder und größeren Stadtwerke, die sich – durch Verfassungsgesetz abgesichert – mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden und nur begrenzt miteinander (über die Bundesländergrenzen hinweg) konkurrieren.

Die österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden sind gefordert, die marktbeherrschenden Energieunternehmen einer effektiven Missbrauchsaufsicht zu unterziehen. Bisherig waren die diesbezüglichen Aktivitäten, wie z. B. Wettbewerbsbelebungspaket "Strom", durch Ausgestaltung und Implementierung sowie mangels effektivem Monitoring unzureichend und nicht geeignet, um funktionierenden Wettbewerb sicherzustellen.

Die in der Praxis bedeutsamsten Marktzutrittschranken liegen in der nicht effektiven Trennung von Netz- und Wettbewerbsgeschäft, insbesondere im Verteilnetzbereich, sowie in einer unzureichenden Markttransparenz, die sich besonders beim Wechsel- und Abrechnungsprozess nach wie vor in substantiellen Wettbewerbsbeschränkungen äußert. Der Automatisierung, Standardisierung und Zentralisierung der Wechsel- und Abrechnungsprozesse kommt deshalb im Rahmen der Wettbewerbsintensivierung grundlegende Bedeutung zu. Dieser Standardisierungsprozess bedarf der begleitenden Steuerung und der strengen Überwachung der Wettbewerbs- und Regu-

lierungsbehörden, um ein wettbewerbsförderndes und diskriminierungsfreies System zu realisieren.

Darüber hinaus sollte die mehrfache Rolle des Bundes und der Länder als Eigentümer der öffentlichen Versorgungsgesellschaften, als für die Rahmenbedingungen der Marktliberalisierung verantwortliche Gesetzgeber sowie als für die Konzessionerteilung und die Überwachung der Entbündelung zuständige Aufsichtsorgane entflochten werden. In einer "politischen Kraftanstrengung wären diese wettbewerbs-hemmenden Interessenkonflikte nachhaltig aufzulösen. Die Sanktionsmöglichkeiten der E-Control bei missbräuchlichem bzw. gesetzwidrigem Verhalten der Energieversorgungsunternehmen sind auszubauen.

Nicht rezeptpflichtige Arzneimittel, die in Österreich ausschließlich über Apotheken abgegeben werden, sind ein weiterer Markt, dessen Deregulierung ohne Qualitätsverlust substantielle Preissenkungen erwarten lässt. Das hohe Preisniveau resultiert aus den nationalen Regulierungsbedingungen: Durch eine durchgehende Regulierung der Wertschöpfungskette (vom Fabriksabgabepreis über den Großhandelspreis bis zum Apothekenabgabepreis) ist die Preisbildung den Marktkräften entzogen.

Da der Beratungsbedarf und das Schutzbedürfnis der Konsumenten wesentlich geringer sind als bei rezeptpflichtigen Medikamenten, könnte der Vertrieb dieser Selbstmedikationspräparate ohne Qualitätsverlust weitgehend freigegeben werden. Eine rigorose Deregulierung der Spannen und ein weitgehender Wegfall der Apothekenpflicht für nicht rezeptpflichtige Arzneimittel könnte den Preiswettbewerb deutlich beleben. Die zu erwartenden Preissenkungen wären substantiell.

Literaturhinweise

- Baumgartner, J. (2008A), Statistische Zerlegung produktspezifischer Inflationsraten in Österreich und in der Eurozone, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33140&typeid=8&display_mode=2.
- Baumgartner, J. (2008B), Die Preistransmission entlang der Wertschöpfungskette in Österreich für ausgewählte Produktgruppen, WIFO, Wien, 2008.
- Baumgartner, J. (2008C), "Statistische Zerlegung produktspezifischer Inflationsraten in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(9), S. 677-691, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33662&typeid=8&display_mode=2.
- Baumol, W. J., Panzar, J. C., Willig, R. D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York, 1982.
- Böheim, M., "Ökonomische Analyse der Wettbewerbssituation im österreichischen Lebensmitteleinzelhandel", WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(5), S. 325-338, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=21983&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerbspolitik unter neuen Rahmenbedingungen. Zwischenbilanz und Ausblick", WIFO-Monatsberichte, 2003, 76(7), S. 515-528, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=24415&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Wettbewerb, Wettbewerbspolitik und Wirtschaftswachstum. Theoretische Grundlagen und empirische Evidenz für Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2004, 77(10), S. 751-768, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=25297&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., "Reformoptionen zur Wettbewerbspolitik in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(6), S. 449-459, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=32621&typeid=8&display_mode=2.
- Böheim, M., Friesenbichler, K. S., Sieber, S., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 19: Wettbewerb und Regulierung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27458&typeid=8&display_mode=2.
- Bundeskanzleramt, Regierungsprogramm 2007-2010. Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, Wien, 2007, <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=19542>.
- Bundeswettbewerbsbehörde (2006A), Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft. Endbericht, Wien, 2006, <http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/3236A7BD-7697-4594-BDD4-15F6B8EB8E24/26974/EndberichtStromfinal1106.pdf>.
- Bundeswettbewerbsbehörde (2006B), Allgemeine Untersuchung der österreichischen Gaswirtschaft. Endbericht, Wien, 2006, <http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/3236A7BD-7697-4594-BDD4-15F6B8EB8E24/26975/EndberichtFinal112006.pdf>.
- Bundeswettbewerbsbehörde, Allgemeine Untersuchung des österreichischen Lebensmittelhandels unter besonderer Berücksichtigung des Aspekts der Nachfragemacht, Wien, 2007, <http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/606ACEA5-7710-4811-8F50-26852FB5A331/29052/Berichtfinal.pdf>.
- E-Control (Hrsg.), Liberalisierungsbericht 2003, Wien, 2003.
- E-Control (Hrsg.), Bericht über den Stand der Umsetzung des Unbundling der österreichischen Elektrizitätsnetzbetreiber, Wien, 2006.

- E-Control, Wettbewerb – Quo vadis? Zur Lage des Strom und Gasmärktes in Österreich 2007/2008, Wien, 2008.
- Gugler, K., Mueller, D.C., Yurtoglu, B. B., Zulehner, Ch., "The Effects of Mergers: An International Comparison", *International Journal of Industrial Organization*, 2003, 21(5), S. 625-653.
- Janger, J., "Nationale Lissabon-Reformprogramme: Ideen für die österreichische Wirtschaftspolitik", OeNB, *Geldpolitik & Wirtschaft*, 2006, (Q2/06), S. 49-71.
- Janger, J., "Angebotsseitige Erklärungsfaktoren der Inflationsentwicklung in Österreich", OeNB, *Geldpolitik & Wirtschaft*, 2008, (Q2/08), S. 35-73.
- Kratena, K., Makroökonomische Evaluierung der Liberalisierung im österreichischen Energiemarkt, WIFO, Wien, 2004, http://www.wifo.ac.at/www/isp/index.jsp?fid=23923&id=25238&typeid=8&display_mode=2.
- Monopolkommission, "Wettbewerbspolitik im Schatten "nationaler Champions"", 15. Hauptgutachten, Bonn, 2004. http://www.monopolkommission.de/haupt_15/sum_h15_de.pdf.
- Monopolkommission, Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB, 47. Sondergutachten, Bonn, 2007, http://www.monopolkommission.de/sq_47/text_s47.pdf.
- Schulmeister, St., "Wie sich Preise per Mausklick senken lassen", *Der Standard*, 25. Juli 2008, S. 31.
- Tichy, G., *Fusionen und Übernahmen: Erfolgsaussichten von Fusionen*, Wien, 2000.
- Tichy, G., "What Do We Know About the Success and Failure of Mergers", *Journal of Industry, Competition & Trade*, 2001, 1(4), S. 347-394.

The Role of Competition Policy in the Fight against Inflation – Summary

Competition policy has a positive medium to long-run effect on innovation, growth and employment. In the short run, however, its effectiveness in the fight against inflation is quite limited. Four sets of subject-specific reform measures elaborated by WIFO illustrate the range of effects to be achieved through a growth-oriented competition policy.

1. Reforms to optimise the enforcement of existing competition law

Without changing the legal framework, it would be possible to improve the enforcement of Austrian competition law substantially through *stricter merger control – a matter neglected in the past – and a tougher stance taken by competition and regulatory authorities against enterprises continuing to act in restraint of competition.*

2. Reforms aimed at the further development of competition law and the institutional landscape

In practice, evidence of abuse of market power needs to be "court-proof". A *reversal of the burden of proof in cases of abuse* according to the German model (Sect. 29 of the Act against Restraints of Competition) is therefore recommended. This would strengthen the position of competition authorities in cases of abuse of market power and substantially increase their ability to identify violations of anti-trust provisions.

Moreover, the investigative powers of the Federal Competition Authority need to be greatly strengthened. The Federal Competition Authority should have the *right to demand that companies respond to its requests for information in due course and to impose administrative fines and penalties in the event of non-compliance.*

The institutional structure in the field of competition law needs to be further developed through the *creation of a comprehensive competition authority* combining the functions of the Federal Competition Authority and the Federal Antitrust Prosecutor. Ultimately, such a competition authority, equipped with the full range of powers, should also have the right to take first-instance decisions in accordance with European standards.

Modelled on the German Monopoly Commission, the *Competition Commission* should be repositioned as an independent body of experts focusing on the fundamental issues of competition law.

3. Reforms to implement a future-oriented competition policy based on transparent quantitative competition monitoring

Implementation of a proactive and investigative competition policy, based on the Danish model, under which all sectors of the economy are subject to objective and transparent, quantitative competition monitoring, is to be recommended for Austria.

4. Reforms aimed at intensified competition in the energy sector and the deregulation of over-the-counter drugs to achieve a short-term anti-inflationary effect

To *intensify competition in the energy markets* on a sustainable basis, it takes not only greater stringency on the part of competition and regulatory authorities in dealing with energy utilities that refuse to open their markets to competition, but also a broad political consensus aimed at resolving anti-competitive conflicts of interest resulting from the multiple roles of the Federal Government and the Provinces.

The high price level of over-the-counter drugs in Austria is largely due to the fact that the entire value added chain is subject to regulation. Without compromising on quality, competition on prices could be promoted through a consistent deregulation of margins and by abolishing the pharmacy-only rule for the majority of OTC drugs.

Wejwoda, K., "Die Stellung der Wettbewerbskommission im österreichischen Kartellrechtvollzug – Gedanken zu einer Weiterentwicklung", in Thanner, Th., Matousek, P., Müller, E. (Hrsg.) Österreichisches Kartellrechtshandbuch 2008, Wien, 2008 (erscheint demnächst).

Wettbewerbskommission (2008A), Stellungnahme der Wettbewerbskommission zu den Endberichten der Bundeswettbewerbsbehörde zu den allgemeinen Untersuchungen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft und der österreichischen Gaswirtschaft, Wien, 2008, <http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/319BA8E4-0E7B-4C60-9702-49770639F4BA/31957/StellnderWK200607.pdf>.

Wettbewerbskommission (2008B), Gutachten der Wettbewerbskommission vom 14.7.2008 gemäß § 16 Abs. 1 Wettbewerbsgesetz an den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wien, 2008, <http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/inflga08.htm>.