

MÄRKTE – WETTBEWERB – REGULIERUNG

WETTBEWERBSBERICHT DER AK 2010

Nr. 26

SCHWERPUNKT: DIE KRISE UND DIE KONSEQUENZEN

Publikation der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Wien, Juni 2010

Der direkte Weg zu Broschüren der Abteilung Wirtschaftspolitik:

E-Mail: wp@akwien.at

Fax: +43-1-501 65 / 42532

<http://wien.arbeiterkammer.at>

CIP-Einheitsaufnahme beantragt.

Impressum:

Beiträge zur Wirtschaftspolitik – Nr. 26

Wettbewerbsbericht 2009

Herausgeber:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Abteilung Wirtschaftspolitik

Prinz Eugen Straße 20-22, A-1040 Wien

Redaktion: Vera Lacina

Redaktionsschluss: März 2010

Wien, Juni 2010

ISBN 978-3-7063-0391-0

Hersteller: Eigenvervielfältigung, Buchbinderei Martin Uhl

INHALTSVERZEICHNIS

1. Schwerpunktthema: Die Krise und die Konsequenzen	9
1.1. Nach der Krise?	9
1.2. Wirtschaftspolitische Wege aus der Krise	13
1.3. Alter Wein in neuen Schläuchen: Ausgabenseitige Budgetkonsolidierung als Antwort auf die Krise	18
1.4. Konjunkturpakete 2009: Facts & Fiction	23
1.5. Wie verteilt der Sozialstaat um?	30
1.6. Managergehälter im Umbruch: Neue Spielregeln für die Vorstandsvergütung	39
1.7. Der Agrarsektor und die Verteilungsfragen in der Krise	45
1.8. Koordinierung der Europäischen Wirtschaftspolitik in und nach der Krise	51
1.9. Notwendigkeit und Art staatlicher Eingriffe in den Finanzmarkt	58
2. Aktuelles aus Wirtschafts- und Wettbewerbsrecht.....	65
2.1. Europäische Union.....	65
2.1.1. Das 3. Energie-Binnenmarktpaket – Liberalisierung des Strommarktes.....	65
2.1.2. Staatliche Beihilfen – Beitrag zur Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise	70
2.1.3. Der Europäische Globalisierungsfonds: Eckpunkte der Reform als Kriseninstrument, bisherige Unterstützungszahlungen und seine zukünftige Ausrichtung	73
2.1.4. Europäische Privatgesellschaft vorerst gescheitert	76
2.1.5. Der künftige wettbewerbspolitische Rahmen für den Kfz-Sektor	79
2.1.6. EU gibt „lauwarme“ Empfehlungen zu Managergehältern heraus	84
2.1.7. Neue Entwicklungen im EU-Emissionshandelssystem	86
2.1.8. Überblick über einige Weiterentwicklungen zum EU-Rechtsrahmen im geistigen Eigentum während des Jahres 2009	96
2.2. Österreich.....	103
2.2.1. Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Österreich: Genese, Erfolge der ArbeitnehmerInnenvertretung und verbleibende Problemfelder	103
2.2.2. Beihilfen für die Förderung erneuerbarer Energien – Das Ökostromgesetz	109
2.2.3. Ländliche Entwicklung – Chancen und Grenzen für Menschen im Ländlichen Raum	112
2.2.4. Tankstellenpreise: Wettbewerb braucht Transparenz (Tankstellen-Verordnung)	115
2.2.5. Das Aktienrechtsänderungsgesetz (ARÄG 2009) – die wichtigsten Neuerungen.....	118
2.2.6. Das neue Postmarktgesetz 2009	120
2.2.7. Corporate Governance-Kodex – Freiwillige Vergütungsregeln sind ineffizient und nicht zielführend	125
2.2.8. GmbH-Reform – Chancen privatisieren, Risiko sozialisieren darf nicht Ziel der Reform sein.....	129
2.2.9. Rechnungslegungsrechts-Änderungsgesetz 2010 (RÄG 2010) – Arbeiterkammer gegen Anhebung der Schwellenwerte für die Rechnungslegungspflicht	133
2.2.10. Wettbewerbsbeschränkungen durch das ARA-Verpackungssammelsystem – Update Jänner 2010	136
2.2.11. Die Insolvenzrechtsreform – IRÄG 2010	144
3. Entwicklung der Zusammenschlüsse und Verlagerungen.....	148
3.1. Internationale Entwicklung des Marktes für Fusionen und Übernahmen	148
3.2. Entwicklung der Zusammenschlüsse in der EU	148
3.3. Bei der EU-Kommission angemeldete Zusammenschlüsse mit direkter Beteiligung österreichischer Unternehmen.....	149
3.4. Die Entwicklung der Zusammenschlüsse in Österreich	151
3.5. Verlagerungen 2009 – die Ergebnisse des AK-Verlagerungsmonitors	153

4. Wettbewerbsaktivitäten der AK Wien.....	166
4.1. Aktivitäten zum „Unlauteren Wettbewerb“ – Bilanz 2009.....	166
4.2. Verdacht auf Überwälzung überhöhter Ökostromkosten auf die StromkundInnen	170
4.3. Zusammenschluss Styria Media Group / Moser Holding (BWB/Z-1018) – Stellungnahme der Bundesarbeitskammer	172
4.4. Offenlegung von Jahresabschlüssen – Theorie und Praxis klaffen weit auseinander	175
4.5. Unister – Ein Fall für die Behördenkooperation	178
5. Kommentare zu ausgewählten Aktivitäten / Entscheidungen wettbewerbsrechtlicher Institutionen	179
5.1. Aktivitäten und Entscheidungen EU-Ebene	179
5.1.1. Lufthansa / Austrian Airlines.....	179
5.1.2. OPEL – Herausforderung an beihilfenrechtliche Kreativität.....	184
5.1.3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshof zur Bedarfsprüfung bei Zahnambulatorien (Hartlauer HandelsGmbH).....	188
5.1.4. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur österreichischen Buchpreisbindung.....	190
5.2. Aktivitäten und Entscheidungen in Österreich	192
5.2.1. Aktivitäten der Bundeswettbewerbsbehörde.....	192
5.2.1.1. Mineralölmarkt 2009 – Regulierungsbekenntnisse und andere Wunder	192
5.2.2. Entscheidungen von Kartellgericht und Kartellobergericht	195
5.2.2.1. Gesamtübersicht über die Entscheidungen des Kartellgerichts 2009	195
5.2.2.2. Radiusklausel und Vorgriff einer Einstweiligen Verfügung auf die Endentscheidung.....	195
5.2.2.3. Preisdiskriminierung deutscher Zeitschriften in Österreich.....	197
5.2.2.4. Industriechemikalien-Kartell.....	198
5.2.2.5. Aktenbeischaffung und § 39 Abs 2 KartG.....	200
5.2.2.6. Ratenzahlung von Geldbußen	202
5.2.2.7. Hausdurchsuchungsbefehl aufgrund eines Ersuchens nach Art 22 VO (EG) 1/2003	203
6. Berichte aus den Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden	204
6.1. Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde	204
6.2. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellanwalts 2009	210
6.3. Tätigkeitsbericht der Wettbewerbskommission 2009.....	218
6.4. Tätigkeitsbericht der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH).....	227
6.5. Tätigkeitsbericht der Energie-Control GmbH 2009	234
6.6. Tätigkeitsbericht der Schienen-Control GmbH.....	241
6.7. Tätigkeitsbericht der Übernahmekommission 2009	245
7. Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	255

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Konjunkturpaket I.....	25
Tabelle 2:	Konjunkturpaket II.....	25
Tabelle 3:	Angekündigtes und umgesetztes Volumen der Bundesregierung 2009	27
Tabelle 4:	Wirkungsschätzungen der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung für 2009.....	28
Tabelle 5:	Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	33
Tabelle 6:	Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	33
Tabelle 7:	Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005	36
Tabelle 8:	Vergleich der durchschnittlichen ATX-Vorstandsgage zum ArbeitnehmerInnen-Bruttobezug 2006 – 2008.....	40
Tabelle 9:	Verteilung der direkten Agrarförderungen 2008 zwischen den LandwirtInnen	46
Tabelle 10:	Agrar-Förderungen, die in der Transparenzdatenbank nach EU-Vorgaben zu finden sind	46
Tabelle 11:	Auswertung der Agrar-Transparenzdatenbank (1. März 2010).....	47
Tabelle 12:	Steuern und Abgaben der LandwirtInnen ans bzw vom Bundesbudget.....	47
Tabelle 13:	Bundesvoranschlag für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen in den Jahren 2004 – 2008.....	50
Tabelle 14:	Beschäftigte im Automobilbereich und im Umfeld	80
Tabelle 15:	Emmissionshandel: Sektoren und Anlagen in Österreich und Emissionen im Jahr 2008	89
Tabelle 16:	Verteilung der kofinanzierten EU-Fördermittel zur ländlichen Entwicklung 2007-2013	113
Tabelle 17:	Beschäftigte in Direktinvestitionsunternehmen*.....	156
Tabelle 18:	Größenklassen für den Jahresabschluss (§ 221 UGB):.....	176
Tabelle 19:	Umfang mit Offenlegung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses (Konzernabschlusses)....	176
Tabelle 20:	Entwicklung der Beschäftigtenzahl der Austrian Airlines Group (Jahres-Durchschnitt)	182
Tabelle 21:	Geschäftsfälle 2008 des Kartellgerichts.....	195

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Entwicklung von Gewinn- und Besitzeinkommen im Vergleich zu Lohneinkommen 2000 bis 2008	20
Abbildung 2:	Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005	34
Abbildung 3:	Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005.....	36
Abbildung 4:	Gesamtvergütung eines durchschnittlichen Vorstandsversitzenden im europäischen Vergleich	41
Abbildung 5:	Entwicklung der durchschnittlichen Einkommen und Steuerleistungen von LandwirtInnen und unselbständig Beschäftigten (1989 – 2008).....	49
Abbildung 6:	Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union	53
Abbildung 7:	Entscheidungen der European Merger Control 1990 – 2009	149
Abbildung 8:	Entwicklung der Zusammenschlüsse in Österreich 1995-2009.....	151
Abbildung 9:	Jährliche Direktinvestitionen Österreichs im Ausland.....	154
Abbildung 10:	Bestand der aktiven und passiven Direktinvestitionen	155
Abbildung 11:	AK-Verlagerungsmonitor 2006 – 2009.....	158
Abbildung 12:	Organigramm der Austrian Airlines AG 2008.....	180
Abbildung 13:	Dieselpreise in Österreich 2009 – nach Bezirken	194
Abbildung 14:	Eurosuper-Preise in Österreich 2009 – nach Bezirken	194
Abbildung 15:	Personenverkehr auf allen Netzen – Marktanteile 2009.....	241
Abbildung 16:	Marktanteile der privaten EVUs am Güterverkehr im ÖBB-Netz 2000 – 2008	242

VORWORT

Waren im AK-Wettbewerbsbericht 2009 noch die Finanzmärkte das Schwerpunktthema, so sind es heuer ganz eindeutig die „Lehren aus der Krise“. Die mit Mitte 2008 global beginnende Finanzmarktkrise hat sich binnen kürzester Zeit in eine veritable Wirtschaftskrise verwandelt, an deren Folgen die USA, Europa und letztlich die gesamte Welt noch lange laborieren werden. Während allorts bereits emsig Budgetkonsolidierung betrieben wird, herrscht noch immer die höchste Arbeitslosigkeit seit Jahrzehnten, und viele Menschen – die zum Teil in ihrem Leben noch nie in die Nähe von Finanzmarktspekulationen gekommen sind – werden noch Jahre unter den Folgen dieser historischen Krise leiden.

Daher beschäftigen wir uns heuer mit der Fragestellung, welche Lehren und Konsequenzen wir aus der Krise ziehen müssen. Wie reagiert die Politik auf einen solchen Zusammenbruch? Wie sieht der Sozialstaat in Österreich aus, welche Änderungen erwarten wir durch diesen Einbruch? Was wurde getan, um die realwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Krise zu mildern? Waren die Maßnahmen ausreichend? Ist tatsächlich schon 2011 der richtige Zeitpunkt, mit dem Gegensteuern aufzuhören? Ist es wirklich vernünftig, jetzt den Hauptfokus auf die Budgetkonsolidierung zu legen – vor allem mit ausgabenseitigem Schwerpunkt? Oder entsteht hier nicht vielmehr die Gefahr die Krise dadurch zu prolongieren, dass die für eine Konjunkturerholung so wichtigen Investitions- und Konsumausgaben wesentlich gedämpft werden? Und wird diese Gefahr nicht umso realistischer und größer, wenn diese Sparpolitik im gesamten Euro-Raum gleichzeitig verfolgt wird? Überdies: Werden nun die richtigen Schritte auf den Finanz-, den Güter- und den Arbeitsmärkten gesetzt, damit so eine Situation möglichst nicht mehr eintreten kann?

Wir wollen mit dem heurigen Schwerpunktthema unseres AK-Wettbewerbsberichts diesen und noch mehr Fragestellungen nachgehen, die allesamt im Kontext zu den „Lehren aus der Krise“ stehen. Ziel ist es, einen aktuellen Überblick über relevante Sachverhalte zu Verteilungsfragen und budgetpolitischen Auswirkungen zu geben sowie Vorschläge zur Finanzmarktregulierung und europäischen Koordinationsnotwendigkeiten zu bringen. Gleichzeitig ist es für uns wichtig, die Verursacher und die Betroffenen der Krise zu unterscheiden: Es gibt hier große Unterschiede in Bevölkerungs- und Berufsgruppen – sowohl bezüglich der Verantwortlichkeiten als auch betreffend die Einkommenslage und -entwicklung. Unserem Verständnis nach sind daher auch bei der Krisenbewältigung nicht alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen in die Pflicht zu nehmen.

Für die Bearbeitung der einzelnen Themen konnten wir neben ExpertInnen der Arbeiterkammer auch externe Fachleute gewinnen.

Selbstverständlich befasst sich der Wettbewerbsbericht der Arbeiterkammer Wien (AK) auch heuer wieder mit aktuellen wettbewerbsrechtlich relevanten österreichischen und europäischen Maßnahmen bzw Gesetzesinitiativen, der Entwicklung von Zusammenschlüssen und Verlagerungen, einem Überblick über unsere Aktivitäten im Bereich der Wettbewerbspolitik und unserer Einschätzung zu einigen ausgewählten Aktivitäten wettbewerbsrechtlicher Institutionen.

Wie jedes Jahr finden Sie auch heuer wieder die aktuellen Berichte der österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsinstitutionen, für deren Übermittlung wir uns herzlich bedanken.

Für diese – wie immer anspruchsvolle – Arbeit gilt der Dank an dieser Stelle all jenen Autorinnen und Autoren, die zu dieser Publikation beigetragen haben. Sie finden diese Publikation auch als Download auf unserer Homepage unter der Adresse <http://wien.arbeiterkammer.at>.

Silvia Angelo und Vera Lacina

1. SCHWERPUNKTTHEMA:

DIE KRISE UND DIE KONSEQUENZEN

1.1. Nach der Krise?

Ferdinand Lacina

Aktienkurse steigen wieder, in der Finanzwirtschaft werden wieder Gewinne gemacht. So, als ob nichts geschehen wäre, werden wiederum riskante Finanzprodukte auf den Markt gebracht. Die Finanzierung öffentlicher Defizite wie auch Anleihen, die von jenen Unternehmen aufgenommen werden müssen, die von zögernder Kreditvergabe der Banken betroffen sind, lassen das Geschäftsvolumen und die Gewinne der Investmentbanken steigen. Manche von ihnen schütten höhere Bonusse aus als vor zwei Jahren.

Ist die Krise überwunden? Anhaltend hohe, in manchen Ländern steigende Arbeitslosenzahlen, ungenutzte Kapazitäten in der Realwirtschaft und enorm angestiegene Budgetdefizite zeugen vom Gegenteil.

Während striktere Regeln für die Finanzwirtschaft bestenfalls in Vorbereitung sind, reagiert die Europäische Union mit deutlich höherer Geschwindigkeit auf exzessive Defizite in Ländern der Euro-Zone. Ihnen werden „Empfehlungen“ gegeben, die jenen verdammt ähnlich sind, mit denen der Währungsfonds beispielsweise die Länder Südostasiens beglückt hat.

Keine Frage, exzessive Defizite müssen rückgeführt werden, soll der Spielraum für öffentliche Ausgaben nicht durch allzu hohe Zinszahlungen für alle Zukunft eingeengt werden. Es drängt sich jedoch der Verdacht auf, dass eine kurze „keynesianische“ Phase internationaler Wirtschaftspolitik nur dazu gedient hat, dem Finanzsektor wieder ein „business as usual“ zu ermöglichen.

Ohne Zweifel muss sich die Krise der Realwirtschaft jedoch noch verschärfen, wenn Kürzungen von Staatsausgaben von bis zu dreißig Prozent, wie etwa den baltischen Staaten und südeuropäischen Ländern der Euro-Zone, als Bedingungen auferlegt werden. Destabilisierung ihrer gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Systeme kann die Folge sein. Selbst wenn man den Multiplikator von Staatsausgaben vernachlässigt, ist es einsichtig, dass derartige Einschnitte Sekundär- und Tertiäreffekte auslösen, die für Wachstum und Beschäftigung fatale Folgen haben werden.

Doch auch Länder, wie beispielsweise Österreich, die infolge der Krise die Zielsetzungen des Wachstums- und Stabilitätspakts hinsichtlich der Anteile der Staatsverschuldung und des Budgetdefizits an ihrer Wirtschaftsleistung nicht so weit verfehlen, gehen unter Druck von Sanktionen daran, Haushaltspläne zu entwickeln, die zu Besorgnis Anlass geben.

Kein vernünftiger Mensch wird sich der Tatsache verschließen können, dass die Rückkehr zu einer soliden Budgetpolitik Maßnahmen auf beiden Seiten – bei Ausgaben wie bei Einnahmen – erforderlich machen wird. Selbst von jenen, die nur vom Sparen, nur von Ausgabenkürzungen reden, dürfte eine große Mehrheit wohl davon überzeugt sein, dass mit Einsparungen aus Strukturmaßnahmen, wie etwa einer umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltung oder des Gesundheitssystems, die Stabilitätsziele nicht erreicht werden können. Und zwar nicht nur wegen der Schwierigkeiten der Durchsetzung solcher Reformen in einem föderalistisch verfassten Staatsgebilde, sondern auch wegen der Dauer der Anpassungsprozesse und der – zumindest in einer Übergangszeit – unvermeidlich dämpfenden Effekte auf Wirtschaftsleistung und Beschäftigung.

Deshalb droht die Gefahr, dass in der Gegenwart zu Lasten der Zukunft des Landes gespart und der soziale Zusammenhalt der Gesellschaft durch Einsparungen in den großen Bereichen Bildungs- und Sozialpolitik gefährdet wird. Dabei muss man sich vergegenwärtigen, dass gerade in Österreich

in den letzten Jahren das Wachstum der Bildungs- und Sozialausgaben deutlich hinter dem internationalen Tempo zurückgeblieben ist. Beispielsweise liegt Österreich gemäß dem Bildungsbericht der OECD beim realen Wachstum der Bildungsausgaben an drittletzter Stelle der Industriestaaten.

Nur 22 Prozent eines Altersjahrgangs absolvieren Hochschulen, was Österreich vor Griechenland an die vorletzte Stelle der Industriestaaten rückt (OECD-Durchschnitt: 39 Prozent). Die soziale Durchlässigkeit des Bildungssystems ist in Österreich bekanntermaßen gering, die Wahrscheinlichkeit eines Hochschulabschlusses von Frauen und Männern aus Familien mit hohem sozialem Status ist gemäß OECD dreimal so hoch wie jener mit niedrigerem sozialen Status. Selbst jene, die es schaffen, ein Hochschulstudium zu ergreifen, sind in vielen Studienzweigen mit einer beklagenswerten Lage konfrontiert, worauf ja die jüngsten Studentenproteste öffentlich aufmerksam gemacht haben. Die Situation am Arbeitsmarkt wird die Uni-Misere mit großer Wahrscheinlichkeit noch verschärfen, weil sich wohl aufgrund des geringeren Arbeitsangebots der Druck auf die Verweildauer der Studierenden an den Universitäten erhöhen wird. Eine der Ursachen liegt auch im Zögern der Wirtschaft, den Bachelor-Abschluss als genügende Qualifikation zu akzeptieren.

Dass der Bedarf an sozialer Absicherung ebenfalls stark steigen wird, ist nicht nur als Folge der Krise zu sehen. In den letzten Jahrzehnten ist nicht nur die Lohnquote massiv rückläufig, Österreich kennt man mittlerweile das Phänomen der „working poor“, also geringer Löhne insbesondere im Dienstleistungsbereich, die keine ausreichende Existenzgrundlage bieten können. Vor allem Frauen sind die Betroffenen. Dazu kommt, dass einerseits aufgrund fehlender oder nicht ganztägig geöffneter Kinderbetreuungseinrichtungen, aber auch wegen des mangelnden Angebots an Ganztagsbeschäftigung die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten stark angestiegen ist. Schon jetzt ist abzusehen, dass bald jede zweite Frau keiner Ganztagsbeschäftigung nachgehen wird. Vor allem alleinerziehende Mütter, die prekär oder in Teilzeit beschäftigt sind, geraten in die Armutsfalle.

Seit Jahren zeigen die Studien über die Verteilungswirkungen des Budgets das gleiche Bild: wenn überhaupt, so nur sehr geringe Umverteilungswirkungen der Staatseinnahmen von oben nach unten. Umverteilung findet fast ausschließlich über die durch Staatsausgaben finanzierten Leistungen und Einrichtungen statt. In einer Zeit des Auseinandergehens der Schere zwischen hohen und niedrigen Einkommen, in einer Zeit steigender Vermögenskonzentration und wachsender Armut ist das soziale Korrektiv durch die öffentlichen Haushalte, durch die Staatsausgaben aber wichtiger denn je.

Trotzdem gilt Sparen bei öffentlichen Ausgaben als höchst populär. So war der Ruf nach dem Nulldefizit – eine ökonomisch wie gesellschaftlich unsinnige Zielsetzung – zumindest vorübergehend die Grundlage für die hohe Reputation eines Finanzministers, die sich erst aufgrund dubioser Freundschaften zusehends verflüchtigt. Natürlich kennt fast jeder Beispiele für die Verschwendung von Steuergeldern. Auch die ersatzlose Streichung der einen oder anderen öffentlichen Ausgabe wird durchaus begrüßt, vor allem wenn sie einen nicht selbst betrifft. Insgesamt sollte jedoch ein Konzept der Budgetsanierung berücksichtigen, welche Funktion öffentliche Haushalte in der Verteilung der Einkommen, in der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut haben können.

Die Forderung nach einem „Transferkonto“, soweit sie überhaupt Sinn macht, kann also nur als Ankündigung eines verschärften Klassenkampfes von oben gesehen werden. Dabei soll gar nicht abgestritten werden, dass im Zusammenwirken von verschiedenen Gebietskörperschaften manche Ungereimtheiten entstehen können. Diese sind aber wesentlich billiger und effektiver zu beseitigen als durch ein auf Personen oder Familien abgestelltes „Transferkonto“. Die Modifikation dieser Idee zur „Transparenz-Datenbank“ soll nun Subventionen mit einschließen. Dass gerade die Hingabe öffentlicher Mittel für staatliche Stellen und ihre Nutznießer „transparent“ gemacht werden soll, ist einigermaßen abwegig. Zahler wie Empfänger sollten wohl ohnehin Bescheid wissen. Die einen durch einen Blick auf den Rechnungsabschluss, die anderen durch einen Blick auf ihr Konto. Wenn

es lediglich um die Koordination sozialer Transfers verschiedener Gebietskörperschaften ginge, müsste sich wohl ein einfacherer und weniger bürokratischer Weg finden lassen. Wenn man sich schon um Transparenz bemüht, so sollte man dort ansetzen, wo hierzulande die größten Lücken im Datenangebot wie auch bei den Steuerleistungen bestehen – bei höheren und hohen Einkommen und bei hohen Privatvermögen.

Dagegen beherrscht der Missbrauch von Sozialleistungen die Debatte, insbesondere im kleinformatischen Boulevard und am Stammtisch. Dass kein System vor Missbrauch gefeit ist, kann nicht bestritten werden. Was aber regelmäßig unter den Tisch fällt, ist die Kehrseite der Medaille. Es sind die „Ersparnisse“ bei Sozialleistungen, die durch unzureichende Information und durch verschämte Armut entstehen, durch die Zurückhaltung, sich als arm oder zumindest armutsgefährdet zu deklarieren. Auch hier wäre mehr Transparenz über zustehende öffentliche Leistungen durch Informationspolitik wünschenswert. Im Übrigen soll nur angemerkt werden, dass sonderbarer Weise die Toleranz gegenüber Missbrauch und Missachtung gesetzlicher Vorschriften deutlicher ausgeprägt ist, wenn es um das Kavaliersdelikt Steuerhinterziehung geht.

All dies spricht dafür, mit großer Skepsis den Ankündigungen zu begegnen, dass es überhaupt oder zumindest in erster Linie darum geht, die öffentlichen Haushalte durch Ausgabenkürzungen wieder ins Lot zu bringen. Denn die bedeutenderen Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten finden sich im System der öffentlichen Einnahmen. So sorgt etwa das Fehlen einer Zusammenschau von Steuer- und Sozialabgaben dafür, dass nach wie vor die Belastung höherer Einkommen durch Sozialversicherungsbeiträge nicht nur relativ sondern auch absolut geringer ist als bei Einkommen, die an der Höchstbeitragsgrundlage oder darunter liegen. Jedenfalls kann von einem gerechten System nicht die Rede sein, wenn etwa die Beiträge von Personen, deren Einkommen die Höchstbeitragsgrundlage übersteigt, nicht nur relativ sondern auch absolut, also in Eurobeträgen, niedriger sind als die von Beziehern niedrigerer Einkommen. Dies ist eine Folge der Abzugsfähigkeit der Sozialausgaben von der progressiven Steuer, die auch durch den Hinweis, dass es sich ja um Versicherungsbeiträge und nicht um Steuern handelt, nicht gerechtfertigt werden kann.

Mir sind die Auseinandersetzungen in Wahlkämpfen um die Besteuerung von Zinseinkommen, als „Sparbuchsteuer“ verteufelt, noch in guter Erinnerung. Unter den Bedingungen der – inzwischen gefallenen – Anonymität und des in Österreich offenbar sakrosankten Bankgeheimnisses war keine andere Lösung als die einer „flat tax“ als Endbesteuerung möglich. Diese Lösung war zwar nicht voll befriedigend, beendete aber zumindest die verteilungs- wie strukturpolitisch unsinnige Situation, in der Anlagen in der Finanzwirtschaft gegenüber Anlagen in der Realwirtschaft de facto massiv steuerliche Privilegien genossen. Interessenpolitisch hätte dies schon damals die Vertreter der Realwirtschaft, beispielsweise die Industriellenvereinigung, auf den Plan rufen müssen. Dass im Gegenteil auch von dort massiver Widerstand ausging, ist nur mit dem steigenden Gewicht der finanzwirtschaftlichen Interessen auch in der Realwirtschaft erklärbar. Dementsprechend haben die Vertreter von Unternehmensinteressen auch auf eine massive Kürzung des Körperschaftsteuersatzes bei gleichzeitiger Streichung von Investitionsbegünstigungen gedrängt. Den Möglichkeiten erhöhter Gewinnausschüttungen und Anlagen in Finanzprodukte wurde eben von den Unternehmervetretern der Vorzug vor der Begünstigung von Realinvestitionen gegeben.

Ebenso schwer verständlich war es, dass die Vermögensteuer seinerzeit vor allem betriebliche Anlagen erfasste, während der Wert greifbarer und nicht vermehrbarer Vermögensgegenstände – wie das Grundvermögen – unterschätzt wurde und wird. Selbst die Besteuerung kurzfristiger Spekulationsgewinne an den Börsen hat mangels Kontrollmöglichkeiten Steuerehrlichkeit – die auch hierzulande nicht sehr weit verbreitet sein dürfte – zur Voraussetzung. Dass angesichts der äußerst geringen steuerlichen Belastung von Vermögen ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes nicht zur Gesetzesreparatur sondern zur Abschaffung der Erbschaft- und Schenkungsteuer führte, kann wohl mit

den Grundsätzen einer Leistungsgesellschaft kaum vereinbart werden. Dass schon Vertreter der nationalökonomischen Klassik, wie beispielsweise John Stuart Mill, für die Besteuerung von Erbschaften plädierten, um die Ungleichheit von Chancen zu verringern, beeindruckt die Vertreter des nationalökonomischen main-streams, nur wenig.

Das Argument, dass allein mit der Belastung hoher Einkommen und/oder Vermögen die für eine Budgetsanierung nötigen Mittel nicht aufgebracht werden können, dient oft als Ausrede dafür, an dem bestehenden Ungleichgewicht der Besteuerung nichts zu ändern. Sicherlich wird man nicht vermeiden können, auch Verbrauchsabgaben zu erhöhen. So ist etwa der Vorschlag bedenkenswert, durch eine flexible Besteuerung von Treibstoffen die Abgabepreise zu stabilisieren, wenn gleichzeitig durch massive Investitionen der öffentliche Verkehr attraktiver gestaltet wird. Breitere Akzeptanz für Vorschläge dieser Art, wird sich jedoch nur dann finden lassen, wenn die Lasten der Besteuerung nicht weiterhin so ungleich verteilt bleiben.

Zurück zur europäischen Dimension: Die Lissabon-Strategie hat ihre Ziele weit verfehlt, Das war schon vor der Krise feststellbar. Eine wirksame Koordination der Wirtschaftspolitik in der Währungsunion und darüber hinaus ist eines der Ziele des jetzt zur Diskussion stehenden 2020-Strategievorschlags der Kommission. Dieser wird jedoch auch nur ein Papiertiger bleiben, wenn nicht entsprechende institutionelle Konsequenzen gezogen und sozial und ökonomisch verträgliche Zielsetzungen für die einzelnen Mitgliedsstaaten entwickelt werden. Die vorgenommenen Modifikationen des Wachstums- und Stabilitätspakts werden dabei nicht ausreichen. Die Bekämpfung der schwersten weltwirtschaftlichen Krise und ihrer Folgen kann nicht mit einem Instrument erfolgen, das aus einer Schönwetterperiode der Weltwirtschaft stammt und den Geist des Neoliberalismus ausstrahlt. Unter anderem ist die Frage zu stellen, ob die Zielvorgaben für die Europäische Zentralbank nicht ausdrücklich erweitert werden sollten. Für eine demokratisch verfasste Union ist es ohnehin nicht verständlich, dass Währungspolitik einem Gremium von „Weisen“ überlassen wird. Unabhängigkeit sollte nicht mit einer Verweigerung des Dialogs mit demokratisch legitimierten Instanzen und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen verwechselt werden.

Die politischen und sozialen Konsequenzen der Krise sind heute so wenig abschätzbar wie ihr tatsächliches Ende. Ein Weiterhanteln wie bisher birgt die Gefahren einer anhaltend hohen Sockel-Arbeitslosigkeit, des Verlusts von Zukunftschancen für die Jungen, vermehrter politischer wie sozialer Spannungen, einer weiteren Schwächung der Solidarität innerhalb und zwischen den Mitgliedsstaaten der Union.

1.2. Wirtschaftspolitische Wege aus der Krise

Markus Marterbauer

Ausblick: Konjunktur schwach, Arbeitslosigkeit und Budgetdefizit hoch

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise ist nicht vorbei. Zwar ist seit dem 2. Halbjahr 2009 eine Stabilisierung der Konjunktur zu beobachten, doch die wirtschaftliche Erholung bleibt matt und die Gefahr von neuen Rückschlägen ist hoch: Sie können durch das weiterhin sehr labile Finanzsystem oder eine zu frühe Beendigung der expansiven Budget- und Geldpolitik ausgelöst werden.

Vor allem aber werden die sozialen Folgen der Krise das gesamte vor uns liegende Jahrzehnt prägen. Sie bestehen in allen EU-Ländern in einem Doppelproblem aus hoher Arbeitslosigkeit und hohem Budgetdefizit, damit verbunden ist eine starke Ausweitung der Ungleichheit der Verteilung des Wohlstandes. Die Zahl der Arbeitslosen (inklusive SchulungsteilnehmerInnen) dürfte in Österreich als Folge der Krise um fast 100.000 steigen, die Arbeitslosenquote erhöht sich von 3,8% der Erwerbspersonen (2008) auf 5,7% (2011).

In der Europäischen Union erhöht sich die Zahl der Arbeitslosen von 16 Millionen auf mehr als 25 Millionen, die Arbeitslosenquote von knapp 7% auf über 10% der Erwerbspersonen. Der Finanzierungssaldo des Staates verschlechtert sich in Österreich von - ½% des BIP auf etwa -5%, in der Europäischen Union von -1% auf -7% des BIP.

Beide Probleme – die Arbeitslosigkeit und das Budgetdefizit – könnten durch einen kräftigen Konjunkturaufschwung, der über mehrere Jahre anhält, rasch zurückgeführt werden. Doch hohe Raten des Wirtschaftswachstums sind gerade in der derzeitigen Konjunktursituation sehr unwahrscheinlich. Reinhart und Rogoff (2009) haben in ihrer Untersuchung gezeigt, dass Rezessionen, die von Immobilien- und Finanzkrisen ausgelöst wurden, viel tiefer sind als „normale Rezessionen“, und von nur sehr schwachen Erholungsphasen gefolgt werden. Die geringe Risikobereitschaft von Unternehmen und Banken sowie die niedrige Kapazitätsauslastung der Unternehmen lassen auf geringe Investitionsdynamik und eine verhaltene Konjunktur schließen. Die vorliegenden Prognosen für die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung erwarten, dass das reale Wirtschaftswachstum mittelfristig merklich unter dem langfristigen Durchschnitt von gut 2% liegen wird. Das ist deutlich zu wenig, um zu einem „automatischen“ Rückgang der Arbeitslosigkeit und des Budgetdefizits zu führen. Wir stehen vor einem neuen Zeitalter verringerter Erwartungen (Krugman 1997).

Vermeiden von spekulativen Blasen auf Immobilienmärkten und Finanzmärkten

Eine Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise müsste viel mehr als nur die Stabilisierung der Konjunktur umfassen. Diese Finanzmarktkrise war kein „Betriebsunfall“, sie hat einmal mehr gezeigt, dass Finanzmärkte, die nicht ausreichend reguliert sind, systematisch zur Instabilität neigen und schwere realwirtschaftliche Schäden anrichten können (Huffschnid 2002). Damit rücken Fragen einer strengeren Regulierung und Besteuerung von Banken und Finanzsystem ins Zentrum der Aufgaben der Wirtschaftspolitik. Zudem begünstigt die weltweit wachsende Ungleichheit der Verteilung der Einkommen und vor allem der Vermögen das Entstehen von Finanzkrisen (Horn ua 2009). Somit ist die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit politisch neu zu stellen.

Spekulative Blasen auf Immobilien- und Finanzmärkten führen nach ihrem Platzen zu schweren Rezessionen. Diese empirische Erkenntnis der keynesianischen Ökonomie (Galbraith 2010, Marterbauer und Walterskirchen 2005) wird heute auch vom Mainstream der Wirtschaftswissenschaft und der Wirtschaftspolitik akzeptiert. Entscheidend ist es, zu verhindern, dass spekulative Blasen überhaupt entstehen. Die Zinspolitik der Zentralbanken stellt – obwohl sie oft für die Blase auf dem US-Immobilienmarkt verantwortliche gemacht wird – ein dafür wenig geeignetes Instrument dar. Vernünftiger sind strengere Regulierungen und griffige Besteuerung, vieles davon ist etwa am öster-

reichischen Immobilienmarkt umgesetzt, manches noch nicht: Sozialer Wohnungsbau der öffentlichen Hand statt Deregulierung des Hypothekarkreditmarktes und Kreditvergabe an wenig zahlungskräftige Haushalte, Einhebung von Transaktionssteuern (Grunderwerbssteuer, Finanztransaktionssteuer), keine Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen bei der Einkommensteuer, Besteuerung des realisierten Wertzuwachses von Finanz- und Immobilienvermögen.

Die Geldpolitik erweist sich zur Bekämpfung spekulativer Blasen oft als wenig geeignet, weil ihr Einsatz auch hohe Kosten für die Realwirtschaft mit sich bringen würde. Die jüngsten Erfahrungen haben auch gezeigt, dass bei tiefen Rezessionen die Zinspolitik nicht ausreichend expansiv sein kann. Diesem Problem wurde erfolgreich durch die „quantitative Lockerung der Geldpolitik“ begegnet. Dennoch ist eine Diskussion darüber entstanden, ob nicht die Inflationsziele der Zentralbanken erhöht werden sollen, um den Spielraum für Zinssenkungen in der Krise auszuweiten (Blanchard ua 2010). Gegen eine maßvolle Erhöhung des Inflationsziels spricht wenig. Vielleicht hätte dies etwa die Europäische Zentralbank dazu veranlasst, die Zinserhöhung vom Juli 2008 – am Beginn der Rezession – nicht durchzuführen. Wünschenswert wäre aber wohl vor allem, dass der gesetzliche Auftrag für die EZB auf das Ziel „Preisstabilität und hohes Beschäftigungsniveau“ ausgedehnt wird.

Beschäftigungspolitik bei schwachem Wirtschaftswachstum

Die Schwäche des für die nächsten Jahre zu erwartenden Wirtschaftswachstums lässt auf eine sehr verhaltene Arbeitskräftenachfrage schließen. Die Zahl der Beschäftigten steigt für gewöhnlich erst ab einem Wirtschaftswachstum von $1\frac{1}{2}\%$ – 2% . Diese Beschäftigungsschwelle dürfte in den nächsten Jahren kaum überschritten werden. Die Zahl der Arbeitslosen geht gewöhnlich erst ab einem Wirtschaftswachstum von $2\frac{1}{4}\%$ – $2\frac{3}{4}\%$ zurück. Diese Arbeitslosigkeitsschwelle dürfte mittelfristig nicht erreicht werden.

Die Beschäftigungspolitik hat zwei Möglichkeiten, auf dieses Problem zu reagieren: Sie kann versuchen, die Beschäftigungselastizität des Wirtschaftswachstums zu erhöhen und sie kann versuchen, das Arbeitskräfteangebot zu verringern. Die Elastizität der Arbeitskräftenachfrage in Bezug auf das Wirtschaftswachstum nimmt mit dem Strukturwandel von der Sachgütererzeugung zum Dienstleistungssektor und der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung tendenziell zu. Der Staat sollte dies verstärken, indem die von ihm ausgehenden wirtschaftlichen Impulse möglichst hohe Beschäftigungswirkungen aufweisen. Die Zahl der Jobs pro eingesetzter Milliarde Euro ist bei Einkommensteuersenkungen wegen der hohen marginalen Sparneigung relativ gering (2.000 – 5.000 Jobs), bei der Ausweitung von Sozialtransfers etwas (4.000 – 8.000) und der Erhöhung öffentlicher Investitionen deutlich höher (6.000 – 10.000) und erreicht beim Ausbau öffentlicher Dienstleistungen einen Wert, der mindestens fünf Mal so hoch ist (18.000 – 25.000) wie jener bei einer Einkommensteuersenkung. Beschäftigungspolitik im Sinn der Steigerung der Arbeitskräftenachfrage sollte deshalb – ganz besonders in Perioden schwachen Wirtschaftswachstums – vor allem im Ausbau der sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, Ausbildung und Pflege bestehen.

Gleichzeitig gilt es, die Zahl der Industriebeschäftigten zu stabilisieren. In der Krise ist sie um ein Zehntel zurückgegangen (mehr als 60.000 verlorene Jobs). Kurzfristig kann das vor allem durch Kurzarbeit und andere arbeitszeitverkürzende Maßnahmen erreicht werden. Mittelfristig müssen primär der hohe Innovationsgrad der Industriebetriebe und die gute Ausbildung der Facharbeitskräfte weiter verbessert werden, sie bilden die Basis für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Industrie. Am wichtigsten ist es dabei, in die Grundausbildung und die berufliche Integration von Kindern mit Migrationshintergrund zu investieren, sie bilden die Facharbeitskräfte der Zukunft.

In Österreich kann von Seiten der demographischen Entwicklung in den nächsten Jahren keine Entlastung des Arbeitsmarktes erwartet werden. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (20- bis

65-Jährige) wird laut den aktuellen Bevölkerungsprognosen wegen der starken Zuwanderung bis 2020 um etwa 150.000 Personen (+3%) steigen. Zudem bestehen erhebliche Arbeitskräftepotentiale: diese betreffen neben der hohen Zahl an Arbeitslosen, auch das niedrige effektive Pensionsantrittsalter und die unter den skandinavischen Werten liegenden Erwerbsquoten der Frauen.

Bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit innerhalb der EU während der Finanz- und Wirtschaftskrise fallen große Unterschiede auf. Während sich die Arbeitslosenquote vor allem in den baltischen Ländern, in anderen ostmitteleuropäischen Ländern, in Spanien und Irland drastisch erhöht hat, blieb der Anstieg in Deutschland minimal. Dies ist primär auf den staatlich geförderten Einsatz der Kurzarbeit zur Stabilisierung der Beschäftigung, vor allem in der Sachgütererzeugung, sowie von Arbeitszeitkonten und auf Veränderungen der kollektivvertraglichen Regelarbeitszeit zurückzuführen (Horn ua 2010). In Österreich waren bis zu 10% der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung in Kurzarbeit, in Deutschland mehr als doppelt so viele. Die Zahl der Beschäftigten in der Sachgütererzeugung ist in Deutschland während der Krise deutlich weniger stark zurückgegangen (um etwa 250.000, -2%) als bei uns.

Diese Erfahrungen sollten zum Anlass genommen werden, neue Formen der Arbeitszeitverkürzung zu entwickeln und umzusetzen. In Österreich würde gemäß einer Untersuchung des WIFO eine kostenneutrale Verringerung der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit um 10% mittelfristig die Zahl der Beschäftigten um 130.000 erhöhen (+4%) und die Zahl der Arbeitslosen um 80.000 verringern (Baumgartner ua 2001).

Für Jugendliche, bei denen die Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit in der jüngsten Krise besonders stark gestiegen ist, sollte Arbeitszeitverkürzung vor allem in Richtung der Ausweitung der Ausbildungszeiten weisen. Für vollbeschäftigte Männer, vor allem in Industrie und Bauwirtschaft, können die Verringerung der Wochenarbeitszeit oder längere Freizeitblöcke ein geeignetes Instrument darstellen. Generell sollte in einer Wissensgesellschaft die Inanspruchnahme von Weiterbildungskarenzen stark ausgeweitet werden. Arbeitszeitverkürzung könnte dabei helfen, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren, das effektive Pensionsantrittsalter zu erhöhen und mehr Frauen in Beschäftigung zu bringen.

Das Sozialsystem krisenfester machen

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, wie wertvoll der Sozialstaat nicht nur für die betroffenen Menschen, sondern auch für die Gesamtwirtschaft ist. Ohne die soziale Sicherungs- und die wirtschaftliche Stabilisierungswirkung des Sozialsystems wäre die Krise viel tiefer und der Anstieg der Arbeitslosigkeit deutlich stärker ausgefallen. Die Krise hat auch gezeigt, wie wertvoll die Alterssicherung durch ein umlagefinanziertes Pensionssystem ist. Zwar gerät auch dieses wegen des Rückgangs der Beschäftigung und damit der Beitragseinnahmen unter Finanzierungsdruck, doch in Ländern, die überwiegend kapitalgedeckte Alterssicherungssysteme haben, ist es zu erheblichen Einbußen bei den Einnahmen der PensionistInnen gekommen.

Diese Erfahrungen sollten zum Anlass genommen werden, das solidarische Pensionssystem zu stärken. Dafür gibt es viele Ansatzpunkte, etwa weitere Schritte zur Harmonisierung der Pensionssysteme verschiedener Berufsgruppen. Besonders wichtig sind Maßnahmen zur Vermeidung von Altersarmut, die in Österreich derzeit noch sehr geringes Ausmaß annimmt, aber in Folge der längeren Durchrechnungszeiten bei der Berechnung der Pensionshöhe in Zukunft vor allem für Frauen und nicht ausreichend Qualifizierte mit unterbrochenen Erwerbskarrieren droht. Gleichzeitig sollte über den Abbau öffentlicher Förderungen für private Pensionsvorsorge nachgedacht werden, etwa durch Verringerung der staatlichen Prämien für die 3. Säule oder durch die Einhebung von Krankenversicherungsbeiträgen auch auf private Pensionen.

Generell muss der Sozialstaat besser „nach unten“ abgesichert werden, auch um die sozialen Folgen der Krise abzufedern. Neben Verbesserungen bei der bedarfsorientierten Mindestsicherung und einer besseren Einkommensabsicherung bei Arbeitslosigkeit könnte dazu vor allem der Ausbau sozialer Dienstleistungen beitragen. Der flächendeckende Ausbau von Kindergärten, die Erweiterung des Angebots an Ganztagschulen und der Aufbau eines Pflegesystems stellen die wichtigsten Maßnahmen dar. Sie kommen vor allem den unteren und mittleren sozialen Schichten zugute (vgl. Guger, Marterbauer 2009). Die Umsetzung verlangt große finanzielle Anstrengungen der öffentlichen Hand. Sie könnten durch Einsparungen bei sozialen Geldleistungen, eine Gesundheitsreform und die zweckgebundene Erhöhung vermögensbezogener Steuern bewältigt werden.

Budgetpolitik ist mehr als Konsolidierung

Im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise hat sich auch das Defizit im Staatshaushalt wegen der krisenbedingten Ausfälle an Steuer- und Beitragseinnahmen, aber auch wegen der Konjunkturpakete und des gestiegenen Zinsaufwandes kräftig erhöht. Eine Konsolidierung des Defizits ist notwendig, vor allem um den Anteil der Zinszahlungen an den Staatsausgaben nicht weiter steigen zu lassen. Allerdings sollte der Zeitpunkt der Konsolidierung noch offen gelassen werden, vor allem wenn viele EU-Länder gleichzeitige Konsolidierungsschritte planen, was die Gefahr umfangreicher Nachfrageausfälle bedenklich erhöht.

Alle Maßnahmen, die die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen, sollen erst dann in Angriff genommen werden, wenn die private Konsum- und Investitionsnachfrage deutlich nach oben weist und die Arbeitslosigkeit sinkt. Derzeit ist sehr unsicher, ob das schon 2011 der Fall sein wird. Zudem ist eine Periode schwacher Konjunkturerholung nach der Finanzkrise nicht dazu geeignet, bestehende strukturelle Budgetdefizite in einem „Big bang“ abzubauen. Die Gefahr eines nachfragebedingten Konjunkturéinbruchs ist viel zu hoch. Vielmehr gilt es behutsam und in kleinen Schritten vorzugehen.

Generell sollte angesichts der verhaltenen Konjunktur- und Beschäftigungsaussichten im Zuge der Konsolidierung darauf geachtet werden, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage möglichst zu schonen. Im Rahmen der Rücknahme von Staatsausgaben könnten deshalb Förderungen, die vor allem oberen Einkommensgruppen zu gute kommen oder hohe Mitnahmeeffekte aufweisen, wie etwa die Prämien für die private Pensionsvorsorge, verringert werden. Hingegen sollten Sozialtransfers, die vor allem den kleinen Leuten zukommen oder soziale Dienstleistungen mit ihren hohen Beschäftigungseffekten nicht betroffen sein. Im Rahmen der Erhöhung von Staatseinnahmen sollten Steuern auf das stark bei den oberen Haushaltsgruppen konzentrierte Finanz- und Immobilienvermögen angehoben werden, nicht hingegen Verbrauchssteuern oder die Sozialversicherungsbelastung im unteren Einkommensbereich.

Um das Budget krisenfester zu machen, gilt es weltweit, die Wirksamkeit automatischer Stabilisatoren zu verstärken (vgl. auch Blanchard 2010). Dies würde dazu beitragen, spekulative Booms zu dämpfen und Rezessionen weniger tief werden zu lassen. Eine Erhöhung der Elastizität der Abgabeneinnahmen in Relation zum BIP könnte vor allem durch ein progressiveres Steuersystem erreicht werden. Ansatzpunkte in Österreich bilden die Erhöhung vermögensbezogener Steuern, die Einschränkung von Ausnahmen im Bereich der Einkommensteuer und die stärkere Steuerfinanzierung des Sozialstaates. Die Erhöhung der Reagibilität der Staatsausgaben auf die Konjunktur könnte dadurch erreicht werden, dass Arbeitslosengelder und Notstandshilfe, oder Förderungen für energiesparende Investitionen von Unternehmen und Haushalten in der Rezession automatisch nach oben angepasst werden.

Generell gilt es, den Staatshaushalt umzubauen und seine Strukturen in Hinblick auf die Verteilungswirkungen und Leistungsanreize, die Bildungs- und Innovationsförderung und die Beschäftigungswirkungen zu verbessern. Auf der Seite der Staatseinnahmen bedeutet das eine stärkere Belastung leistungsloser Vermögenseinkommen und Vermögen und eine Entlastung unterer Ar-

beitseinkommen. Auf der Seite der Staatsausgaben müsste der Umbau vom Geldleistungsstaat zum Dienstleistungsstaat vorangetrieben werden.

Neue Weichenstellungen für die Wirtschaftspolitik

Die Finanz- und Wirtschaftskrise ist eine Folge der neoliberalen Politik der Deregulierung der Finanzmärkte und der Umverteilung nach oben. Ihre Auswirkungen – hohe Arbeitslosigkeit und schwierige Finanzierung des Sozialstaates – werden die wirtschaftliche und soziale Entwicklung lange prägen. Gleichzeitig bietet die Krise die Chance, die Weichen der Sozial- und Wirtschaftspolitik neu zu stellen.

Dazu gehören die Regulierung und Eindämmung des Finanzsektors und die Vermeidung spekulativer Blasen auf den Immobilienmärkten. Die Rolle des Staates ist generell neu zu bewerten, nicht nur in den Herausforderungen für eine bessere Regulierung der Märkte, sondern auch im Angebot an öffentlichen Leistungen. Der Ausbau der sozialen Dienstleistungen in den Bereichen Kinderbetreuung, Ausbildung, Pflege sichert den Sozialstaat besser ab, kommt besonders den kleinen Leuten zugute und hat hohes Beschäftigungspotential. Zusammen mit einer merklichen Verkürzung der geleisteten Arbeitszeit bildet er die wichtigsten Maßnahmen zur erfolgreichen Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit bei schwachem Wirtschaftswachstum. Diese bildet die Voraussetzung für erfolgreiche Budgetkonsolidierung. Der Abbau der Budgetdefizite ist notwendig, sollte aber auf nachfrageschonende Weise und mit großem Augenmaß umgesetzt werden. Noch wichtiger ist die Verbesserung der Strukturen des Budgets auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite, mit dem Ziel, die Konjunkturreagibilität zu stärken, sowie sozialen Ausgleich, Innovation und Beschäftigung zu forcieren. Die stärkere Besteuerung von Vermögen und Vermögenseinkommen bildet dabei ein unverzichtbares Element.

Literaturhinweise:

- Baumgartner J., Huber P., Marterbauer M., Seiler F., Walterskirchen E., Zwiener R., Beschäftigungswirkungen und ökonomische Effekte von Arbeitszeitverkürzungen, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Wien 2001.
- Blanchard O., Dell'Ariccia G., Mauro P., Rethinking Macroeconomic Policy, IMF Staff Position Note 10/03, February 2010.
- Galbraith J.K., Eine kurze Geschichte der Spekulation, 2010.
- Guger A., Marterbauer M., Umverteilung durch den Staat, WIFO-Monatsberichte 11/2009.
- Horn G. A., Dröge K., Sturn S., van Treeck T., Zwiener R., Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report 41, Düsseldorf 2009.
- Horn G. A., Sturn S., Tober S., Truger A., Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2010, in: IMK Report, 46, Jan 2010.
- Hufschmid J., Die politische Ökonomie der Finanzmärkte, Hamburg 2002.
- Krugman P., The Age of Diminished Expectations, 3rd Edition, MIT-Press, 1997
- Marterbauer M., Walterskirchen E., Einfluss der Haus- und Wohnungspreise auf das Wirtschaftswachstum, WIFO-Monatsberichte 11/2005.
- Reinhart C. M., Rogoff K. S., The Aftermath of Financial Crises, in: American Economic Review, Papers and Proceedings 2009, 99:2.

1.3. Alter Wein in neuen Schläuchen: Ausgabenseitige Budgetkonsolidierung als Antwort auf die Krise

Christa Schlager

Mit der Wirtschafts- und Finanzkrise stieg die Neuverschuldung der meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union über die erlaubte Defizitgrenze des Stabilitäts- und Wachstumspakts von 3% des BIP. In Euro-Ländern, wie Irland, Spanien oder Griechenland wurden 2009 sogar Defizite im zweistelligen Prozentbereich verzeichnet (Europäischer Rat 2009b). Gerade einmal sieben Staaten (davon drei Euroländer) – Finnland, Luxemburg, Zypern, Dänemark, Schweden, Bulgarien und Estland – verbleiben, gegen die noch kein Defizitverfahren eingeleitet wurde.

Entgegen der bisherigen harten Linie empfahl die EU-Kommission angesichts des Ausmaßes der Krise keine sofortigen Gegenmaßnahmen, sondern überwiegend sogar explizit eine Fortführung der konjunkturstabilisierenden Maßnahmen 2010 – und somit weiter hohe Defizite. Ein Ausstieg aus diesen Aktivitäten – die so genannte Exitstrategie (Europäischer Rat 2009a) – soll frühestens 2011 koordiniert umgesetzt werden, um die Defizite zumeist bis spätestens 2013 unter die „magische“ 3%-Hürde zu drücken.

Der Stabilitäts- und Wachstum-Pakt sieht vor, dass bei Überschreitung im Regelfall eine jährliche Verbesserung des Budgetsaldos von mindestens 0,5% des BIP zu erfolgen hat, bis die Neuverschuldung wieder im Vertragsrahmen bleibt. Diese 0,5 Prozent sind eine Verbesserung des strukturellen Defizits, also ein konjunkturbereinigter und um temporäre und Einmalmaßnahmen korrigierter Saldo. Ende 2009 haben die EU-Mitgliedsstaaten bereits ein koordiniertes Ausstiegsszenario aus den Konjunkturprogrammen schon ab dem Jahr 2011 beschlossen. In den meisten Fällen geht die Konsolidierungsempfehlung über die 0,5% jährlich hinaus, obwohl die Wachstumsraten noch keineswegs so sind, dass ein Rückgang der Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre. Im Gegenteil: Für beide Jahre (2010 und 2011) wird in Europa mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit auf Rekordhöhe gerechnet. Die EU-Kommission rechnet mit über 10%, für Österreich mit 5,7% ab 2011 (EK 2009b). Selbst der Chef des Internationalen Währungsfonds hatte diesbezüglich festgehalten, dass die Konjunkturmaßnahmen so lange aufrecht erhalten werden sollten, bis die Arbeitslosigkeit wieder zu sinken beginne (APA 2009). Bis dahin wäre eine unnötig ambitionierte Konsolidierung verfehlt und könnte die Erholungsbemühungen wieder gefährden.

Obwohl Wachstum und Beschäftigung die Kernziele der Lissabonprozess der EU sind und wohl auch bleiben werden, orientiert sich die europäische Wirtschaftspolitik somit offensichtlich primär nicht an diesen Zielen. Vielmehr geht es vor allem darum, wieder „gesunde“ Staatsfinanzen herzustellen und die Inflationsgefahr zu bannen – obwohl aktuell keine inflationären Tendenzen abzusehen sind.

Business as usual – der richtige Weg?

Obwohl die Kommission dem Rat vorgeschlagen hat, mit der Korrektur der Defizite nicht sofort sondern erst ab 2011 zu beginnen, kann das nicht als ernsthafte Änderung der Budgetpolitik interpretiert werden. Erst bei Wachstumsraten von über 2% und einer sinkenden Arbeitslosigkeit kann eine Budgetkonsolidierung sinnvoll in Angriff genommen werden. Bis dahin wäre jeglicher Nachfrageimpuls bitter nötig. Zudem ignorieren EU-Kommission und der Rat völlig, dass eine gleichzeitige Konsolidierung fast aller Mitgliedsstaaten in der Summe einen viel höheren Multiplikator aufweist als in den einzelnen Staaten. Gemäß konservativen Schätzungen der OECD führt etwa eine europaweite Konsolidierung im Ausmaß von 1% des BIP zu einem Wirtschaftsrückgang von 0,8% des BIP. Treffen auch noch andere Staaten, wie die USA und Japan solche Maßnahmen – was angesichts von noch höheren Defiziten im Vergleich zum Euroraum durchaus plausibel ist – wäre der geschätzte

Wirtschaftsrückgang mit 1,1% des BIP sogar noch größer (OECD 2009b, Tabelle 1.7). Paradoxe Weise würde das wiederum die Rückführung der Defizite selbst gefährden, da die Arbeitslosenzahlen weiter steigen und neue Einnahmeherausfälle bewirkt würden.

Bereits im Jahr 2001 wurde dieser prozyklische Bias des Stabilitätspaktes durch Studien belegt und in Folge heftig kritisiert (Angelo et al 2004). Der damalige Kommissionspräsident Prodi hatte den Stabilitätspakt sogar als „Unsinn“ bezeichnet. Die Reform im Jahr 2005 brachte diesbezüglich keine wesentliche Änderung (Mozart/Rossmann 2005).

Ungeachtet dessen werden die fiskalpolitischen Empfehlungen auf europäischer Ebene bereits wieder restriktiv. Einigen Ländern wurde eine Einhaltung der 3%-Hürde bereits vor 2013 auferlegt, und auch den Staaten mit Defiziten jenseits der 10% wurde nur unwesentlich mehr Zeit eingeräumt. Ungarn, Lettland, Litauen und andere wurden durch den IWF – mit mehr oder weniger stiller Duldung der EU – überhaupt ein sofortiger harter Kurs mit schweren wirtschaftlichen Folgen auferlegt. Bei der Art der Konsolidierung wird zudem kein Wert auf soziale Belange, Verteilungsfragen oder die Frage der Belastung der KrisenverursacherInnen gelegt. Eher im Gegenteil wird eine ausgabenorientierte Konsolidierung vorgeschlagen, zT auch ganz explizit ein Abbau des Sozialstaates verlangt (zB Pensionen).

In Deutschland sollte im Jahr 2016 die Schuldenbremse zum Tragen kommen. Dies bedeutet, dass auch in Deutschland schon in Vorbereitung darauf expansive Impulse durch die Budgets eher ausbleiben werden, was für Deutschland, aber auch für die gesamte EU Konsequenzen haben wird (Truger et al. 2009).

Die EU-Kommission geht für Österreich von einem Defizit in Höhe von 5,5% im Jahr 2010 und 5,3% im Jahr 2011 aus. Das bedingt eine jährliche Reduktion des Defizits von einem $\frac{3}{4}$ Prozentpunkt/Jahr. Trotz schwacher Konjunkturlage hat die Bundesregierung beschlossen, die Vorgaben des Stabilitätspaktes sogar leicht überzuerfüllen. Das BMF geht von einem Defizit 2010 und in den Folgejahren von 4,7% aus, trotzdem soll jedes Jahr -0,7% konsolidiert und bis 2013 ein Defizit von 2,7% durch primär ausgabenorientierte Konsolidierung angestrebt werden (BMF 2010).

Die größte Finanz- und Wirtschaftskrise seit den 1930ern hat eine Vielzahl von Fehlentwicklungen und strukturellen Schwächen unseres Wirtschafts- und Finanzsystems aufgezeigt. Auf der europäischen Ebene hat sich gezeigt, dass die europäische Wirtschaftspolitik eine „Schönwetterpolitik“ (Kitzmantel 2010) ist: Sie ist nicht darauf ausgelegt, mit Krisen umzugehen. Es fehlt eine europäische makroökonomische Koordinierung. Der Konjunkturerinbruch wurde kurzfristig erstaunlich pragmatisch und relativ wirkungsvoll bekämpft. Nach Abklingen der Schrecksekunde stellt sich jedoch heraus, dass „business as usual“ wieder auf der Tagesordnung steht. Die EZB hat eine einseitige Orientierung, nämlich die der Inflationsbekämpfung. Die Budgetpolitik hat nur die Haushaltsdisziplin im Auge.

Es wird mit denselben Zielen und Politiken wie bisher weitergemacht, wie in den Entwürfen der Agenda 2020 (EK 2009c), die der Lissabonstrategie folgen soll, zu entnehmen ist.

Die jetzt beschlossene Strategie zur Rückführung der Budgetdefizite verdeutlicht die Kurzfristigkeit und Kurzsichtigkeit der aktuellen Wirtschaftspolitik einmal mehr. Die Budgetpolitik wird den schwachen wirtschaftlichen Aufschwung nicht unterstützen, vielmehr riskiert sie eine Stagnation. Bereits jetzt liegt die Arbeitslosenrate EU-weit bei fast 10%. Die Prognosen lassen sogar historisch hohe Arbeitslosenraten von über 10% erwarten. Es ist zu befürchten, dass diese einfach hingenommen werden, und sich die EU-Staaten dennoch nicht von ihrer zunehmend restriktiven Haushaltspolitik und damit verbundenen Einschränkungen im Sozialstaat abhalten lassen.

Sozialstaat und Umverteilung unverzichtbar

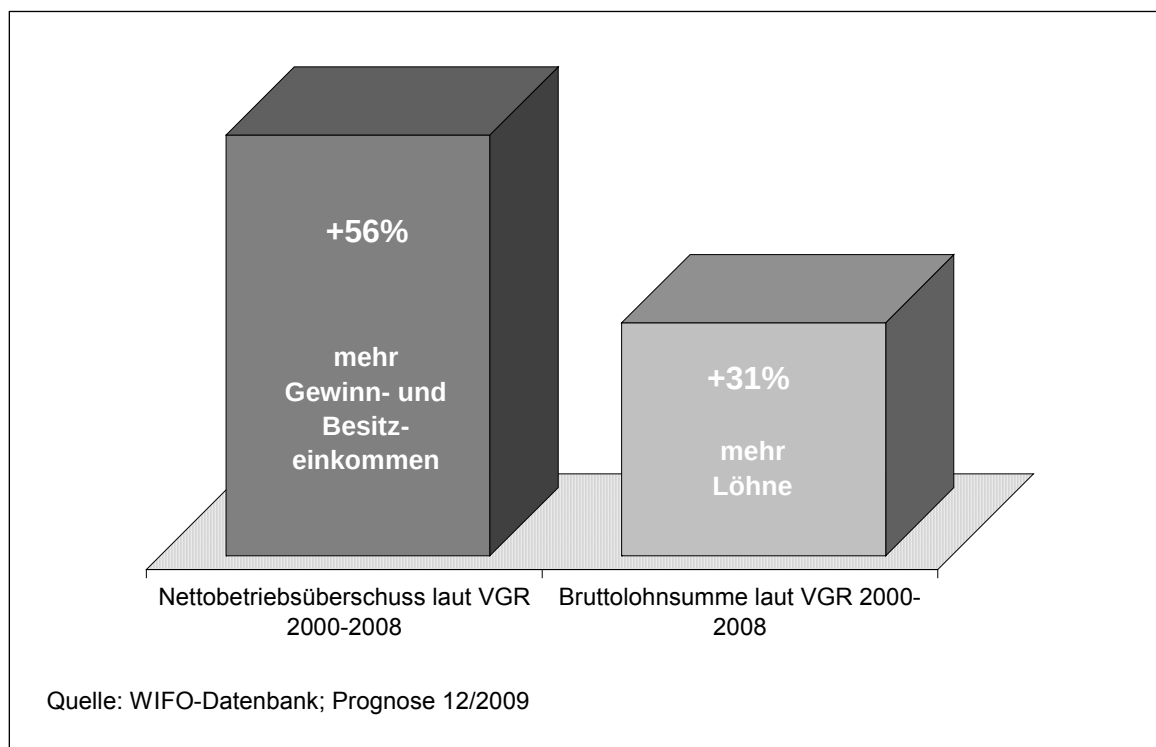
Dabei hat sich gerade die Sozialpolitik als zentrales stabilisierendes Element in der Krise herausgestellt. Sozialleistungen sind nicht nur aus individueller Sicht von besonderer Bedeutung, sondern sie haben auch eine konjunktur- und wirtschaftspolitische Komponente, die zu berücksichtigen ist: Die sogenannten automatischen Stabilisatoren auf der Staatsausgabenseite, also die Arbeitslosenversicherung und höhere Beiträge des Bundes zur Pensionsversicherung als Ersatz für Beitragsausfälle stärkten die Nachfrageseite, denn sie ermöglichten, dass die Konsumausgaben der privaten Haushalte gerade in der Wirtschaftskrise stabil blieben. Damit verhinderten sie 2009 einen noch stärkeren Rückgang der österreichischen Wirtschaftsleistung. Im Durchschnitt aller OECD-Staaten war der Umfang der automatischen Stabilisatoren dreimal so groß wie jener der diskretionären Maßnahmen (vgl. Breuss et alii, 8).

Aber Sozialpolitik ist auch zur langfristigen Krisenbewältigung unverzichtbar. Atkinson (2009) weist auf eine längerfristig zunehmende soziale Ungleichheit als Folge von Finanzkrisen hin. Seine Erkenntnisse fußen auf einer Auswertung von 43 Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte.

Dabei darf nicht vergessen werden, dass bereits vor der Krise enorme Ungleichgewichte bei Einkommen und Vermögen herrschten. In Österreich gab es in den Jahren 2000-2008 einen durchschnittlichen realen Einkommenszuwachs für ArbeitnehmerInnen von insgesamt nur 1%! Niedrige Einkommen hatten sogar reale Einkommensverluste zu erleiden und die Anzahl der Working Poor stieg auf rund 230.000. Insbesondere die Besserverdienenden und die Besitzenden konnten hingegen ihren Wohlstand vermehren. Die Entwicklung der Gewinne war real mindestens doppelt so hoch wie die der Löhne.

Im Aggregat standen in Österreich Zuwächse von 56% Gewinn- und Besitzeinkommen 2000-2008, einem Gesamtzuwachs der Löhne von 31% gegenüber, wie die Daten zeigen:

Abbildung 1: Entwicklung von Gewinn- und Besitzeinkommen im Vergleich zu Lohneinkommen 2000 bis 2008



Angesichts der wachsenden Ungleichheit in den Markteinkommen, ist die Umverteilungsfunktion des Staates notwendiger denn je. Dies zeigt auch die jüngste WIFO-Studie zur Umverteilung durch den Staat. Die Ungleichheit ist gestiegen, ein Ausgleich von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt über die Staatsausgabenseite zustande. Die progressivsten öffentlichen Leistungen bilden die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen. So fließen etwa 83% der Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe, ca. 35% der Familienleistungen, über 30% der Bildungsleistungen und rund 28% der Gesundheits- und Pflegegeldleistungen in das unterste Einkommensviertel der Haushalte.

Gerade ältere, arbeitslose und kranke Menschen oder kinderreiche Familien mit niedrigem Einkommen sind hinsichtlich der ihnen zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel oft auf diese Transfers und Sachleistungen angewiesen. Diejenigen, die es brauchen, bekommen damit im stärkeren Maße Hilfe vom Staat (Guger et al 2009).

Auf der anderen Seite der Verteilungsskala gibt es die Vermögenden. Reichtum ist noch viel ungleicher verteilt als Einkommen. Studien der OeNB ergaben, dass das oberste Prozent der Haushalte 27% des Geldvermögen besitzen, die unteren 50% allerdings nur 8%. Auch die Immobilienvermögen sind ungleich verteilt. Hier besitzt das oberste Prozent 22%, währenddessen 40% gar keinen Immobilienbesitz haben (Schürz 2010).

Die OeNB macht diese Studien im Auftrag der EZB, wie viele andere Nationalbanken auch, weil sie um die Finanzmarktstabilität besorgt sind. Was zeigt, dass weit über die Wissenschaft hinaus anerkannt ist, dass große Vermögensungleichgewichte „Bubbles“ verursachen können, und damit Finanzkrisen. Die Bedeutung der wachsenden Einkommens- und Vermögensungleichheit zur Erklärung der globalen Wirtschaftskrise wird auch zunehmend von Ökonominen hervorgehoben (zB Horn et al 2009).

Damit wäre nach der Krise wieder vor der Krise, wie Schulmeister (2009) und Boffa/Flassbeck (2009) in ihren Ausführungen über das Verhalten auf den Finanzmärkten darlegen. Nur schlimmer, weil die Belastungen der Krise noch lange nicht verdaut sind und es damit sehr eingeschränkten Spielraum zu einer weiteren Krisenbewältigung gibt.

Durch die aktuelle Wirtschaftskrise werden die finanziellen Rahmenbedingungen für die öffentlichen Haushalte erschwert, da die Einnahmen sinken, während die Ausgabenerfordernisse (zB für Kriseninterventionen, Kosten gestiegener Arbeitslosigkeit etc) steigen. Entsprechende Einsparungen oder höhere Abgaben werden deshalb mittelfristig notwendig werden – entscheidend dabei ist aber die Frage, wer mit weniger auskommen muss: Leute, die ohnehin bereits knapp bei Kasse sind, oder Wohlhabende, die vor der Krise vom Aufschwung profitiert haben und sich einen größeren Beitrag ohne größere Probleme leisten könnten.

Schafft man es, die Mittel zur öffentlichen Aufgabenerfüllung zu erhöhen, können hohe Leistungsniveaus aufrechterhalten bzw der Sozialstaat strukturell verbessert werden. Kürzungen der Sozialausgaben hingegen treffen in der Regel Haushalte mit niedrigem Einkommen unverhältnismäßig stark, sind sozialpolitisch problematisch und verzögern den Wirtschaftsaufschwung.

Unverzichtbar ist es deshalb mit vermögensbezogenen Steuern gegen die Krisenursachen anzukämpfen, um weiterhin die Finanzierung des Sozialstaates zu gewährleisten und der nächsten Finanzkrise vorzubeugen.

Literatur

- Angelo, Silvia / Marterbauer, Markus / Mozart, Irene / Rossmann, Bruno / Schratzenstaller, Margit / Templ, Norbert (2004): Ein alternativer Stabilitäts- und Wachstumspakt : Vorschläge für ein neues fiskalpolitisches Regime, Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft (Bd.91), http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d24/Materialien_WuG91.pdf
- APA (2009): IWF – Für Ausstieg aus Konjunkturprogrammen ist es noch zu früh. APA-Meldung 0314 5 WA 0167 vom 30.10.2009
- Atkinson, Anthony: The global distribution of income: past trends and future prospects, Global Economy Lecture 2009, http://www.wiwi.ac.at/pdf/gel_atkinson_presentation.pdf, download 1.12.2009
- BMF – Bundesministerium für Finanzen (2010): Österreichisches Stabilitätsprogramm für die Jahre 2009–2013, https://www.bmf.gv.at/WipoEUInt/Wirtschaftspolitik/506/Fiskalpolitiksterne_529/STAPRO2009bis2013DEfinal.pdf
- Breuss, Fritz / Kaniovski, Serguei / Schratzenstaller, Margit (2009): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009, WIFO 06/2009 (Download 11.2.2010): http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/WIFO_Studie_Konjunkturpakete.pdf
- Boffa, Sonia / Flassbeck, Heiner (2009): The unbearable lightness of financial markets, India Economy Review, 2009 <http://www.vidc.org/index.php?id=899#c1729>
- EK – Europäische Kommission (2009b): European Economic Forecast – autumn 2009 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16055_en.pdf
- EK – Europäische Kommission (2009c): Konsultation über die künftige EU-Strategie bis 2020, KOM(2009)647 endgültig. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/eu2020_de.pdf
- EK – Europäische Kommission (2009d): The EU's response to support the real economy during the economic crisis: an overview of Member States' recovery measure. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15666_en.pdf
- Europäischer Rat (2009a): Schlussfolgerungen des Rates vom 20. Oktober 2009 zu Ausstiegsstrategien (Dok 14765/09)
- Europäischer Rat (2009b): Schlussfolgerungen der Tagung am 10./11. Dezember 2009: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/111898.pdf
- Europäischer Rat (2009c): Council Recommendation to Austria with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit, 15753/09, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16393_en.pdf
- Guger, Alois (Projektleitung) / Agwi, Martina / Buxbaum, Adolf / Festl, Eva/Knittler, Käthe / Halsmayer, Verena / Pitlik, Hans / Sturm, Simon/Wüger, Michael (2009): Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO Wien
- Horn, Gustav et al. (2009): Von der Finanzkrise zur Weltwirtschaftskrise (III). Die Rolle der Ungleichheit. IMK Report 41, http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_report_41_2009.pdf
- Horn, Gustav / Tober, Silke (2007): Wie stark kann die deutsche Wirtschaft wachsen? Zu den Irrungen und Wirrungen der Potenzialberechnung. IMK-Report 17, Januar 2007
- Kitzmantel, Edith (2010): Europäische Budget- und Konjunkturpolitik, Vortrag am 5.1.2010, Bad Leonfelden
- Mozart, Irene/Rossmann, Bruno (2005): Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts vom März 2005, Details und Kritik, in Kurswechsel 2/2005 http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/083_irene_mozart_bruno_rossmann.pdf
- OECD (2009a): Revenue Statistics 1965-2008 – Ausgabe 2009, Paris
- OECD (2009b): OECD Economic Outlook 2009/2, No. 86
- Schulmeister, Stephan (2009): Globalisierung ohne supranationale Währung: Ein fataler Widerspruch, ifo-Schnelldienst, September 2009, <http://www.vidc.org/index.php?id=899#c1729>
- Schürz, Martin (2010): Diskussion zu Input Karl Aiginger, Möglichkeiten und Grenzen der Verteilungswirkung von Staatseinnahmen, <http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d109/Immobilienvermoegensverteilung.pdf>
- Truger, Achim / Will, Henner/Köhren Jens (2009): Die Schuldenbremse: Eine schwere Bürde für die Finanzpolitik, IMK Policy Brief 09/09: http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_pb_09_2009.pdf, Download 27.12.2009
- WIFO (2010): Allmähliche Erholung nach schwerer Rezession, Mittelfristige Prognose der österreichischen Wirtschaft bis 2014 [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2010_01_21\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/P_2010_01_21$.PDF)

1.4. Konjunkturpakete 2009: Facts & Fiction¹

Georg Feigl

Einleitung

„Unsere Konjunkturpakete und die Steuerreform zählen zu den größten – und wirksamsten! – Konjunkturbelebungsprogrammen innerhalb der EU.“

Josef Pröll, 14.10.2009

Spätestens mit den Wirtschaftsdaten des 2. Quartals im Sommer 2008 wurde klar, dass die globale Finanzkrise mit einem globalen realwirtschaftlichen Abschwung einhergegangen war. Die Tiefe der Rezession wurde zunächst jedoch deutlich unterschätzt.

Die wirtschaftspolitische Diskussion war von der überdurchschnittlich hohen Inflationsrate dominiert, sodass die getroffenen Maßnahmen sowohl auf EU-Ebene (Zinserhöhung) als auch in Österreich (5-Punkte-Programm gegen die Teuerung) noch auf deren Senkung abzielten.

Im September und Oktober 2008 überschlugen sich dann die Ereignisse: Bankenrettungspakete in noch nie dagewesenem Ausmaß wurden geschnürt, erste Konjunkturmaßnahmen in Gang gesetzt – auch in Österreich, trotz laufender Regierungsverhandlungen und trotz damals noch relativ guten Wachstumsprognosen. Sie bestanden im Wesentlichen aus langfristigen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und Finanzierungshilfen für Unternehmen.

Zusätzlich wurde eine Steuersenkung bereits für 2009 im Ausmaß von über 3 Mrd Euro angekündigt. Auf Europäischer Ebene einigte man sich auf einen „European Economic Recovery Plan“ im Ausmaß von 1,5% des BIP bzw 200 Mrd Euro bis 2010.

Seither ist über ein Jahr vergangen, in dem zwar die Arbeitsmarktpakete I (März) und II (Juni), Bankenhilfen und das Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz folgten, jedoch kein weiteres Konjunkturpaket.

Auch international wurde ab dem Frühling en gros nicht mehr nachgelegt, dafür vereinzelt – im Lichte stark defizitärer öffentlicher Haushalte – bereits mit einer kontraktiven Fiskalpolitik begonnen. Zeit, um eine erste Bilanz zu ziehen, was 2009 in Österreich mit den konjunkturpolitischen Maßnahmen tatsächlich bewirkt worden ist.

Bisherige Studien von OeNB, WIFO und IHS haben zwar Anhaltspunkte geliefert, um die Wirkung abschätzen zu können, sind aber von einer vollständigen Umsetzung ausgegangen. Wir werden in Folge zeigen, dass diese Annahme angesichts einer deutlichen Diskrepanz zwischen Ankündigung und tatsächlicher Realisierung zu kurz greift.

Es zeigt sich, dass vom angekündigten „zweitgrößten Konjunkturpaket Europas“ (WIFO 2009: 10) tatsächlich weniger als erhofft konjunkturwirksam geworden ist.

1) Dieser Text basiert auf einer ausführlicheren Version des Beitrages (Angelo/Feigl 2009).

Welche konjunkturpolitischen Maßnahmen wurden wie umgesetzt?

Über die Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung gibt es weder eine gesamtheitliche Darstellung, noch eine kohärente Auflistung aller eingesetzten finanziellen Mittel.

In den Budgetunterlagen von April 2009 wurde erstmals eine Übersicht der „zur Stabilisierung der Konjunktur beschlossene Maßnahmen“ veröffentlicht.

Diese enthält – abgesehen vom in diesem Artikel nicht berücksichtigten Finanzmarktstabilisierungspaket – das Anti-Teuerungspaket vom Frühjahr 2008, die Nationalratsbeschlüsse vom September 2008, die „Konjunkturbelebungspackage“ I und II, die „Steuerreform 2009“, das Arbeitsmarktpaket I und die Verschrottungsprämie mit einer budgetär wirksamen Summe von zusammen 4.133 Mio Euro 2009 (BMF 2009: 12).

Im letztjährigen Wirtschaftsbericht der Bundesregierung wird eine Gesamtsumme von 6,2 Mrd Euro für Konjunkturpakete und Steuersenkungen genannt (BMWfJ 2009: 7).

In den bisherigen wirtschaftswissenschaftlichen Analysen reichen die Volumina für Österreich 2009 von knapp 2,7 Mrd € (OECD 2009: 11) über 4,7 Mrd € (IHS 2009, WIFO 2009) bis hin zu 6,6 Mrd € (OeNB 2009).

Der Unterschied liegt dabei hauptsächlich in der Definition der konjunkturstimulierenden Maßnahmen: WIFO und IHS exkludieren die Arbeitsmarktpakete und die erst ex post zu Konjunkturmaßnahmen „umgewidmeten“ Anti-Inflationsmaßnahmen, während die OECD nur die direkt budgetwirksamen Maßnahmen berücksichtigt (daher insbesondere ohne Infrastrukturinvestitionen der ausgegliederten Staatsbetriebe).

Besonders für Haftungen (und ferner für Kredite) stellt sich nämlich die Frage, ob deren Volumina mit klassischen Konjunkturmaßnahmen addiert werden können, oder ob nicht nur der sehr viel kleinere Barwertvorteil als fiskalpolitische Maßnahme zu zählen ist.

Betrachtet man die einzelnen Instrumente, so wurde der überwiegende Teil der konjunkturwirksamen Budgetmittel für Steuersenkungen ausgegeben.

Das von der Regierung als „Steuerreform“ bezeichnete Steuerpaket summiert sich mittelfristig auf gesamt über 3 Mrd Euro und setzt sich zusammen aus einer Senkung des Lohn- und Einkommensteuertarifs, steuerlichen Vorteilen speziell für Familien mit Kindern, der Absetzbarkeit von Spenden sowie der Erhöhung eines Gewinnfreibetrages speziell für Selbständige.

Der größte Teil des Steuerpaketes, die Senkung der Lohn- und Einkommensteuer, wurde ausgesprochen rasch umgesetzt und trat sogar rückwirkend per 01.01.2009 in Kraft. 2009 bewirkten die Steuersenkungen nach Schätzungen des BMF eine Entlastung von insgesamt 2,1 Mrd Euro.

Konjunkturpakete im engeren Sinn

Die Konjunkturpakete (KP) I und II – geschnürt im Herbst 2008 – sind der zweite große Brocken der wirtschaftspolitischen Krisenbekämpfung.

Alleine die darin enthaltenen Infrastrukturmaßnahmen sollten gemäß den Schätzungen von IHS und WIFO für 40% des gesamten Beschäftigungseffektes 2009 verantwortlich sein.

Es zeigt sich, dass beim KP I in Summe für 2009 nur mit einem tatsächlich wirksamen Volumen an diskretionären Maßnahmen von 170 Mio Euro sowie mit zusätzlichen Finanzierungsmitteln in Höhe von 190 Mio Euro gerechnet werden kann.

Auch beim KP II kann davon ausgegangen werden, dass nicht einmal die Hälfte der für 2009 angekündigten zusätzlichen Mittel tatsächlich geflossen ist.

Tabelle 1: Konjunkturpaket I

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio Euro)	Umsetzung
ERP-Kredite (davon 50 Mio für Mikrokredite)	200	150	Mittel sofort bereitgestellt
Kredite der AWS aus Drittmitteln (EIB, Kapitalmarkt ...) für F&E/KMU	200	0	noch nicht realisiert
Inanspruchnahme KfW-Mittel	100	0	wurde nicht realisiert
Zusätzlich vergebene AWS-Haftungen	400	0	Gesetzesänderung 2008; AWS-interne Umsetzung Mai 2009
Mittelstandsfonds zur Beteiligung an Wachstumsunternehmen	40	40	wurde im Mai 2009 umgesetzt
ASFINAG	50*	20	März (ASFINAG-Bauprogramm)
ÖBB	175*	100	März (ÖBB-Rahmenplan)
Internationalisierungsoffensive	25	25	Budgetbeschluss
Bausparförderung	20	20	Budgetbeschluss
Breitbandausbau	10	5	Budgetbeschluss
Summe 2009 (in Klammer die Summe inklusive Haftungen und Kredite)	? (1.005)	170 (360)	

*) für ASFINAG und ÖBB wurde nur ein Gesamtvolumen von 200 bzw 700 Mio Euro für den Zeitraum 2009 – 2012 angegeben. Hier wird – WIFO und OeNB folgend – unterstellt, dass damit eine gleichmäßige Verteilung auf die vier Jahre intendiert war; Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009): 12.

Tabelle 2: Konjunkturpaket II

Maßnahmen	Angekündigtes Volumen für 2009 (in Mio Euro)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen 2009 (in Mio Euro)	Umsetzung
BIG-Maßnahmen (thermische Sanierung, Schulen, etc)	355	170	Budgetbeschluss
Thermische Sanierung	100	100	am 14.04.2009 gestartet
Regionale Beschäftigungsoffensive (40 Mio unternehmensbezogene und 35 Mio regionale Arbeitsmarktförderung)	75	0 – 75*	Budgetbeschluss
Kostenloses Kindergartenjahr	70	25	Budgetbeschluss, Ländervereinbarung im Juni
Forschung	50	0 – 50*	Budgetbeschluss
Vorzeitige Abschreibung	230	0	In-Kraft-Treten 01.04.2009
Summe 2009	880	295 – 420	

* Die Untergrenze gibt jeweils jenen Betrag an, der direkt im Bundesfinanzgesetz 2009 nachvollziehbar ist. Die Obergrenze gibt jene Summe an, die in den Beilagen zum Bundesfinanzgesetz als budgetäre Kosten der Konjunkturmaßnahme angeführt wird.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009): 12.

Die Gründe für die Abweichungen sind vielfältig. Hinsichtlich der AWS-Maßnahmen im KP I erklärt sich die Abweichung vor allem durch die mangelnde Nachfrage nach Finanzierungshilfen zu den gegebenen Bedingungen sowie geänderte Pläne im Laufe des Jahres (zB nun doch keine direkte Kreditvergabe durch die AWS).

Bezüglich der überwiegend außerbudgetären vorgezogenen Investitionsprojekte der ASFINAG und der ÖBB geht aus internen Informationen hervor, dass – im Gegensatz zur im KP II enthaltenen Ausweitung der Bautätigkeit der Bundesimmobilien-Gesellschaft (BIG) – die angekündigten zusätzlichen Mittel auch tatsächlich investiert werden, allerdings zeitlich versetzt. Im konjunkturpolitisch wichtigen Jahr 2009 dürften es nur etwas mehr als 100 Mio Euro geworden sein – der Spitzenwert von 280 Mio Euro soll erst 2011 erreicht werden. Ob die Pläne allerdings tatsächlich so umgesetzt werden, wird sich weisen: Im Februar 2010 sprach sich Finanzstaatssekretär Lopatka bereits für eine Deckelung der Schuldenaufnahme bei ASFINAG und ÖBB aus – Investitionskürzungen wären dann nicht zu vermeiden. Bei den angekündigten 875 Mio Euro für die BIG bis Ende 2010 kann von deutlichen Abstrichen ausgegangen werden. Dafür spricht zB eine gemäß Halbjahresbilanz nur um knapp 50 Mio Euro gestiegene Investitionstätigkeit und die Angaben im Budgetbericht 2009/2010, wo nur „weitere 170 Mio Euro (je für 2009 und 2010)“ angeführt werden (BMF 2009: 84).

Die thermische Sanierung – insbesondere jene Mittel speziell für private Gebäude – war eine der erfolgreichsten Maßnahmen des Konjunkturpakets II: Sie hat einen hohen Beschäftigungseffekt, wurde unbürokratisch umgesetzt und ist auch aus ökologischer Sicht ein sinnvolles Projekt.

Das kostenlose Kindergartenjahr kann trotz bescheidenem Volumen zu den wesentlichen Maßnahmen gezählt werden, da sie auch langfristig positive Wirkung entfalten kann: Sie erfordert dauerhaft mehr KindergärtnerInnen und ermöglicht Eltern – insbesondere Müttern – eine (stärkere) Teilnahme am Erwerbsleben. Zudem muss der notwendige Raum zum Teil erst geschaffen werden. Da die bisherige Finanzierung nicht ausreicht, um allen adäquate Kinderbetreuungsplätzen zu bieten, wären zusätzliche Mittel konjunktur-, gesellschafts-, und beschäftigungspolitisch weiterhin sinnvoll.

Die Volumina – bzw der konjunkturelle Nutzen selbst – der übrigen Maßnahmen ist nur schwer abzuschätzen. Die degressive Abschreibung wirkt sich finanziell erst 2010 aus, ist daher in obiger Tabelle mit Null angesetzt – auch wenn sie bereits jetzt durch den Anreiz der Steuerersparnis 2010 (bei zusätzlichen Investitionen 2009) wirksam wurde. Sowohl bei der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung als auch bei den regionalen Maßnahmen des AMS sowie bei den zusätzlichen Forschungsmitteln wurde nicht transparent, wie hoch die tatsächlich zusätzlichen Mittel sind, da sie lediglich in bestehende Budgetansätze eingeflossen sind. Zumindest bei der unternehmensbezogenen Arbeitsmarktförderung kommt hinzu, dass die veranschlagten Gelder vermutlich nicht ausgeschöpft wurden. Die restlichen Punkte der Konjunkturpakete wurden planmäßig umgesetzt (die Breitbandförderung wurde auf 2009 und 2010 aufgeteilt).

Sonstige Maßnahmen

Die Arbeitsmarktpakete I und II, die im 1. Halbjahr 2009 beschlossen und deren Kosten mit zusammen 243 Mio Euro für das Jahr 2009 kalkuliert wurden, können als adäquat umgesetzt betrachtet werden. Sie enthalten mehr als ein Dutzend Einzelmaßnahmen, wovon die Kurzarbeit die mit Abstand bedeutendste war. Das angekündigte Volumen der Arbeitsmarktpakete dürfte aber trotzdem nicht erreicht worden sein: Zum einen, weil das Arbeitsmarktpaket II erst im Herbst richtig angelaufen ist, und zum anderen, weil der Bedarf an Kurzarbeitsförderung etwas geringer war als ursprünglich angenommen wurde.

Einen wesentlichen Beitrag für das in manchen internationalen Vergleichen große Volumen der Konjunkturmaßnahmen leisten mit 1,2 Mrd Euro die beiden Pakete, die als Antiinflationsmaßnahmen bereits vor dem Ausbruch der realwirtschaftlichen Krise beschlossen wurden. Sie wirken besonders konsumstärkend, nicht zuletzt aufgrund ihrer stärkeren Konzentration auf niedrige Einkommen. Es bleibt jedoch strittig, ob diese beiden Pakete als Konjunkturmaßnahmen bezeichnet werden können, weil sie als solche nicht intendiert waren. Zudem bleibt die zeitliche Abgrenzung unklar, denn theoretisch könnte man jede Gesetzesänderung der Vergangenheit, die fiskalpolitisch 2009

expansiv wirkt, hinzufügen. In Tabelle 3 und in der Analyse ihrer Wirkung werden sie deshalb nur in die erweiterte Summe 2 eingerechnet.

Die letzte anzuführende konjunkturpolitische Maßnahme der Bundesregierung ist die Verschrottungsprämie, deren Volumen sehr rasch ausgeschöpft wurde und den Absatz von Neuwagen deutlich förderte.

Umfang und Wirkung der umgesetzten Konjunkturmaßnahmen

Fügt man die zuvor genannten Einzelinformationen zusammen, so ergibt sich ein tatsächlich wirksames Volumen von mindestens 2,8 Mrd Euro. Diese Summe enthält die geschätzten tatsächlich wirksamen Konjunkturmaßnahmen, wenn man eine enge Definition anlegt. Da diese Definition zwar begründet, aber trotzdem bis zu einem gewissen Grad willkürlich ist, wird in Tabelle 3 eine erweiterte Summe 2 angeführt, die sich in drei Punkten unterscheidet: Erstens fehlen darin die Antiinflationsmaßnahmen der vorigen Bundesregierung. Zweitens sind die Finanzierungsmittel des KP I (ERP-Kredite und Mittelstandsfonds) nicht enthalten. Drittens besteht das KP II auch aus Maßnahmen (regionale Beschäftigungsförderung, F&E-Mittel), bei denen sich nicht unterscheiden lässt, ob diese Mittel „neue Mehrausgaben“ oder „geplante Mittel unter einer neuen Überschrift“ sind.

Tabelle 3: Angekündigtes und umgesetztes Volumen der Bundesregierung 2009

Maßnahme(npaket)	Angekündigtes Volumen (in Mio €)	Geschätztes tatsächlich wirksames Volumen (in Mio €)	Differenz (in % der Ankündigung)
Steuersenkungen	3.200	2.135	66,7%
Konjunkturpaket 1*	1.005	170 (360)*	nicht vgl (35,8%)
Konjunkturpaket 2**	880	295 (420)**	33,5 (48)%
Arbeitsmarktpakete I und II	243	200	82,3%
Verschrottungsprämie	22,5	22,5	100%
Summe 1	5.350,5	2.822,5	52,8%
erweiterte Summe 2 – inkl Antiinflationsmaßnahmen, Finanzierungsmittel und ungeklärter Teil KP 2	6.650,5	4.327,5	65,1%

* Siehe Tabelle 1: Die 360 Mio Euro enthalten ERP-Kredite und den Mittelstandsfonds, die nur in der erweiterten Summe 2 hinzugezählt werden.

** Siehe Tabelle 2: Die 295 Mio Euro ist der nachvollziehbare Teil, der auch in Summe 1 enthalten ist. Weitere 125 Mio Euro sind von den nicht-konjunkturpolitischen Aktivitäten in bereits vorhandenen Voranschlagsansätzen nicht abgrenzbar. Zusammen ergeben sie die in Klammer angeführten 420 Mio Euro, die in die erweiterte Summe 2 eingehen.

Quelle: AK, basierend insbesondere auf BMF (2009): 12.

Eine vollständige Liste der staatlichen Konjunkturmaßnahmen müsste nicht nur die Maßnahmen auf Bundesebene, sondern auch die staatlichen Impulse auf kommunaler, regionaler und internationaler Ebene berücksichtigen. Das WIFO schätzt, dass alleine die staatlichen Konjunkturprogramme der wichtigsten Zielländer der österreichischen Exportwirtschaft 2009 eine weitere Schrumpfung der österreichischen Wirtschaft im Ausmaß von 0,7% verhinderten und 15.000 Jobs sicherten (WIFO 2009: 12). Es ist daher anzunehmen, dass in obiger Tabelle der wirkungsmäßig eigentlich wichtigere Teil der staatlichen Krisenbekämpfung fehlt.

Neben der Quantität spielt die Qualität der Konjunkturmaßnahmen eine große Rolle. Deren Messung ist deutlich schwieriger, vor allem weil es keine allgemein gültigen Kriterien gibt. In internationalen Vergleichen kristallisiert sich heraus, dass ein hoher Anteil an Investitionen – insbesondere in

Forschung & Entwicklung und eine nachhaltigere Wirtschaft – sowie an arbeitsplatzsichernden Maßnahmen für hohe Qualität stehen. Steuererleichterungen gelten zwar hinsichtlich der raschen Wirksamkeit als besonders geeignet, allerdings haben sie hohe Streuverluste (abhängig von Spar- und Importquote).

Die Konjunkturmaßnahmen der Österreichischen Regierung schneiden daher in qualitativen Vergleichen eher schlecht ab, weil sie im internationalen Vergleich einen der höchsten Anteile an Steuerersenkungen, aber einen nur unterdurchschnittlichen Anteil an Investitionen in F&E bzw Infrastruktur aufweisen (vgl etwa Polt 2009). Dieses Bild wird durch unsere Schätzung der tatsächlich realisierten Maßnahmen noch verstärkt: 2009 werden die Steuerersenkungen alleine etwa drei Viertel des Gesamtvolumens einnehmen.

Es ist zu befürchten, dass sich dieser Unterschied 2009 in einer geringeren Effektivität der Konjunkturmaßnahmen hinsichtlich Wachstum und Beschäftigung niedergeschlagen hat. Beispielsweise bringt gemäß WIFO-Simulationen eine Milliarde Euro investiert in Schiene und Straße anstelle einer Steuerentlastung in gleicher Höhe mittelfristig um 3.400 Beschäftigte mehr (vgl WIFO 2006).

Welchen Erfolg konnten die staatlichen Konjunkturmaßnahmen nun erzielen? Die bisherigen Modellschätzungen gehen für 2009 (2010) von einer um bis zu 1,9 (2,1) Prozent höheren Wirtschaftsleistung und einem Beschäftigungseffekt von 23.500 (41.500) Arbeitsplätzen aus, wenn man alle diskretionären staatlichen Maßnahmen auf allen Ebenen berücksichtigt (WIFO 2009: Tabelle 4:).

Beschränkt man sich auf die Maßnahmen des Bundes, so bewirken diese ein Wachstumsplus von 0,9% und 10.700 zusätzliche Beschäftigte für 2009 (ebd). Kombiniert man diese Ergebnisse mit den von uns geschätzten tatsächlich wirksam gewordenen Volumina 2009, so ergibt sich ein deutlich geringerer Impuls (Details siehe Angelo/Feigl 2009).

Die Ergebnisse können jedoch nicht mehr als eine grobe Orientierung geben, da sie die psychologische Wirkung („Die Regierung handelt entschlossen gegen die Krise“) und – unter gewissen Annahmen – weit höhere Beschäftigungseffekte der Kurzarbeit (bis zu 8.400 Arbeitsplätze; Mahringer 2009) nicht berücksichtigen.

Zudem ist zu bedenken, dass der Konjunkturimpuls 2010 deutlich höher sein wird, weil gerade die wichtigsten Maßnahmen hinsichtlich Effektivität (Infrastrukturinvestitionen) bzw Volumen (Steuerersenkungen) erst dann ihre volle Wirkung entfalten werden.

Tabelle 4: Wirkungsschätzungen der Konjunkturmaßnahmen der Bundesregierung für 2009

Institut	Gesamtvolumen 2009 (in Mio. Euro)	Wachstumsimpuls (in % des BIP)	Beschäftigungs- impuls (unselbständig aktiv Beschäftigte)
OeNB (März 2009)	6.610	0,82 %	12.600
IHS (Juli 2009)	5.776	0,72 %	10.710
WIFO (August 2009)	5.775,7	0,9 %	10.700
AK (Dezember 2009)	2.822,5 – 4.327,5	0,40 – 0,53 %	6.150 – 8.320

Quelle: Angelo/Feigl (2009)

Resümee

Die geschätzten tatsächlich wirksamen werdenden Konjunkturmaßnahmen der aktuellen Bundesregierung – exklusive Haftungen und Finanzierungsmittel – haben 2009 mit knapp 3 Mrd Euro voraussichtlich nicht ganz die Hälfte des insgesamt medial angekündigten Volumens betragen. Der Großteil des Unterschiedes ist auf Definitionsfragen sowie auf zeitliche Verschiebungen/Fehlangaben zurückzuführen, nur ein kleinerer Teil auf eine mangelnde Umsetzung. Da es sich zB bei der Verkehrsinfrastruktur nach derzeitigem Wissenstand nur um eine Verzögerung handelt, ist 2010 und 2011 sogar ein umso größerer Konjunkturimpuls zu erwarten. Trotz der Abstriche kann mit einem Mindestvolumen von 2,8 Mrd Euro und einem Konjunkturimpuls von mindestens 0,4% des BIP bzw über 6.000 Beschäftigten 2009 ein insgesamt positives Resümee gezogen werden. Es wurde damit das in der Eurozone angekündigte durchschnittliche Volumen² von 1,1% des BIP (EC 2009a: 1) fast erreicht, obwohl der Wirtschaftseinbruch – und damit der Handlungsbedarf – in Österreich verhältnismäßig kleiner war. Zudem darf nicht auf die Maßnahmen auf regionaler und kommunaler Ebene, die automatischen Stabilisatoren und die für die Exporte wichtigen Konjunkturmaßnahmen anderer Staaten vergessen werden, die stärker gewirkt haben müssten (vgl WIFO 2009). Im Gegensatz zum Großteil der anderen europäischen Länder werden 2010 auch noch mehr Mittel für die Konjunkturbelebung aufgewandt werden (verzögerte Infrastrukturinvestitionen, voll wirksame Steuersenkungen).

Angesichts der prognostizierten Rekordarbeitslosigkeit stellt sich allerdings trotzdem die Frage, ob der fiskalische Impuls nicht zu klein und zu wenig gezielt war. Mehr Investitionen auf kommunaler Ebene – etwa ein Ausbau der Schulen, Kinderbetreuungsplätze oder der Pflegeinfrastruktur wären kurzfristig wirksam, mittelfristig notwendig und langfristig wachstumsfördernd. In Österreich war der Anteil dieser und ähnlicher Maßnahmen im europäischen Vergleich ebenso unterdurchschnittlich wie jener der auf eine Ökologisierung der Wirtschaft abzielenden Investitionen. Hier nachzusetzen wäre nicht nur wegen der langfristigen Notwendigkeit sinnvoll, sondern auch weil 2011 weder die Arbeitslosigkeit markant sinken noch das Produktionspotential ausgeschöpft sein wird. Angesichts der derzeit dominierenden Fragen der Budgetdefizite bzw der Exit-Strategien aus den Krisenmaßnahmen scheint der wirtschaftspolitische Spielraum wieder zu schwinden. Die Gefahr besteht, dass der Versuch einer Verbesserung der Staatsfinanzen über eine verfrühte, kräftige und hauptsächlich ausgabenseitige Konsolidierung nicht nur in einer zusätzlichen Belastung der breiten Bevölkerung endet, sondern auch die bisherigen konjunkturellen Anstrengungen konterkariert.

Quellen:

- Angelo S./ Feigl G. (2009): Umsetzung und Wirkung der konjunkturpolitischen Maßnahmen in Österreich. In: Wirtschaft und Gesellschaft, 35 (4), 527-549. AK Wien
- BMF – Bundesministerium für Finanzen (2009): Budgetbericht 2009/2010. Bericht der Bundesregierung.
- BMWFJ – Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (2009): Wirtschaftsbericht Österreich 2009.
- EC – Europäische Kommission (2009): Public Finances in EMU 2009.
- EC – Europäische Kommission (2008): A European Economic Recovery Plan.
- IHS – Berger J., Hanappi T., Hofer H., Müllbacher S., Schuh U., Schwarzbauer W., Strohn L., Weyerstraß, K. (2009): Konjunkturbelebende Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und der Bundesländer. Abschätzung der volkswirtschaftlichen Effekte.
- Mahringer H. (2009): Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise. In: Monatsberichte 12/2009, 967-978. WIFO
- OECD (2009): Fiscal Packages Across OECD Countries: Overview and Country Details.
- OeNB – Köhler-Töglhofer W., Reiss L. (2009): Die Effektivität fiskalischer Wachstums- und Konjunkturbelebungsmaßnahmen in Krisenzeiten. In: Geldpolitik & Wirtschaft Q1/09, 83-106. OeNB
- Polt W. (2009): Mit Zukunftsinvestitionen aus der Krise? Joanneum Research
- WIFO – Breuss F., Kaniowski S., Schratzenstaller M. (2009): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Konjunkturpakete I und II und der Steuerreform 2009.
- WIFO – Kaniowski S., Breuss F., Url T. (2006): WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 22: Modellsimulation ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

2) Es häufen sich die Berichte, dass es auch in anderen Ländern zu Verzögerungen oder Abstrichen bei der Umsetzung der Konjunkturmaßnahmen gekommen ist.

1.5. Wie verteilt der Sozialstaat um?

Ergebnisse und Analysen zur aktuellen Verteilungsdebatte

Alois Guger

Der vorliegende Beitrag untersucht die vertikale Umverteilungswirkung der Staatstätigkeit zwischen oberen und unteren Einkommensschichten. Im Zentrum stehen die Fragen: Wird durch die fiskalischen Aktivitäten des Staates die Ungleichheit der Markteinkommen verringert? In welchem Ausmaß wird über die Staatseinnahmen, also Steuern und Abgaben, und in welchem über die Staatsausgaben umverteilt?

Die Arbeit stützt sich auf eine umfassende Studie des WIFO (Guger et al, 2009), die auf Daten für die Jahre 2000 und 2005 beruht und methodisch in vergleichbarer Form an die früheren Arbeiten des WIFO zu den Jahren 1983 und 1991 (Guger, 1987, 1996) anschließt. Hier werden nur die Ergebnisse für das Jahr 2005 dargestellt.

Methodische Anmerkungen

Wie in den meisten vergleichbaren empirischen Studien wird unter Umverteilung lediglich der Fluss der unmittelbaren Leistungsströme zwischen privaten und öffentlichen Haushalten innerhalb eines Jahres verstanden. Der öffentliche Sektor umfasst die Gebarung der Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) und der Sozialversicherungsträger.

Untersuchungseinheit ist der private Haushalt. Ausgehend von den auf dem Markt erzielten Primäreinkommen der Haushaltsmitglieder wird durch Abzug der Steuern und Sozialabgaben und Hinzurechnung der wichtigsten monetären und realen Transfers (dh der öffentlichen Güter und Dienstleistungen) das Sekundäreinkommen und damit die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte ermittelt. Den zentralen Bezugspunkt der gesamten Arbeit bilden die Markteinkommen; dh die Haushalte sind nach der Höhe ihrer Markt- oder Primäreinkommen geordnet.

Größe und Zusammensetzung der Haushalte werden in Form der Äquivalenzeinkommen berücksichtigt. Diese sind „gewichtete Pro-Kopf-Einkommen“ der Haushalte und werden aus dem Haushaltseinkommen und der Äquivalenzzahl gebildet, die dem ersten erwachsenen Haushaltsmitglied ein Gewicht von 1, jedem weiteren eines von 0,5 und jedem Kind (unter 14 Jahren) von 0,3 zuschreibt. Um die Ergebnisse mit den früheren Arbeiten weitgehend vergleichbar zu machen, werden nur Haushalte mit nichtselbständigen Haushaltsmitgliedern und keine Kapital- und Selbständigeinkünfte berücksichtigt. Diese Nicht-Selbständigenhaushalte umfassen Haushalte mit unselbständig Beschäftigten, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, Präsenz-, Zivildienern, Studierenden, nicht berufstätigen Hausfrauen und -männern als HauptverdienerInnen; damit sind rund 90% aller Haushalte erfasst. Obgleich die Pensionen aus der Sozialversicherung Transfers im eigentlichen Sinne sind, werden hier – wie in den früheren Publikationen des WIFO, aber abweichend von internationalen Vergleichsstudien – Eigenpensionen wie Aktiv- bzw Primäreinkommen behandelt; das Ausmaß der tatsächlichen staatlichen Umverteilung wird dadurch unterschätzt.

Die zugrundeliegende Analyse stützt sich auf die Konsumerhebungen 1999/2000 und 2004/05 sowie für 2005 auf die Einkommenserhebungen EU-SILC 2006³⁾. Die Basisjahre der Untersuchung sind 2000 und 2005.

Regressive Steuer- und Abgabenstruktur dämpft Umverteilungspotential

In Österreich ist der Staatsanteil am jährlichen Güter- und Leistungsvolumen mit einer Abgabenquote von gut 42% (2007) und einer Staatsausgabenquote von 48½% im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch.

3) European Survey on Income and Living Conditions (Statistik Austria, 2008).

Die Umverteilungseffizienz ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich, da den progressiven Steuern eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt: Während der Anteil der Einkommen- und Ertragsteuern im Durchschnitt der EU-15 34,1% und jener der Vermögensteuern 5,6% des gesamten Steueraufkommens beträgt, ist in Österreich der Anteil dieser progressiven Abgaben mit 28,8% bzw 1,4% deutlich niedriger. Sozialabgaben, die durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv wirken, haben dagegen mit 34,5% (EU-15: 28,1%) in Österreich den größten Anteil am Abgabenaufkommen.

Auf der Ausgabenseite dominieren einkommensabhängige Versicherungsleistungen und universelle (nicht bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers, während Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) im mittel- und nordeuropäischen Vergleich unterrepräsentiert sind.

Das makroökonomische Gesamtbild des österreichischen Steuer- und Abgabensystems ergibt eine regressive Verteilungsstruktur, die sich seit der letzten Analyse des WIFO in den frühen 1990er-Jahren noch verstärkt hat.

Die regressiv wirkenden Sozialversicherungsbeiträge nahmen weiter zu, die niedrigen Vermögensabgaben wurden seither halbiert und sind mit dem Auslaufen der Erbschaft- und Schenkungsteuer inzwischen weiter gesunken.

Abgesehen von den regressiven Umverteilungswirkungen ist diese Entwicklung auch aus wachstums- und beschäftigungspolitischer Sicht problematisch, da die Steuerbelastung des Faktors Arbeit in Österreich überdurchschnittlich hoch ist. Das gilt vor allem für Geringqualifizierte und Niedriglohnbeschäftigung. Hier setzt die Abgabenlast schon bei niedrigem Einkommen mit relativ hohen Sozialbeitragssätzen ein.

Bei sinkender Lohnquote steigt Abgabenlast auf Faktor Arbeit

Die Lohnquote, der Lohnanteil am Volkseinkommen, ist seit 1978 auf rund 67% im Jahr 2008 gesunken. Gleichzeitig mit dieser Änderung in der funktionellen Verteilung hat sich auch die Abgabenbelastung der Produktionsfaktoren zulasten des Faktors Arbeit verschoben. Nach den vorliegenden Daten sind die Abgaben auf Lohneinkommen nicht nur deutlich höher als auf Gewinn- und Besitzeinkommen, sondern auch stärker gestiegen:

Die effektive Lohnsteuerbelastung, der Anteil der Lohnsteuer an den lohnsteuerpflichtigen Einkommen (Löhne, Gehälter und Pensionen), nahm seit 1990 von 10,9% auf 15,4% im Jahr 2007 zu, während das Aufkommen an Einkommen- und Kapitalertragsteuer gemessen an der entsprechenden Steuerbasis eher leicht sank (1990 10,9%, 2007 10,3%). Die schwache Lohnentwicklung und der steigende Anteil der Löhne an der Finanzierung der öffentlichen Haushalte haben die Entwicklung der Nettoeinkommen und damit die Konsumnachfrage gedämpft.

Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen

Die Verteilung der Primär- oder Bruttomarkteinkommen der ArbeitnehmerInnen wurde in den letzten 1½ Jahrzehnten bei deutlich zunehmender Beschäftigung ungleicher. Auf individueller Ebene nahm die Streuung der Bruttolöhne und -gehälter vor allem in den 1990er-Jahren deutlich zu.

Für die Unselbständigenhaushalte änderte sich die Verteilung der Bruttolohn- bzw Markteinkommen weniger als auf individueller Ebene. Werden auch die Haushalte der TransferbezieherInnen (PensionistInnen, Arbeitslose usw) einbezogen, blieb die Verteilung der Haushaltseinkommen seit Beginn der 1990er-Jahre fast unverändert.

Die zunehmende Ungleichheit in der Verteilung der Markteinkommen hat primär konjunkturelle und strukturelle Ursachen, die in die gleiche Richtung wirken:

Auf der individuellen Ebene haben zum einen Teilzeitarbeit und atypische Beschäftigungsformen stark zugenommen und zum anderen dämpfen der technische Fortschritt und die Globalisierung die Einkommen der Geringqualifizierten, während diese Faktoren Hochqualifizierte eher begünstigen.

Auf der Haushaltsebene dürften in den niedrigen Einkommensgruppen sowohl der Zuverdienst durch Teilzeitbeschäftigung als auch das größere Gewicht von PensionistInnen mit langen Versicherungszeiten und folglich höheren Pensionen einen Ausgleich schaffen.

Wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten verringern die Ungleichheit der Markteinkommen deutlich

Die Verteilung der Brutto- oder Primäreinkommen wird durch die Aktivitäten des Staates in beträchtlichem Ausmaß korrigiert. Die Sekundärverteilung, die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, ist deutlich gleichmäßiger als die Verteilung der Primär- oder Markteinkommen.

Eine realistische Einschätzung der Einkommensverteilung und der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors muss die Haushaltsgröße und die Altersstruktur der Haushaltsmitglieder berücksichtigen. Die Anzahl der Haushaltsmitglieder steigt mit der Einkommenshöhe: Sie beträgt im Durchschnitt der Nicht-Selbständigenhaushalte 2,2 Personen je Haushalt (2005) und steigt von 1,5 Personen im untersten Viertel auf 3 Personen im obersten kontinuierlich an. In der vorliegenden Analyse wird daher das gewichtete Pro-Kopf-Einkommen (Äquivalenzeinkommen) der Haushalte zugrunde gelegt.

Betrachtet man die Nicht-Selbständigenhaushalte – also die Haushalte der ArbeitnehmerInnen, PensionistInnen, Arbeitslosen, Personen in Elternkarenz, StudentInnen ua – auf Basis der äquivalenten Bruttomarkteinkommen, so beträgt im Jahr 2005 das durchschnittliche Markt- oder Primäreinkommen monatlich 2.130 € und das durchschnittliche Sekundäreinkommen - nach der Umverteilung durch Abgaben und staatliche Leistungen - rund 1.930 € (Tabelle 5).

Die untere Hälfte der Verteilung gewinnt durch den Umverteilungsprozess und die obere verliert: Das unterste Dezil - die 10% der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen - bezieht vor dem staatlichen Umverteilungsprozess 385 € gewichtetes Bruttomarkteinkommen pro Kopf (Äquivalenzeinkommen) und verfügt nachher über ein um gut 190% höheres Sekundäreinkommen von rund 1.130 € pro Kopf.

Im 5. Dezil gleichen sich die Abgabenleistungen und die empfangenen monetären und realen öffentlichen Transfers fast aus, sowohl das Primär- als auch das Sekundäreinkommen liegen bei über 1.700 €.

Im obersten Dezil bleiben dagegen die empfangenen Transfers um fast 1.700 € monatlich oder rund 30% des Markteinkommens hinter der Abgabenleistung zurück.

Eine Analyse der Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundäreinkommen nach Terzilen zeigt, dass im Jahr 2005 das untere Drittel mit 14% der Markteinkommen und 23% der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte gewinnt, auch das mittlere Drittel rund 1¼ Prozentpunkte von 29,1% auf 30,4% zulegt und das obere Drittel fast 10 Prozentpunkte von 56,9% auf 46,6% verliert (Tabelle 6).

Das am weitesten verbreitete Ungleichheitsmaß, der Gini-Koeffizient⁴, der für die Primäreinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte 0,335 beträgt, sinkt durch die Aktivitäten der öffentlichen Haushalte um 45% auf 0,185.

Im Jahr 2000 war nach diesem Maß die Umverteilung etwa gleich stark wie 2005, aber stärker als im Jahr 1991, dem Basisjahr der letzten vergleichbaren Studie.

Bezogen auf die in dieser Analyse berücksichtigten Abgaben und staatlichen Ausgaben sind 40%

4) Der Gini-Koeffizient ist ein verbreitetes Konzentrationsmaß und gibt das Ausmaß an Gleichheit oder Ungleichheit einer Verteilung wieder. Ein Gini-Koeffizient von Null bedeutet vollständige Gleichverteilung, der Wert 1 vollkommene Ungleichverteilung. Der Gini-Koeffizient knüpft direkt an die Lorenzkurve an, die die kumulierten Anteile des Gesamteinkommens im Vergleich zu den kumulierten Anteilen der Einkommensempfänger und -empfängerinnen darstellt (beginnend mit der ärmsten Person bzw dem ärmsten Haushalt). Er stellt den Bereich zwischen Lorenzkurve und einer hypothetischen Linie absoluter Gleichverteilung in Relation zur gesamten Fläche unterhalb dieser Linie dar.

der Nicht-Selbständigenhaushalte Nettogewinner des staatlichen Umverteilungsprozesses; sie erhalten mehr an öffentlichen Leistungen als sie an Steuern und Abgaben zahlen.

Tabelle 5: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt	Durchschnitt	Durchschnitt
	in € pro Monat				
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
10. Dezil	Mehr als 3.702	5.393	2.085	400	3.709
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Tabelle 6: Verteilung der äquivalenten Primär- und Sekundärverteilung der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)	Äquivalente Abgaben insgesamt		Äquivalente monetäre und reale Transfers		Äquivalente Sekundärverteilung	
Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Anteile in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %	Anteile in %	Gemessen am Einkommen in %
1. Dezil	1,8	2,7	53,3	16,6	246,0	5,9	292,7
5. Dezil	8,0	7,5	34,1	10,0	33,6	8,8	99,5
10. Dezil	25,3	26,9	38,7	7,0	7,4	19,2	68,8
1. Terzil	14,0	13,5	35,2	43,5	83,7	23,0	148,5
2. Terzil	29,1	27,5	34,5	31,6	29,3	30,4	94,8
3. Terzil	56,9	58,9	37,7	24,9	11,8	46,6	74,1
Insgesamt	100,0	100,0	36,4	100,0	26,9	100,0	90,5
Gini-Koeffizient	0,335	0,354		-0,144		0,185	

Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Steuern und Abgaben wirken in Summe kaum progressiv

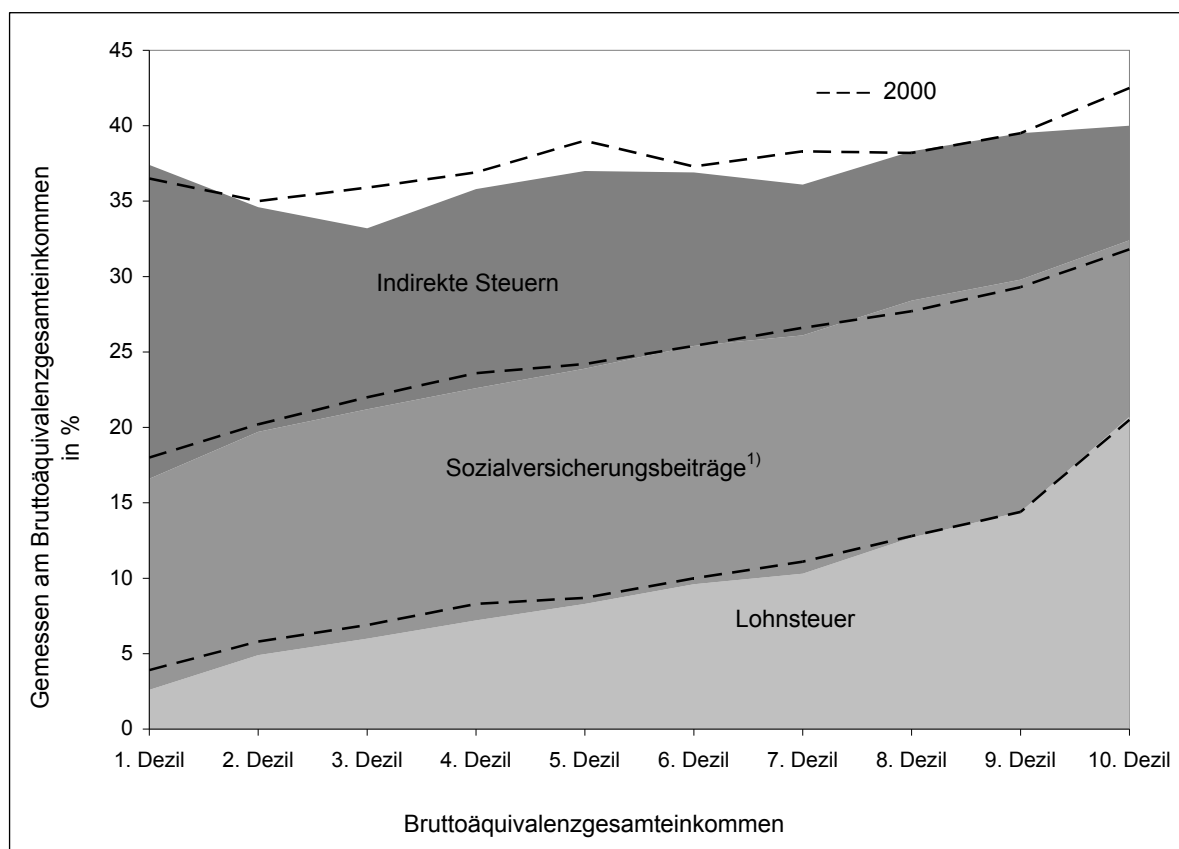
Die Steuern und Abgaben wirken in Österreich kaum umverteilend. Die progressive Wirkung der Einkommensbesteuerung wird durch die regressive Wirkung der Sozialabgaben und der indirekten Steuern auf Güter und Dienstleistungen weitgehend ausgeglichen.

Die Umverteilungswirkung der Staatseinnahmen hat sich in den letzten 1½ Jahrzehnten weiter abgeschwächt – in Relation zum Einkommen ist die Abgabenbelastung durch indirekte Steuern für niedrige Einkommen stark gestiegen.

Bezogen auf die Markteinkommen wirken die Abgaben regressiv und heute regressiver als zu Beginn der 1990er-Jahre. In den niedrigen Einkommensgruppen spielen aber monetäre Transfers eine größere Rolle, daher wird der Progressionsgrad des Abgabensystems hier auf Basis der Bruttoeinkommens (also einschließlich monetärer Transfers) der Unselbständigenhaushalte⁵ beurteilt (Abbildung 2): Für das Jahr 2005 ergibt sich daraus eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6%. Sie beträgt im 1. Dezil 37,3%, sinkt dann im dritten Dezil auf den niedrigsten Wert von 33,2% und steigt auf 40% im obersten Dezil.

Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.

Abbildung 2: Abgaben gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen der Unselbständigenhaushalte, 2000 und 2005



Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 1999/2000, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten. - ¹) ArbeitnehmerInnenbeiträge.

5) Die Nicht-Selbständigenhaushalte können aus methodischen Gründen in dieser Studie nicht zur Einschätzung der Verteilungswirkung der Abgaben herangezogen werden, da die Pensionen wie Markteinkommen behandelt werden, von denen keine Pensions- und Arbeitslosenbeiträge bezahlt werden. Internationale Vergleichsstudien behandeln Pensionen als Transfers. Dem Umfang der Pensionsausgaben entsprechend, ergäben sich danach viel stärkere Umverteilungseffekte.

Obwohl in den letzten Jahrzehnten im Rahmen der Einkommensteuerreformen die niedrigen Einkommen spürbar entlastet wurden, ist vor allem durch die zunehmende Last der indirekten Steuern in den unteren Einkommensschichten die Abgabenbelastung insgesamt größer geworden.

Da bereits über 40% der EinkommensbezieherInnen keine Einkommensteuer zahlen, werden Bemühungen zur Entlastung niedriger Einkommen und zur Stärkung des Prinzips der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit um eine Reform der Finanzierung des Sozialstaates nicht umhinkommen.

Es wird aber auch deutlich, dass eine undifferenzierte Erhöhung der Mehrwertsteuer niedrige Einkommen überproportional belastet.

Die Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen erfolgt durch Staatsausgaben

Die vertikale Umverteilung von den hohen zu den niedrigen Einkommen kommt vor allem durch die Staatsausgaben zustande. In den österreichischen Sozialsystemen dominieren das Versicherungsprinzip und universelle Transfers.

Die Leistungen hängen in der Regel von den Beiträgen und damit vom früheren Einkommen ab oder stehen ohne Bedürftigkeitsprüfung allen Anspruchsberechtigten zu. Einkommensgeprüfte Leistungen sind auf die Sozial- und die Notstandshilfe sowie auf regionale monetäre und reale Leistungen (Kleinkindbeihilfe, Familienzuschüsse, Kindergärten und Pflegeheime) beschränkt - trotzdem gehen von den Staatsausgaben starke vertikale Umverteilungseffekte aus.

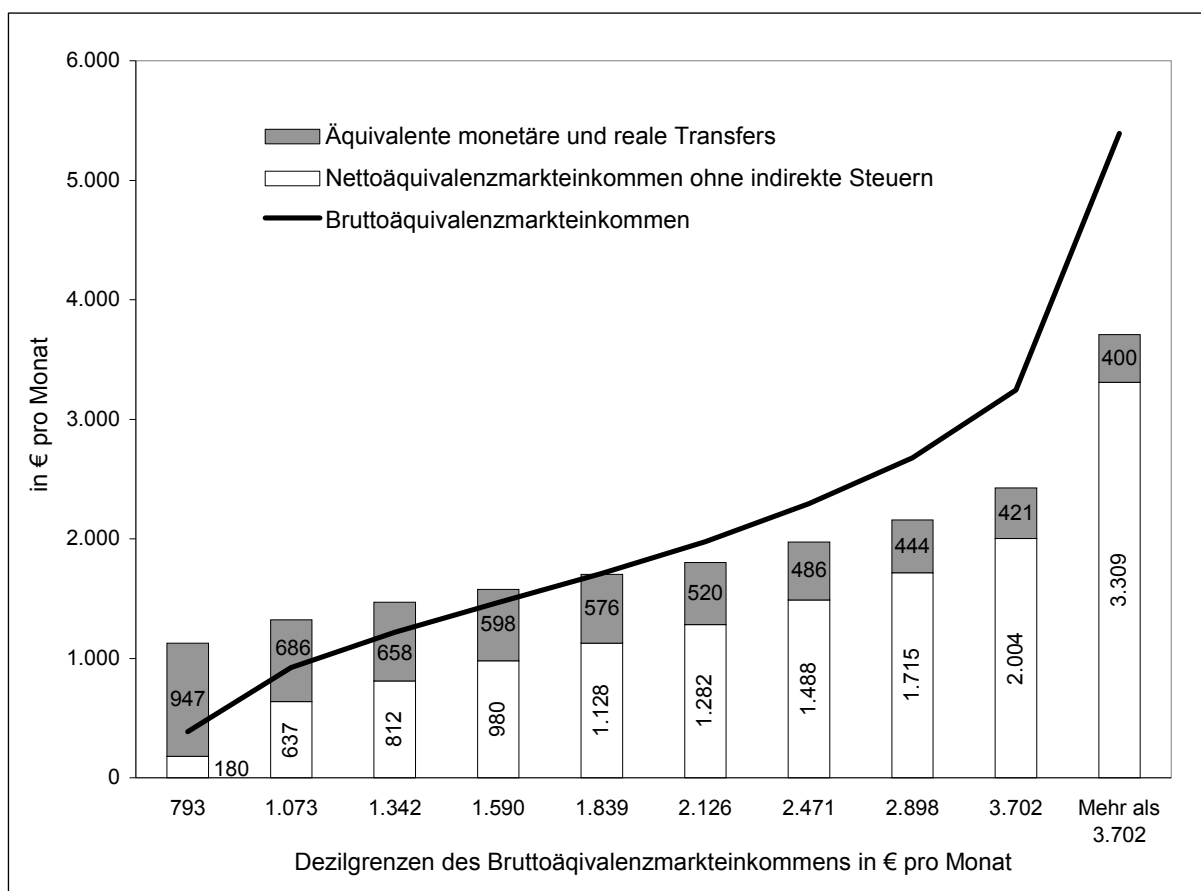
Unter Berücksichtigung der Anzahl der Haushaltsmitglieder und deren Altersstruktur kommen im Jahr 2005 dem unteren Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte, das 14% der äquivalenten Markteinkommen bezieht, 43,5% aller Transferleistungen zugute.

Auf das mittlere Drittel – mit einem Anteil an den Markteinkommen von gut 29% - entfallen rund 31½% der öffentlichen Leistungen und das obere Drittel, erhält mit fast 57% der Markteinkommen rund ein Viertel der Leistungen (Tabelle 6).

Vor allem im 1.Dezil, in dem Arbeitslose und andere BezieherInnen von Transfers sehr stark vertreten sind, hat die Bedeutung öffentlicher Leistungen in den letzten 1½ Jahrzehnten stark zugenommen. Im Jahr 2005 betragen sie das 2½-Fache der Markteinkommen, im Jahr 2000 das 1½-Fache und zu Beginn der 1990er-Jahre rund 80%.

Die Hauptursachen liegen zum einen in der Zunahme der Arbeitslosigkeit und sinkenden Markteinkommen (Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und atypischer Beschäftigungsverhältnisse) und zum anderen in spürbaren Leistungsausweitungen in der Familienpolitik (Kinderbetreuungsgeld) begründet.

Abbildung 3: Äquivalenzeinkommen und äquivalente monetäre und reale Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005



Quelle: EU-SILC 2006, Konsumerhebung 2004/05, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Tabelle 7: Verteilung der äquivalenten monetären und realen Transfers nach Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Nicht-Selbständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente											
	Gesundheitsleistungen und Pflegegeld		Bildungsleistungen		Familienleistungen		Arbeitslosengeld, Notstands-, u. Sozialhilfe		Wohnbeihilfen		Hinterbliebenenleistungen	
	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %	in € pro Monat	An-teile in %
1. Dezil	300	9,4	176	14,5	112	14,5	301	71,2	17	47,3	39	51,2
5. Dezil	316	9,9	149	12,2	94	12,1	7	1,7	1	3,4	8	10,2
10. Dezil	298	9,3	63	5,1	34	4,4	1	0,3	0	0,5	3	4,5
1. Terzil	355	37,0	148	40,4	108	46,7	112	88,3	9	88,2	14	63,5
2. Terzil	311	32,4	135	36,7	80	34,4	11	8,8	1	9,2	5	23,5
3. Terzil	293	30,5	84	22,9	44	18,8	4	2,9	0	2,6	3	13,0
Insgesamt	320	100,0	122	100,0	77	100,0	42	100,0	4	100,0	8	100,0

Quelle: EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

Insgesamt betragen im Jahr 2005 die hier untersuchten monatlichen Staatsausgaben – gewichtet pro Kopf – im Durchschnitt 570 €⁶. Mit 947 € sind die monetären und realen⁷ öffentlichen Transfers im 1. Dezil mit Abstand am höchsten, im 5. Dezil entsprechen sie dem Durchschnitt (576 €) und im obersten betragen sie 400 € (Abbildung 3).

Die unterschiedliche ökonomische Bedeutung der öffentlichen Leistungen nach Einkommensschichten kommt vor allem in Relation zu den Markteinkommen zum Ausdruck: Im ersten Drittel belaufen sie sich auf 84% der Markteinkommen, im zweiten auf schwach 30% und im oberen auf 12% (Tabelle 6).

Am progressivsten wirken die Ausgaben, die mit der Arbeitslosigkeit in Zusammenhang stehen, sowie die Sozialhilfe und die Wohnbeihilfe; fast 90% dieser Ausgaben entfallen auf das 1. Terzil in der Einkommenshierarchie. Sie kommen unabhängig davon, ob man die Haushaltsgröße berücksichtigt oder nicht, überproportional den untersten Einkommensschichten zugute (Tabelle 7).

Unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße fließt auch fast die Hälfte der Familienleistungen in das untere Einkommensdrittel. Vor allem die Leistungen, die um die Geburt bzw in den ersten Lebensjahren der Kinder und für Mehrkindfamilien ausgegeben werden, kommen eher niedrigen Einkommensgruppen zugute. Obwohl in der österreichischen Familienpolitik das horizontale Verteilungsprinzip dominiert, wirken die Familienleistungen auch in beträchtlichem Ausmaß vertikal umverteilend.

Die größten Ausgabenbereiche bilden die Gesundheits- und die Bildungsausgaben. Die Gesundheitsleistungen (einschließlich Pflegegeld) hängen eng mit dem Lebensalter zusammen und fallen daher mit 37% überproportional im unteren Drittel der Verteilung an, wo der Großteil der PensionistInnen vertreten ist; auf das mittlere kommen gut 32% und auf das obere Drittel 30½%.

Die Verteilungswirkungen des öffentlichen Bildungssystems hängen primär von der Kinderanzahl, der Schulbesuchsdauer und dem besuchten Ausbildungstyp ab. Die Bildungsausgaben verteilen sich demnach im Großen und Ganzen wie die SchülerInnen und StudentInnen nach Einkommensschichten über die Haushalte: Über 75% der Bildungsausgaben fließen in die unteren zwei Einkommensdrittel, auf das obere Drittel entfallen 23%.

Die Verteilungseffekte der Wohnbauförderung sind weniger eindeutig: Die Instrumente der Subjektförderung, die Wohn- und die Mietzinsbeihilfe, gehören zu den progressivsten Maßnahmen, während von der Objektförderung, die im Wesentlichen die Wohnbauförderungsdarlehen und die Annuitäten- und Zinszuschüsse umfasst und rund 90% der Mittel verteilt, gehen eher regressive Wirkungen aus.

Schlussfolgerung

Während die öffentlichen Abgaben insgesamt im Großen und Ganzen proportional wirken und alle Einkommensschichten in Relation zu ihren Markteinkommen relativ gleich belasten, wirken die Staatsausgaben stark progressiv; sie kommen zum einen bedürftigeren Einkommensschichten in stärkerem Maße zugute als wohlhabenden, zum anderen ist ihre ökonomische Bedeutung für die niedrigen Einkommen viel größer.

Die in dieser Studie untersuchten Staatsausgaben wirken in Summe eindeutig progressiv auf die Einkommensverteilung und der Progressionsgrad der monetären und realen öffentlichen Transfers hat in den letzten 1½ Jahrzehnten zugenommen.

6) Das sind je Haushalt 970 €.

7) Bildungs- und Gesundheitsleistungen, Kinderbetreuungseinrichtungen usw.

Berücksichtigt man neben dem Einkommen auch die Haushaltsgröße, so entfallen im Jahr 2005 auf das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte 43½% aller öffentlichen Transfers, auf das mittlere 31½% und auf das obere 25%. In Relation zu den am Markt erzielten Bruttoeinkommen betragen im unteren Drittel die öffentlichen Leistungen (ohne Pensionen, die hier als Markteinkommen behandelt werden) 84%, im mittleren Drittel 29% und im oberen 12%. Im Durchschnitt kommen 2005 die hier analysierten Staatsausgaben auf 27% der Bruttoäquivalenzmarkteinkommen.

In Österreich dominieren das Versicherungsprinzip und universelle Leistungen; große Teile der öffentlichen Mittel werden unabhängig von der Bedürftigkeit verteilt – von den Gesunden zu den Kranken bzw von den kinderlosen zu den kinderreichen Haushalten. Trotzdem wirken die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen in Österreich stärker umverteilend als die selektiven streng bedarfsgeprüften Leistungen in den Wohlfahrtssystemen anglo-amerikanischer Prägung. Werden die Wohlhabenden von den Wohlfahrtssystemen ausgeschlossen und sozialstaatliche Leistungen nur auf die Bedürftigen fokussiert, stößt der Sozialstaat rasch an Finanzierungsgrenzen und die Leistungen für die Armen bleiben ärmlich ausgestattete Leistungen.

Literaturhinweise

Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1987.

Guger, A. (Koord.), Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO, Wien, 1996.

Guger, A.; Agwi, M.; Buxbaum, A.; Festl, E.; Knittler, K.; Halsmayer, V.; Pitlik, H.; Sturn, S.; Wüger, M., Umverteilung durch den Staat in Österreich, WIFO, Wien, 2009,

http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=36801&typeid=8&display_mode=2.

Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen 2006. Ergebnisse aus EU-SILC 2006, Wien, 2008.

1.6. Managergehälter im Umbruch: Neue Spielregeln für die Vorstandsvergütung

Christina Wieser

„Die Flut hebt ein paar wenige Yachten höher, während die Boote der anderen Menschen noch tiefer im Wasser versinken“⁸: Die Elite der Manager segelt ungeachtet der Finanz- und Wirtschaftskrise weiterhin mit Top-Gagen durch die internationalen Konzernetagen, kündigt Einsparungen an und gibt Beschäftigtenabbau bekannt. Überzogene Vorstandsgehälter sorgen besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten für Diskussionen, dahinter verbirgt sich aber mehr als die oftmals gescholtene Neiddebatte: Maßlose Managergagen sind nur die Spitze des Eisberges der herrschenden Verteilungsschieflage. Neue Spielregeln für Managergehälter sind aber notwendig, um einen ersten Schritt in Richtung mehr Verteilungsgerechtigkeit zu setzen.

Bisher hat sich das internationale Top-Management fast ausschließlich an kurzfristig ausgerichteten Interessen zur Steigerung des Börsenwertes orientiert: Vorstände internationaler Konzerne setzten alles daran, die definierten Erfolgskriterien, wie Aktienkursanstieg oder künstlich hohe Ertragskennzahlen zu erreichen. Misserfolge wurden nur unzureichend sanktioniert und langfristige Strategien mit beschäftigungsrelevanten Zielen (Aus- und Weiterbildung, Schaffung von Arbeitsplätzen) vernachlässigt. Diese Ausgestaltung von Vergütungsstrukturen für das Management führte nicht selten dazu, dass Führungskräfte unverantwortliche Risiken eingegangen sind: Laut Kreditstatistik des Kreditschutzverbandes (KSV) sind im Jahr 2008 etwa die Hälfte aller Insolvenzen in Österreich auf Managementfehler zurückzuführen⁹. Jetzt ist es an der Zeit neue Vergütungssysteme auf den Weg zu bringen, die Europäische Kommission und Deutschland haben dazu bereits erste notwendige Schritte gesetzt.

EU-Empfehlung: Angemessene Vergütungspolitik

Die Europäische Kommission hat bereits im Frühjahr 2009 auf die Anreizproblematik in den Vergütungssystemen des Top-Managements reagiert und Ende April eine Empfehlung zur Regelung der Vergütungspolitik der Unternehmensleitung in börsennotierten Gesellschaften und im Finanzdienstleistungssektor angenommen.¹⁰ Im Zuge des Novellierungsverfahren der Bankenrichtlinie, der Capital Requirements Directive (CRD), die die Richtlinien 2006/48/EG und 2006/49/EG umfasst, erhält diese Empfehlung immerhin für die Vergütungssysteme im Finanzdienstleistungsbereich verbindlichen Charakter und muss damit in der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten entsprechend verankert werden.

Deutschland: Gesetzliche Meilensteine

In Deutschland wurde bereits im Jahr 2005 ein Gesetz zur individualisierten Offenlegung der Managergehälter im Rahmen eines detaillierten Vergütungsberichts beschlossen. Auch auf die EU-Empfehlung vom April hat die deutsche Regierung reagiert: Der Bundestag hat am 18. Juni 2009 ein Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung (VorstAG) verabschiedet. In verschiedenen Regelungen werden vor allem diese zentralen Fragen behandelt: Die Vergütung des Vorstands einer Aktiengesellschaft muss künftig in einem angemessenen Verhältnis zu den Leistungen des Vorstands stehen und darf die (branchen- oder landes-) übliche Vergütung nicht ohne besondere Gründe übersteigen. Die Vergütungsstruktur ist auf eine nachhaltige Unternehmensentwicklung auszurichten und Aktienoptionen können frühestens vier Jahre nach ihrer Einräumung ausgeübt

8) Vgl The New York Times, 23.02.2010

9) Vgl <http://www.ksv.at>

10) Siehe auch Beitrag „EU gibt „lauwarme“ Empfehlungen zu Managerhältern heraus“, Seite 80

werden. Außerdem besteht die Möglichkeit des Aufsichtsrates, die Vergütung des Vorstandes bei Verschlechterung der Lage des Unternehmens nachträglich zu reduzieren bzw herabzusetzen. Darüber hinaus hat die deutsche Bundesregierung am 9. Februar 2010 einen Gesetzesentwurf auf den Weg gebracht, der die Vergütung im Banken- und Versicherungsbereich neu regeln wird. Mit dem Gesetz, das spätestens im Oktober 2010 in Kraft treten soll, geht die Bundesregierung gegen eine wesentliche Ursache der Finanzmarktkrise vor: Neben mehr Angemessenheit, Transparenz und Nachhaltigkeit der Vergütungssysteme soll die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) stärkere Eingriffsrechte bekommen, um angesichts der wirtschaftlichen Situation eines Unternehmens unangemessen hohe Bonuszahlungen zu unterbinden. Die BaFin soll die Auszahlung variabler Vergütungsbestandteile untersagen können oder auf einen bestimmten Anteil des Jahresergebnisses beschränken. Voraussetzung dafür ist, dass bestimmte aufsichtsrechtliche Anforderungen unterschritten wurden oder eine Unterschreitung droht. Dieses Gesetz muss noch vom Bundestag verabschiedet werden.

Österreich: Entwicklung der Managergehälter

In Österreich fehlt es derzeit noch an notwendigen gesetzlichen Verbindlichkeiten bei der Vorstandsvergütung. Eine AK-Studie vom April 2009¹¹ führt den notwendigen Handlungsbedarf allerdings sehr deutlich vor Augen: Ein ATX-Manager hat im Jahr 2008 im Durchschnitt mehr als 1,3 Mio € und damit das 48-fache (2000: 20-fache) eines Arbeitnehmers in diesen Unternehmen verdient.

Tabelle 8: Vergleich der durchschnittlichen ATX-Vorstandsgage zum ArbeitnehmerInnen-BruttoBezug 2006 – 2008

in Euro	2006	2007	2008	Veränderungen	
				2006/2008	2007/2008
Vorstandsgage/Kopf	1.170.838	1.299.295	1.304.624	+11,4%	+0,4%
AN-BruttoBezug/Kopf	25.814	27.495	27.257	+5,6%	-0,9%
Relation Vorstandsgage/Kopf zu AN-BruttoBezug/Kopf	45-fach	47-fach	48-fach		

Anm: Pro Kopf-Vergütungen von Vorstand und ArbeitnehmerIn;
Angaben laut veröffentlichten Geschäftsberichten 2006, 2007 und 2008 der folgenden ATX-Unternehmen: Andritz, AUA, bwin, Erste Bank, EVN, Flughafen Wien, Mayr-Meinhof Karton, Österreichische Post, OMV, Raiffeisen International, RHI, Telekom Austria, Verbund, Vienna Insurance Group und Wienerberger

Die Steigerung der durchschnittlichen Vorstandsgage in den ATX-Unternehmen von 520.000 Euro im Jahr 2000 auf über 1,3 Mio Euro im Jahr 2008 (+151% !) ist maßgeblich auf den „Turbo-Treiber“ variable Vergütung zurückzuführen:

Während erfolgsabhängige Bestandteile im Jahr 2006 noch bei einem Drittel der Gesamtvergütung liegen, machen Bonuszahlungen, Aktienoptionen, etc im Jahr 2008 bereits mehr als die Hälfte der Managergagen aus.

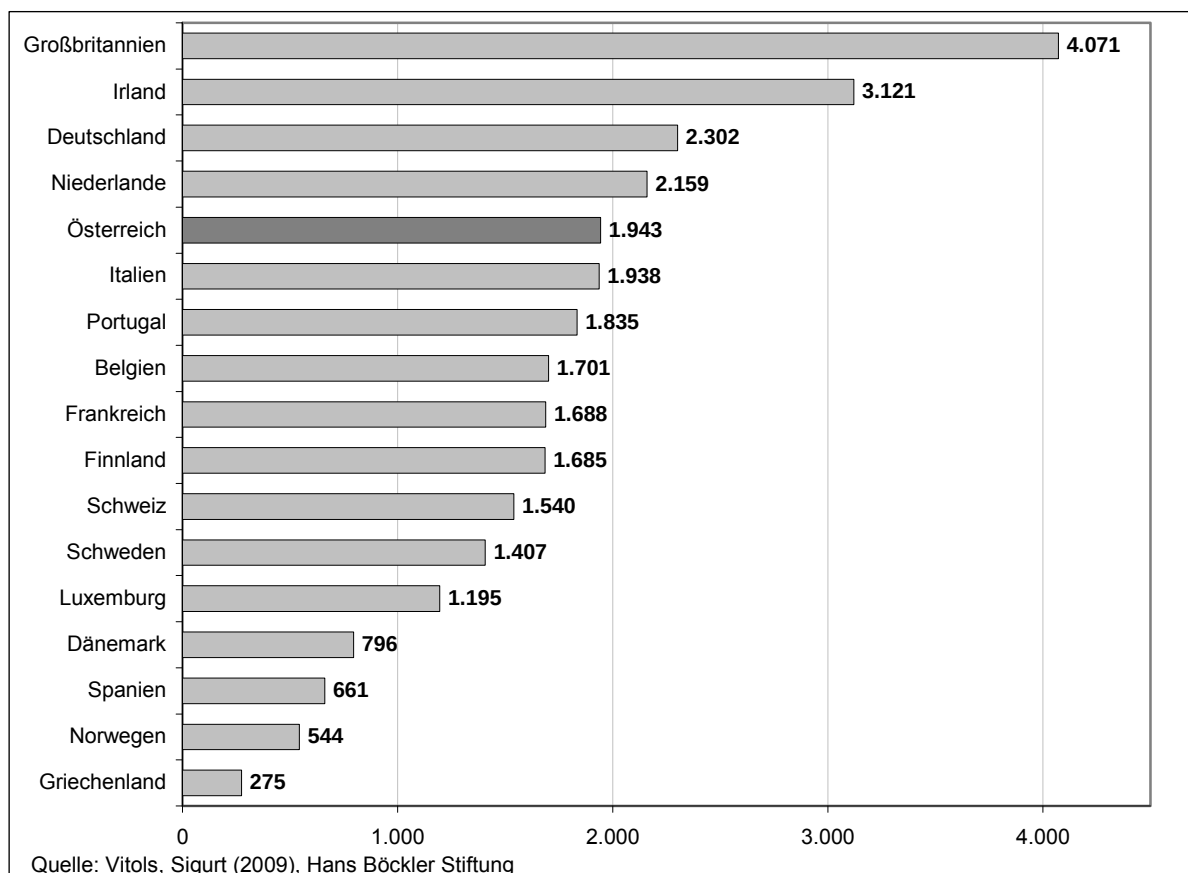
Neben finanziellen Zielvorgaben sind zudem individuelle, persönliche Zielvereinbarungen, wie Bonus für Umstrukturierung, Auflösung einer Abteilung, ...) sehr gängig: Dies führt wiederum dazu, dass so mancher Geschäftsführer trotz schlechter Unternehmenslage mit einem dicken Bonus nach Hause geht, weil das jeweilige individuelle Ziel (zB eine erfolgreiche Umstrukturierung oder Abteilungsauflösung) durchaus erfüllt wurde.

11) Vgl Wieser; Oberrauter (2009), Vorstandsvergütung und Ausschüttungspolitik der ATX-Unternehmen 2008, AK Wien

Europäischer Ländervergleich: Österreich unter den Top-5

Auch im europäischen Vergleich liegt Österreich bei der durchschnittlichen Gage für Vorstandsvorsitzende im Spitzenfeld: Angeführt wird die Liste der von Großbritannien (4,1 Mio Euro) gefolgt von Irland, Deutschland und den Niederlanden, Österreich liegt mit 1,9 Mio Euro für einen durchschnittlichen Vorstandsvorsitzenden auf dem fünften Platz.¹²

Abbildung 4: Gesamtvergütung eines durchschnittlichen Vorstandsvorsitzenden im europäischen Vergleich



Hintergrund der Gestaltung der herrschenden Vergütungssysteme und Zielvorgaben ist, dass Vorstände verstärkt aus der Sicht des Eigentümers („Shareholder Value“) agieren sollen. Das österreichische Aktiengesetz §70 berücksichtigt aber nicht nur Eigentümerinteressen sondern sieht auch vor, dass „der Vorstand die Geschäfte so zu leiten hat, wie es das Wohl des Unternehmens unter Berücksichtigung der Interessen der AktionärInnen, der ArbeitnehmerInnen sowie der Öffentlichkeit erfordert.“ Dieser bewährte Grundsatz wurde in den letzten Jahren immer stärker aufgeweicht: Vorstände orientierten sich verstärkt an der Erhöhung des Unternehmenswertes und haben die Interessen der MitarbeiterInnen und der Öffentlichkeit vernachlässigt. Mit kurzfristig angelegten Maßnahmen wie zB Rationalisierungen wird der Wert des Unternehmens für den Börsenhandel „aufpoliert“, langfristige und nachhaltige Strategien wie die Aus- und Weiterbildung der Beschäftigten oder die Schaffung von Arbeitsplätzen rücken dabei in den Hintergrund. Diese kurzfristige Orientierung am Aktienkurs hat maßgeblich zu jener Wirtschaftskrise beigetragen, mit deren Folgen wir derzeit konfrontiert sind.

12) Vgl Vitols, Sigurt (2009), Forschungsprojekt Hans-Böckler-Stiftung

Die gegenwärtige Struktur der Vorstandsvergütung ist aber nicht nur für die Zukunft der Unternehmen und ihrer Beschäftigten nachteilig, sondern auch für den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Überzogene Managergehälter tragen dazu bei, dass die Ungleichheit der Einkommensverteilung weiter verschärft wird: „Wenn eine kleine Zahl von Leuten im Jahr so viel verdient wie andere in ihrem ganzen Berufsleben, hat das Auswirkungen auf die Natur einer Gesellschaft. Erstens sind die Hochverdiener nicht mehr von der öffentlichen Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen abhängig, sie können sich Bildung, Gesundheit, Sicherheit selbst beschaffen. Sie haben die Wahl, die Schlangen zu verlassen, in der der große Rest stehen muss. Dadurch wird die Gesellschaft gespalten“, analysiert der britische Soziologe Antony Atkinson.¹³

Fehlen von Gesetzen und das Prinzip „Freiwilligkeit“

Angesichts der Entkoppelung der Entwicklung der Managervergütung von der übrigen Lohn- und Gehaltsstruktur sind gesetzliche Regelungen für mehr Angemessenheit, Nachhaltigkeit und Transparenz bei der Vorstandsvergütung erforderlich: Allerdings erfolgt die Umsetzung der EU-Empfehlung vom April 2009 in Österreich aber nicht in Form von Gesetzen sondern mittels Empfehlungen im freiwilligen Corporate Governance Kodex. Ob der novellierte Kodex in seiner sechsten Version eine entsprechende Wirkung erzielt bleibt abzuwarten: Denn „das Schönste am Kodex ist, dass sich die Unternehmen aussuchen können, ob sie ihn einhalten oder nicht“¹⁴ und diese Freiheit nehmen sie sich auch. Eine Evaluierung¹⁵ der zwei wichtigsten Kodex-Empfehlungen im Bereich Vorstandsvergütung zeigt, dass Freiwilligkeit nicht den gewünschten Erfolg bringt:

- C-Regel 30 – Ausweis von fixen und variablen Bestandteilen:
Fast die Hälfte aller börsennotierten Unternehmen befolgt diese Regel nicht.
- C-Regel 31 – Individuelle Vergütung bzw Einzelveröffentlichung:
Nur jedes vierte (22,6%) börsennotierte Unternehmen gibt die Vergütung des Vorstands individuell an.

AK-Forderungen: Neue Spielregeln für Managergehälter

Die Arbeiterkammer fordert gesetzliche Verbindlichkeiten für die Gestaltung von Vergütungssystemen: Grundprinzipien, wie Angemessenheit und Nachhaltigkeit sollten dabei die zentralen Kriterien sein. Eine umfassende Neuausrichtung des Vergütungssystems des Top-Managements ist mittels folgender Maßnahmen umzusetzen:

- **„Neue Werte“ bzw nichtfinanzielle Kriterien für die Vorstandsvergütung**
Variable Vergütungsbestandteile sollen jedenfalls nichtfinanzielle Kriterien enthalten: Statt einer Koppelung an den Aktienkurs sind Unternehmensziele an soziale bzw beschäftigungsrelevante Kriterien (zB Schaffung von Ausbildungsplätzen bzw neuen Arbeitsplätzen) sowie ökologische Richtlinien zu knüpfen.
Die Gesamthöhe der Vorstandsbezüge hat zudem in einem angemessenen Verhältnis zur Leistung des Vorstands, zur Lage und Entwicklung der Gesellschaft sowie zur üblichen Vergütung zu stehen, wobei auch auf die Höhe und Entwicklung der Löhne und Gehälter innerhalb des Unternehmens Bedacht zu nehmen ist.

13) Vgl Die Welt, 04.12.2007

14) Vgl Schenz, Richard (2009), Pressekonferenz

15) Vgl Geschäftsberichte 2008 der 84 Unternehmen mit Standort Österreich, die per 03.08.2009 an der Wiener Börse notieren

- **Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Vorstandsbezügen ab 500.000 Euro**

Vorstandsbezüge können derzeit uneingeschränkt als Betriebsausgabe geltend gemacht werden und verringern damit vor allem bei börsennotierten Aktiengesellschaften die Körperschaftssteuerbelastung: Jene Managerbezüge, die 500.000 Euro pro Jahr überschreiten, sollen künftig nicht mehr zur Reduktion der Bemessungsgrundlage bei der Körperschaftssteuer führen.

Eine Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit auf 500.000 Euro führt alleine bei den Vorstandsvergütungen der 85 ManagerInnen der 20 ATX-Unternehmen zu zusätzlichen Einnahmen bei der Körperschaftssteuer in der Höhe von rd 16,3 Mio Euro.¹⁶

Ähnliche internationale Maßnahmen gibt es bereits in den USA und Japan, in den Niederlanden und in der Schweiz wird über eine entsprechende Regelung diskutiert.

- **Gesetzliche Verpflichtung zur Einzelveröffentlichung**

Aus Sicht der AK sollten börsennotierte Unternehmen und die großen im öffentlichen Interesse stehenden Unternehmen in die gesetzliche Verpflichtung zur Einzelveröffentlichung von Vorstandsbezügen einbezogen werden.

Dafür ist ein detaillierter Vergütungsbericht erforderlich, der ua den Ausweis von fixen und variablen Gehaltsbestandteilen inkludiert sowie Aktien und Aktienbezugsrechte bzw andere Gewinnbeteiligungen ausweist.

- **Herabsetzung des Vorstandsbezuges durch den Aufsichtsrat**

Bei Eintreten bestimmter Bedingungen zB bei Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage soll der Aufsichtsrat die Möglichkeit erhalten, die Vorstandsbezüge entsprechend anzupassen und herabzusetzen: Der Aufsichtsrat soll gesetzlich verpflichtet werden, bei der Gestaltung von neuen Management-Verträgen ausdrücklich eine Herabsetzungsmöglichkeit der Vorstandsvergütung zu verankern.

Die Herabsetzung soll sowohl für laufende Bezüge aktiver Vorstandsmitglieder möglich sein, als auch für Ansprüche aus Abfindungen.

- **Maßnahmen gegen unangemessen hohe Abfindungen**

Abfindungen werden in der Regel dann ausbezahlt, wenn befristete Managerverträge vorzeitig aufgelöst werden: Bei der Vertragsgestaltung sollten neben den bereits bestehenden Abberufungstatbeständen zusätzliche Kündigungsmöglichkeiten (zB Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, pflichtwidriges Verhalten des Vorstandes) im Gesetz verankert werden, die zu keiner bzw zu einer herabgesetzten Abfindung führen.

- **Keine Vergütung mit Stock-Options in Unternehmen mit Beteiligung der öffentlichen Hand**

Die AK fordert, dass bei allen Unternehmen, an denen eine öffentlich-rechtliche Körperschaft wie Bund, Land oder Gemeinde eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung von mehr als 25% hält (zB Telekom Austria, Verbund), künftig keine Stock-Option-Pläne als Vergütung von Vorständen ausgegeben werden dürfen.

Managementvergütungen in Form von Stock-Options haben maßgeblich dazu beigetragen, dass die Gehälter unverhältnismäßig explodiert sind.

16) Annahme: Managergehälter bleiben unverändert gegenüber 2008.

- **Mehr Transparenz für die Aktionäre in der Hauptversammlung**

Die AK sieht in einer verstärkten Einbindung der Hauptversammlung ein weiteres wirksames Instrument, um die Diskussion über die Angemessenheit von Vorstandsbezügen anzuregen und den Aufsichtsrat stärker in Verantwortung zu bringen: Im Rahmen der Hauptversammlungen sind die Aktionäre vom Aufsichtsrat umfassend über die Höhe und Zusammensetzung der Vorstandsbezüge zu informieren.

- **Mehr Transparenz bei der Festsetzung der Vorstandsbezüge im Aufsichtsrat**

Außerdem fordert die AK, dass die Vorstandsverträge nach Behandlung im Ausschuss dem gesamten Aufsichtsrat offengelegt werden müssen. So wird für mehr Transparenz bei der Festsetzung der Vorstandsbezüge gesorgt.

- **Mehr Transparenz bei Stock-Options im Jahresabschluss**

Trotz gesetzlich verankerten Informationsverpflichtungen ist die tatsächliche, jährliche Belastung des Unternehmens aus der Einräumung von Stock-Options im Jahresabschluss nicht ersichtlich.

Die AK fordert, dass die entsprechenden Informationen dazu im Rahmen der Gewinn- und Verlustrechnung angegeben werden.

- **Zweijährige Cooling-off-Periode für Wechsel des Vorstands in den Aufsichtsrat**

Die AK fordert, eine gesetzliche zweijährige Cooling-off-Periode für Vorstände, die in den Aufsichtsrat wechseln.

Diese zweijährige Auszeit ist deshalb wichtig, um Interessenskonflikte zu vermeiden und weil bereits die Anwesenheit des ehemaligen Vorstands die Sitzungskultur im Aufsichtsrat beeinträchtigen kann: Sensible Punkte werden möglicherweise aus Rücksicht auf den ehemaligen Vorstand nicht behandelt.

- **Selbstbehalt bei Directors- and Officers-Versicherung (D&O)**

D&O-Versicherungen bzw Organ- oder Manager-Haftpflichtversicherungen sind Vermögensschadenhaftpflichtversicherungen, die ein Unternehmen für seine Organe (Vorstand, Aufsichtsrat) abschließt.

Die AK fordert, dass bei Abschluss einer derartigen Versicherung mit dem Vorstand jedenfalls zwingend ein Selbstbehalt bis zur Höhe der Vergütung von einem Jahresgehalt zu vereinbaren ist. Dies hätte präventiven Charakter und würde eine erhöhte Wahrnehmung der Sorgfaltspflicht zur Folge haben, außerdem kann dadurch eine Verhaltenssteuerung für mehr Nachhaltigkeit erreicht werden.

1.7. Der Agrarsektor und die Verteilungsfragen in der Krise

Maria Burgstaller, Iris Strutzmann

Einleitung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat gravierende Auswirkungen auf die Wirtschaftsbranchen und vor allem auch für die Menschen, die dort arbeiten. Die Arbeitslosigkeit in Österreich ist derzeit so hoch wie nie seit 1953. Nach Angaben des WIFO waren Ende Jänner rund 300.000 Menschen arbeitslos und rund 70.000 in Schulungen. Viele ArbeitnehmerInnen arbeiten in Kurzarbeit.

Die Landwirtschaft hat die Krise insofern getroffen, als dass die hohen Erzeugerpreise des Jahres zuvor wieder gesunken sind und bei den Preisen von 2007 liegen. Die Agrarvertretung hat die Politik sogleich aufgefordert, abfedernde Maßnahmen zu setzen. Die Politik reagierte umgehend und hat die Agrarsubventionen mit einer zusätzlichen Milchprämie erhöht. Weiters wird das Konjunkturpaket für den Ländlichen Raum in der Höhe von rund 1 Mrd Euro zu einem Teil für die Milchwirtschaft und andere Bereiche in der Landwirtschaft verwendet. Ursprünglich sah die Europäische Kommission vor, diese Gelder zur Ankurbelung der Wirtschaft – ausschließlich für Breitbandinvestitionen zu verwenden, um hohe konjunkturbelebende Effekte zu erzielen. Zusätzlich wurden von der EU im Jänner heurigen Jahres 300 Mio Euro für die Milchwirtschaft aus dem EU-Budget vergeben.

Unter dem Motto „Wer zahlt für die Krise“ wird nicht nur überlegt, ob das Budget durch einnahmen- oder ausgabenseitige Maßnahmen saniert werden soll. Noch wesentlicher als die Art der Maßnahmen wird sein, welche Bevölkerungsgruppen bzw Sektoren besonders davon betroffen sind. Die Forderungen der Agrarverhandler für die Zeit der Budgetsanierung in Österreich sowie das EU-Budget nach 2010 ist es, die Agrarsubventionen nicht zu kürzen und die Abgaben für die Landwirtschaft keinesfalls zu erhöhen. Die Bundesregierung hat sich nun Anfang März 2010 auf eine Konsolidierung des nationalen Haushaltes geeinigt. Ausgabenseitig sollen im nächsten Jahr 1,7 Mrd eingespart werden, davon betroffen sind alle Bereiche bzw Ressorts (inkl der Landwirtschaft) – mit unterschiedlichem Anteil.¹⁷ Wie diese Einsparungen letztendlich genau umgesetzt werden, ist derzeit noch offen.

Wir werfen im Folgenden einen Blick auf die Abgaben des Landwirtschaftssektors und die Einnahmen aus diesem Bereich. Unser Focus liegt dabei insbesondere auf der Verteilung innerhalb des Sektors.

Verteilung der öffentlichen Gelder innerhalb des Agrarsektors

Seit dem Jahr 1996 schreibt das Landwirtschaftsgesetz eine Veröffentlichung der Verteilung der Agrarförderungen vor. In § 3a wird der Landwirtschaftsminister aufgefordert, alle über die Agrarmarkt Austria (AMA) abgewickelten Fördermaßnahmen – ua gegliedert nach Größenklassen – zu veröffentlichen. Darin ist der Großteil der direkt an die LandwirtInnen überwiesenen öffentlichen Gelder enthalten. Indirekte Agrarsubventionen (zB die Mineralölsteuerrückvergütung), die ebenfalls positiv auf die Agrareinkommen wirken, sowie Sozialleistungen sind darin nicht enthalten.

Die nachfolgende Tabelle über die Verteilung der direkten Agrarförderungen zeigt auf, wie unterschiedlich die Höhe der öffentlichen Gelder an die landwirtschaftlichen Betriebe ausfällt. 477 Betriebe erhalten jeweils mehr als 100.000 € (durchschnittlich 158.000 Euro), 8% der größten Betriebe erhalten mehr als ein Drittel der Gesamtfördersumme, während fast 60% der Betriebe in Summe weniger als ein Fünftel der Agrarförderungen erhalten. Hintergrund dafür ist die Flächengröße als Basis für diese Zahlungen. Je mehr Agrarflächen ein Betrieb besitzt, desto höher sind die Agrarförderungen.

17) APA vom 9. März 2010

Tabelle 9: Verteilung der direkten Agrarförderungen 2008 zwischen den LandwirtInnen

Größenklassen (in Euro)	Zahl der Förderungs- fälle	Zahl der Förderungs- fälle in Prozent	Ausbezahlte Förderungen in Euro	Ausbezahlte Förderungen in Prozent	Durch- schnittlicher Betrag/Fall in Euro
0 – 5.000	50.663	36,63	105.931.809	6,31	2.091
5.000 – 10.000	29.928	21,64	220.810.788	13,15	7.378
10.000 – 15.000	20.662	14,94	254.010.052	15,13	12.294
15.000 – 20.000	12.650	9,15	218.774.944	13,03	17.294
20.000 – 25.000	8.038	5,81	179.355.148	10,68	22.313
25.000 – 30.000	5.118	3,70	139.421.587	8,30	27.241
30.000 – 40.000	5.289	3,82	181.444.285	10,80	34.306
40.000 – 50.000	2.535	1,83	112.520.784	6,70	44.387
50.000 – 60.000	1.358	0,98	73.767.324	4,39	54.321
60.000 – 70.000	703	0,51	45.329.523	2,70	64.480
70.000 – 100.000	891	0,64	72.655.207	4,33	81.543
> 100.000	477	0,34	75.267.832	4,48	157.794
Österreich	138.312	100,00	1.679.289.283	100,00	12.141

Quelle: BMLFUW, AMA, (aus Grüner Bericht 2009, Tabelle 5.2.8)

Was anhand dieser Daten nicht abzulesen ist, ist die Angabe der Höhe der Agrarsubventionen je LandwirtIn bzw je SubventionsempfängerIn. Diese Möglichkeit gibt es seit Umsetzung der europäischen Transparenz-Initiative. Mit In-Kraft-Treten der EU-Verordnungen (EG) Nr 259/2008 vom 18. März 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr 1290/2005 des Rates, sind die EU-Mitgliedsstaaten aufgefordert, alle von der mit EU-Geldern finanzierten bzw kofinanzierten Fördergelder zu veröffentlichen – und zwar auf Ebene des/der Empfängers/in. Auf der Transparenzdatenbank¹⁸ lässt sich nun nachlesen, wie viel Agrarförderungen an einen (landwirtschaftlichen) Betrieb in einem Jahr ausbezahlt wurde. Die EU verfolgte damit das Ziel eine größere Transparenz in Bezug auf die Verwendung der Mittel der EU-Agrarfonds zu bewirken.

Tabelle 10: Agrar-Förderungen, die in der Transparenzdatenbank nach EU-Vorgaben zu finden sind

Fördermaßnahmen (EU- + nationale Kofinanzierung)	2008			
	EU	Bund	Land	Gesamt
Marktordnungsausgaben (1. Säule der GAP)	751,56	6,50	4,36	762,42
Ländliche Entwicklung (2. Säule der GAP)	527,22	315,94	221,98	1.065,14
Gesamtsumme ausgewiesen auf der Transparenzdatenbank				1.827,56

Quelle: Grüner Bericht 2009; eigene Berechnungen

Auf der Transparenzdatenbank sind neben den Direktzahlungen an die Bauern und Bäuerinnen auch Zahlungen an verarbeitende Betriebe (zB Molkereien, Fruchtsafthersteller, etc) und Agrarinstitutionen (zB AMA, Landwirtschaftliches Fortbildungsinstitut, etc) ausgewiesen. Für das Jahr 2008 waren das in Summe 1,827 Mrd Euro¹⁹. Davon werden direkt an die Bauern und Bäuerinnen rund 1,6 Mrd Euro ausbezahlt. Alle Zahlungen, die aus den nationalen Budgets (Bund und/oder Länder ohne EU-Anteil) an den Agrarsektor gehen, scheinen auf der Transparenzdatenbank allerdings nicht

18) www.transparenzdatenbank.at

19) Vgl Grüner Bericht 2009

auf. Auch alle Sozialleistungen (zB Pensionsversicherung, Pflegegeld, etc) werden nicht aufgelistet. Ebenso fehlen alle indirekten Steuererleichterungen, wie zB die Rückvergütung der Mineralölsteuer für LandwirtInnen von fast 50 Mio Euro im Jahr, die 110 Mio Euro an Steuererleichterungen für die Zugmaschinen aus der Land- und Forstwirtschaft oder der Entgang an Steuern für den Bund aufgrund der Pauschalierung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben²⁰. Somit ist die Transparenzdatenbank in der Landwirtschaft nicht so transparent, wie sie gerne dargestellt wird. Hingegen lässt sich auch aus der Transparenzdatenbank ablesen, dass einige Betriebe sehr hohe Fördersummen erhalten, während der Großteil der kleineren Betriebe einen relativ kleinen Anteil erhält.

Tabelle 11: Auswertung der Agrar-Transparenzdatenbank (1. März 2010)

Fördersumme in €	Förderungs- empfänger*
0 – 5.000	59.500
5.001 – 10.000	31.972
10.001 – 20.000	33.656
20.001 – 50.000	19.079
50.001 – 100.000	2.292
über 100.000	534
Summe	147.033

Anm: *) Bauern, verarbeitete Industrien und Institutionen, wie zB die AMA

Quelle: www.transparenzdatenbank.at

Steuern und Abgaben durch und Sozialleistungen an den Agrarsektor

Die Höhe der öffentlichen Gelder an den Agrarsektor liegt bei 3,5 Mrd Euro. Dem gegenüber gestellt werden kann, was seitens der Landwirtschaft ins Budget einbezahlt wird. Rund 100 Mio Euro an Steuerleistungen werden von den Bauern und Bäuerinnen aufgebracht. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die aktuellen Abgabenleistungen und Förderungen und Sozialleistungen für LandwirtInnen.

Tabelle 12: Steuern und Abgaben der LandwirtInnen ans bzw vom Bundesbudget

Abgaben aus der Landwirtschaft		Förderungen und Sozialleistungen an die Landwirtschaft	
Art der Steuer	in Mio Euro	in Mio Euro	Art der Förderung bzw der Leistung
Einkommenssteuer	35,0	1.610	Agrarförderungen EU, Bund und Länder
Körperschaftsteuer	10,0	1.595	Bundesmittel Pensionsversicherung
Abgaben von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben	20,2	28	Bundesmittel zur Unfallversicherung
Beiträge von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben/ Familienbeihilfe (FLAF)	6,3	112	Beiträge aus dem FLAF
Grundsteuer	26,5	199	Bundesmittel zum Pflegegeld
Summe Steuern und Abgaben der LandwirtInnen ans Budget	98,0	3.544	Summe Förderungen und Sozialleistungen des Bundes an LandwirtInnen

Quelle: Grüner Bericht 2009, Gebarungsergebnisse des Hauptverbandes, Gutachten der Pensionskommission 2009

20) Vgl Förderbericht 2008

Nach den Daten des Grünen Berichts bzw der LBG-Wirtschaftstreuhand erhielt ein landwirtschaftlicher Betrieb im Jahr 2008 im Durchschnitt 17.267 € an Agrarförderungen und 6.693 € an Sozialtransfers, in Summe also rund 24.000 €. Darin enthalten sind keine Förderungen, die den Privatbereich betreffen, wie beispielsweise Förderungen für das Wohngebäude. Als durchschnittliche Abgaben je Betrieb für das Jahr 2008 werden 5.540 € an Sozialversicherungsbeiträgen und 587 € an sonstigen Steuern (Grundsteuer, Kfz-Steuern) angegeben.

Die Mehrwertsteuerausgaben decken in etwa die Einnahmen durch die pauschalierte Umsatzsteuer aus den Verkäufen der Produkte. Zur Einkommenssteuer sind keine Zahlen angeführt. Der überwiegende Teil der Testbetriebe zahlt aufgrund der Pauschalierung keine Einkommenssteuer. Rein rechnerisch ergäbe die Aufteilung des Einkommensteueraufkommens auf alle Selbstständigen in der Landwirtschaft²¹ einen Betrag von 245 € Einkommensteuer pro Jahr bzw auf alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe hochgerechnet einen Betrag von 187 € pro Jahr und Betrieb.

Umgerechnet auf die Zahl der Selbstständigen in der Land- und Forstwirtschaft ergibt sich neben den Sozialversicherungsbeiträgen ein durchschnittliches Abgabevolumen aller angeführten Abgaben und Steuern von 658 € pro Jahr und LandwirtIn und eine durchschnittliche Einnahme aus Förderungen und Sozialleistungen von 24.773 €. Diese Zahlen sind anschaulich für die Relation Abgaben und Förderungen bezogen auf die Anzahl der betroffenen UnternehmerInnen im Agrarsektor. Die tatsächliche Verteilung wurde, soweit bekannt, im vorigen Kapitel dargestellt.

Der Einheitswert als Grundlage für Abgaben und Sozialleistungen für den Agrarsektor

Anders als bei nicht-agrarischen Unternehmen muss der überwiegende Teil der LandwirtInnen weder eine Buchhaltung führen noch eine Einkommenssteuererklärung abgeben. Grund dafür ist die Pauschalierung, die wiederum mit dem Einheitswert für die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe verbunden ist. Dieser landwirtschaftliche Einheitswert (EHW) ist die Basis für die Berechnung aller relevanten Steuern und Abgaben für den Agrarsektor sowie für bestimmte Beihilfen wie zB Schulbeihilfen und Stipendien für die Ausbildung ihrer Kinder.

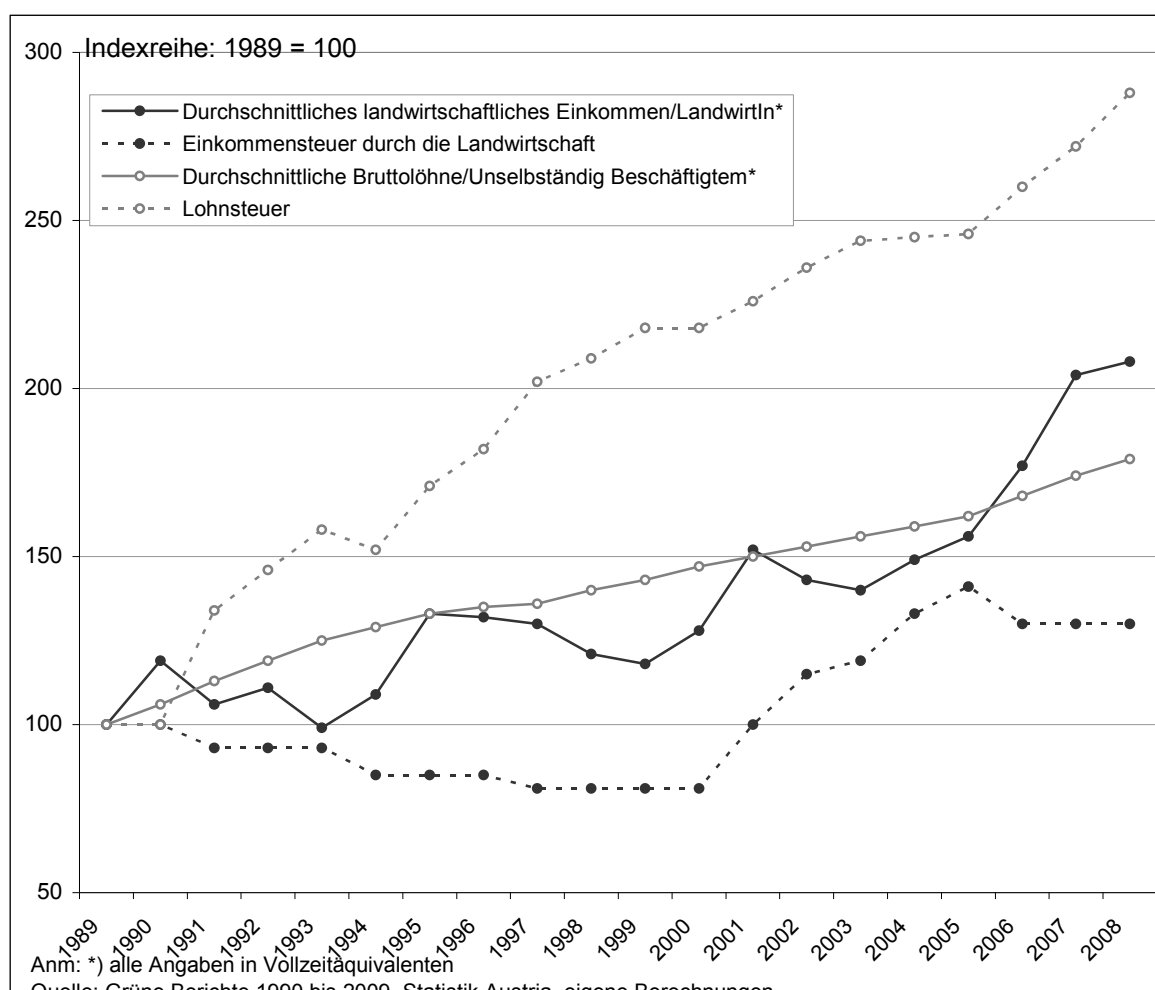
Als maßgebliche Größe für die Bewertung des land- und forstwirtschaftlichen Vermögens sind die Wertverhältnisse zum 01.01.1988 gesetzlich festgelegt. Seit mehr als 20 Jahren wurden die Einheitswerte nicht erhöht bzw neu bewertet. Bei der Einheitswertermittlung wird die durchschnittliche Bodenklimazahl des jeweiligen landwirtschaftlichen Betriebes (Eigenflächen) zugrunde gelegt. Dazu kommen Zu- bzw Abschläge. Der EHW sollte eine Grundlage für den Ertragswert eines Betriebes darstellen.

Nach dem Erkenntnis der VfGH (Urteil G54/06 vom 07.03.2007) sind die EHW, wie sie derzeit gelten, nicht mehr geeignet den tatsächlichen Ertrag eines Betriebes abzubilden. Eine Anpassung der EHW an die tatsächlichen Ertragsverhältnisse ist allerdings bisher nicht veranlasst worden.

Dadurch bleibt die ungerechte Verteilung innerhalb des Agrarsektors bestehen, da ein Teil der Betriebe zu niedrig eingestuft ist bzw der tatsächliche Ertrag bzw Gewinn der Betriebe im EHW nicht mehr abgebildet ist. Aber auch im Vergleich mit den unselbstständigen Einkommen zeigt sich eine deutlich höhere Abgabensteigerung bei Löhnen und Gehältern als bei Einkommen aus der Landwirtschaft.

21) Vollzeitäquivalente

Abbildung 5: Entwicklung der durchschnittlichen Einkommen und Steuerleistungen von LandwirtInnen und unselbständig Beschäftigten (1989 – 2008)



Im Vergleichszeitraum seit 1989, dem Jahr der letzten Hauptfeststellung für die landwirtschaftlichen EHW haben sich die Einkommen und Abgaben wie folgt entwickelt: Die Einkommen der LandwirtInnen sind im Durchschnitt um 108% gestiegen, das Einkommensteueraufkommen um 30%, während im gleichen Zeitraum die Bruttolöhne aller Unselbstständigen im Durchschnitt um 79% stiegen und die Lohnsteuer auf unselbständiges Einkommen um 188% erhöht wurde.

Verteilung der öffentlichen Gelder zwischen den Sektoren

Eine andere wichtige Betrachtungsweise zur Verteilung der öffentlichen Fördergelder ist die Verteilung zwischen den Sektoren, die hier nur verkürzt dargestellt werden kann. Denn es gibt keine vollständigen Daten und Informationen über die Förderung der Wirtschaftssektoren.

Daher beschränkt sich der Vergleich auf Fördermaßnahmen des Bundes, soweit diese im Budgetvoranschlag publiziert sind. In der folgenden Tabelle werden Fördermittel an die Wirtschaftssektoren bzw Fördermaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik dargestellt.

Zu beachten ist, dass diese nur jene Teile abbildet, die auch direkt budgetwirksam sind. Zur Förderung der gewerblichen Wirtschaft stehen darüber hinaus aber weitere öffentliche Fördermittel zur Verfügung. Dazu zählen unter anderem die Darlehen des ERP-Fonds, Fördermittel der FTE-Stiftung (finanziert aus ERP-Fonds und OeNB), Haftungen für Kredite von Unternehmen (zB Bankenhaftun-

gen, ULSG, AWS, Länderhaftungen, ...) aber auch Exporthaftungen der Kontrollbank sowie Leistungen die über die Budgets der Gemeinden, Ländern und ihrer zum Teil ausgegliederten Fonds und Förderagenturen vergeben werden.

Eine bessere Übersicht wäre für alle Beteiligten hilfreich. Ebenso sind Wirtschaftsfördermaßnahmen bzw Agrarförderungen der Bundesländer (Länder und Gemeinden) hier nicht enthalten. Die Aufstellung der Wirtschaftsförderung zeigt deutlich, dass mehr als die Hälfte der im Bundesvoranschlag budgetierten Wirtschaftsförderungen an den Agrarsektor geht, während die Förderungen an Industrie- und Gewerbeunternehmen mit 0,7 Mrd € veranschlagt wurden.

**Tabelle 13: Bundesvoranschlag für Wirtschaftsförderungsmaßnahmen
in den Jahren 2004 – 2008**

Förderungen in Mio €	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%
Förderungsmaßnahmen für Industrie und Gewerbe	549	18,24	502	15,97	578	17,33	709	20,69	732	21,22
Förderungsmaßnahmen für Arbeitsmarktpolitik	793	26,35	785	24,97	927	27,80	930	27,15	930	26,96
Förderungsmaßnahmen für die Landwirtschaft	1.668	55,42	1.857	59,06	1.830	54,87	1.787	52,16	1.787	51,81
Insgesamt	3.010	100,00	3.144	100,00	3.335	100,00	3.426	100,00	3.449	100,00

Quelle: Bundesvoranschlag

Resümee

Der Landwirtschaftssektor erhält einen großen Teil seiner Zuwendungen von der öffentlichen Hand – leistet aber selbst nur einen kleinen Teil fürs Budget. Daher ist eine Einheitswertfeststellung dringendst notwendig und darf nicht mehr aufgeschoben werden.

Weiters gibt es aber auch innerhalb des Landwirtschaftssektors selbst eine sehr ungerechte Verteilung. Die Arbeiterkammer fordert seit Jahren diese ungleiche Verteilung der Fördergelder aufzuheben und die Förderungen an die Arbeitskraft zu binden. Auch hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben. Zudem sollten Förderungen künftig nicht aufgrund einer Sektorzugehörigkeit, sondern je nach Bedarf zielgerecht gestaltet werden.

1.8. Koordinierung der Europäischen Wirtschaftspolitik in und nach der Krise

Helene Schubert

„Als Ironie des Schicksals hat die Strategie des „nur Markt“ letztlich auch die Vereinigung des Markts verhindert. Und jetzt, wo die Krise ausgebrochen ist, droht sie ihn aufzulösen, wo er sich bereits realisiert hat.“²²

Tommaso Padoa-Schioppa
(ehemaliges Mitglied des EZB-Direktoriums und italienischer Finanzminister)

Einleitung

Die Konstruktionsfehler der im Maastrichter Vertrag skizzierten wirtschaftspolitischen Architektur der Wirtschafts- und Währungsunion sind seit beinahe zwei Jahrzehnten Gegenstand zahlreicher akademischer Aufsätze und politischer Initiativen. Im Zentrum der Kritik stehen die fehlende Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik, die asymmetrische Ausgestaltung der Währungsunion mit supranationaler Geld-, aber nationaler Fiskalpolitik, das Fehlen steuerpolitischer Mindeststandards sowie der Koordinierung der Makropolitiken (Geld- und Fiskalpolitik) mit der Struktur- und der Lohnpolitik. Letzteres hat vor allem für exportorientierte Länder den Anreiz erhöht, über Lohnabschlüsse unter dem Produktivitätswachstum Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Diese Problematik hat, neben zahlreichen anderen Faktoren, die makroökonomischen Ungleichgewichte innerhalb der Europäischen Union im letzten Jahrzehnt verschärft und vor allem die südlichen Länder der Europäischen Union in eine problematische Lage versetzt.

Von den zahlreichen konzeptuellen Vorschlägen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist zunächst eine Initiative umgesetzt worden: Die Einrichtung des Makroökonomischen Dialogs während der Deutschen Präsidentschaft 1999, ein Zugeständnis an die KritikerInnen des Vertrags von Maastricht, sollte die Makropolitiken mit der Lohnpolitik besser abstimmen. Dem Dialog wurde allerdings, sowohl in der Konzeption, als auch in der Praxis, keine koordinierende Funktion zuerkannt. Er wird lediglich als Diskussionsforum abgehalten, in dem die EZB, die Europäische Kommission, der Europäische Rat sowie die Sozialpartner aktuelle wirtschafts-, währungs- und lohnpolitische Fragen debattieren sowie kontroverielle Einschätzungen austauschen. Allerdings zeigte sich ein gewisser Erfolg, als lohnpolitische Zweirundeneffekte im Zuge von Ölpreisschocks weitgehend ausgeblieben sind (Hallwirth und Koll 2009). Als eine der Lehren aus der Krise wurden zuletzt zwei unabhängige Institutionen zur Stärkung der makro- und mikroprudenziellen Aufsicht geschaffen.

Beginnend mit der Lissabon Agenda im Jahr 2000 hat sich in der Struktur-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik die „offene Methode der Koordinierung“ durchgesetzt, die die Inter-Gouvernementalität zuungunsten einer Zentralisierung gestärkt hat. Diese Koordinierungsmethode wurde oft als beachtliche Errungenschaft beschrieben, da sie eine gemeinschaftliche Wirtschaftspolitik ermögliche, ohne das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität in Frage zu stellen. Dabei handelt es sich um eine koordinierungspolitische Innovation, bei der sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Ziele einigen, deren Erreichung laufend von der Europäischen Union überprüft wird. Über diesen Weg wurde in zahlreichen Bereichen Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, den Wohlfahrtsstaat in Richtung Wettbewerbsstaat umzubauen: durch Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung. Besondere Erwähnung soll hier die weitere Liberalisierung der Finanzmärkte im Rahmen des Financial Sector Action Plans aus dem Jahr 1999 finden, der neben einer durchaus sinnvollen EU-weiten Harmonisierung zum Ziel hatte, Finanzmärkte und Regulierungsmodi angelsächsischen Praktiken anzunähern (Weber 2006).

22) Eine Europäische Wirtschaftsregierung, Handelsblatt, 7. April 2010.

Von der Wirtschafts- und Währungsunion zur Politischen Union?

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat nun die Konstruktionsmängel der Europäischen Währungsunion offen zu Tage treten lassen. Verfolgt man die politische und mediale Debatte, so gewinnt man auf den ersten Blick den Eindruck, als hätten sich über Jahrzehnte festgefahrene mentale und politische Einstellungen radikal geändert. Eine Europäische Wirtschaftsregierung wird gefordert, eine Überlegung, die bis vor kurzem als häretischer Angriff auf die Grundprinzipien des Maastrichter Vertrags galt. Von einem historischen Moment ist die Rede, in dem sich entscheide, ob die Währungsunion auseinander bricht oder ob die Staaten nationale Egoismen über Bord werfen und wirtschaftspolitische Souveränität an die EU übertragen. Es wird suggeriert, als läge die Wurzel der Probleme der Europäischen Union ausschließlich in widerstreitenden nationalen Interessen - der daraus resultierende Minimalkonsens verunmögliche, gerade in Zeiten der Krise, ein entschiedenes und rasches Handeln. Oder es wird das Argument der gegenseitigen Nachsicht bei der Fiskaldisziplin bzw deren Fehlen als Quelle der Probleme der Europäischen Union bemüht, um im gleichen Atemzug eine Erweiterung des Stabilitätspakts um Agenden der Strukturpolitik zu fordern; auch die fehlende Disziplin bei Struktur- und Arbeitsmarktreformen sollte demnach Sanktionen unterliegen.

Die Einschätzung, eine Wirtschafts- und Währungsunion funktioniere nur, wenn auch eine Politische Union verwirklicht sei, eine Überlegung, mit der sich insbesondere US-amerikanische Ökonomen in ihrer seit den 1990er Jahren geäußerten Kritik an der Währungsunion angesichts der Lage Griechenlands nun bestätigt sehen, greift allerdings zu kurz. Die derzeit diskutierten Vorschläge einer Wirtschaftsregierung oder eines Europäischen Währungsfonds oder Kapitalisierungsfonds sind diskussionswürdig und insbesondere eine Wirtschaftsregierung würde zu einer Vertiefung der Integration beitragen. Konzeptionell zu unterscheiden sind jedoch *formal-institutionelle Fragen der Koordination* von *substanziellen Aspekten der Koordination*. Erst wenn Klarheit über letzteres herrscht, lassen sich Koordinierungsmodelle und -mechanismen herleiten, die den Ansprüchen an sie gerecht werden. Die hier angesprochenen substanziellen Fragen der Koordination berühren die Ziele der Wirtschaftspolitik und die davon abgeleiteten Instrumente, um diese bestmöglich zu erreichen. Neue Formen von Koordination tragen per se noch nicht zu einer effizienteren Wirtschaftspolitik bei. Die EU verfügt bereits heute über viele Themen breit gespanntes Netz an Koordinationsverfahren – mit dutzenden Arbeitsgruppen, Gremien und Foren zu den verschiedensten wirtschaftspolitischen Themen. Die makroökonomische Koordination sowie die Abstimmung der Makropolitik mit anderen Bereichen der Wirtschaftspolitik haben aber nie in effizienter Weise stattgefunden. Dies ist nur marginal mit der Priorisierung des nationalen vor dem gemeinsamen Europäischen Interesse zu erklären, sondern vor allem mit der Dominanz eines wirtschaftspolitischen Paradigmas, das einerseits in antizyklischer makroökonomischer Politik kein effizientes wirtschaftspolitisches Instrumentarium zur Nachfragesteuerung sieht – ob sich dies im Laufe der Krise geändert hat, bleibt abzuwarten.²³ Zum anderen dominiert die These effizienter Märkte; auch daran scheint die Krise wenig geändert zu haben, wie, um nur ein Beispiel zu nennen, an der kritischen Haltung der Europäischen Kommission zur Finanztransaktionssteuer zu erkennen ist (European Commission 2010). Solange sich die Europäischen Institutionen und staatlichen Bürokratien dem Paradigma der Neuen Klassischen Makroökonomie nicht vollends entziehen, werden auch institutionelle Neuerungen die Europäische Wirtschaftspolitik nicht effektiver gestalten können.

23) Ökonomen betonen heute die Unterschiede zwischen einer normalen Rezession und einer „abnormalen“ Rezession, wie wir sie heute beobachten. Beide bedürfen unterschiedlicher makroökonomischer Reaktionen. Lediglich bei einer „abnormalen Rezession“ seien starke fiskalpolitische Eingriffe gerechtfertigt (zB De Grauwe 2010).

Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Wirtschafts- und Währungsunion

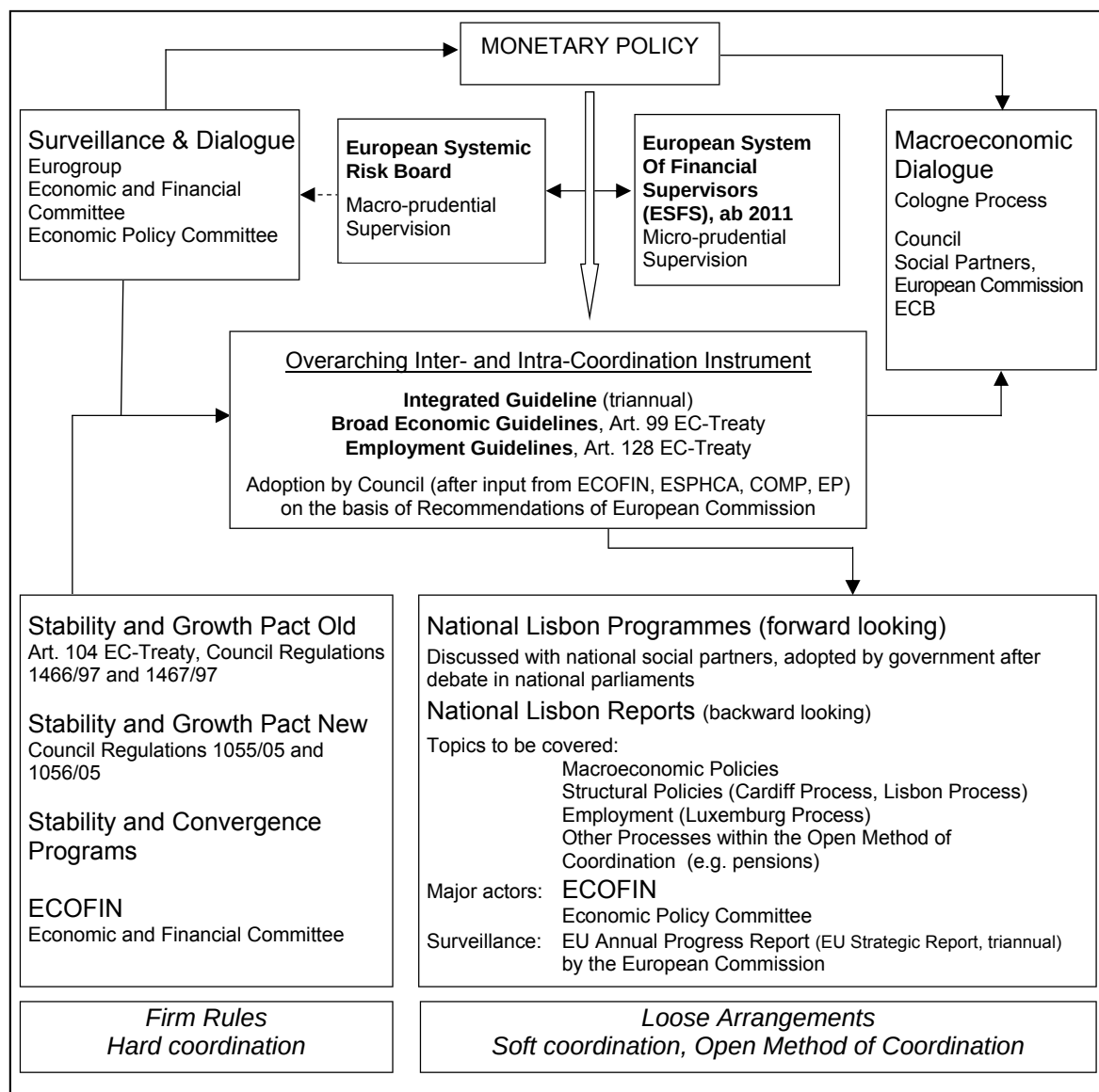
Folgendes Schaubild gibt einen Überblick über den institutionellen Rahmen, in dem wirtschaftspolitische Koordinierung stattfindet.

Berücksichtigt sind auch die zwei neuen Säulen für die Finanzaufsicht in der EU, die als unmittelbare Antwort auf die Regulierungsdefizite der vorwiegend auf das nationale Finanz- und Bankensystem orientierten Aufsicht eingerichtet wurden: der Europäische Rat für Systemrisiken (ESRB), ein unabhängiges Gremium unter der Ägide der EZB, der für einen verbesserten Umgang mit Risiken für die Stabilität des Finanzsystems auf der Makroebene sorgen soll. Das ESRB kann lediglich Warnungen und Empfehlungen aussprechen.

Weiters wird ein unabhängiges Europäisches Finanzaufsichtssystem (ESFS) mit eigener Rechtspersönlichkeit geschaffen, das eine bessere Aufsicht über einzelne grenzüberschreitend tätige Finanzgruppen gewährleisten soll.

Als Teil des ESFS werden drei neue europäische Aufsichtsbehörden mit eigener Rechtspersönlichkeit jeweils für den Banken-, Wertpapier- und Versicherungsbereich eingerichtet werden.

Abbildung 6: Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union



Die Koordinierungsarchitektur in der EU zeichnet sich durch folgende Charakteristika aus:

Dominanz der Neuen Klassischen Makroökonomie: Die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union spiegelt die Denkschule der Neuen Klassischen Makroökonomie wider, die die Unwirksamkeit staatlicher Nachfragepolitik behauptet. Wenngleich dieses Paradigma bereits in den 1990er Jahren von der „Neuen Neoklassischen Synthese“ abgelöst wurden, die neukeynesianische Elemente (Rigiditäten auf den Güter und Arbeits- und Kreditmärkten) mit langfristigen Gleichgewichtsvorstellungen synthetisiert und somit eine aktive Rolle staatlicher Konjunktursteuerung theoretisch begründet, ist die Neue Klassische Makroökonomie in den Europäischen Institutionen nach wie vor präsent. Dieses oft als Brüsseler Konsens bezeichnete Paradigma ist allerdings bereits vor der Krise etwas brüchig geworden, wie man am Umstand erkennen kann, dass die Prognosemodelle von Europäischer Kommission oder von der EZB mit neukeynesianisch orientierten Modellen arbeiten.

Keine Ex-Ante Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik: Basierend auf den Vorstellungen der Neuen Klassischen Makroökonomie, wonach Geld- und Fiskalpolitik kurz- und langfristig keinen Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung haben, ist die wirtschafts- und währungspolitische Architektur der EU durch eine historisch einzigartige Asymmetrie gekennzeichnet: Während die Geldpolitik vergemeinschaftet ist und zentral von der EZB für den gesamten Euro-Raum gestaltet wird, fällt die Fiskal- bzw Budgetpolitik weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

An die Stelle einer ex-ante Koordinierung von Geld- und Fiskalpolitik treten bindende Fiskalregeln, die eine flexible Reaktion der Budgetpolitik auf geänderte konjunkturelle Rahmenbedingungen erschweren: die Maastricht-Kriterien des EU-Vertrages (3%-Defizitgrenze, 60%-Schuldenquote) bzw der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP), der die Spielregeln für die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorgibt. Die Höhe des EU-weiten bzw Euroraumdefizits oder -überschusses ergibt sich zufällig als Aggregation nationaler Defizite bzw Überschüsse und stellt somit keine diskretionäre konjunkturpolitische Steuerungsgröße dar. Der SWP führte zu einer Verschärfung der Regeln für die Fiskalpolitik, da die Mitgliedstaaten mittelfristig nunmehr ein Nulldefizit oder einen Überschuss erwirtschaften müssen und die 3%-Defizitgrenze nur noch in ökonomischen Ausnahmesituationen ausgeschöpft werden kann. Im Jahr 2005 wurde der SWP reformiert. Ua wurde für solide Staaten eine Neuverschuldung bis zu einer bestimmten Höhe zugelassen, sofern damit wachstumsfördernde budgetäre Ausgaben finanziert werden. Damit wurde auf die Kritik reagiert, der SWP unterlaufe die Ziele der Lissabon Agenda. Folgt man der Ankündigung der Stabilitätsprogramme, so werden in diesem Jahr 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten die Defizitgrenze von 3% überschreiten.

Hierarchie der Wirtschaftspolitiken: Die Geldpolitik dominiert die anderen Politikbereiche. Ziel der Geldpolitik nach Art. 105 EG-Vertrag ist Preisstabilität, das vorrangig zu beachten ist, allerdings ist die Geldpolitik auch vertraglich verpflichtet, an der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, wie beispielsweise eine hohe Beschäftigung beizutragen. Diese Zielformulierung des EU-Vertrags hat Anlass zu verschiedenen Interpretationen gegeben. Die EZB hat daher großen Interpretationsspielraum sowohl bei der Zielformulierung, als auch bei der Definition der Preisstabilität.

Angebotspolitik determiniert langfristiges Wirtschaftswachstum: Langfristig könne Wirtschaftswachstum nicht durch Geldpolitik und in nur bescheidenem Ausmaß mittels fiskalpolitischer Maßnahmen beeinflusst werden; wesentliche Wachstumsdeterminante sei die Angebotsseite der Volkswirtschaft, die über Strukturreformen, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie Modernisierung des Sozialsystems gestärkt werden könne. Letzteres umschreibt den Rückbau des Sozialstaats.

Arbeitsmärkte tragen die Anpassungslasten in der Währungsunion: Im Falle asymmetrischer Schocks sind aufgrund des Wegfalls des autonomen geld- und währungspolitischen Instrumentariums und der eingeschränkten Spielräume diskretionärer antizyklischer Fiskalpolitik die Arbeitsmärkte einer hohen Anpassungslast ausgesetzt. Die Koordinierungsarchitektur sollte erzwingen, dass

sich letztlich die Löhne im Falle eines Konjunktureinbruchs anzupassen haben, andernfalls das entsprechende Land in seiner Wettbewerbsfähigkeit zurückfällt.

Die Integrierten Leitlinien sind ein wenig effektives Koordinierungsinstrument: Die Integrierten Leitlinien, in der die EU (Europäischer Rat) die Schwerpunkte und Ziele im Bereich der Makropolitik, der Struktur-, Arbeits- und Sozialpolitik festlegt und die in die Lissabon Programme Eingang finden, sind ein schwaches Koordinierungsinstrument, sowohl zwischen den Ländern, als auch zwischen den Politikbereichen. Da die Leitlinien an das überwiegend regelbasierte Vorgehen in den Makropolitiken und das ex-ante-Koordinierungsverbot in diesen Bereichen gebunden sind, gibt es wenig Spielraum einer effektiven Koordinierung.

Konsequenzen der Koordinierungsarchitektur

Die Schwächen der Koordinierungsarchitektur wurden bereits im Zuge des konjunkturellen Einbruchs nach 2001 deutlich (Bofinger 2009), als die Wirtschaft des Euroraums im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2004 mit 1,3% weitaus langsamer wuchs als die USA (2,5%) oder in EU-Staaten, die nicht Teil des Euroraums waren. Gleichzeitig haben sich in dieser Phase und darüber hinaus die Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone ausgeweitet. Für boomende Länder wie Irland oder Spanien, für die aufgrund der höheren Inflationsraten der Realzins niedriger war, war die Geldpolitik der EZB zu expansiv, während sie für die schwach wachsenden Länder wie Deutschland oder Italien zu restriktiv war. Sowohl zwischen den Ländern, als auch zwischen den Politikbereichen gut abgestimmte fiskal-, lohn- und strukturpolitische Instrumente hätten hier die sich aufbauenden Divergenzen korrigieren können.

Aus heutiger Sicht sind angesichts der Immobilienpreisblasen, die sich etwa in Spanien und Irland aufgebaut haben, makroprudenzielle Instrumente von besonderer Bedeutung, die helfen, kreditfinanzierte Boomphasen abzuschwächen. Sie finden sich in der Fiskalpolitik (zB steuerliche Maßnahmen zur Beschränkung einer Bubble), in der Strukturpolitik (zB Schaffung öffentlichen Wohnraums), oder in der Banken- bzw Kapitalmarktregulierung (zB Beschränkung der loan-to-value ratio). Die EU ist der Empfehlung des Larosièrè Reports gefolgt und hat mit der Einrichtung des European Systemic Risk Board ein bei der EZB angesiedeltes Gremium geschaffen, das die bislang vernachlässigte makroprudenzielle Aufsicht wesentlich stärken soll.

Insbesondere in der aktuellen Wirtschaftskrise sind die Mängel der wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU sichtbar geworden. Die EU hat sehr spät auf den massiven Einbruch der Konjunktur reagiert, da sie lange an der These festgehalten hatte, die europäische Konjunktur könne sich von der US-amerikanischen abkoppeln. Umfang und Zeitpunkt der Verabschiedung der Konjunkturpakete unterscheiden sich erheblich.

Österreich war eines der ersten Länder, das ein Konjunkturpaket verabschiedet hat, Deutschland hat nach einem kleineren Konjunkturprogramm erst nach intensiver Kritik aus dem Ausland ein zweites Konjunkturprogramm beschlossen. Es ist nicht gelungen, einen EU-weiten Kapitalisierungsfonds, wie von Frankreich im Herbst 2008 vorgeschlagen, einzurichten oder EU-Bonds zu begeben. Die Staaten haben letztlich mit nationalen Rettungsschirmen für die transnational tätigen Banken reagiert.

Aufgrund des Fehlens einer effizienten Koordinierung der Lohn- mit den Markopolitiken und aufgrund des innereuropäischen Standortwettbewerbs ist es nicht nur zu einer Senkung der Lohnquoten gekommen, sondern auch zu einer Verschiebung der Wettbewerbsverhältnisse. So schlug sich etwa bis zur Krise die Verbesserung der deutschen (sowie der niederländischen und österreichischen) Wettbewerbssituation, die zu einem erheblichen Teil lohnkostenbedingt war, in immer größer werdenden Leistungsbilanzüberschüssen, auch gegenüber den europäischen Handelspartnern, nieder.

Optionen zur Überwindung der Defizite der Wirtschafts- und Währungsunion

Das Schaubild zur wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union zeigt, dass es bereits heute zahlreiche Koordinierungsgremien gibt, bei denen es sich allerdings mit Ausnahme des SWPs um lose Formen der wirtschaftspolitischen Abstimmung („soft coordination“) handelt. Welche Optionen werden heute diskutiert?

Europäische Wirtschaftsregierung: Die Krise hat eine alte Forderung Frankreichs populär gemacht: jene nach einer Europäischen (bzw Euroraum) Wirtschaftsregierung, die ein Pendant zur EZB bilden kann. Unter der französischen Präsidentschaft in der 2. Jahreshälfte 2008 hat bereits eine Sitzung der Regierungschefs des Euroraums zur politischen Akkordierung der nationalen Bankenrettungspakete stattgefunden. Zusätzlich werden weitreichende Kompetenzen in der Fiskalpolitik gefordert, wie beispielsweise die Festlegung eines euroraumweiten Budgetdefizits, das mit der Geldpolitik abgestimmt wird – die Länderniveaus der Salden müssten sodann gemäß nationalen konjunkturellen Erfordernissen abgeleitet und zwischen den Ländern abgestimmt werden. Auch eine Ausweitung des EU-Haushalts, der rund 1% des BIP ausmacht sowie die Einhebung einer eigenen EU-Steuer (Finanztransaktionssteuer, Energiesteuern) zur Finanzierung öffentlicher Güter, die grenzüberschreitend genutzt werden, werden diskutiert, ebenso die Einrichtung eines EU-weiten Kapitalisierungsfonds, der zB aus einer Bankenabgabe gespeist wird. Dieser soll verhindern, dass in Zukunft die Kosten der Finanzmarktstabilisierung sozialisiert werden. Auch die Begebung von EU-Bonds wäre eine integrationsfördernde Maßnahme.

Koordinierung der Lohn-, Sozial und Steuerpolitik: Die lohnpolitischen Konstruktionsfehler, die sich in steigenden Ungleichheiten, zunehmenden, die Währungsunion gefährdenden Ungleichgewichten zwischen den Ländern sowie in einer damit zusammenhängenden Verschiebung der Wettbewerbsposition der Euroraumländer widerspiegelt, könnten durch eine Stärkung des makroökonomischen Dialogs behoben werden, der eigentlich eingerichtet wurde, diese oben beschriebenen Fehlentwicklungen zu verhindern. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich die Bedeutung von substantiellen Fragen der Koordinierung gegenüber rein prozeduralen Aspekten: die lohnpolitische Koordinierung war mangels Einsicht in deren Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von geringem Erfolg gekrönt, die steigenden Ungleichgewichte innerhalb der EU auch Ausdruck von Koordinierungsversagen.

Gegenstand von Kritik ist auch die Erosion der nationalen Steuereinnahmen und die Bedrohung der Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen durch die Verschiebung der Steuerlast von den mobilen (Finanz- und Realkapital) zu den immobilen Faktoren (Arbeit, Konsum). Eine Harmonisierung bzw Koordinierung von Steuersätzen auf (insbesondere mobiles) Vermögen, Vermögenszuwächse bzw Unternehmensgewinne und sonstige Kapitalerträge bzw eine Angleichung der steuerlichen Bemessungsgrundlage werden diskutiert. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist der Vorschlag eines Papiers der Europäischen Kommission, neben einer Bankenabgabe zur Beteiligung des Finanzsektors an den Krisenlasten einen europäisch koordinierten Aufschlag auf die Körperschaftsteuer für Finanzinstitutionen einzuheben (European Commission 2010). Harmonisierungsbedarf bestünde auch im Bereich der Besteuerung von grenzüberschreitenden Kapitaleinkünften. Bislang fungierten die Mitgliedsländer, die ausländische Zinserträge niedrig oder überhaupt nicht besteuern, gegenseitig als „Steueroasen“.

Zentralisierung der Finanzmarktaufsicht: Viele sehen in der Einrichtung des dezentralen Europäischen Systems der Finanzaufsicht (ESFS) sowie eines Europäischen Rats für Systemische Risiken (ESRB) eine Übergangslösung zu zentralisierten Formen der Finanzmarkt- und Bankenaufsicht in Europa, die angesichts des hohen Grads an systemischen, grenzüberschreitenden Verflechtungen des Banken- und Finanzsystems geboten scheinen.

Ausblick

Institutionelle Reformen, die die wirtschaftspolitische Koordinierung der EU stärken sollen, sind dann wirkungslos oder gehen gar in die falsche Richtung, wenn substanzielle Fragen der Koordinierung ausgeklammert werden. Während in der EU, zumindest in den Grundzügen, überwiegend Einigkeit über die Ziele der Wirtschaftspolitik besteht, ist die Frage, über welche Instrumente sich diese Ziele am besten erreichen lassen, umstritten. Letzteres tangiert den Transmissionsmechanismus der Geld-, Fiskal-, Struktur- und Sozialpolitik, über den in den Institutionen und Koordinierungsforen der EU oft wenig wirklichkeitsnahe Modelle dominieren. Ob die Krise tatsächlich eine Abkehr vom Brüsseler Konsens bewirkt hat, ist aus heutiger Sicht ungewiss. Solange überkommenes Denken nicht über Bord geworfen wird, ist die Einrichtung neuer Gremien oder die Ausstattung bestehender Foren mit mehr Kompetenz (Stärkung der „hard coordination“ gegenüber bestehenden Elementen der „soft coordination“) nicht notwendigerweise mit einer Stärkung der Effizienz der Europäischen Wirtschaftspolitik verbunden. Wesentlich scheint auch, dass jede institutionelle Reform dem Grundsatz der demokratischen Legitimität verpflichtet sein muss, wobei diese nicht nur Kriterien der Output-, sondern auch der Input-Legitimität erfüllen müssen, der Beteiligung derjenigen an der Formulierung der Ziele und Instrumente der Wirtschaftspolitik, die von den wirtschaftspolitischen Entscheidungen betroffen sind.

Literatur

- Bofinger, Peter (2009), Ist der Markt noch zu retten? Warum wir jetzt einen starken Staat brauchen. Berlin.
- De Grauwe, Paul (2010), Fiscal Policies in "Normal" and "Abnormal" Recessions, VOXEU.ORG, 20 March 2010.
- European Commission (2010), Innovative Financing at the Global Level. Commission Staff Working Document.
- Hallwirth, Volker und Willi Koll (2009), Zehn Jahre Makroökonomischer Dialog – eine Zwischenbilanz. In: Wirtschaftsdienst 1/2009.
- Weber, Beat (2006), The Construction of the Single Market in Financial Services and the Politics of Inclusion and Exclusion, in: Mooslechner, Peter, Helene Schuberth and Beat Weber (eds.), The Political Economy of Financial Market Regulation. The Dynamics of Inclusion and Exclusion, Cheltenham.

1.9. Notwendigkeit und Art staatlicher Eingriffe in den Finanzmarkt²⁴

Susanne Wixforth, Thomas Zotter, Sepp Zuckerstätter

Einleitung

Die Gewährleistung eines funktionierenden Finanzsystems hat aufgrund der komplexen externen Effekte, die Störungen in diesem System zur Folge haben können, teilweise den Charakter eines öffentlichen Gutes. Öffentliche Güter können entweder direkt durch öffentliche Stellen oder aber von Privaten – mit entsprechender Regulierung – durch den Staat bereitgestellt werden.

Im Finanzsektor sind beide Ansätze bekannt, sowohl die direkte öffentliche Bereitstellung, etwa durch Sparkassen, oder Hypothekenbanken im öffentlichen Einflussbereich oder eben die Bereitstellung durch private Banken unter entsprechender Regulierung. In den letzten Jahren kam es zu einem Zurückdrängen der öffentlichen zu Gunsten der privaten Anbieter.

Wie sich herausstellt, kann die Stabilität in systemischen Finanzkrisen wie der derzeitigen nur durch staatliche Eingriffe wieder hergestellt werden. Dies ist mit erheblichen Kosten für die öffentliche Hand und damit der SteuerzahlerInnen verbunden.

Daher sind öffentliche Kontrollen und Beschränkungen für das Handeln von Finanzmarktakteuren aus gesamtwirtschaftlicher Sicht unverzichtbar. Eine stabilitätsorientierte Regulierung, die zum Schutz des öffentlichen Gutes Finanzmarktstabilität notwendig ist, soll alle Teilbereiche des Finanzmarktes umfassen, um Ansteckungseffekte wie in der derzeitigen Krise zu verhindern.

Die Gesetzgeber haben grundsätzlich zwei Ansätze zur Regulierung: Sie kann „horizontal“ über Märkte bzw Produkte erfolgen oder „vertikal“ über die Regulierung der Anbieter. Wobei im Finanzsektor zwangsläufig beides geschehen muss, denn der Wert einer Finanzanlage beruht im Wesentlichen auf der Bonität der Bank, die diese anbietet.

Eine Ursache für die Finanzkrise war und ist eine in Teilbereichen fehlende oder nicht zielgerichtete Regulierung des Finanzsektors. Eine zielgerichtete, aber auch flexible (dh rasch reagierende) Regulierung und Beaufsichtigung des Finanzsystems ist aber wesentlich, damit das Finanzsystem seine positiven Funktionen (wie Finanzierungsfunktion) in einer sozialen Marktwirtschaft wahrnehmen kann.

Der Finanzsektor in der EU ist unterschiedlich tief reguliert – Beispiele dafür sind Basel II (umgesetzt in der EU durch die Capital Requirement Directive – CRD), das an Banken adressiert ist, und die Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente 2004/39 EG (Markets in Financial Instruments Directive – MiFID), die das Wertpapiergeschäft näher regelt und auch Schutzbestimmungen für Anleger enthält. Gleichzeitig sind im Finanzsystem manche Bereiche wenig oder gar nicht reguliert: Ein Beispiel sind bis dato die Tätigkeiten von Hedge Fonds und Private Equity Fonds.

Die Entwicklung mancher Finanzinnovationen wurde aber zum Teil auch durch zu kurz greifende bzw fehlende Regulierung gefördert: Ein Beispiel sind Verbriefungstransaktionen: Basel I²⁵ und teilweise die Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirement Directive)²⁶ setzen starke Anreize zur Auslagerung von Risiken, indem bei Auslagerung von Forderungen aus der Bankbilanz durch Forderungsverkauf keine Eigenkapitalunterlegung bzw zwingende Selbstbehalte vorgesehen sind. Dadurch wird Eigenkapital für weitere Geschäftstätigkeiten frei bzw werden Eigenkapitalkosten gespart. So waren ua Verbriefungen amerikanischer Hypothekarkredite und daraus abgeleitete Finan-

24) Dieser Beitrag basiert auf einem Artikel des Beirats für Wirtschaft und Sozialfragen, Wien 2010

25) Basler Eigenkapitalvereinbarung von 1988 im Gefolge des Zusammenbruchs der Herstatt Bank.

26) Basel II: seit 01.07.2007 durch die Richtlinien 2006/48 und 2006/49 EG ins EU-Recht transformiert.

zinstrumente ursächlich verantwortlich für die Entstehung der Finanzkrise. Außerdem wurde die Gründung von Schattenbanken gefördert, die ua kausal für den Beinahe-Bankrott der deutschen mittelständischen Bank Hypo Real Estate war.

Um eine stärkere Beachtung systemischer und makroökonomischer Risiken für die Zukunft zu ermöglichen, soll deshalb ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken eingesetzt werden. Neben institutionellen Fragen bedarf es aber auch materieller Reformen. Nach der Überwindung der jetzigen Krise, wo Stabilisierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, sind auch Reformen der Kapitaladäquanz (Eigenmittelunterlegung) angezeigt.

Schließlich sind Ratingagenturen ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gekommen, da ihnen auch Verantwortung für die Finanzkrise zugesprochen wird. Insbesondere deshalb, weil sie komplexe, strukturierte Produkte zu optimistisch bewertet und gleichzeitig Emittenten dieser Produkte beraten haben, welche Gestaltung eines Finanzproduktes sich positiv auf dessen Rating auswirken könnte. Verstärkt wurde die Auswirkung ihrer Tätigkeit dadurch, dass Finanzakteure (va Banken) ihre eigene Risikobewertung auf Ratingagenturen auslagerten. Hinzu kommt noch, dass der Markt für Ratings durch ein Oligopol von Ratingagenturen beherrscht wird (Moody's, Standard&Poors, Fitch), eine weitere Quelle von Markttransparenz und Verzerrungen.

Aktuelle Regulierungsdiskussion

Ein potenzielles Problemfeld ist, dass die Aufsicht über Kapitalmärkte primär auf Einzelstaatsebene erfolgt und Regulierungen zwischen nationaler und supranationaler (EU-)Ebene zersplittert sind. Gleichzeitig sind die Finanzmärkte aber globalisiert. Dadurch entstehen Anreize zur Regulierungsarbitrage.

Aus dieser Perspektive muss die internationale Zusammenarbeit in der Aufsicht verstärkt werden. Auch sollen Regeln für die Finanzmärkte stärker auf einer globalen Ebene abgestimmt werden.

G-20-Ebene

Aus Anlass der Finanz- und Wirtschaftskrise fanden am 15. November 2008 (Washington) und am 2. April 2009 (London) sowie am 24./25. September 2009 (Pittsburgh) Gipfeltreffen der G20-Staaten statt, wobei der Schwerpunkt der Diskussion die Reform der Finanzmarktregulierung ist. Im Wesentlichen ist die Aufwertung des Forums für Finanzstabilität (Financial Stability Forums) zum Finanzstabilitätsausschuss (Financial Stability Board)²⁷ geplant. Außerdem soll dem Internationalen Währungsfonds auf globaler Ebene eine Schlüsselrolle bei der Bekämpfung der Wirtschafts- und Finanzkrise zukommen. Deshalb wurde die Aufstockung der Ressourcen für die Kreditvergabe an von der Wirtschafts-/Finanzkrise betroffene Länder beschlossen (Verdreifachung auf \$ 750 Mrd).

Inwieweit allerdings diese großteils wenig demokratisch und transparent organisierten Institutionen tatsächlich zu einer Krisenbekämpfung im Sinne der ArbeitnehmerInnen beitragen und va für eine Sozialisierung der Gewinne und nicht nur der Verluste sorgen werden, ist mehr als fraglich. So wirft ihr bspw der frühere Chefökonom der Weltbank, Joseph Stiglitz, vor, die Länder der Dritten Welt in eine Schuldenfalle zu locken, aus der es kein Entkommen gibt. Die Schuldnerländer sind nicht in

27) Das Financial Stability Board (FSB) wird vom italienischen Zentralbankchef Mario Draghi geleitet. Draghi war ua 2002 bis 2006 Teilhaber der Wallstreet Bank Goldman&Sachs. Um Interessenkonflikte zu vermeiden, verkaufte Draghi vor Amtsantritt als Notenbankchef seine Goldman Sachs-Anteile und übertrug den Gewinn an einen Blind Trust. Das Sekretariat des FSB hat seinen Sitz bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel. Das Gremium soll die potenziellen Risiken für die Volkswirtschaften, sowie alle systemrelevanten Finanzinstitutionen, -instrumente und -märkte überwachen. Dabei wird es mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zusammenarbeiten. Um eine weitere Schuldenblase zu verhindern, wird das neue Gremium den Finanzunternehmen empfehlen, für den Fall von Verlusten im Kreditgeschäft Rückstellungen vorzunehmen. Darüber hinaus kann es Beschränkungen bei der Kreditvergabe auferlegen. Schließlich verpflichten sich die Mitgliedsländer und -territorien, internationale Finanzstandards einzuführen, wobei offen ist, auf welche konkreten Standards sich die Mitgliedstaaten einigen werden. Am 12. März 2008 wurde beschlossen, den Mitgliederkreis auf alle G-20-Mitgliederländer, Spanien und die Europäische Kommission zu erweitern.

der Lage zu zahlen, weil sie durch „Auflagen“ beispielsweise gezwungen sind, Teile des Volksvermögens an private Investoren zu verkaufen, damit sie ihr Kredite bedienen können.

Auch was den Auftrag bezüglich der Rückstellungen und Beschränkungen im Kreditgeschäft betrifft, ist zu hoffen, dass die Empfehlungen für die Volkswirtschaften positivere Auswirkungen haben werden, als die des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht. Die Regelungen von Basel I und II, die von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich durchgesetzt bzw von der EU in europäisches Recht transformiert wurden²⁸, haben sich nicht bewährt. Basel I (erste Basler Eigenkapitalvereinbarung) von 1998 wurde für den Ausbruch einer Depression in Japan verantwortlich gemacht, von der sich das Land bisher nicht erholt hat. Basel II und der damit verbundenen „Market to market“-Regel (die Finanzinstitute zwingt, Aktiva zum Marktwert in ihren Büchern aufzuführen) gibt man eine Mitschuld an der Entstehung der derzeitigen Kreditkrise.

Deshalb wurden in den Schlussfolgerungen von Pittsburgh vom September 2009 als konkrete Ziele die Reform von Basel II zur Erhöhung der Quantität und Qualität der Bank-Eigenmittel, Verbesserungen beim außerbörslichen Handel mit Derivaten durch Abwicklung über zentrale Clearingstellen sowie die Verbesserung des Krisenmanagements durch Abwicklungspläne für systemisch wichtige Institute und die Androhung von Gegenmaßnahmen gegen nicht-kooperative Steueroasen ab März 2010 beschlossen. Zu hoffen ist, dass die Europäische Kommission, die einen entsprechenden Entwurf plant – Capital Requirement Directive 4 – diesmal eigene Wege geht oder zumindest im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens auch Vorschläge der Zivilgesellschaft, und nicht nur jene des Finanzsektors – einfließen werden.

EU-Ebene

Ausgehend vom „Larosière-Bericht“²⁹, der die Eckpunkte für eine künftige europäische Aufsichtsstruktur und Regulierung für das Finanzsystem enthielt, legte die EU-Kommission ein umfangreiches Paket an Regulierungsvorschlägen vor, das sich sowohl auf zwingende Markteingriffe sowie weiterhin auf Selbstregulierung in Form von „Soft Law“ stützt.

Marktregulierung in Form von Legislativvorschlägen

Aufsicht:

Im Rahmen des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2009 wurde eine politische Einigung über die künftige Struktur der Finanzmarktaufsicht in der EU erzielt. Die Schaffung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB), eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (European System of Financial Supervisors, ESFS) und neuer europäischer Aufsichtsbehörden sind somit beabsichtigt. Die Europäische Kommission hat bereits entsprechende Entwürfe vorgelegt. Der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (Systemic Risk Council, KOM (2009) 499) soll die Risiken für die Stabilität des Finanzsystems insgesamt überwachen und bewerten („Aufsicht auf Makroebene“). Bedauerlicher Weise ist der neue Regulator wieder fast ausschließlich mit Vertretern aus den Zentralbanken besetzt, während die Zivilgesellschaft – VerbraucherInnen, ArbeitnehmerInnen – nicht einbezogen werden.

Das Europäische Finanzaufsichtssystem (ESFS) soll nach der Mitteilung der EU-Kommission vom 27.05.2009 (KOM(2009)252) für die Beaufsichtigung einzelner Finanzinstitute („Aufsicht auf Mikroebene“) zuständig sein. Es besteht aus einem Netzverbund, in dem die nationalen Finanzaufsichtsbehörden mit den neuen europäischen Finanzaufsichtsbehörden, die aus den bestehenden Ausschüssen für Banken, Wertpapiere und Versicherungen und betriebliche Altersversorgung hervor-

28) Siehe Fußnoten 25 und 26 (Seite 56)

29) Larosière, ua ehemaliger Gouverneur der französischen Nationalbank und Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, war der Vorsitzende der „High Level Group on Financial Supervision in the EU“, der Bericht wurde unter: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf publiziert.

gehen sollen, zusammenarbeiten („Aufsicht auf Mikroebene“). Entsprechende Verordnungsvorschläge der EU-Kommission sehen Aufsichtsbehörden für das Bankenwesen (KOM(2009)501), Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (KOM(2009)502) und den Wertpapierhandel (KOM(2009)503) vor.

Verordnung über die Tätigkeit der Ratingagenturen vom 16.09.2009 (EG/1060/2009)

Durch die neue EU-Verordnung über die Tätigkeit von Ratingagenturen werden diese erstmals in der EU einer Registrierungspflicht und Aufsicht unterworfen. Auch wird versucht, Interessenkonflikte zu verkleinern. Von den Ratingagenturen wird zudem mehr Transparenz verlangt. Wichtig ist das Verbot der bisher üblichen Beratungsdienstleistungen von Ratingagenturen. So wird es nicht mehr möglich sein, ein Unternehmen darüber zu beraten, wie es eine bessere Bonität erlangen kann und im Anschluss eine Bewertung vorzunehmen. Darüber hinaus müssen die in Unternehmen tätigen Analysten die von ihnen bewerteten Unternehmen regelmäßig wechseln, die Namen jener Unternehmen offen gelegt werden, die mehr als 5 Prozent des Einkommens einer Agentur ausmachen und es muss ein jährlicher Transparenzbericht veröffentlicht werden. Eine Reihe an Informationspflichten soll auch die Qualität der Ratings verbessern.

Die neue Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde wird für die Registrierung der Ratingagenturen in der EU und die Veröffentlichung der von den Agenturen angegebenen Daten zuständig sein.

Hedge Fonds, Private Equity Fonds

Hedge Fonds sind eine spezielle Art von Investmentfond, die durch eine spekulative Anlagestrategie gekennzeichnet sind.³⁰ Ziel dieser Fonds ist es, unabhängig vom Marktumfeld einen regelmäßigen positiven Veranlagungsbetrag zu erwirtschaften. Sie haben ihren Sitz oft in off-shore-Zentren und sind nicht dem breiten Anlegerpublikum zugänglich (sondern institutionellen und vermögenden Investoren) und nutzen moderne Technologien (IT-gestützte Handelssysteme) und Instrumente (short selling, Derivate, etc). Allerdings haben in den letzten Jahren verstärkt institutionelle Investoren, wie Investmentfonds und Pensionskassen in Hedge Fonds und andere alternative Investmentfonds investiert. Damit sind auch nicht professionelle Investoren (indirekt zB ArbeitnehmerInnen) dem Risiko aus der Veranlagung von Hedge Fonds ausgesetzt.

Hedge Fonds sind, da sie keine Publikumsfonds sind, relativ wenig reguliert. Hedge Fonds arbeiten zum Teil mit einem hohen Fremdkapitalanteil (leverage). Seit dem Beinahe-Zusammenbruch des Hedge Fonds Long-term Capital Management (LTC M) wird die Bedeutung von Hedge Fonds für die Finanzstabilität diskutiert, insbesondere weil sie bereits bestehende Trends verstärken.

Private Equity Fonds richten sich ebenfalls primär an institutionelle Investoren, beteiligen sich an oder übernehmen befristet Unternehmen, haben aber durch die Strategie des kreditfinanzierten Kaufes wesentliche Auswirkungen auf die Beschäftigten des übernommenen Unternehmens.

Sowohl bei Hedge Fonds als auch bei Private Equity Fonds fehlt es an Transparenz.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen allen Finanzakteuren zu erreichen, ist aus Sicht der AK dringend notwendig, alle Akteure, nicht nur Banken und Versicherungen, einer Regulierung zu unterwerfen.

Der diesbezügliche Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie zu „Managern von Alternativen Investment Fonds“ (AIFM) vom 30.04.2009 (KOM(2009)64) ist leider sehr bescheiden ausgefallen, da nur die Manager und nicht die Fonds selbst der Richtlinie unterliegen sollen. Hinzu kommt, dass

30) Typisch für Hedge-Fonds ist der Einsatz von Derivaten und Leerverkäufen. Hiervon rührt auch der irreführende Name, da diese Instrumente außer zur Spekulation auch zur Absicherung (Hedging) verwendet werden können. Außerdem versuchen Hedge-Fonds über Fremdfinanzierung eine höhere Eigenkapitalrendite zu erwirtschaften (Hebel- oder Leverage-Effekt). (aus: <http://de.wikipedia.org/wiki/Hedgefonds>)

nur Fonds ab bestimmten Schwellenwerten (100 Mio € – bzw ohne Fremdkapitalanteil – 500 Mio €) erfasst sind. In Österreich sind daher voraussichtlich alle Fonds von der Richtlinie ausgenommen.

Derivatemärkte

Die aktuelle Mitteilung der EU-Kommission vom 03.07.2009 (KOM(2009)332) behandelt Themen, wie die Rolle, die Derivate bei der Finanzkrise gespielt haben, die Vor- und Nachteile der Derivatemärkte und wie Risiken reduziert werden können.

Betreffend außerbörsliche Verträge (OTC) schlägt die Kommission die Anwendung von standardisierten Verträgen, die elektronische Auftragsbestätigung und zentrale Datenspeicherung vor. Wesentlich aus Sicht der AK ist aber das Ziel, eine zentrale Clearingstelle für Derivate zu schaffen. Nach diesem System würden Derivate über einen Dritten anstatt direkt zwischen den Geschäftspartnern – ohne öffentliche Erfassung – gehandelt. Dies ist ein erster Ansatz, um das Gegenparteirisiko transparent zu gestalten. Bei der Errichtung einer derartigen Stelle hofft die Europäische Kommission allerdings auf den guten Willen des Sektors. Da sich der Handel in diesem Bereich jedoch bis dato nicht beruhigt hat und Derivate weiterhin Einfluss auf Währungen und börsennotierte Werte haben, erscheint der kommissionsinterne Gesetzgebungsprozess sehr langsam. Wohl aus diesem Grunde plant das Europäische Parlament eine Initiativentschließung für das Frühjahr 2010. Es ist zu hoffen, dass dadurch etwas mehr Dynamik in diesen dringend notwendigen Regulierungsprozess kommt.

Kapitaladäquanzrichtlinie (Capital Requirement Directive – CRD) – Basel II

CRD regelt vor allem, wie viel Eigenmittel eine Bank insgesamt halten muss. Gegenüber Basel I wird noch mehr das Risiko jeder einzelnen Forderung und sonstiger Aktiva betrachtet und daraus die „Eigenmittelunterlegung“ der Bank für jede Forderung festgelegt. Die Banken haben mehrere Ansätze zur Wahl (Standardansatz, in dem externe Ratings für die Eigenmittelunterlegung ausschlaggebend sind; Interner Rating-Ansatz – IRB-Ansatz – bei dem die interne Bonitätsbeurteilung für die Eigenmittelunterlegung relevant ist). Bei Krediten an Unternehmen sind Kredite an KMU mit Ausleihungsvolumina von bis zu 1 Mio Euro begünstigt, weil diese seitens der Bank mit geringeren Eigenmitteln unterlegt werden müssen („retail-Begünstigung“).

Diese risikoorientierte Sichtweise wirkt allerdings prozyklisch: in Boom-Jahren weisen die Systeme tendenziell geringere Ausfallrisiken und damit geringeren Eigenkapitalbedarf aus, während sie im Abschwung höhere Risiken zeigen und damit höhere Eigenkapitalunterlegungen erforderlich machen. Der höhere Eigenmittelbedarf schränkt dann den Spielraum für die Kreditvergabe ein. Dies wiederum verschärft den Konjunkturabschwung. Befürchtet wird, dass dieser Effekt spätestens im ersten Halbjahr 2010 schlagend wird, wenn die Krise in den Jahresabschlüssen 2009 abgebildet wird.

Bei jeder Form von Neueregulierung muss aus Sicht der AK sichergestellt werden, dass der Spielraum für die Kreditvergabe an die Unternehmen außerhalb des Finanzsektors sowie an private Haushalte nicht prozyklisch im Aufschwung vergrößert und im Abschwung verkleinert wird.

Als eine mögliche Lösung erscheint die Einführung des Konjunkturpuffers für Banken – dynamic provisioning. Darunter versteht man die Bildung von Puffern in Abhängigkeit vom Wachstum der Aktiva, eine Art statistischer Rückstellungen, die sich über den Zyklus ausgleichen sollen. Diese Reserven zählen nicht zum Eigenkapital nach Basel II und können daher im Abschwung aufgelöst werden, ohne das Eigenkapital aufzuzehren.

Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien I (RI 2009/27 und 2009/83 EK)

Diese im April bzw Juni 2009 von der EU-Kommission verabschiedeten Änderungen befassen sich ua mit drei großen Themenbereichen: Den Mindesteigenkapitalanforderungen von Banken, der Bankenaufsicht und den Offenlegungspflichten der Banken.

Zu Verbriefungen, dem Weiterverkauf von Krediten durch eine Bank, wurde festgehalten, dass Kreditforderungen nur dann weitergegeben werden dürfen, wenn der Verkäufer selbst mindestens 5% davon in seinen Büchern behält. Jeder Mitgliedstaat kann aber einen höheren Prozentsatz einsetzen. Dadurch wird allerdings wieder der Grundstein für Regulierungsarbitrage geschaffen. Allerdings werden bei der geplanten Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien II – Vorschlag der EU-Kommission vom 13.07.2009 (SEC (2009) 975) begrüßenswerter Weise bereits höhere Eigenkapitalvorschriften für Weiterverbriefungen, die Verschärfung der Offenlegungspflichten von Verbriefungsrisiken zur Erhöhung des Marktvertrauens bzw der Eigenkapitalanforderungen für das Handelsbuch zur Erreichung einer zutreffenderen Bewertung von Risiken geplant. Außerdem soll in Zukunft durch eine solide Vergütungspolitik der Banken verhindert werden, dass durch Gehaltsanreize übermäßige Risikobereitschaft gefördert wird. Banken, die sich nicht an die Bestimmungen halten, sollen von den Bankenaufsichtsbehörden sanktioniert werden können.

Überarbeitung der Eigenkapitalrichtlinien III

Der jüngste Änderungsvorschlag der CRD betrifft thematisch ua Wertberichtigungen für in einem Konjunkturzyklus erwarteten Verluste (zB Dynamic Provisioning), besondere zusätzliche Kapitalanforderungen für Fremdwährungswohnbaukredite, Beseitigung nationaler Wahlrechte und Ermessensentscheidungen sowie die Vereinfachung zur Rechnungslegung von Zweigniederlassungen.

Europäische Finanztransaktionssteuer

Ein anderes, oft kontrovers diskutiertes Thema ist das Thema Spekulation.

An Finanzmärkten treten sowohl langfristig orientierte Investoren auf, die Finanzinstrumente wie Aktien viele Jahre oder gar Jahrzehnte halten. Andere Marktteilnehmer versuchen, aus sehr kurzfristigen Engagements Gewinne zu erzielen. Dadurch entstehen immer wieder kurzfristige Übertreibungen am Markt, eine Verzerrung von Unternehmensbewertungen und die Bildung von so genannten „Blasen“.

Diese Handelspraktiken führten zu einem Anstieg der Volumina auf ein Vielfaches des weltweiten Bruttosozialprodukts und zu einem Anstieg des Potenzials für Instabilitäten.

Eine Finanztransaktionssteuer kann einerseits einen Lenkungseffekt erzielen – sprich einen dämpfenden Effekt auf die Volatilität durch kurzfristige Handelsaktivitäten haben, und andererseits eröffnet sich bei entsprechender Gestaltung eine zusätzliche Einnahmequelle für die öffentlichen Haushalte und gewährleistet so auch einen Beitrag der Finanzakteure an der Stabilisierung ihres Sektors. Aufgrund der hohen Mobilität der Besteuerungsbasis ist bei diesem Instrument eine internationale Koordination besonders wichtig.

Soft Law

Leider wurde die Frage der Managergehälter (C (2009)3159/2) auf EU-Ebene weiterhin nur unverbindlichen Empfehlungen überlassen³¹, wo es auf mitgliedstaatlicher Ebene schon verbindliche Regelungen gibt (zB in Frankreich, in Deutschland läuft das Gesetzgebungsverfahren). Offenbar vertraut man auf EU-Ebene weiterhin auf die „heilende Kraft des Marktes“. Interessant ist auch das Projekt der Prüfung der Corporate Governance-Regeln im Finanzdienstleistungssektor mit dem Ziel,

31) Siehe Beitrag „EU gibt „lauwarme“ Empfehlungen zu Managerhältern heraus“, Seite 80 in diesem Band

Schwachstellen aufzudecken. Leider soll auch diesen nur in Form von unverbindlichen Empfehlungen der EU-Kommission abgeholfen werden.

Bezüglich Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW) von Investmentfonds, Richtlinie 2009/65/EG, wurde eine Konsultation zu OGAW Verwahrstellen eingeleitet, die Aufschluss geben soll, welche Schwachstellen es gibt, und wie der Schutz der OGAW-Anleger verbessert werden kann. Die Konsultation ist Teil einer umfassenden Überprüfung der für Verwahrstellen in der EU geltenden Regulierungsgrundsätze als Reaktion auf den Madoff-Skandal, bei dem vier Verwahrstellen Fondsvermögen im Umfang von 1,6 Mrd Euro in Madoff-Fonds angelegt hatten. Diese Gelder konnten aber bislang nicht wieder aufgetrieben werden.

Über das Thema „Too big to fail“ kündigte die EU-Kommission schließlich ein Weißbuch oder eine Mitteilung unter dem Titel „Early Intervention for Ailing Banks“ an, um festzustellen, welche Instrumente vor der letzten Konsequenz einer Bankenliquidation eingesetzt werden können, die weniger kostenintensiv für SteuerzahlerInnen ausfallen – wie zB Einstellen von Dividendenzahlungen.

KonsumentInnen- und AnlegerInnenschutz

In diesem Bereich stehen im Gefolge der Finanzkrise insbesondere die Prospekt-Richtlinie (Vorschlag der EU-Kommission vom 23.09.2009, KOM(2009)491), die Richtlinie betreffend Anlegerentschädigungssysteme (RI 2004/72/EG) mit einer am 20.04.2009 eröffneten Konsultation, die Einlagensicherungsrichtlinie (2009/14/EG) sowie die Marktmissbrauchsrichtlinie (2003/6/EG) zur Überarbeitung an. Weiters wird überlegt, inwieweit die verantwortungsvolle Aufnahme und Vergabe von Krediten gewährleistet ist. Diesbezüglich wurde von der EU-Kommission eine Konsultation unter dem Titel „Responsible Lending and Borrowing“ gestartet.

Analog zu einem Einlagensicherungssystem bei Banken evaluiert die EU-Kommission außerdem, ob, bei welchen Produkten und in welcher Form solche Maßnahmen auch im Versicherungsbereich eingeführt werden können. Diesbezügliche Ergebnisse sollen in einem Weißbuch veröffentlicht werden.

Schließlich hat die EU-Kommission eine Mitteilung zu Anlageprodukten für KleinanlegerInnen („Packaged Retail Investment Produkts (PRIIPs), KOM(2009/204) erlassen, die darauf abzielt, den Kleinanlegerschutz insbesondere durch verbesserte Auskünfte über Produkte und Vertriebsprozesse zu stärken.

Schlussfolgerungen

Obwohl die verstärkten Bemühungen der Europäischen Union um eine bessere Regulierung des Finanzsektors durchaus begrüßenswert sind, greifen sie in vielerlei Hinsicht doch zu kurz. Wie Präsident Obama sehr treffend erkannt hat, lag der Kern der Krise in der Tatsache begründet, dass es den großen Banken gelungen ist, die SteuerzahlerInnen in Geiselhaft zu nehmen. Der Kern der Neuordnung der Finanzmärkte ist also die Entmachtung dieser großen so genannten systemischen Banken. Es müsste verhindert werden, dass eine Bank im Wesentlichen sagen kann: „Liebe SteuerzahlerInnen, wenn ihr mich nicht rettet, dann sind eure Verluste immer noch größer als meine“. Eine Regulierung, die dazu beiträgt den Finanzsektor zu stabilisieren, ist sicherlich ein wichtiges Ziel. Noch wichtiger ist aber, dass es im Bankenbereich wieder möglich wird, unfähige Manager und Eigentümer wie in jedem anderen Wirtschaftsbereich haftbar zu machen bzw in Konkurs gehen zu lassen und die Banken unter neuen, hoffentlich besseren Eigentümer- und Managementstrukturen weiterzuführen. Ziel muss es sein, in Hinkunft nur mehr das Funktionieren des Bankensystems zu sichern und nicht das Eigentum von Bankeigentümern und die Vorstandspositionen von Bankmanagern.

2. AKTUELLES AUS WIRTSCHAFTS- UND WETTBEWERBSRECHT

2.1. Europäische Union

2.1.1. Das 3. Energie-Binnenmarktpaket – Liberalisierung des Strommarktes

Dorothea Herzele, Dominik Pezenka, Susanne Wixforth

Hintergrund

Das sogenannte 3. Energie-Binnenmarktpaket³² (Binnenmarktpaket) war nach mehreren vorhergehenden Liberalisierungsschritten³³ aus Sicht der Europäischen Kommission notwendig geworden, weil nach wie vor aufgrund der Eigentümerstrukturen (vertikale Verflechtung³⁴) der Wettbewerb im Strom- und Gasmarkt ihrer Ansicht nach nicht im erhofften Umfang eingetreten war. Dem Paket war eine Sektorenuntersuchung auf dem europäischen Elektrizitäts- und Gasmarkt im Auftrag der Europäischen Kommission vorausgegangen. Sie ergab, dass durch unzureichende Entflechtung und vertikale Abschottung ua weiterhin folgende Defizite bestehen:

- Keine Anreize zu Investitionen in die Netze (bzw nur im Interesse der verbundenen Unternehmen)
- Kein effektiver Netzzugang und Verdacht der Diskriminierung
- Investitionsentscheidungen sind den Lieferinteressen der integrierten Gesellschaft untergeordnet
- Die unterschiedlich starke Entflechtung in den einzelnen Mitgliedstaaten führt zu Wettbewerbsverzerrungen.

Deshalb sieht das Binnenmarktpaket einerseits auf der Anbieterseite eine stärkere Entflechtung, also effektivere Trennung des Netzbetriebs von der Energieerzeugung, vor, will aber andererseits gleichzeitig die Nachfrageseite stärken, um so eine größere Wechselbereitschaft der Strom- und Gaskunden sowie eine geringere Bindung herbeizuführen. So soll der Wechselprozess bezüglich des Lieferanten innerhalb von 3 Wochen erfolgen.

Zudem sieht das Maßnahmenpaket eine verbesserte Information der Kunden über ihren Energieverbrauch und die Energiekosten vor, die Anreize für Energieeinsparungen setzen sollen. Der gleiche Zweck soll durch die Einführung intelligenter Messsysteme erreicht werden. Außerdem wurden die Befugnisse der Regulierungsbehörden gestärkt, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu

32) Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG; Richtlinie 2009/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/55/EG; Verordnung (EG) Nr. 713/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden; Verordnung (EG) Nr. 714/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1228/2003; Verordnung (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Bedingungen für den Zugang zu den Erdgasfernleitungsnetzen und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1775/2005

33) Ua die Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG

34) Vertikal integrierte Unternehmen kontrollieren nicht nur die Energieversorgungsnetze, sondern verfügen zugleich über beträchtliche Marktmacht auf Großhandelsebene und Vertriebsmärkten.

Übertragungs- und Fernleitungsnetzen sowie Speicher- und LNG-Anlagen (LNG, Liquefied Natural Gas, Flüssigerdgas) zu ermöglichen. Durch diese Maßnahmen soll insgesamt die Versorgungssicherheit verbessert werden.

Als neues Anliegen tauchen außerdem erstmals Maßnahmen für schutzbedürftige („vulnerable“) KonsumentInnen auf, womit eine Art Daseinsvorsorgeaufgabe für die Energieanbieter etabliert wird. Damit soll möglichst sichergestellt werden, dass auch von Armut gefährdete KonsumentInnen mit ausreichender Energie versorgt werden.

Die Richtlinie sieht eine Umsetzung ins nationale Recht bis 3. März 2011 vor. In Österreich ergibt sich, gemessen an der dzt Rechtslage, Einiges an Umsetzungsbedarf, auf den im Folgenden eingegangen wird.

Stärkung der Konsumentenrechte

Artikel 3 der Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie (ElektrizitätsRL) normiert diesbezüglich eine gemeinwirtschaftliche Verpflichtung, wonach die Mitgliedstaaten gewährleisten müssen, dass alle Haushaltskunden (optional auch Kleinunternehmen bis 50 Beschäftigte und Umsatz <100 Mio Euro) über eine Grundversorgung verfügen. Es wird ihnen ein Recht auf Versorgung mit Elektrizität bestimmter Qualität zu angemessenen, leicht und eindeutig vergleichbaren, transparenten und nichtdiskriminierenden Preisen eingeräumt.

In diesem Zusammenhang ist aus Sicht der Arbeiterkammer der Novellierungsbedarf zu nützen, um andere Schwachstellen im System zu beseitigen. Dieser Bedarf ergibt sich auch aus Art 3 Abs 2 der ElektrizitätsRL, wonach Mitgliedstaaten Elektrizitätsunternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Verpflichtungen auferlegen können, einschließlich Versorgungssicherheit, Qualität und Preis der Versorgung.

Deshalb sollten gesetzliche Regelungen getroffen werden, die verhindern, dass am Ende gerade einkommensschwache KonsumentInnen durch Auflaufen hoher Nebengebühren – ua in Form von An-/Abschaltungsgebühren, Ratenzahlungsspesen, Mahngebühren oder Kosten für die Installation von Vorauszahlungszählern – höhere Energiepreise bezahlen als andere. In Österreich sind diese Nebengebühren je nach Netzanbieter und Strom- oder Gaslieferant uneinheitlich hoch und können bis zu mehreren Hundert Euro betragen. Diese Nebengebühren sollten grundsätzlich aufwandsorientiert verrechnet werden, wobei von der Regulierungsbehörde durch Verordnung oder Bescheid Höchstpreise unter Berücksichtigung der sozialen Bedürftigkeit bestimmt werden. Ratenzahlungspläne sollen in Zukunft kostenlos erstellt werden.

KonsumentInnen mit geringer Bonität mussten bisher bei Vertragsabschluss oft Vorauszahlungen in Höhe von mehreren Monatsraten (bis zu einem halben Jahr) leisten. Derartige Vorauszahlungsverpflichtungen sollten zukünftig maximal in Höhe von einer Monatsrate gestattet werden, wobei diese Monatsrate dem zu erwartenden Verbrauch entsprechen muss. Darüber hinaus muss gewährleistet werden, dass von Personen mit schlechter Bonität keine Risikozuschläge oder Ähnliches verlangt werden darf. Diesen Personen ist eine Wahlmöglichkeit zwischen finanziellen Maßnahmen (Voraus- oder Sicherheitszahlungen in angemessener Höhe) oder technischen Maßnahmen (wie die Installation eines Vorauszahlungszählers) einzuräumen. Rechnungsintervalle sollen auf Wunsch der KonsumentInnen auch monatlich angeboten werden.

Auch darf Zahlungsverzug nicht einfach zur Stromabschaltung führen, sondern ist einem geregelten Verfahren („qualifiziertes Mahnverfahren“) zu unterwerfen, um die Zahl der Abschaltungen zu reduzieren. Konkret soll eine Abschaltung erst dann möglich sein, wenn mindestens zwei schriftliche Mahnungen ergangen sind und die Abschaltung mit entsprechender Frist in einem eingeschriebe-

nen Brief angedroht wurde. Die Modalitäten des Mahnverfahrens müssen in den AGBs veröffentlicht werden.

Maßnahmen gegen Energiearmut

Das Binnenmarktpaket sieht außerdem vor, dass die Mitgliedstaaten besondere Maßnahmen für schutzbedürftige Kunden ergreifen. Hierzu hat die AK vorgeschlagen, im Bedarfsfall eine gänzliche oder teilweise Befreiung der schutzbedürftigen Kunden von den Strom-Netztarifen vorzusehen, da durch gestiegene Strompreise für Strom die Grundversorgung für viele Haushalte nicht mehr gewährleistet ist. Diese Situation dürfte sich durch die Abschwächung des Wirtschaftswachstums und damit den Anstieg der Arbeitslosigkeit noch verstärken.

Um den Bedarfsfall nachzuweisen, soll die Regulierungsbehörde im Rahmen ihrer Berichterstattung Kennzahlen erheben, die Auskunft darüber geben, ob die Gefahr besteht, dass bestimmte KonsumentInnengruppen von der Lieferung mit Strom ausgeschlossen werden. Zu erheben sind insbesondere die Anzahl der Abschaltungen, Anzahl von installierten Prepayment-Zählern, Höhe der offenen Zahlungsverpflichtungen bzw. Rechnungsforderungen sowie Anzahl der Ratenzahlungs- und Inkassoverfahren.

Mit einer solchen Strom-Netzgebührenbefreiung sollte eine verpflichtende kostenlose Vor-Ort-Energieberatung verbunden sein, um Energieeinsparungsmöglichkeiten und damit Kostenentlastungen zu realisieren. Die Erlösminderung aufgrund der Netzgebührenbefreiung ist den Verteilernetzbetreibern gemäß § 25 EIWOG anzuerkennen, wobei die Kostenüberwälzung auf die Netzebenen 3 bis 7 erfolgen soll.

KonsumentInnenschutz

Die AK hat bereits im Rahmen der Begutachtung des Wettbewerbsbeschleunigungsgesetzes viele Verbesserungsvorschläge eingebracht, die nun im Rahmen des Umsetzungsprozesses zum Binnenmarktpaket berücksichtigt werden sollten. Hierzu zählen insbesondere folgende Bereiche:

Allgemeine Kontrahierungspflicht

Derzeit sind die Regelungen hinsichtlich des „Versorgers letzter Instanz“ in den Ausführungsgesetzen der Länder sehr unterschiedlich geregelt. In Zukunft sollte eine allgemeine Kontrahierungspflicht für alle Energieunternehmen eingeführt werden, die in dem jeweiligen Versorgungsgebiet Energielieferungen anbieten. Das heißt, Strom- und GaskonsumentInnen haben ein Recht auf einen Vertragsabschluss zu den gültigen AGBs und zum Standardtarif des jeweiligen Unternehmens, also zu jenen Bedingungen, zu denen die Mehrzahl der unter Vertrag stehenden HaushaltskundInnen beliefert wird, ohne etwaige „Risikozuschläge“.

Energiepreise

Zur Verhinderung unangemessener Verkaufspreise sollte die Beweislastumkehr im Missbrauchsverfahren nach dem Kartellgesetz eingeführt werden. Weiters sollte im Hinblick auf die Wirtschaftskrise und die noch nicht absehbaren Folgen auf dem Arbeitsmarkt im Preisgesetz oder im Elektrizitätswirtschafts- und Organisationsgesetz die Möglichkeit zur amtswegigen Preisregelung zum Schutz bestimmter einkommensschwacher Kunden oder, wenn im europäischen Vergleich die Preise zu hoch erscheinen, eingeführt werden.

Regulierung

Aus Sicht der AK hat sich die bisherige Regulierungsbehörde in Form der E-Control GmbH und E-Control-Kommission und das bisherige Regulierungssystem grundsätzlich bewährt. Dennoch ergibt

sich aufgrund des Binnenmarktpakets Anpassungsbedarf. Die derzeitige Regulierungsbehörde muss danach zu einem unabhängigen Regulator umorganisiert werden. Aus Sicht der AK sollte hierfür die Rechtsform der Anstalt öffentlichen Rechts gewählt werden, um klar eine Zuordnung zur öffentlich-rechtlichen Sphäre mit Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament zu erreichen. Unter diesem Gesichtspunkt sollte daher auch eine dem öffentlichen Sektor ähnliche Haftung, sowie die Rechtsfolgen bei Verstößen gegen Dienstpflichten und bei Amtsmissbrauch festgelegt werden.

Die Organisation der neuen Regulierungsbehörde sollte sich an folgenden Eckpfeilern orientieren:

- Unabhängigkeit bei den Entscheidungen bezüglich des regulierten Sektors
- Politische Kontrolle und Verantwortung bezüglich ihrer Gesamttätigkeit
- Wahrung der Verbraucherinteressen; Rechtsdurchsetzung, Konsultations- und Beschwerdemöglichkeit bezüglich Entscheidungen der Behörde.

Es sollten daher folgende punktuelle Anpassungen verwirklicht werden:

- **Festlegung der Tarife in Form einer Verordnung:**
Die Tarife sollten weiterhin in Form von Verordnungen reguliert werden, da nur so gewährleistet ist, dass die EndverbraucherInneninteressen (Haushaltskunden, Gewerbe und Industrie) im Rahmen des Begutachtungsverfahrens ausreichend berücksichtigt sind. Aus Sicht der AK ist ein der Richtlinie entsprechender Rechtsschutz durch die Möglichkeit einer Individualbeschwerde beim Verfassungsgerichtshof gewährleistet. Dabei kann sowohl die Tarifhöhe als nicht gesetzeskonform angegriffen werden als auch jegliche sonstige Rechtswidrigkeit der angegriffenen Norm.
- **Amtsparteienstellung für Sozialpartner:**
Sollten Kostenermittlungen bei einzelnen Netzbetreibern durchgeführt werden und deren Ergebnisse in Bescheidform ergehen, ist den Sozialpartnern Amtsparteienstellung einzuräumen.
- **Organisation des Elektrizitäts- und Gasbeirates:**
Die Interessenvertretungsmöglichkeit der Sozialpartner im Verfahren sollte durch Erweiterung der Kompetenzen gestärkt werden, also zB durch Aussprechen von Empfehlungen auf Basis von Mehrheitsentscheidungen, Protokollvermerke von Minderheitsvoten, Bekanntgabe der maßgeblichen Gründe für die Ablehnung einer Empfehlung des Elektrizitätsbeirates.
- **Aufsicht:**
Schaffung eines Aufsichtsorgans, das durch die/den zuständige/n MinisterIn oder die Bundesregierung bestellt wird, wobei die bestellten Personen unabhängig von den regulierten Marktteilnehmern sein müssen. Die Cooling-off Periode sollte drei Jahre betragen.
- **Geschäftsführung:**
Sie sollte in allen Belangen über Entscheidungsbefugnis verfügen, außer in jenen Bereichen, die in die Kompetenz der E-Control-Kommission fallen. Auch die Geschäftsführung sollte einer Cooling-off Periode von drei Jahren unterliegen.
- **Beschlusskommission:**
Die E-Control-Kommission sollte als Entscheidungsorgan innerhalb der Anstalt mit nebenberuflichen Mitgliedern, davon ein Richter und Beisitzer mit entsprechenden technisch-juristischen bzw wirtschaftlichen Qualifikationen besetzt werden. Dabei ist aus rechtsstaatlichen Gründen zu überlegen, ob eine Trennung des Spruchkörpers erfolgt, also zumindest zwei Kommissionen eingerichtet werden. Je nachdem, ob eine Verordnung oder ein Bescheid erlassen werden soll, tritt dann der entsprechende Spruchkörper zusammen. Die Unabhängigkeit und Tribunaleigenschaft wird durch die Weisungsfreiheit der Kommission

und die Mitwirkung eines Richters gewährleistet. Die Beschlüsse sollten nach dem Mehrheitsprinzip gefällt werden.

Entflechtung

Die am meisten umstrittenen Bestimmungen im Zuge der Verhandlungen um das Binnenmarktpaket betrafen die Frage nach dem Grad der Entflechtung der Übertragungsnetzbetreiber (Strom)³⁵ bzw Fernleitungsnetzbetreiber (Gas)³⁶, die zu einem vertikal integrierten Unternehmen gehören. Nun stehen drei Organisationsmodelle zur Verfügung:

- Energieerzeugung und Netzbetrieb können entweder durch erstens eine vollständige eigentumsrechtliche Trennung oder,
- zweitens durch Abgabe des Netzbetriebs an einen vom vertikal integrierten Konzern unabhängigen Netzbetreiber (Independent System Operator – „ISO“) entflochten werden.
- Die dritte Möglichkeit besteht in der Schaffung eines unabhängigen Übertragungs- beziehungsweise Fernleitungsnetzbetreibers (Independent Transmission Operator – „ITO“). Dieser gehört zwar zum Mutterkonzern, ist aber in Organisation und Betriebsführung unabhängig vom Versorgungs- beziehungsweise Erzeugungsbereich.

Die Fernleitungs- und Übertragungsnetzbetreiber sind damit im Ergebnis von der allseits befürchteten Verpflichtung zur eigentumsrechtlichen Entflechtung verschont geblieben.

Die Entflechtungsvorgaben für Verteilnetzbetreiber, die zu einem vertikal integrierten Unternehmen gehören, wurden durch das Binnenmarktpaket im Wesentlichen nicht verändert, allerdings hinsichtlich einiger Entflechtungsdetails verschärft. So muss künftig beispielsweise sichergestellt sein, dass der Verteilnetzbetreiber auch über die Ressourcen (etwa Personal, Geldmittel, technische Einrichtungen) verfügt, die für eine unabhängige Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Zudem müssen die Kommunikation und der Auftritt des Verteilnetzbetreibers so beschaffen sein, dass eine Verwechslung mit dem Versorgungsbereich des Unternehmens ausgeschlossen ist. Dies verlangt beispielsweise einen eigenen Internetauftritt und ein eigenes Firmenlogo des Verteilnetzbetreibers.

Grundsätzlich sollten aus Sicht der AK im österreichischen Gesetz alle Organisationsmodelle der Binnenmarktrichtlinie übernommen werden, also kein bestimmtes Modell vorgegeben werden, damit die Elektrizitätswirtschaft das für sie am besten geeignete wählen kann. Jedenfalls ist bei beiden Modellen, ITO und ISO, mit großem Umstrukturierungsbedarf zu rechnen.

Man darf bei der heiklen Frage der Entflechtung („unbundling“) jedenfalls gespannt bleiben, wie der Gesetzgebungsprozess ausgehen wird.

35) Gemäß § 7 Z 40a ELWOG sind das Verbund Austria Power Grid AG (APG), die Tiroler Regelzonen AG und die VKW – Übertragungsnetze AG

36) Bei Fernleitungen erfolgt der Transport von Erdgas durch eine Hochdruckleitung oder ein Hochdrucknetz, sofern diese Leitungsanlage für grenzüberschreitende Transporte oder den Transport zu anderen Fernleitungen oder Verteilerleitungen bestimmt ist.

2.1.2. Staatliche Beihilfen – Beitrag zur Bewältigung der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise

Susanne Wixforth

Einleitung

Das jährliche Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre im EU-Raum (im Durchschnitt 1,5% des BIP) wurde durch die Finanzkrise abrupt beendet. War der staatliche Einfluss in dieser Zeit zurückgedrängt worden, während man auf die Rationalität hervorragend informierter Marktteilnehmer baute, wurde in der Krise die öffentliche Hand zum Rettungsanker für die wankende Privatwirtschaft, vor allem aber der Finanzinstitute.

Ohne die stabilisierenden Maßnahmen in Form von Garantien, Bürgschaften und Partizipationskapital wäre es möglicher Weise zu einer Krise in vergleichbarem Ausmaß wie 1929 gekommen.

Ziel der Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene war es zunächst, den Zusammenbruch des Finanzsystems zu verhindern und die Kreditvergabe an die Wirtschaft in Gang zu halten. Erst danach wurden zusätzliche Anreize in Form von nationalen Konjunkturprogrammen ua auf Basis des gelockerten beihilferechtlichen Regimes „Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen“³⁷ gesetzt, um die Investitionstätigkeit in der Realwirtschaft aufrecht zu halten.

Von welchen Summen ist die Rede?

Der Subventionsschwerpunkt auf dem Finanzsektor spiegelt sich auch in der Statistik der eingesetzten Mittel wider: So verzeichnete die Realwirtschaft noch 2008 einen Rückgang von staatlichen Unterstützungsmaßnahmen auf 67,4 Mrd € (weniger als 0,5% des BIP). Hingegen verfünffachte sich das Gesamtbeihilfenniveau 2008 gegenüber 2007 aufgrund der Unterstützungsmaßnahmen für die Finanzinstitute, auf 2,2% des BIP.

2008 waren die fünf größten Beihilfengeber in absoluten Zahlen Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Großbritannien mit 40,5 Mrd € bzw 60% des Beihilfevolumens. Betrachtet man hingegen die BIP-Anteile, so zeigt sich, dass Ungarn mit 2,4% des BIP Spitzenreiter war, gefolgt von Malta (2%), Bulgarien (1,3%) und Finnland ex aequo mit Irland (1,1%). Und dieses Bild verschärft sich weiter, wenn man den Zeitraum Oktober 2008 bis Oktober 2009 betrachtet: Die Krisenmaßnahmen umfassten Garantie-, Rekapitalisierungsregelungen, Liquiditäts- und Entlastungsmaßnahmen in einem Gesamtwert von unglaublichen 3 632 Mrd €, was sattem 29% des EU-27 BIP entsprach. Hinzu kamen ad-hoc Maßnahmen zugunsten einzelner Finanzinstitute im Gesamtwert von 587 Mrd €, mehr als das Fünffache des gesamten EU-Budgets.³⁸

Im Vergleich dazu betrugen in Österreich die budgetären Kosten 7,4 Mrd €. Die Schuldenquote wird von 60% (2007) auf 77% (2011) steigen, womit die Refinanzierungskosten für den Bund steigen werden.³⁹ Aus diesen Zahlen ergibt sich auch die wirtschaftspolitische Problematik für den Binnenmarkt: erklärtes oberstes Ziel der Europäischen Kommission ist es, ein koordiniertes Vorgehen zu sichern, um einen schädlichen Wettbewerb der Subventionen, der zu Lasten gesunder Finanzinstitute gehen würde, zu verhindern. Deshalb prüfte sie bei der Genehmigung der insgesamt 73 Krisenmaßnahmen, die von den EU-15, sowie Slowenien, Lettland und Ungarn vorgelegt wurden, ob die Unterstützungsmaßnahmen mittel- bis langfristig angelegt waren und vor allem die rasche Wiederherstellung der normalen Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.

37) Mitteilung der Kommission — Vorübergehender Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen zur Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungsmitteln in der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise; ABI C 16 vom 22.01.2009

38) Die genannten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2008 entsprechen dem Beihilfenanzeiger der Europäischen Kommission vom 07.12.2009.

39) Laut einer ökonomischen Analyse zum Vorschlag betreffend die Einhebung einer Bankenabgabe in Österreich, erstellt von der OeNB, Standard, 22.02.2010

Konkrete Maßnahmen bisher

Der Europäische Rat in Lissabon im März 2000 war optimistisch, indem Kommission und Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, die Verringerung der allgemeinen Höhe staatlicher Beihilfen fortzusetzen. Das Reformprogramm der Europäischen Kommission von 2005 „Aktionsplan Staatliche Beihilfen“ stieß in dasselbe Horn. Die wirksame Beihilfenkontrolle wurde als Schlüsselkomponente des Binnenmarktprogrammes gesehen.

Mit der Krise zeigten sich allerdings deren Grenze: der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten ist auf makroökonomischer Ebene durch die Konvergenzkriterien und den Stabilitäts- und Wachstumspakt vorgegeben. Die Binnenmarktfreiheit beschränkte den einzelstaatlichen Regulierungsspielraum, sodass als einzige wirtschaftspolitische Gestaltungsnische staatliche Stützungsmaßnahmen blieben. Im Moment der Krise zeigte sich die Erpressbarkeit der Mitgliedstaaten. Allzu freigiebige Zusagen an die Finanzinstitute wurden von der Europäischen Kommission erst nachträglich genehmigt und zu Gunsten der SteuerzahlerInnen korrigiert.

So wurde verhindert, dass den österreichischen Banken, wie zunächst angekündigt, gratis Geld zur Stärkung des Eigenkapitals und in Form von Garantien zur Verfügung gestellt wurde, nach langem Tauziehen kam es zu der Einigung auf einen marktkonformen Zins, soweit ein solcher zu dieser Zeit feststellbar war.⁴⁰ Ebenso sah Irland von seiner Ankündigung ab, nur für 6 irische Banken eine staatliche Garantie zu gewähren – worin die Europäische Kommission die Gefahr sah, dass in erheblichem Umfang Kapital von den nicht begünstigten Wettbewerbern abgezogen wurde – und änderte die Garantieregelung, sodass diese von allen Banken, die Tochtergesellschaften oder Niederlassungen in Irland haben und für die irische Wirtschaft von zentraler Bedeutung sind, in Anspruch genommen werden kann.⁴¹ Die Rettungsbeihilfe für eine englische Bank wurde dahingehend gestaltet, dass die Beihilfe den Privatkunden der Bank zugutekam, indem die Fortführung des Privatkundengeschäftes durch Subventionen ermöglicht wurde, während der Not leidende Restteil der Bank abgewickelt wurde.⁴²

Europäische Rechtsgrundlagen

Ermöglicht wurde dieser ausgleichende europäische Eingriff zu Gunsten der SteuerzahlerInnen gegen allzu leicht erpressbare nationale Regierungen durch den Rückgriff der Europäischen Kommission auf Art 87 (3) (b) EG-Vertrag, indem sie die dzt globale Krise als eine beträchtliche Störung im Wirtschaftsleben der EU-Mitgliedstaaten definierte, die nicht nur Notmaßnahmen zur Stützung des Finanzsystems, sondern auch außergewöhnliche wettbewerbspolitische Maßnahmen erforderlich macht. Die Politik der Europäischen Kommission ist von der Sorge getragen, dass die nationalen Subventionen zwar die finanzielle Situation der Banken verbessern, nicht aber der Wirtschaft insgesamt zugutekommen. Beihilferegulungen und individuelle Stützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten werden nur deshalb genehmigt, wenn sie zielgerichtet sind und damit sicherstellen, dass die Banken ihr normales Kreditvergabegeschäft wieder aufnehmen. Die Grundsätze ihrer Beihilfenpolitik für den Finanzsektor legte die Europäische Kommission im Wesentlichen in folgenden Rechtsakten fest:

- Bankenmitteilung (Mitteilung der Kommission – Die Anwendung der Vorschriften für staatliche Beihilfen auf Maßnahmen zur Stützung von Finanzinstituten im Kontext der derzeitigen globalen Finanzkrise)
- Rekapitalisierungsmitteilung (Mitteilung der Kommission – Die Rekapitalisierung von Finanzinstituten in der derzeitigen Finanzkrise: Beschränkung der Hilfen auf das erforderliche Minimum und Vorkehrungen gegen unverhältnismäßige Wettbewerbsverzerrungen)
- Impaired-Assets-Mitteilung (Mitteilung der Kommission über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor der Gemeinschaft)

40) Je nach Rückzahlungsmodalität zwischen 8% und 9,3%; N557/2008

41) NN 48/2008, Garantieregelung für Banken in Irland

42) NN 41/2008, Rettungsbeihilfe für Bradford&Bingley

- Restrukturierungsmitteilung (Mitteilung der Kommission über die Wiederherstellung der Rentabilität und die Bewertung von Umstrukturierungsmaßnahmen im Finanzsektor im Rahmen der derzeitigen Krise gemäß den Beihilfenvorschriften⁴³⁾)

Die in diesen Mitteilungen vorgegebenen Orientierungen sollen vor allem sicherstellen, dass die zur Rettung der Finanzstabilität ergriffenen Notmaßnahmen gleiche Bedingungen für Banken in unterschiedlichen Mitgliedstaaten sowie für Banken mit staatlicher Unterstützung und Banken ohne solche gewährleisten. Es sollen danach die negativen Spill overs zwischen Mitgliedstaaten, Beihilfempfängern mit unterschiedlichen Risikoprofilen und Beihilfempfängern und Banken, die keine staatliche Unterstützung bekommen, minimiert werden.

Ausblick

Die Schätzungen, wann die Krise überwunden und die Beihilfemaßnahmen zurückgefahren werden können – samt Rückzug der Staaten aus ihren Bankenbeteiligungen – sind unterschiedlich. Sie reichen von 2010 (Europäische Kommission, Beihilfenanzeiger vom 07.12.2009) bis 2014 oder darüber hinaus.

Von Exit-Strategien ist seit 2009 die Rede. Wie dies allerdings zu bewerkstelligen ist, wird noch große Herausforderungen an die europäischen WirtschaftspolitikerInnen stellen. So ist die Krise in der Realwirtschaft erst verzögert angekommen, die Kassen für weitere Konjunkturprogramme dürften aber inzwischen ziemlich geleert sein. Hinzu kommt, dass zwar die systemische Relevanz der Finanzinstitute erkannt wurde, die Maßnahmen zur Verhinderung unkontrollierter Spekulationen, die auch Auslöser für die Krise waren, aber erst langsam entwickelt werden. Gleichzeitig wanken ganze Mitgliedstaaten, zuletzt Griechenland mit einem Defizit von 14% (im Vergleich: die EU-Konvergenzkriterien sehen vor, dass das öffentliche Defizit 3% des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten darf), dem jedoch voraussichtlich andere folgen werden. Die Schultern der ArbeitnehmerInnen und SteuerzahlerInnen sind aber inzwischen mehr als überlastet, sodass weitere Budgetkürzungen, die vor allem den sozialen Bereich treffen würden, kaum vorstellbar sind.

Bis eine neue Finanzmarktregulierung greift, wird als neuer Ausweg nunmehr auch ein Europäischer Währungsfonds angedacht, um Mitgliedstaaten in ökonomischer Schieflage ähnlich dem IWF unter die Arme zu greifen.

Faktum ist, dass die durchschnittlichen EU-Defizite für 2009 mit 6% und 2010 mit 7% des BIP prognostiziert werden, womit sie das Niveau von 2000 erreichen. Lag die Arbeitslosigkeit noch 2008 EU-weit mit 7% auf ihrem niedrigsten Stand seit langem, wird sie für 2009 im Durchschnitt mit 10% beziffert, wobei einzelne Mitgliedstaaten schon eine Jugendarbeitslosigkeit von 40 % aufweisen (Spanien). Obwohl sich die Banken nicht nur durch staatliche Maßnahmen, sondern bei der EZB zu extrem günstigen Konditionen mit Finanzierungsmitteln eindeckten, wird nach wie vor von der anhaltenden Kreditklemme gesprochen. Die auf EU-Ebene eingeleiteten Regulierungsschritte (vor allem für Hedge-Fonds, Private-Equity-Fonds, Überlegungen zu Derivaten und Leerverkäufen) und Veränderung der Eigenkapitalrichtlinien lösen in der Finanzbranche die Klage über die steigenden Kosten aus, die nur über Verteuerung der Gebühren und Kredite finanzierbar wären, was Investitionen in der Realwirtschaft weiter erschweren würde.

Eine endgültige Lösung aus der Geiselhaft der systemischen Relevanz und der damit verbundenen unbegrenzten Haftung der SteuerzahlerInnen für die angehäuften Finanzrisiken wird wohl erst dann möglich sein, wenn eine gesellschaftsrechtliche Trennung („unbundling“) zwischen Banken- und Investmentgeschäft vollzogen wird. Erst dann werden Beihilfen entsprechend dem Ziel des EU-Vertrages wieder zur Unterstützung von Innovation und ökologisch nachhaltigem Wirtschaftswachstum und nicht zur Sozialisierung von Verlusten oder gar Auszahlung von Dividenden und Managerboni in Krisenzeiten genutzt werden können.

43) ABI C 270, 25.10.2008; ABI C 10, 15.01.2009; ABI C 72, 26.03.2009; ABI C 195, 19.08.2009

2.1.3. Der Europäische Globalisierungsfonds: Eckpunkte der Reform als Kriseninstrument, bisherige Unterstützungszahlungen und seine zukünftige Ausrichtung

Éva Dessewffy

Durch die Globalisierung der Märkte können viele Länder am Welthandel teilnehmen, was nicht nur Chancen, sondern gleichermaßen Risiken mit sich bringt. Die zunehmende Liberalisierung des Welthandels bietet einerseits neue Absatzmärkte außerhalb der EU, andererseits führt er aber auch in einigen Branchen zum Verlust von Arbeitsplätzen. Mit dem Europäischen Fonds zur Anpassung an die Globalisierung⁴⁴ – kurz EGF bzw Globalisierungsfonds – wurde 2007 ein neues beschäftigungspolitisches Instrument der EU geschaffen. Er sollte die Arbeitsmarktpolitiken der EU-Mitgliedstaaten unterstützen, um ihre strukturellen Anpassungen, die durch globalisierungsbedingte Kündigungen, etwa durch Produktionsverlagerungen in Drittstaaten oder durch Veränderungen im Welthandelsgefüge entstanden, besser zu überwinden. Die EGF-Mittel werden ausschließlich für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gewährt, die auf die Unterstützung der betroffenen Arbeitskräfte abgestellt sind. Es handelt sich um spezielle, zeitlich begrenzte Maßnahmen für Beschäftigte, wie zum Beispiel Beihilfen für die Arbeitssuche, Mobilitätsbeihilfen oder Beihilfen für Personen, die an Lern- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen, Berufsberatung oder auch Beihilfe zur Unternehmensgründung. Über den EGF werden keine passiven Maßnahmen des Sozialschutzes finanziert, wie beispielsweise Leistungen aus der Pensions- oder Arbeitslosenversicherung, auf die die ArbeitnehmerInnen ohnehin bereits Anspruch haben. Diese fallen in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und sind nicht ersetzbar.

Mit dem Einsetzen der Wirtschaftskrise hat sich auch in der EU die Situation auf den Arbeitsmärkten in den letzten Monaten dramatisch verschärft. Die Eurostat-Prognosen für Dezember 2009 gehen von einer Arbeitslosenquote von 10,1% in den 27 EU-Staaten aus. Das bis dahin relativ wenig genutzte Instrument des EGF sollte die betroffenen ArbeitnehmerInnen und Unternehmen von da an auch bei der Bewältigung der Folgen der Krise unterstützen. So wurden im Juni 2009 die EGF-Bestimmungen geändert, die seit 2. Juli in Kraft sind und rückwirkend für die seit Mai 2009 eingebrachten Anträge gelten⁴⁵. Mit dem neu geschaffenen Kriseninstrument wurde der Anwendungsbereich des EGF erweitert und bietet erleichterte Förderkonditionen für die Mitgliedstaaten. Zwar haben die Förderanträge EU-weit angesichts der Schwere der Krise zugenommen, die Dotierung des Fonds wird jedoch mit 500 Million € jährlich beibehalten, weil der Budgetrahmen bisher nie ausgeschöpft wurde. Entsprechend der aktuellen Bestimmungen besteht die Möglichkeit, Mittel aus dem EGF im Rahmen der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise in Anspruch zu nehmen für Anträge, die bis 31. Dezember 2011 bei der Kommission eingereicht werden.

Wesentlichste Veränderungen gegenüber den früheren Bestimmungen:

- Die Mittel aus dem EGF wurden auch auf Kündigungen ausgeweitet, die auf die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführen sind. Die erste Verordnung über den EGF bezog sich ausschließlich auf Kündigungen des Arbeitsplatzes aufgrund von Veränderungen im Welthandelsgefüge.
- Der Anwendungsbereich des EGF wurde auch auf Standortverlagerungen innerhalb der EU ausgeweitet. Gegenüber der früheren Verordnung ist das seitens der europäischen ArbeitnehmerInnen jedenfalls als Fortschritt zu werten, da damals EGF-Mittel nur im Fall von Standortverlagerungen außerhalb der EU in Drittstaaten bewilligt wurden.

44) Verordnung (EG) Nr 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.

45) Verordnung (EG) Nr 546/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1927/2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.

- Die für eine EGF-Unterstützung erforderliche Mindestzahl der Kündigungen wurde von früher 1.000 ArbeitnehmerInnen auf 500 gesenkt. Diese Kündigungen sollten in einem Zeitraum von vier Monaten in einem Unternehmen und bei Zulieferern oder nachgeschalteten Herstellern erfolgt sein. Bei Klein- und Mittelbetrieben dürfen sich diese 500 Kündigungen über 9 Monate erstrecken. Eine Förderung ist auch möglich, wenn auf kleinen Arbeitsmärkten oder unter außergewöhnlichen Umständen ausnahmsweise eine geringere Zahl von Kündigungen schwerwiegende Auswirkungen für die Beschäftigung und die lokale Wirtschaft hat. Die Absenkung auf 500 Gekündigte ist insbesondere für klein strukturierte Volkswirtschaften ein Fortschritt. Die früher erforderliche Mindestzahl von 1.000 Kündigungen als primäre Entscheidungsgrundlage für die Zusage für EGF-Mittel war ein wesentliches Hindernis für die Antragstellung seitens Österreichs.
- Der Zeitraum für die Unterstützungsdauer der ArbeitnehmerInnen wurde auf 24 Monate ausgedehnt. Früher war der Unterstützungszeitraum auf ein Jahr begrenzt. Mit dieser Maßnahme sollte besonders den schwächsten ArbeitnehmerInnen genügend Zeit gegeben werden, um in das Erwerbsleben wiedereinzusteigen.
- Kofinanzierung: der Finanzbeitrag der EU für die bewilligten Maßnahmen aus dem EGF wurde auf maximal 65% der Gesamtkosten erhöht. Die Anhebung stellt eine der Krise entsprechende Maßnahme dar, um den Mitgliedstaaten einen höheren Anreiz für arbeitsmarktpolitische Gegensteuerung in der Krise zu bieten. Bisher wurden maximal 50% der beantragten Kosten von der EU übernommen.

Bisherige Unterstützungszahlungen aus dem Europäischen Globalisierungsfonds

Seit Aufnahme der Tätigkeit des EGF im Januar 2007 gingen 43 Anträge⁴⁶ über insgesamt 247.5 Mio Euro zur Unterstützung von etwa 46.000 ArbeitnehmerInnen ein. Schwerpunktmäßig wurden vor allem Anträge der Automobilindustrie (Frankreich, Spanien, Portugal, Österreich, Deutschland, Schweden), der Bekleidungsindustrie (Italien, Malta, Litauen, Portugal, Spanien, Belgien) und der Mobiltelefonie (Finnland und Deutschland) eingereicht. Weitere Anträge gingen in den Branchen elektrische Haushaltsgeräte (Italien), Computer und elektronische Produkte (Irland und Portugal), Maschinenbau/Elektronik (Dänemark), Reparatur und Instandhaltung von Luft- und Raumfahrzeugen (Irland); Kristallglas (Irland), keramische Erzeugnisse (Spanien), Bau (Niederlande und Litauen), Konstruktionsteile und Ausbauelemente aus Holz (Spanien), elektrische Ausrüstungen (Litauen), Druckerei- und Verlagsgewerbe (Niederlande) und Möbel (Litauen) ein. 15 der 27 EU-Mitgliedstaaten haben bisher einen EGF-Antrag gestellt. Am häufigsten haben sich Spanien, Italien und Litauen mit je 5 Anträgen diesbezüglich an die Kommission gewandt. 12 der 15 „alten“ EU-Mitgliedstaaten haben in den letzten 3 Jahren bereits einmal einen Antrag eingereicht, von den „neuen“ EU-Mitgliedern waren es bisher lediglich Bulgarien, Litauen und Malta. Erfahrungen der Kommission zeigen aber, dass die größte Hürde mit der ersten Antragstellung durch die Mitgliedstaaten genommen ist: hat ein Land diese überwunden, nehmen die nationalen Behörden dieses Instrument in der Folge immer häufiger in Anspruch. Erste Berichte über bisherige EGF-Interventionen zeigen sehr positive Ergebnisse für die Weiterbeschäftigung der unterstützten ArbeitnehmerInnen.

Der von Österreich für den durch die Krise stark betroffenen Automobilcluster rund um Magna Mitte letzten Jahres eingereichte Antrag auf Unterstützungszahlungen aus dem EGF wurde im Oktober 2009 durch den Rat und das Europäische Parlament genehmigt. Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat zu einem starken Rückgang der weltweiten PKW-Nachfrage geführt. Zwischen Januar 2008 und Januar 2009 sind die Ausfuhren von Straßenfahrzeugen aus EU-Mitgliedstaaten in Drittländer um 47,7 Prozent und die von PKW um 52,5 Prozent zurückgegangen. Österreich ist vom Exportrück-

46) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/98&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>, abgerufen am 09.02.2010.

gang besonders betroffen: Die Ausfuhren von Straßenfahrzeugen und PKW nahmen um 51,3 bzw 59,4 Prozent ab. Angesichts der engen Verflechtung zwischen den Unternehmen der Kfz-Branche und der geringen Diversifizierung vieler Zulieferer ist die Krise in der gesamten Automobilbranche spürbar. Infolge dieser Krise hatten neun Hersteller von Kraftfahrzeugen, Anhängern und Sattelanhängern in der Steiermark rund um den Autohersteller Magna insgesamt 744 Beschäftigte gekündigt. Die meisten Opfer der internationalen Wirtschaftskrise, so das Sozialministerium, verzeichnete zuletzt Magna Steyr, der Leitbetrieb der Region. Dazu kamen zahlreiche Kündigungen bei verschiedenen Zulieferern, Speditionen und Leiharbeitsfirmen in der Steiermark. Die Kündigungen haben große Auswirkungen auf die Region, da der Automobilbereich in der Steiermark 7,5 Prozent des Beschäftigungsvolumens ausmacht; für Gesamtösterreich liegt dieser Satz bei 1,4 Prozent. Durch die EGF-Mittel werden gekündigte ArbeitnehmerInnen in der Steiermark bei der Arbeitssuche, der kurz- und langfristigen Berufsorientierung, der individuellen Betreuung und bei Qualifikationsmaßnahmen sowie durch Zuschüsse zu Teilnahme- und Lebenshaltungskosten unterstützt. Die EU stellt für diese Leistungen 5,7 Mio Euro zur Verfügung. Die geschätzten Gesamtkosten für das EGF-Paket belaufen sich auf fast 8,8 Mio Euro. In Köflach-Voitsberg wurde eine Stiftung „Automotive“ eingerichtet, die ursprünglich von den Firmen Magna und Johnson, sowie von der Landesregierung Steiermark, dem Bundessozialamt, der AK Steiermark, den BetriebsrätInnen und vom Arbeitsmarktservice getragen und finanziert wurde. 65% der Gesamtkosten für die verschiedenen Maßnahmen werden diesen Trägerorganisationen auf diese Weise rückerstattet.

Ausrichtung des EGF für den Zeitraum nach 2011

Der europäische Globalisierungsfonds wurde geschaffen, um die Auswirkungen von Massenkündigungen in den EU-Ländern abzufedern. Ursprünglich dachte man dabei an die Folgen der Globalisierung, im Sinne von Arbeitsplatzverlusten im Zuge von Standortverlagerungen in Gebiete außerhalb der Europäischen Union, von Exporteinbrüchen bei inländischen Produzenten oder von extremen Importanstiegen aus dem Ausland in bestimmten Wirtschaftssegmenten der EU. Durch den erweiterten Anwendungsbereich als Kriseninstrument mit erleichterten Förderkonditionen wird der EGF nicht nur der aktuellen globalen Wirtschaftskrise besser gerecht, seine Adaptierung entspricht auch der österreichischen Wirtschaftsstruktur wesentlich besser. Speziell die folgenden Adaptierungen des geltenden EGF als Krisenfonds sollten dauerhaft – also nach 2011 – beibehalten werden:

- Die Reduktion der Anzahl der erforderlichen Kündigungen von 1.000 auf 500 als Kriterium für Ansprüche aus dem EGF. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit EGF-Mittel zu lukrieren, wenn die Mindestanzahl an derzeit 500 Kündigungen pro Betrieb und Zulieferbetrieben nicht erreicht wird, wenn der regionale Arbeitsmarkt empfindlich beeinträchtigt wird. Diese Bestimmung wird besonders von klein strukturierten Volkswirtschaften, wie Österreich, begrüßt.
- Die Möglichkeit auch bei EU-internen Standortverlagerungen Unterstützung aus dem EGF zu beziehen und nicht nur aufgrund von Verlagerungen ausschließlich in EU-Drittstaaten, ist ein Fortschritt und entspricht den Realitäten besser. Auf diese Weise besteht keine Inkonsistenz bei der Förderung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zwischen EU-internen und EU-externen Verlagerungen. Auch bei auftretenden Arbeitsplatzverlusten beispielsweise im Zuge von Produktionsverlagerungen innerhalb der EU aufgrund des bestehenden Lohngefälles zwischen den Mitgliedstaaten, sollten Unterstützungen aus dem EGF dauerhaft sichergestellt sein.
- Der Globalisierungsfonds sollte weiterhin ausreichend dotiert sein. Zurzeit ist eine Mittelaufstockung zwar nicht dringlich, die Gesamtmittel sollten aber im Fall eines absehbaren Andrangs geprüft und dem Bedarf angepasst werden.

2.1.4. Europäische Privatgesellschaft vorerst gescheitert

Helmut Gahleitner

Trotz massiver Interventionen der schwedischen Präsidentschaft und der Kommission im Vorfeld des Rates Wettbewerbsfähigkeit Anfang Dezember 2009 blieb eine Einigung zur Europäischen Privatgesellschaft aus. Deutschland, Lettland, Luxemburg und Österreich haben weiterhin große Bedenken gegen den Vorschlag, für dessen Annahme Einstimmigkeit erforderlich ist. Die Nichteinigung ist auch ein Erfolg der Gewerkschaften. Der Europäische Gewerkschaftsbund konnte überzeugend darlegen, dass der Schwedische Vorschlag zur Europäischen Privatgesellschaft die Mitbestimmungsrechte der ArbeitnehmerInnen, sowohl national als auch auf europäischer Ebene, in einem unakzeptablen Maß aushöhlt. Die weitere Entwicklung im Rahmen der spanischen Präsidentschaft ist derzeit offen.

Eckpunkte der Europäischen Privatgesellschaft⁴⁷

Im Juni 2008 veröffentlichte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine neue europäische Rechtsform, die Europäische Privatgesellschaft (SPE – Societas Privata Europaea). Die SPE ist quasi als europäische GmbH konzipiert. Nach dem Vorschlag der Kommission soll die geplante Europäische Privatgesellschaft ein größtmögliches Maß an Flexibilisierung und Deregulierung aufweisen. Durch einfache Gründungsvorschriften, große individuelle Gestaltbarkeit und vereinfachte Mitbestimmungsregeln werden vor allem die Interessen von Eigentümern (Shareholdern) berücksichtigt, die Interessen von Stakeholdern, wie ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen und Gläubigern, finden im Entwurf hingegen wenig Beachtung. Kernelemente der Europäischen Privatgesellschaft sind nach dem Kommissionsvorschlag:

- Diverse Gründungsmöglichkeiten (Umwandlung, Verschmelzung, Spaltung, ex nihil-Gründung) ohne dem Erfordernis eines grenzüberschreitenden Bezugs. SPE steht somit direkt im Wettbewerb zur nationalen GmbH.
- Der eingetragene Registersitz (Satzungssitz) und die Hauptverwaltung/Hauptniederlassung können sich in verschiedenen Mitgliedstaaten befinden. Das „Forum-Shopping“⁴⁸ wird dadurch massiv gefördert, ein Wettbewerb der nationalen Rechtsordnungen in Richtung „race to the bottom“ ist zu befürchten.
- 1 € Mindestkapital, keine Kapitalerhaltungsvorschriften: Es gibt demnach keine Seriositätsschwelle, wodurch eine Haftungsbeschränkung zum „Null-Tarif“ für die Unternehmensgründer (Mindestkapital bei der österreichischen GmbH: € 35.000) geplant ist. Die Folgen sind hohes Insolvenzrisiko und verstärkter Missbrauch zu Lasten Dritter (KonsumentInnen, Lieferanten, gesetzliche Gläubiger).
- Befreiung von Formvorschriften: Keine Notariatspflicht, nur eine Kontrolle der Rechtsgültigkeit im Rahmen der Registrierung ist vorgesehen
- Große organisatorische Vertragsfreiheit: Vorgeschrieben sind nur die Organe Geschäftsführung und Gesellschafterversammlung. Ein Kontrollorgan ist – unabhängig von der Größe der SPE – im Entwurf nicht verpflichtend vorgesehen. Ob und inwieweit also ein System von check and balances eingeführt wird, obliegt alleine dem Eigentümer.
- Arbeitnehmermitbestimmung: Es gibt keine europaweit einheitlichen Regelungen, sondern es wird auf nationale Regelungen verwiesen. In Verbindung mit der Möglichkeit der Tren-

47) Im Wettbewerbsbericht der AK 2009, S 65ff, wurde der Kommissionsentwurf ausführlich behandelt.

48) Unter Forum Shopping versteht man ein „Rosinenpicken“, dem die Suche nach den für das Unternehmen günstigsten rechtlichen Rahmenbedingungen zugrunde liegt.

nung von Satzungssitz und Sitz der Hauptverwaltung können die nationalen Mitbestimmungsstandards leicht unterlaufen werden. Negative Auswirkungen auf die nationalen Mitbestimmungsregeln in der GmbH und Aktiengesellschaft sind wahrscheinlich. Mittelfristig ist bei Verwirklichung des Vorschlages europaweit ein Abbau der Mitbestimmungsstandards zu befürchten.

Kompromissvorschlag der Schwedischen Präsidentschaft

Nachdem der von der Kommission vorgelegte Entwurf zur Europäischen Privatgesellschaft von den Mitgliedstaaten mehrheitlich vehement kritisiert wurde, hat die Schwedische Präsidentschaft in Zusammenarbeit mit der Kommission in der zweiten Jahreshälfte einen so genannten Kompromissvorschlag vorgelegt. Bei näherer Analyse zeigt sich, dass der neue Vorschlag keinesfalls geeignet ist, die von vielen Mitgliedstaaten und Gewerkschaften geäußerten Kritikpunkte zu entschärfen. Im Gegenteil: Der vorgelegte Entwurf hält im Wesentlichen am Status quo fest und verschärft teilweise den Wettbewerb der Rechtsordnungen, indem zahlreiche Mitgliedstaatenwahlrechte und Verweise auf das nationale Recht vorgeschlagen werden. Je mehr Wahlrechte sich finden, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmensgründer das für sie günstigste Gesellschaftsregime wählen. Die Interessen der Gläubiger bleiben dabei völlig auf der Strecke. Dazu zählen:

- **Satzungs- und Verwaltungssitz**

Der neue Vorschlag sieht nun ein Wahlrecht der Mitgliedstaaten vor. Demnach können Mitgliedstaaten vorsehen, dass bei Gründung einer SPE im betreffenden Mitgliedstaat Satzungs- und Verwaltungssitz nicht entkoppelt werden dürfen (Sitztheorie). Dies ist geradezu eine Einladung an die Unternehmen, ihren Satzungssitz in einem Land zu wählen, das geringe Anforderungen stellt. Gefordert wird in Anlehnung an die Verordnung zur Europäischen Aktiengesellschaft, dass dauerhaft Satzungs- und Verwaltungssitz zusammenfallen müssen. Nur so kann verhindert werden, dass sich die nationalen Gesellschaftsrechtssysteme wechselseitig nach unten nivellieren. („race to the bottom“).

- **Mindestkapital**

Das Mindestkapital wird weiterhin mit 1 € festgelegt. Die Mitgliedstaaten können allerdings optional eine Erhöhung bis € 6.000,-- vorsehen: Eine solche Regelung ist nicht akzeptabel. Eine europäische Rechtsform muss einheitliche Standards aufweisen, weil sonst das „Forum-Shopping“ massiv gefördert wird. Darüber hinaus stellt der neue Vorschlag gesellschaftsrechtlich in Bezug auf die Corporate Governance keinen Fortschritt dar.

- **Gesellschafterliste**

Auch hier geht der Vorschlag der schwedischen Präsidentschaft und der Kommission in Richtung der Ausweitung des Wahlrechtes für Mitgliedstaaten. Wenn es ein Mitgliedstaat möchte, dann kann er die Veröffentlichung der Gesellschafterliste vorschreiben, sofern dies im nationalen Gesellschaftsrecht vorgeschrieben ist. Auch hier gilt wieder, dass unterschiedliche Standards mit den oben genannten Konsequenzen geschaffen werden.

- **Grenzüberschreitendes Element**

Nach dem neuen Vorschlag soll die Absicht bzw die im Gesellschaftsstatut verankerte Zielsetzung, auch in einem anderen Mitgliedstaat als jenen des Registerstaates tätig zu werden, genügen, um einen grenzüberschreitenden Bezug zu begründen. Ein solcher Vorschlag lädt geradezu ein, Umgehungshandlungen zu setzen und ist daher keinesfalls geeignet, einen grenzüberschreitenden Bezug vorzuweisen.

- **Arbeitnehmermitbestimmung:**

Auch in Bezug auf die Arbeitnehmermitbestimmung hält der schwedische Vorschlag weiterhin am nationalen Sitzstaatsrecht fest. Dadurch bleiben die genannten grundsätzlichen Probleme aufrecht. Nach dem schwedischen Modell soll allerdings die nationale Regelung

dann nicht zur Anwendung kommen und eine Verhandlungslösung angestrebt werden, wenn die Gesellschaft zwischen 600 und 1000 ArbeitnehmerInnen beschäftigt, wovon mindestens die Hälfte in einem Mitgliedsstaat mit höherem Mitbestimmungsstandards arbeitet als im Mitgliedstaat, in dem die Gesellschaft registriert ist. Darüber hinaus gibt es noch einen zweiten Schwellenwert, nämlich, wenn die Gesellschaft mehr als 1.000 ArbeitnehmerInnen beschäftigt und zumindest 500 Beschäftigte in einem Mitgliedstaat mit höherem Mitbestimmungsstandard als im Registerstaat arbeiten.

Grundsätzlich ist hierzu festzuhalten, dass das Regelwerk zur Arbeitnehmermitbestimmung sehr kompliziert aufgebaut ist und nur noch von wenigen ExpertInnen verstanden werden kann. Das fördert in keiner Weise eine positive Einstellung zur Mitbestimmung. Es sollte daher auch ein gesellschaftspolitisches Ziel sein, die Regelungen zur Arbeitnehmermitbestimmung möglichst klar und einfach zu halten.

Die vorgeschlagenen Schwellenwerte liegen wesentlich über dem österreichischen Niveau von 300 ArbeitnehmerInnen und stellen eine klare Verschlechterung dar, auch in Bezug auf die Regelungen zur Europäischen AG. Die Anhebung der Schwellenwerte auf 650 ArbeitnehmerInnen – nunmehr bezogen auf alle ArbeitnehmerInnen der Gesellschaft – ist aus österreichischer Sicht nicht akzeptabel. Außerdem müssen bei den Schwellenwerten – so wie bei der Europäischen Aktiengesellschaft – auch die Beschäftigten der Tochtergesellschaften einbezogen werden.

Vorschlag vorerst abgelehnt

Dem Einsatz der Gewerkschaften ist es ua zu verdanken, dass im Rat Wettbewerbsfähigkeit keine Einigung erzielt wurde. So hat noch John Mocks, Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes, an die Regierungen aller Mitgliedstaaten ein Schreiben gerichtet und auf die negativen Auswirkungen des Kompromissvorschlages hingewiesen.

Im Rahmen der Abstimmung im Rat Wettbewerbsfähigkeit am 4. Dezember 2009 wurde dann das so genannte „Widerspruchsverfahren“ angewandt. Dies bedeutet, dass nur jene Staaten das Wort ergreifen sollen, die sich gegen den Vorschlag aussprechen. Nachdem der deutsche Vertreter klar machte, dass Deutschland aus mehreren Gründen (Mindestkapital, Entkoppelung von Satzungs- und Verwaltungssitz, Arbeitnehmermitbestimmung) dem Vorschlag nicht zustimmen kann, wurde die Debatte abgebrochen. Luxemburg, Lettland und Österreich hätten sich ebenfalls gegen den Vorschlag ausgesprochen.

Nach diesem Etappenerfolg bleibt zu hoffen, dass die spanische Präsidentschaft das Thema unter dem Blickwinkel der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise neu bewertet. Die neoliberale Ausrichtung in Bezug auf Deregulierung und Liberalisierung geht zulasten der ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen und Gläubiger. Gerade auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts braucht es Regeln, um Vertrauen der Marktteilnehmer zu gewinnen.

Es müssen daher Mindeststandards in Bezug auf Gründung, Gründungsprüfung und die interne Organisation (Corporate Governance-Struktur) festgeschrieben werden. Die Arbeitnehmermitbestimmung muss als wichtiger Bestandteil des Europäischen Sozialmodells anerkannt werden. Nur dann ist es möglich, eine zufriedenstellende Lösung zu finden, die nationale Mitbestimmungsstandards nicht unterläuft.

2.1.5. Der künftige wettbewerbspolitische Rahmen für den Kfz-Sektor

Ulrike Ginner

Die EU Kommission legte am 22.07.2009 eine Mitteilung⁴⁹ zum künftigen wettbewerbsrechtlichen Rahmen für den KFZ-Sektor vor.

Gegenwärtig ist der Kfz-Sektor durch eine eigene sektorspezifische Gruppenfreistellungsverordnung⁵⁰ geregelt. In einem Folgenabschätzungsbericht setzt sich die Kommission hinsichtlich des künftigen Rechtsrahmens mit vier Optionen auseinander.

Option 1: Verlängerung der geltenden Verordnung

Option 2: Außer-Kraft-Treten der Verordnung, sodass an ihre Stelle die Bestimmungen der allgemeinen Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen (also die Nachfolgeverordnung zur Verordnung (EG) Nr 2790/1999) treten sollen

Option 3: Annahme sektorspezifischer Bestimmungen in der Form von Leitlinien, die die allgemeine Gruppenfreistellung flankieren

Option 4: Annahme neuer sektorspezifischer Bestimmungen in Form einer Gruppenfreistellungsverordnung, die sich auf den Wettbewerb auf dem Anschlussmarkt konzentriert und die allgemeine Gruppenfreistellung ergänzt

Die EU-Kommission schlägt vor, dass künftig für Vereinbarungen über den Verkauf neuer Kraftfahrzeuge die allgemeinen Regeln für eine neue Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen anwendbar sein sollen. Begleitend sollen sektorspezifische Leitlinien vorgelegt werden.

Für Vereinbarungen über Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten bzw die Lieferung über den Vertrieb von Ersatzteilen sollen ebenfalls die allgemeinen Regeln gelten, wobei diese darüber hinaus ebenfalls durch sektorspezifische Leitlinien oder eine gezielte Gruppenfreistellungsverordnung oder eine Kombination aus beidem ergänzt werden sollen.

Für Vereinbarungen über den Verkauf soll die geltende Kfz-GVO noch bis 31. Mai 2013 in Kraft bleiben während für Vereinbarungen über Instandsetzungs- und Wartungsarbeiten bzw die Lieferung über den Vertrieb von Ersatzteilen ab 31. Mai 2010 unter ein neues Regime fallen.

Die AK sieht die einzelnen Vorschläge der EU-Kommission besonders kritisch, da sie in vielen Bereichen zu Verschlechterungen der Konsumentenrechte und auch zu negativen Auswirkungen auf die Beschäftigungslage führt.

Die AK hat daher sowohl an die EU-Kommission als auch an das Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend folgende Stellungnahme abgegeben:

Die Kommission erkennt richtig, dass sich die Kfz-Industrie samt deren Zulieferbetriebe gegenwärtig in einer schwierigen Lage befindet. Zu berücksichtigen ist dabei aber auch die Stellung der Kfz-Händler, die an transparenten und vorhersehbaren Regelungen interessiert sind. Nicht zuletzt müssen aber auch die Anliegen der KonsumentInnen ausreichend berücksichtigt werden. Auch für diese ist Rechtssicherheit und die flächendeckende Versorgung mit Garantie- bzw sonstigen Dienstleistungen essentiell.

Die Beschäftigungslage in Österreich stellt sich wie folgt dar: Im Kfz-Handel inklusive Reparaturbereich sind ca 62.900 Personen beschäftigt. Die Beschäftigten im weiteren Umfeld sind der nachfol-

49) KOM(2009) 388 endgültig

50) Verordnung (EG) Nr 1400/2002 vom 31. Juli 2002 über die Anwendung von Art 81 Abs 3 des Vertrages auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Kraftfahrzeugsektor (Abl Nr L 203 vom 1.8.2002 idgF)

genden Tabelle zu entnehmen. Eine Änderung der Rahmenbedingungen für den Kfz-Sektor hätte auch unabsehbare Auswirkungen auf die ArbeitnehmerInnen, wie noch bei den einzelnen Punkten ausgeführt wird.

Tabelle 14: Beschäftigte im Automobilbereich und im Umfeld

Bereich	Anzahl der Beschäftigten
Kraftwagen und -teile	32.600
Zulieferindustrie inkl Reifen	37.000
Kfz-Werkstätten	26.300
Kfz-Handel	36.600
Zubehörhandel	10.800
Produktion und Vertrieb von Mineralölprodukten	20.000
Kfz-Versicherung	3.000

Quelle: Schätzung WKÖ – Fachverband der Fahrzeugindustrie

Die Regelungen der derzeit geltenden Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) Nr 1400/2002 vom 31. Juli 2002 sollten nach Ansicht der AK eine kontinuierliche Fortsetzung erfahren. Die Einordnung des Kfz-Vertriebs unter die allgemeine Gruppenfreistellung Nr 2790/1999 („Schirm-GVO“) für vertikale Vereinbarungen – bzw unter deren Nachfolgeregelung – wird, wie noch im Folgenden ausgeführt, kritisch gesehen.

Zu der Option „Leitlinien“ sei bereits jetzt angemerkt, dass diese nur soft-law darstellen und ausschließlich die EU-Kommission binden. Weder die nationalen Wettbewerbsbehörden noch die nationalen Gerichte sind zu deren Anwendung verpflichtet, wiewohl sie aber dennoch als Auslegungskriterien herangezogen werden können.

Zu den einzelnen Punkten:

1. Beschränkung der Möglichkeit des Mehrmarkenvertriebs

Nach der aktuell geltenden GVO Nr 1400/2002 gilt die Freistellung nicht, wenn die vertikale Vereinbarung Verpflichtungen enthält, die den Mehrmarkenvertrieb einschränkt. Dieser ist zulässig, sofern aus Gründen der Verwechslungsgefahr dafür jeweils ein eigener Ausstellungsraum vorhanden ist. Die Kommission schlägt nun vor, dass Markenzwang zulässig sein soll, wenn der Marktanteil der LieferantInnen 30% nicht übersteigt und der Markenzwang höchstens fünf Jahre gilt.

Diese Regelung, welche die Bewegungsfreiheit der Kfz-Industrie bzw der Importeure erweitert, die Handlungsmöglichkeiten der Kfz-Händler aber weitgehend einschränkt, wird abgelehnt. Gerade bei einem geringen Marktanteil muss der Händler größere Stückeinheiten verkaufen, um ein lebensfähiges Geschäft zu betreiben. Dies bedeutet aber, dass die Anzahl der Händler eingeschränkt werden muss.

Für die KonsumentInnen kommt es daher zu einer geringeren Auswahl an Kfz-Händlerbetrieben, längeren Anfahrtszeiten und einer eingeschränkten Verfügbarkeit von Kfz-Dienstleistungen bzw weniger Möglichkeiten, Rabatte zu verhandeln. Die von der EU-Kommission in Aussicht genommene Regelung bedeutet daher weniger Wettbewerb zu Lasten der KonsumentInnen.

Aus wirtschaftlichen Überlegungen ist letztendlich damit zu rechnen, dass die Vertriebsverträge künftig nur mehr auf fünf Jahre abgeschlossen werden, weil Hersteller die Möglichkeit des Mehrmarkenvertriebs unterbinden wollen. Ob es danach zu einem Nachfolgevertrag – mit Gestattung des

Mehrmarkenvertriebs kommen wird – liegt ausschließlich im Ermessen des Herstellers. Für die Vertragshändler bzw deren MitarbeiterInnen entsteht daher eine enorme Rechtsunsicherheit. Berücksichtigt werden muss hier auch, dass die vom Hersteller vorgeschriebenen Investitionen oft nur markenspezifisch verwendet werden können. Bei einer Nichtverlängerung des Händlervertrages gehen diese „versunkenen Kosten“ ausschließlich zu Lasten der Händler, ohne ihnen weitere wirtschaftliche Perspektiven zu geben.

Die EU-Kommission verweist darauf, dass die Hersteller zur Vermeidung von Trittbrettfahrern ihre Qualitätsstandards für Vertragshändler angepasst haben, wodurch Investitionskosten bei den Händlern angefallen sind und somit auch die Spannen verringert wurden. Eine Überprüfung dahingehend, ob die Erhöhung der Qualitätsstandards und damit einhergehend eine Neustrukturierung der Händlernetze nicht auch aus Gründen der Marktabstottung vorgenommen wurde, ist von Seiten der EU-Kommission jedenfalls nicht erfolgt. Ebenso wenig wurde überprüft, ob die VerbraucherInnen, welche diese Kosten letztendlich zu tragen haben, überhaupt von („überzogenen“) höheren Qualitätsstandards profitieren. Die AK geht davon aus, dass die VerbraucherInnen davon nicht profitiert haben, sondern eher durch die von den Herstellern vorgeschriebenen überhöhten Qualitätsstandards belastet wurden.

Die Unterbindung des Mehrmarkenvertriebs wird daher sowohl aus VerbraucherInnensicht, als auch aus ArbeitnehmerInnensicht abgelehnt.

2. Schutz des markeninternen Wettbewerbs

Die Marktuntersuchung der Kommission hat gezeigt, dass die Händler die Möglichkeit, sich völlig auf den Vertrieb zu spezialisieren und Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen untervertraglich weiterzugeben, nicht angenommen haben.

In Österreich existiert in Form von empfohlenen Listenpreisen bei allen Herstellermarken eine einheitliche Preisfestsetzung. Rabatte können zwar individuell verhandelt werden, die Bandbreite ist aber sehr begrenzt. Nach Aussagen von Händlerbetrieben sind mit dem Neuwagenverkauf allein keine nennenswerten Gewinne zu erwirtschaften. Erst durch die vom Hersteller empfohlenen und zur Erhaltung der Garantie notwendigen Serviceintervalle sowie durch die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Überprüfungsintervalle verdienen die Händlerbetriebe erst im nachgelagerten Wartungs- und Instandsetzungsmarkt. Das bedeutet, dass nur in dieser Einheit Gewinne erzielt werden können. Es ist daher verständlich, dass der Wartungsbereich nicht ausgelagert wird. Das Neuwagengeschäft und der Service- und Reparaturbetrieb sind daher untrennbar verbunden.

Die EU-Kommission verweist auch darauf, dass es nicht vermehrt zur Eröffnung zusätzlicher Verkaufsstellen gekommen ist und spricht davon, dass dieses Angebot von den Kfz-Händlern nicht angenommen wurde. Gerade die Standortklausel („location clause“) der geltenden GVO kann aus Wettbewerbsgesichtspunkten zu einer Belebung des Marktes führen. Die Gründe, warum diese Möglichkeit von den Kfz-Händlern nicht angenommen wurde, sollten jedenfalls eingehender untersucht werden.

Nach Ansicht der AK ist die Standortklausel oder „location clause“ unverzichtbarer Inhalt für eine nachfolgende GVO. Anzumerken ist auch, dass diese Klausel erst mit 1. Oktober 2005 in Kraft getreten ist und diese Zeitspanne auch für eine Bewertung zu kurz ist.

Ausgehend von diesen wirtschaftlichen Überlegungen ist aber die Möglichkeit nach Art 4 Abs 1 lit h der geltenden GVO, ausschließlich als zugelassene Werkstatt Instandsetzungs- und Wartungsdienstleistungen zu erbringen (ohne angeschlossenem Verkauf von Neu- und Gebrauchtfahrzeugen) als wesentlicher Vorteil anzusehen. Bei einer Einordnung des Kfz-Vertriebs bzw Service unter

die allgemeine Gruppenfreistellung für vertikale Vereinbarungen würde diese Bestimmung daher wegfallen, und es läge wieder in der Hand der Kfz-Hersteller, ob sie auch Vertragswerkstätten ohne Verkauf in ihr Netz aufnehmen. Für die VerbraucherInnen würde dies bedeuten, dass sie weniger Auswahl hätten, für die ArbeitnehmerInnen der betroffenen Betriebe würde es den Verlust des Arbeitsplatzes mit sich ziehen.

Schutz des Wettbewerbs zwischen unabhängigen Werkstätten und Vertragswerkstätten

Es ist zu begrüßen, dass sich die EU-Kommission für einen wirksamen Schutz des Wettbewerbs zwischen unabhängigen Werkstätten und Vertragswerkstätten einsetzt. Im Regelfall bieten freie Werkstätten und Schnellreparaturketten günstigere Preise bei gleichwertiger Qualität an. Tatsächlich ist es aber so, dass der Marktanteil der unabhängigen Werkstätten erst mit zunehmendem Alter des Fahrzeuges steigt. Bei einem Fahrzeugalter von 0 bis 4 Jahren werden vorwiegend die Dienstleistungen der Vertragswerkstätten in Anspruch genommen. Ob dies auch mit einer missbräuchlichen Gewährleistungspraxis in Zusammenhang steht, ist nicht bekannt. Die Kundenbereitschaft, Nachbau-Ersatzteile oder gebrauchte Ersatzteile für die Reparatur zu verwenden, ist jedenfalls vorhanden. Vertragswerkstätten bieten aber Nachbau-Ersatzteile oftmals nur nach ausdrücklicher Kundenanfrage an.

Der von der EU-Kommission geplante Weg scheint allerdings für einen wirksamen Schutz nicht geeignet zu sein. Gerade die Kernbeschränkungen der geltenden GVO gewährleisten faire Rahmenbedingungen. Werden diese Bestimmungen (Verweigerung des Zugangs unabhängiger Werkstätten zu technischen Informationen, Diagnose- und anderen Geräten und Werkzeugen) jetzt nicht mehr definitiv in eine Regelung aufgenommen, würden jahrelange Auseinandersetzungen – im Endeffekt mit dem Auslegungsmonopol des EuGH – nicht zu einer Belebung des Wettbewerbes führen. Auch die Verordnung Nr 715/2007, welche für nach 2009 auf den Markt kommende Modelle die Weitergabe technischer Informationen vorsieht, ist kein Ersatz für eine diesbezügliche wettbewerbsbezogene Regelung in einer GVO. Ein Verstoß dagegen kann neben dem Entzug der Freistellung auch eine Bußgeldverhängung auslösen, während die Sanktionen nach der VO 715/2007 „nur“ vorsehen, dass die Behörde eine Verwaltungsstrafe verhängen kann.

3. Verhinderung einer Verschließung der Kfz-Anschlussmärkte gegenüber Ersatzteilherstellern

Wie bereits unter Punkt 3 dargestellt, ist die Marktdurchdringung für Nachbau-Ersatzteilhersteller, darunter auch für Hersteller von „qualitativ gleichwertigen Ersatzteilen“ gerade im Bereich für Kfz jüngerer Bauart noch nicht in einem relevanten Ausmaß vorhanden. Dies bedeutet, dass die VerbraucherInnen noch nicht im erforderlichen Ausmaß von günstigeren Ersatzteilen profitieren können. Nach der geltenden GVO stellen Behinderungspraktiken, die den Zugang zu Nachbau-Ersatzteilen beschränken, Kernbeschränkungen dar, die als bezweckte Wettbewerbsbeschränkung per se unzulässig sind. Die EU-Kommission plant nun, auch diesen Markt unter der allgemeinen vertikalen GVO zu subsumieren. Wettbewerbsbeschränkungen auf dem Ersatzteilmarkt sollen daher zukünftig einer Einzelfallprüfung unterzogen werden. Aus KonsumentInnengesichtspunkten wird dies von der AK strikt abgelehnt.

4. Konsumentenschutzrechtliche Bestimmungen

Die GVO 1400/2002 sieht derzeit sowohl zivilrechtliche Händlerschutz- als auch KonsumentInnenschutzbestimmungen vor. Nach Auffassung der EU-Kommission ist es schwer möglich, vertragliche Schutzmaßnahmen in einen künftigen wettbewerbsrechtlichen Rahmen aufzunehmen. Bestimmun-

gen, die in erster Linie einem anderen Ziel als dem Schutz des Wettbewerbs dienen, sollen durch nationales Vertragsrecht geregelt werden.

Nach der aktuellen GVO für den Kfz-Vertrieb, müssen vertikale Vereinbarungen die zugelassenen Werkstätten zur Gewährleistung verpflichten, unentgeltlichen Kundendienst und Kundendienst im Rahmen von Rückrufaktionen für jedes im Gemeinsamen Markt verkaufte Kraftfahrzeug der betroffenen Marke zu erbringen. Darüber hinaus müssen dem Netz des Lieferanten angeschlossene Werkstätten Instandsetzung und Wartungsarbeiten unabhängig vom Verkaufsort des Kfz im gemeinsamen Markt durchführen.

Diese Schutzbestimmung findet sich nicht in der allgemeinen „Schirm-GVO“. Neben der zivilrechtlichen Komponente fördert diese Bestimmung auch die Möglichkeit der KonsumentInnen, Kraftfahrzeuge im gemeinsamen Markt zu erwerben und so die derzeit noch vorhandenen Preisunterschiede zu nutzen. Ein Wegfall der Bestimmung über Gewährleistung und Garantie bedeutet, dass die VerbraucherInnen die Einforderung ihrer Rechte nur bei der entsprechenden „Verkaufsstelle“ in Anspruch nehmen können und es dadurch zu einer Einschränkung des Wettbewerbs und zwischenstaatlichen Handels kommt.

Den diesbezüglichen Anspruch der VerbraucherInnen auf zivilrechtlichem Weg zu lösen, scheitert an der grenzüberschreitenden Komponente.

Ein Auslaufen dieser Bestimmung wird von der AK daher ebenfalls abgelehnt.

Die AK hat um Berücksichtigung dieser Argumentation in den weitergehenden Verhandlungen ersucht und nochmals darauf aufmerksam gemacht, dass durch den Kommissionsvorschlag einerseits zahlreiche Arbeitsplätze gefährdet sind, und andererseits für die VerbraucherInnen keinerlei Vorteile ersichtlich sind. Im Gegenteil: Bei Umsetzung dieser Vorschläge ist eher davon auszugehen, dass der Wettbewerb massiv eingeschränkt wird.

2.1.6. EU gibt „lauwarme“ Empfehlungen zu Managerhältern heraus

Helmut Gahleitner

Seit Jahren kritisieren Gewerkschaften aus ganz Europa die aus den Ufern laufende Entwicklung der Managergehälter und ihre Ausrichtung auf kurzfristigem Erfolg an der Börse. Leider ohne Erfolg. Es brauchte die größte Wirtschafts- und Finanzkrise seit den 30iger Jahren, um die EU-Kommission wachzurütteln. Das Ergebnis ihrer Bemühungen zur Eindämmung der ManagerInnengehälter wurde am 30.04.2009 in Form einer Empfehlung der Kommission zur Regelung der Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften (K(2009)3177) veröffentlicht⁵¹. Die aufgestellten Regeln sind nicht verbindlich und „beißen“ daher nicht. Nachfolgend einer kurzer Überblick, wie die EU-Kommission die Entwicklung der ManagerInnengehälter begrenzen möchte.

Struktur der Vergütung sollte langfristiger Unternehmensentwicklung dienen

In ihrer Analyse über die Vergütungsstrukturen des Managements kommt die Kommission zum Ergebnis, dass die Vergütungsinstrumente zunehmend komplex geworden sind, sich stark an kurzfristigen Ergebnissen orientieren und „in einigen Fällen“ zu unverhältnismäßig hohen Vergütungen geführt haben. In ihrer Empfehlung schlägt die Kommission nun folgende Eckpunkte vor:

- Ausrichtung der Vergütungsstruktur auf die langfristige Entwicklung
- Sicherstellung, dass sich die Vergütung an der Leistung orientiert
- Variable Vergütungskomponenten sollten im Voraus festgelegt und an messbare Leistungskomponenten geknüpft werden
- Variable Leistungskomponenten müssen nicht ausschließlich finanzieller Art sein; es sollen Höchstgrenzen festgelegt werden; Auszahlung der variablen Komponenten drei bis fünf Jahre aufschieben
- Gesellschaften sollen variable Vergütungsbestandteile zurückfordern können, sofern sich die der Auszahlung zugrundeliegenden Daten offensichtlich falsch waren

Abfindungen begrenzen

Kommissar McCreevy fasst die diesbezüglichen Empfehlungen mit den Worten „Misserfolg darf nicht bezahlt werden“ zusammen. Entsprechend der Kommissionsempfehlung sollen großzügige Abfindungen (so genannte „goldene Fallschirme“) begrenzt werden. Der „goldene Handschlag“ soll – wenn es nach der Kommission geht – im Allgemeinen nicht mehr als zwei Jahresgehälter (ohne variable Komponenten) betragen. Die Kommission empfiehlt außerdem, dass Abfindungszahlungen nicht geleistet werden sollten, wenn der Vertrag aufgrund unzulänglicher Leistung beendet wird.

Aktienoptionen frühestens nach drei Jahren einlösbar

Nach den Vorstellungen der Kommission sollten aktienbezogene Vergütungsinstrumente frühestens 3 Jahre nach ihrer Gewährung einlösbar sein. Dabei sind wie bei der allgemeinen Vergütungsstruktur im Voraus messbare Leistungskriterien festzulegen. Aufsichtsratsmitglieder (bzw nicht geschäftsführende Direktoren im Board) sollten keine Aktienoptionen erhalten (Interessenskonflikt).

Mehr Transparenz durch Vergütungserklärung und verstärkte Einbindung der Aktionäre

Zur besseren Transparenz soll das Vergütungskonzept im Rahmen der Vergütungserklärung offengelegt werden. Die Vergütungserklärung sollte vor allem auf Klarheit und Verständlichkeit achten und ua nachfolgende Informationen enthalten:

51) Bereits im Dezember 2004 verabschiedete die Kommission eine Empfehlung zur Einführung einer angemessenen Regelung für die Vergütung von Mitgliedern der Unternehmensleitung börsennotierter Gesellschaften. Trotz offensichtlichem Scheitern und geringem Erfolg der damaligen Vorgangsweise (zB bei Offenlegung der individuellen Vorstandsvergütung) bleibt die Kommission auch in ihrer neuen Mitteilung bei ihrem Empfehlungscharakter.

- Erklärung, inwiefern die ausgewählten Leistungskriterien den langfristigen Interessen der Gesellschaft dienen;
- Erklärung zu den Methoden, anhand derer die Erfüllung der Leistungskriterien festgestellt wird;
- Ausreichende Informationen über die Politik für Abfindungszahlungen
- Ausreichende Informationen über die Politik hinsichtlich des Haltens von Aktien;
- Ausreichende Informationen über die Ausübungszeiträume für aktienbezogene Vergütungen.

Die Kommission ermutigt in ihrer Empfehlung die Aktionäre an den Hauptversammlungen teilzunehmen und angemessenen Gebrauch von ihrem Stimmrecht zu machen. Die Vergütungspolitik sollte Gegenstand der Tagesordnung der jährlichen Hauptversammlung sein.

Vergütungsausschuss einrichten

Die Kommissionsempfehlung spricht sich mit Hinweis auf ihre Empfehlung von 2005 für die Einrichtung eines Vergütungsausschusses aus, dem mindestens ein Mitglied angehören soll, dass über Fachkenntnis und Erfahrungen im Bereich der Vergütungspolitik verfügt. Neben einer laufenden Evaluierung der Vergütungspolitik sollte der Vergütungsausschuss sicherstellen, dass die Vergütung einzelner Vorstandsmitglieder in einem angemessenen Verhältnis zur Vergütung anderer Vorstandsmitglieder sowie anderer Personalmitglieder der Gesellschaft steht.

Umsetzung der Empfehlungen

Die von der Kommission vorgeschlagenen Empfehlungen sollten die Mitgliedstaaten bis 31.12.2009 umsetzen.

Bewertung und Ausblick

Der Hauptkritikpunkt betrifft jedenfalls den Empfehlungscharakter der EU-Maßnahmen. Seit Jahren wissen die Verantwortlichen, dass Empfehlungen – gerade im Zusammenhang mit dem sensiblen Thema ManagerInnenvergütung – nur unbefriedigend von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Selbst wenn Mitgliedstaaten die Empfehlungen der Kommission aufgreifen, wählen diese ebenfalls wieder die Freiwilligkeit und die Vorschläge der Kommission fließen teilweise in die nationalen Corporate Governance-Kodizes ein.⁵² Diese werden aber nur unzulänglich eingehalten.⁵³ Freiwillige Vergütungsregeln sind daher ineffizient und unbefriedigend.

Unbefriedigend ist darüber hinaus die sehr weiche Empfehlung, dass variable Leistungskomponenten nicht ausschließlich finanzieller Art sein müssen. Hier fehlt eindeutig eine klare Bezugnahme auf soziale und ökologische Kriterien (zB Erhaltung und Ausbau von Arbeitsplätzen, Einhaltung von Umweltstandards etc).

Die ausgearbeiteten Vorschläge zu Abfindungen und Aktienoptionen hätten weitreichender sein müssen. So sind Abfindungen, die mehr als ein Jahresgehalt betragen jedenfalls überschießend, Aktienoptionen als Vergütungsinstrument hätte die Kommission grundsätzlich in Frage stellen müssen, da sie eine der Ursachen für die gegenwärtige Finanzkrise darstellen.

Abschließend ist festzuhalten, dass die Versuche der EU-Kommission, einen Beitrag zur Angemessenheit von Vorstandsbezügen zu leisten, so lange ins Leere laufen als die Kommission sich weigert, klare gesetzliche Rahmenbedingungen in Form einer EU-Verordnung zu schaffen.

52) Siehe „Corporate Governance-Kodex – Freiwillige Vergütungsregeln sind ineffizient und nicht zielführend“, Seite 117.

53) Siehe „Managergehälter im Umbruch: Neue Spielregeln für die Vorstandsvergütung“, Seite 38

2.1.7. Neue Entwicklungen im EU-Emissionshandelssystem

Christoph Streissler

Mit dem System des Emissionshandels für Treibhausgase in der EU wurde ein Teil der Kosten, die der Klimawandel verursacht, internalisiert und die Vermeidung des Ausstoßes von Treibhausgasen zu einer handelbaren Ware gemacht. Dies wird von manchen als Meilenstein im Kampf gegen den Klimawandel begrüßt, andere kritisieren das System als belastend für die Unternehmen und wettbewerbsverzerrend, wieder andere sehen darin einen „Ablasshandel“, mit dem sich die Emittenten von weitergehenden Verpflichtungen freikaufen.

Im vorliegenden Beitrag wird ein Überblick über den derzeitigen EU-Emissionshandel und über seine Weiterentwicklung ab 2013 gegeben.

Für eine Abschätzung, welche Auswirkungen das System auf die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Unternehmen hat, ist es freilich noch zu früh, da die genauen Rahmenbedingungen auf EU-Ebene noch nicht feststehen.

Es ist nicht Ziel dieses Beitrags, die Frage zu diskutieren, inwiefern ein System des Emissionshandels gerecht oder ethisch vertretbar ist. Diese Frage wird nur dort berührt, wo sie auf grundlegenden Missverständnissen des Systems zu beruhen scheint.

Eckpunkte jedes Emissionshandelssystems

Die zentralen Bestandteile jedes Emissionshandelssystems sind die (von außen erfolgende) Festlegung einer zulässigen Menge emittierter Schadstoffe für die Gesamtheit der teilnehmenden Unternehmen und die Schaffung der Möglichkeit für die teilnehmenden Unternehmen, diese Rechte untereinander zu handeln. Ein solches System wird mit den englischen Begriffen kurz „Cap and Trade“-System genannt.

Ohne hier auf die Details der ökonomischen Theorie von „Cap and Trade“-Systemen einzugehen, sei nur auf folgende Befunde hingewiesen: Wenn die teilnehmenden Unternehmen unterschiedliche Vermeidungskosten haben, werden diejenigen ihre Emissionen reduzieren und Emissionsrechte auf dem Markt anbieten, die die niedrigsten Vermeidungskosten haben, während die Unternehmen mit hohen Vermeidungskosten vorzugsweise als Käufer von (günstigeren) Emissionsrechten auftreten werden.

Ein „Cap and Trade“-System führt für alle beteiligten Unternehmen zu geringeren Kosten für die Einhaltung der Emissionshöchstmenge im Vergleich zu Emissionsbeschränkungen für jedes einzelne Unternehmen ohne Möglichkeit des Handels.

Im Fall eines perfekt funktionierenden Marktes wird der Preis für die Emissionsrechte dem Minimum der Vermeidungskosten für die vorgegebene Menge an Emissionsreduktionen entsprechen.

Damit ist – perfekt funktionierende Märkte und rationale Wirtschaftssubjekte vorausgesetzt – das „Cap and Trade“-System äquivalent zu einer Emissionssteuer in der gleichen Höhe wie die Kosten der Emissionsrechte, da ein steuerpflichtiges Subjekt Emissionen dann reduzieren wird, wenn die Reduktionskosten geringer sind als die alternative Steuerbelastung.

Im Fall des Emissionshandels wird die Menge der Emissionsreduktionen festgelegt, und der Preis bildet sich auf dem Markt („Mengensteuerung“); im Fall der Emissionssteuer wird der Preis festgelegt, und die reduzierte Menge bildet sich automatisch, wenn die Steuersubjekte entscheiden, ob es für sie günstiger ist, die Steuer zu zahlen oder eine emissionsmindernde Maßnahme zu setzen („Preissteuerung“).

Neben den zwei Grundelementen – Emissionsbegrenzung und Handelbarkeit der Emissionsrechte – ist ein zentrales Gestaltungselement jedes Emissionshandelssystems die Form der Zuteilung der Emissionsrechte.

Die eine Möglichkeit besteht darin, dass lediglich die Gesamtmenge an Emissionsrechten festgelegt wird und die teilnehmenden Unternehmen die Menge ersteigern, die sie für die Bedeckung ihrer Emissionen für erforderlich halten. Im anderen Fall wird jedem einzelnen Unternehmen eine Grundausstattung an Emissionsrechten kostenlos zugeteilt. Kombinationen der beiden Vorgangsweisen sind möglich.

Festzuhalten ist jedenfalls Folgendes: Wenn auch nur ein kleiner Anteil der Zertifikate kostenlos zugeteilt wird, ist es erforderlich, dass die zuteilende Stelle (der Staat) eine Abschätzung trifft, wie viel Zertifikate die einzelnen Unternehmen benötigen. Dabei kommt es zu einem Verteilungskampf, weil jedes Unternehmen möglichst viele Zertifikate von der begrenzten Gesamtmenge zugeteilt bekommen will.

Welche Methode der Zuteilung auch immer gewählt wird – Bezugnahme auf historische Emissionen (sog. „Grandfathering“), Berücksichtigung der Wachstumserwartungen, Berücksichtigung früherer emissionsmindernder Maßnahmen, etc – es wird immer Unternehmen geben, die eine ungerechte Behandlung ins Treffen führen. Dies war einer der Gründe, weshalb die Europäische Kommission in ihrem ersten Entwurf für die Gestaltung des Emissionshandels ab 2013 ein reines Versteigerungssystem vorgesehen hatte. Wie unten dargestellt wird, konnte sie mit dieser Vorgangsweise jedoch keine Mehrheit finden.

Ausgestaltung des Emissionshandels in der EU und in Österreich

Der EU-Emissionshandel (ETS – Emission Trading System) wurde mit der Richtlinie 2003/87/EG geschaffen. Von 2005 bis 2007 lief die erste, pilotäre Phase. Die nun laufende Phase von 2008 bis 2012 fällt mit der Kyoto-Verpflichtungsperiode zusammen, in der die Vertragsparteien ihre Kyoto-Ziele zur Treibhausgasminderung erreichen müssen. Die dritte Phase wird von 2013 bis 2020 laufen.

Mit der Richtlinie 2004/101/EG wurde geregelt, in welchem Ausmaß die Teilnehmer am Emissionshandel ihre Verpflichtungen alternativ mit Hilfe sog. projektbezogener Mechanismen (JI- und CDM-Zertifikate) decken können. Mit der Richtlinie 2008/101/EG wurde die Basis geschaffen, dass auch der Flugverkehr ab 2012 in den Emissionshandel einbezogen ist.

Mit der Richtlinie 2009/29/EG, die Teil des sogenannten Klima- und Energiepakets der EU⁵⁴ ist, wurde die Ausgestaltung des Emissionshandels ab 2013 festgelegt. Sie wird unten im Detail vorgestellt.

In der Pilotphase des EU-ETS ebenso wie in der nun laufenden Phase wurde aus praktischen Erwägungen nur die Emission von Kohlendioxid aus großen Punktquellen in den Emissionshandel einbezogen. Das heißt, dass die großen kalorischen Kraftwerke, große industrielle Feuerungsanlagen und die Stahl- und Zementherstellung in den Handel einbezogen sind. Für Österreich bedeutet das, dass damit etwa 76 Prozent der Emissionen, die dem Bereich Industrie zugeordnet sind, vom Emissionshandel erfasst werden, und etwa 88 Prozent derjenigen aus der öffentlichen Energieversorgung.

54) Damit sollen die sog. 20-20-20-Ziele umgesetzt werden, bis 2020 den EU-weiten Anteil erneuerbarer Energieträger auf 20% zu steigern, die Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 20% zu senken und die Energieeffizienz um 20% zu erhöhen.

Um ein Bild von den Mengen zu zeichnen, von denen hier die Rede ist: 2007⁵⁵ wurden in Österreich 88 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent an Treibhausgasen emittiert⁵⁶, das Treibhausgas CO₂ (Kohlendioxid) selbst hat davon mit knapp 85 Prozent (74,2 Millionen Tonnen) den höchsten Anteil, die anderen Treibhausgase sind Methan, Distickstoffoxid und bestimmte technische Gase. An den CO₂-Emissionen selbst hat die energetische Verwendung fossiler Brennstoffe mit etwa 6/7 den größten Anteil (64,4 Millionen Tonnen), das verbleibende Siebentel sind iW nicht-energetische Emissionen (Prozessemissionen) im Umfang von 9,5 Millionen Tonnen CO₂, die vor allem bei der Zementproduktion und der Stahlherstellung anfallen.

In Österreich erfolgte die Umsetzung der EU-Emissionshandels-Richtlinie mit dem Emissionszertifikatesgesetz (EZG), BGBl I Nr 46/2004, zuletzt geändert durch BGBl I Nr 89/2009. Für jede betroffene Anlage – in Österreich sind das gegenwärtig 208 Anlagen – werden dem Anlagenbetreiber kostenlos Emissionszertifikate in einem Ausmaß zugeteilt, die dem voraussichtlichen Bedarf abzüglich eines „Klimaschutzbeitrags“ (Treibhausgasreduktion) entspricht.

In der Periode 2008 bis 2012 werden 153.649.530 Emissionszertifikate⁵⁷ zugeteilt, pro Jahr also im Durchschnitt 30.729.906. Das entspricht den erwarteten Emissionen der betroffenen Anlagen („Business as usual“) abzüglich eines Klimaschutzbeitrags, der für die einzelnen Sektoren festgelegt wurde. Die Reserve für neue Marktteilnehmer beträgt 1.536.500 Emissionszertifikate, 2.000.000 Emissionszertifikate sind zu versteigern. Es werden somit für die Periode 2008 bis 2012 insgesamt 150.113.030 Emissionszertifikate kostenlos an bestehende Anlagen zugeteilt.

Diese Zuteilung erfolgt in Form eines Zuteilungsplans (auch NAP für „Nationaler Allokationsplan“), der von der Europäischen Kommission zu genehmigen ist⁵⁸. Auf ihn aufbauend wird eine Verordnung nach dem EZG erlassen⁵⁹, die Zuteilung an die einzelnen Anlagen erfolgt darüber hinaus mit Bescheid.

Diese Konstruktion wurde 2006 vom VfGH als verfassungswidrig aufgehoben; 2009 wurde neuerlich ein Prüfbeschluss der geänderten Bestimmungen gefasst, im März 2010 erkannte der VfGH jedoch, dass die Regelungen betreffend die Zuteilung von Emissionszertifikaten nicht verfassungswidrig sind.

Bis zum 31. März jedes Jahres muss von den Unternehmen die Menge der CO₂-Emissionen des Vorjahres an den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) gemeldet werden.

Bis zum 30. April jedes Jahres muss der Anlagenbetreiber Emissionszertifikate im Umfang dieser gemeldeten Emissionen an den BMLFUW übertragen, die dann gelöscht werden.

Wurden dem Anlagenbetreiber weniger Emissionszertifikate zugeteilt, als seinem Bedarf entspricht, so muss er dazu die fehlenden Zertifikate am Markt kaufen, anderenfalls kann er die überschüssigen Zertifikate verkaufen.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Sektoren und Anlagen in Österreich, die am Emissionshandel teilnehmen, und über ihre Emissionen im Jahr 2008.

55) Detaillierte Zahlen für das Jahr 2008 liegen noch nicht vor. Die gesamten Emissionen lagen mit 86,6 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten etwas unter dem Wert von 2007.

56) Zum Vergleich: Die Emissionen der EU-27 betrugen 2007 5.045 Mio Tonnen CO₂-Äquivalent.

57) Ein Emissionszertifikat entspricht der Emission von genau 1 Tonne CO₂.

58) Die Kommission genehmigte den zweiten österreichischen Zuteilungsplan (NAP II) mit Entscheidung vom 02.04.2007

59) Zuteilungsverordnung 2. Periode: BGBl II Nr 279/2007

Tabelle 15: Emissionshandel: Sektoren und Anlagen in Österreich und Emissionen im Jahr 2008

Sektor	Anzahl der Anlagen	zugeteilte Emissionen	Tatsächliche Emissionen	Differenz
Tonnen CO ₂ -Äquivalente				
Sektor Elektrizitätswirtschaft	28	7.562.325	8.527.288	964.963
Sektor Fernwärme	31	541.963	457.142	-84.821
Sektor Mineralölverarbeitung	6	2.768.303	2.853.515	85.212
Sektor Integrierte Hüttenwerke	9	10.520.457	11.725.857	1.205.400
Chemische Industrie	15	830.409	696.012	-134.397
Sonstige Eisen- und Stahlindustrie	4	90.929	89.667	-1.262
Feuerfesterzeugnisse	6	509.576	557.768	48.192
Glasindustrie	8	211.580	216.626	5.046
Holzindustrie	9	230.803	175.778	-55.025
Kalkindustrie	8	768.420	726.338	-42.082
Lebensmittelindustrie	10	385.849	349.864	-35.985
Maschinen-, Stahlbau- und Fahrzeugindustrie	6	87.622	67.864	-19.758
Papierindustrie	27	2.146.238	2.041.363	-104.875
Zementindustrie	11	2.729.033	3.220.815	491.782
Ziegelindustrie	30	369.495	297.751	-71.744
Gesamt	208	29.753.002	32.003.648	2.250.646

Ursprünglich hatte Österreich der Europäischen Kommission einen Entwurf des Zuteilungsplans zur Genehmigung vorgelegt, der jährlich 32,8 Millionen Emissionszertifikate vorsah. Nach den Erfahrungen mit der Pilotphase des Emissionshandels, in der sich sehr bald herausstellte, dass die Zuteilungen in den Mitgliedstaaten zu großzügig waren und daher Emissionszertifikate praktisch gratis am Markt zu haben waren, ging die Kommission bei der Genehmigung der nationalen Zuteilungspläne im Jahr 2007 vergleichsweise restriktiv vor und genehmigte für Österreich nur einen Plan mit etwa 30,7 Millionen Emissionszertifikaten.

Ein weiteres Problem bedurfte der Aufmerksamkeit: Neue Marktteilnehmer hätten, wenn sie alle erforderlichen Zertifikate am Markt erwerben müssten, einen Wettbewerbsnachteil gegenüber Mitbewerbern, die den weitaus größten Teil ihrer Zertifikate gratis zugeteilt bekommen haben.

Bei Erlassung der österreichischen Zuteilungsverordnung war zu erwarten, dass vor allem neue Gaskraftwerke (Timelkam, Mellach und Klagenfurt sowie der Ausbau des Kraftwerks Simmering) Zertifikate benötigen würden, der Umfang war jedoch noch unklar. Tatsächlich waren Simmering und Timelkam schon 2008 am Netz, Mellach dürfte kommendes Jahr ans Netz gehen, in Klagenfurt läuft noch das UVP-Verfahren. Ein Zurückhalten einer entsprechenden Reserve hätte die verfügbare Menge für die anderen Marktteilnehmer empfindlich verringert, mit der Folge höherer Reduktionsverpflichtungen.

Die Lösung dieses Problems wird im Jargon als „flexible Reserve“ bezeichnet und ist eine Anleihe auf die nächste Zuteilungsperiode⁶⁰. Im Wesentlichen kauft dabei der Bund am Markt die erforderlichen Zertifikate für die neuen Marktteilnehmer und bedeckt diese Ausgabe in der folgenden Handelsperiode durch Verkauf der gleichen Menge an Zertifikaten aus der dann zur Verfügung stehenden Reserve (§ 13 Abs 5 EZG). Da – wie sich nun zeigt – die Ausgestaltung des EU-ETS ab 2013 keine nationale Zuteilung mehr kennt, ist auch eine Bedeckung in diesem Sinn nicht mehr möglich. Damit wird der Bund auf den Kosten der „flexiblen Reserve“ sitzen bleiben.

Zu erwähnen ist weiters, dass es den Teilnehmern am Emissionshandel erlaubt ist, einen Teil der Zertifikate (bis zu zehn Prozent), die sie zur Löschung zurückgeben, aus sogenannten projektbezogenen Mechanismen (JI- und CDM-Projekte) zu bedecken, statt sie am Zertifikatsmarkt zuzukaufen. In welchem Umfang dies tatsächlich geschieht, ist noch nicht öffentlich, da die Transaktionsdaten der Unternehmen erst nach vier Jahren veröffentlicht werden.

Preisbildung

Während durch die Überallokation der Mitgliedstaaten in der ersten Handelsperiode der Preis der Zertifikate praktisch auf null fiel, dürfte die Zuteilung in der zweiten Handelsperiode so erfolgt sein, dass der Preis stabil ist und eine Höhe hat, die vergleichbar ist mit der Höhe von CO₂-Steuern, die verschiedentlich diskutiert werden. In den vergangenen zwölf Monaten bewegte er sich praktisch durchgehend zwischen 12,5 und 15 Euro und lag zuletzt bei gut 13 Euro pro Tonne (Daten der European Energy Exchange, Leipzig).

Durch die Zulässigkeit, einen Teil der Verpflichtungen mit JI- und CDM-Projekten zu bedecken, wird ein Teil des Preises von den Kosten dieser projektbezogenen Mechanismen bestimmt. Ihre Kosten liegen derzeit etwas unter dem angeführten Preis für Zertifikate.

Einen preisdämpfenden Effekt hat vermutlich der Nachfragerückgang in Folge der Wirtschaftskrise. Ebenfalls preisdämpfend könnte es wirken, wenn der Europäische Gerichtshof auch nach einer Berufung durch die Europäische Kommission sein Urteil in erster Instanz aufrecht hält, dass die Kommission bei der Kürzung der Zuteilungspläne für Polen und Estland ihre Kompetenz überschritten hätte. In der Folge würde die verfügbare Menge an Zertifikaten spürbar ansteigen.

Infolge derartiger Unsicherheiten ist seitens der Wirtschaft immer wieder der Ruf nach preisstabilisierenden Eingriffen laut geworden. Je stabiler der Zertifikatspreis ist, desto sicherer können Investitionsentscheidungen getroffen werden. Ohne regulierende Eingriffe ist zu erwarten, dass der Zertifikatspreis ähnlich volatil wie der Ölpreis ist, diesem jedoch entgegengesetzt verläuft. Die Europäische Kommission hat eine derartige Preisstabilisierung jedoch stets abgelehnt. Dies kann, wenn die Marktteilnehmer ein Gefühl für die Bewegung des Preises gewonnen haben, dazu führen, dass mit Emissionszertifikaten ebenso spekuliert wird wie mit anderen Assets.

Entwicklungen auf EU-Ebene

Eine schon länger diskutierte Änderung wurde mit der Richtlinie 2008/101/EG verbindlich: Der Flugverkehr wird ab 2012 in den Emissionshandel einbezogen. Zunächst soll die Emissionsobergrenze bei 97 Prozent des Durchschnitts der Emissionen der Jahre 2004 bis 2006 liegen. Ab 2013 ist eine Absenkung auf 95 Prozent vorgesehen. Ab 2012 sollen 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden. Über die Verwendung der Auktionseinnahmen entscheiden die Mitgliedstaaten, sie „sollten“ sie aber für Klimaschutzmaßnahmen einsetzen.

60) Österreich hat sich dabei am System in Deutschland orientiert.

Allgemein von größerer Tragweite ist die Ausdehnung des ETS auf den Handelszeitraum 2013 bis 2020, die mit der Richtlinie 2009/29/EG erfolgte⁶¹. Mit der dritten Phase des ETS sollen Treibhausgasemissionen derjenigen Industriesektoren, die vom ETS abgedeckt sind (etwa 40% der Treibhausgasemissionen der EU), bis 2020 um 21% (verglichen mit 2005) gesenkt werden. Die Anzahl der Emissionszertifikate wird jährlich sinken, so dass auch die Gesamtemissionen jedes Jahr zurückgehen. Die Zertifikate sollen ab 2013 versteigert werden. Allerdings sind zahlreiche Ausnahmen vorgesehen, etwa für das produzierende Gewerbe oder für Sektoren, in denen ein „erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen“ in Länder mit weniger strikten Klimaschutzbestimmungen besteht. Für Osteuropa ist ein „Solidaritätsmechanismus“ vorgesehen, dh bestimmte Mitgliedstaaten erhalten mehr Zertifikate zur Versteigerung zugeteilt als es ihrem Anteil an den Emissionen entspricht. In der folgenden Tabelle werden die wesentlichen Unterschiede zwischen der zweiten und der dritten Handelsperiode dargestellt.

	derzeitiges System	zukünftiges System
Perioden	1.: 2005-2007 2.: 2008-2012 (= der Kyoto-Verpflichtungsperiode)	3.: 2013-2020
Branchen und Sektoren	Verbrennungsanlagen > 20 MW Raffinerien, Kokereien Erzeugung und Verarbeitung von Eisenmetallen Erzeugung von Zement, Glas und keramischen Produkten Erzeugung von Papier und Pappe	zusätzlich: Aluminiumerzeugung (primär und sekundär) Ammoniakherstellung Erzeugung und Verarbeitung von Nichteisenmetallen Chemieindustrie (ua Salpetersäure-, Ammoniak, Adipinsäureherstellung)
Treibhausgase	CO ₂	CO ₂ N ₂ O (Distickstoffoxid, Lachgas) (nur bei der Produktion von Salpetersäure, Adipinsäure, Glyoxal und Glyoxylsäure) PFC (Perfluorierte Kohlenwasserstoffe) (nur bei der Aluminiumproduktion)
Zuteilung der Emissionsrechte	erfolgt durch die Mitgliedstaaten unter Kontrolle der Europäischen Kommission,	erfolgt durch die Europ. Kommission
	nationale Obergrenzen in sogenannten Nationalen Zuteilungsplänen (NAP I und NAP II)	EU-weite Obergrenze; jährliche Obergrenze wird entsprechend einer linearen Abwärtsentwicklung gesenkt
	kostenlos	für Energieunternehmen: Versteigerung; für andere Unternehmen: zunächst kostenlos, aber im Lauf der Zeit steigender Anteil an Versteigerung

Jährliche Zuteilungsmengen

Ab 2013 wird die Gesamtzahl der Zertifikate jedes Jahr linear verringert. Der Ausgangspunkt dieser Linie ist die durchschnittliche Gesamtzahl der Zertifikate, die die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2008–2012 ausgeben werden⁶². Der lineare Koeffizient, um den die Menge jährlich verringert wird, beträgt 1,74%.

Der Ausgangspunkt für die Bestimmung des linearen Koeffizienten von 1,74% ist die EU-weite Reduktion der Treibhausgase um 20% gegenüber den Werten von 1990. Das entspricht einer Reduzierung um 14% gegenüber dem Jahr 2005.

61) Die Richtlinie ist hinsichtlich der meisten Bestimmungen bis zum 31.12.2012 in nationales Recht der Mitgliedstaaten umzusetzen.

62) Die Kommission veröffentlicht bis spätestens 30.06.2010 die absolute, gemeinschaftsweite Menge der Zertifikate, die 2013 zur Verfügung stehen.

Weil es – so die Kommission – kostengünstiger ist, Emissionen in den Emissionshandels-Sektoren zu reduzieren, wird dort ein größerer Beitrag zur Reduktion der Treibhausgasemissionen festgesetzt als in den Sektoren, die nicht am ETS teilnehmen. Größenordnungsmäßig gilt: EU-weit ist der ETS-Sektor für 40% der Emissionen verantwortlich, muss aber 60% der Reduktionen leisten. Es handelt sich hier also um eine Verteilungsfrage zwischen dem ETS-Sektor und den anderen Emittenten.

Versteigerung versus Gratiszuteilung der Zertifikate

Welcher Anteil der Zertifikate wird versteigert? Die Kommission hat – wie schon oben erwähnt – in ihrem ursprünglichen Vorschlag vorgesehen, dass der überwiegende Teil der Zertifikate versteigert wird. Naturgemäß sind die Betriebe, die am Emissionshandel teilnehmen, für eine kostenlose Zuteilung der Zertifikate. Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, befürchten, dass die zusätzlichen Kosten für die Zertifikate einen zu großen Wettbewerbsnachteil darstellen. Um die Industrieinteressen zu schützen, haben einige Mitgliedstaaten im Rat (angeführt von Deutschland) im Gegensatz zur Kommission eine weitgehende Gratiszuteilung verlangt⁶³.

Festzuhalten ist, dass die Entscheidung zwischen Versteigerung oder Gratiszuteilung keinen Einfluss auf die Gesamtmenge an Zertifikaten hat, die ausgegeben wird, und damit nicht das Ziel der Emissionsreduktion in Frage stellt. Emittiert ein Unternehmen mehr, als es an Zertifikaten zugeteilt bekommen hat, muss es die fehlenden Zertifikate jedenfalls im Rahmen des Emissionshandels zu kaufen.

Der Vorteil der Versteigerung besteht aus Sicht der Verwaltung darin, dass die Unternehmen am besten wissen, wie viel Zertifikate sie tatsächlich benötigen und die „richtige“ Menge ersteigern. Gratiszuteilung hingegen bedingt stets, dass seitens der Verwaltung festgelegt wird, wie viel Zertifikate ein einzelnes Unternehmen bekommen soll; wegen des Informationsdefizits der Verwaltung kommt es dabei – wie schon eingangs ausgeführt – zu „falschen“ oder „ungerechten“ Mengenzuteilungen.

Elemente des Kompromisses

- Ab 2013 müssen Stromerzeuger sämtliche Zertifikate ersteigern (entspricht dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission)⁶⁴. Stromerzeuger in den neuen Mitgliedstaaten bekommen allerdings unter gewissen Bedingungen bis zu 70% der Emissionszertifikate kostenfrei zugeteilt; dieser Prozentsatz sinkt bis 2020 auf 0%. Diese Bestimmung wurde insbesondere auf Drängen Polens beschlossen, wo ein hoher Anteil der Elektrizität aus Kohlekraftwerken kommt.
- Für das produzierende Gewerbe wird die Versteigerung schrittweise eingeführt: 2013 werden 80% kostenlos zugeteilt; dieser Anteil sinkt bis 2020 auf 30%. Kommission und Parlament hatten sich für eine 100-prozentige Versteigerung bereits 2020 ausgesprochen.
- Jedoch werden Anlagen in Sektoren, in denen ein „erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen“ in Länder mit weniger strikten Klimaschutzbestimmungen besteht („CL – Carbon Leakage“), 100% der Zertifikate kostenfrei zugeteilt. Nach Angaben der Kommission bedeutet dies, dass mehr als 90% der Industriebetriebe ihre Emissionszertifikate kostenlos

63) Es werden auch andere Möglichkeiten des Schutzes von Unternehmen vor Wettbewerbsnachteilen durch den Emissionshandel diskutiert. Insbesondere Frankreich hat sich für eine „Border Adjustment Tax“, einen Ausgleichszoll, stark gemacht. Dieser stößt jedoch wegen der Befürchtung eines eskalierenden Handelskrieges mit den USA (offiziell: Zweifel an der WTO-Konformität) auf Skepsis bei anderen Mitgliedstaaten. Die neue, für Klimafragen zuständige Kommissarin, Hedegaard, hat sich in ihrem Hearing vor dem Europäischen Parlament jedoch dafür ausgesprochen, die Option derartiger Ausgleichszölle weiter zu verfolgen.

64) EU-weit ist der Energiesektor für 65% der Emissionen aus dem ETS-Bereich verantwortlich, ein bedeutend größerer Anteil als in Österreich (37%).

erhalten. Die Kriterien, nach denen bestimmt wird, ob ein Sektor CL-gefährdet ist, werden unten erläutert.

- 50% der Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten sollen⁶⁵ zum Klimaschutz und zur Anpassung an die unweigerlichen Folgen des Klimawandels genutzt werden, etwa zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, zur Entwicklung erneuerbarer Energieträger, zur Steigerung der Energieeffizienz, zur Vermeidung des Abholzens von Wäldern sowie zur Erleichterung der Anpassung in Entwicklungsländern und zur Regelung sozialer Fragen, wie dem möglichen Anstieg der Strompreise in Haushalten mit niedrigem oder mittlerem Einkommen.
- 10% der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate werden „im Interesse der Solidarität und des Wachstums“ nach einem in der Richtlinie festgelegten Schlüssel unter insgesamt 19 Mitgliedstaaten aufgeteilt (va neue Mitgliedstaaten, hingegen zB nicht Österreich). Neu ist, dass weitere 2% der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate unter neun der neuen EU-Mitgliedsländer aufgeteilt werden; hiervon erhält beispielsweise Rumänien 29%, Polen 27% und Bulgarien 15%. Die restlichen 88% der Gesamtmenge der zu versteigernden Zertifikate werden auf die Mitgliedstaaten proportional, also gemäß ihrem Anteil an den EU-weiten Emissionen aufgeteilt.
- Die Kommission hatte vorgeschlagen, dass es Anlagen, die nicht mehr als 10.000 Tonnen CO₂ pro Jahr emittieren, freigestellt ist, nicht am Emissionshandel teilzunehmen. Diese Grenze wurde auf 25.000 Tonnen angehoben, wobei nachgewiesen werden muss, dass vergleichbare Emissionsreduktionen mit anderen Mitteln erreicht werden.

Benchmarks als Grundlage für die kostenlose Zuteilung

Eine Zuteilung von Zertifikaten an die einzelnen Unternehmen aufgrund historischer Emissionen („Grandfathering“) ist relativ einfach, wird aber als Benachteiligung derjenigen Unternehmen angesehen, die schon in der Vergangenheit (vor Beginn des Emissionshandels) emissionsmindernde Maßnahmen gesetzt haben.

Eine Möglichkeit, diese früheren Maßnahmen („early actions“) zu berücksichtigen, besteht darin, den Unternehmen Zertifikate auf Basis von sogenannten Produkt-Benchmarks zuzuteilen. Dieser Weg wird in der EU ab 2013 grundsätzlich für all die Unternehmen beschritten, die zumindest einen Teil ihrer Zertifikate kostenlos zugeteilt bekommen.

Dabei wird für jeden Sektor oder jedes Produkt ein Standard (Benchmark) festgelegt, wie viel CO₂-Emissionen pro erzeugter Produktmenge im günstigen Fall erforderlich sind. Dieser „günstige Fall“ wird in der EU als Mittelwert der spezifischen Emissionen der effizientesten 10% der Anlagen (erstes Dezil) definiert⁶⁶.

Die Zuteilung der Emissionsrechte an die einzelnen Unternehmen erfolgt dann gemäß der historischen produzierten Menge, multipliziert mit dem jeweiligen Standard.

In den Fällen, in denen Benchmarks nicht festgelegt werden können (zu wenige Unternehmen oder zu heterogene Produkte bzw Produktionsmethoden), wird mit Ersatzmethoden gearbeitet (sog. „Fall-back approaches“).

65) Die Mitgliedstaaten haben sich dagegen ausgesprochen, dass die Verwendung der Mittel in der Richtlinie verbindlich geregelt wird. Daher wurde mit dem Argument der Subsidiarität der Mitteleinsatz den Mitgliedstaaten überlassen, jedoch eine Empfehlung dazu festgeschrieben.

66) In den Jahren 2007 und 2008

Derzeit ist die Kommission dabei, die für die Festlegung der Benchmarks erforderlichen Daten zu erheben. Sie sollten in der ersten Jahreshälfte 2010 feststehen.

Carbon Leakage – Wer ist betroffen?

Welche Sektoren in den Genuss von Gratiszuteilungen kommen, welche also vom „Carbon Leakage“ betroffen sind, wird von der EU-Kommission festgelegt⁶⁷. Dabei wendet sie Kriterien an, die in der Richtlinie festgelegt sind: Ein Sektor oder Sub-Sektor gilt als exponiert, wenn

- die Zusatzkosten für den Emissionshandel (unter der Annahme, dass die Zertifikate alle ersteigert werden müssen) zu einer Erhöhung der Produktionskosten um mindestens 5% des Bruttoproduktionswertes führen und der Anteil des Wertes der Exporte plus der Importe am gesamten EU-Marktvolumen in diesem Sektor über 10% liegt oder
- die Zusatzkosten für den Emissionshandel zu einer Erhöhung der Produktionskosten um mindestens 30% des Bruttoproduktionswertes führen oder der Anteil des Wertes der Exporte plus der Importe am gesamten EU-Marktvolumen in diesem Sektor über 30% liegt.

Die Sektoren bzw Sub-Sektoren wurden dabei auf der Ebene 4 der NACE-Klassifikation festgelegt. Zusätzlich wurde für einzelne Produkte eine CL-Gefährdung der Produktionsanlage festgestellt, wenn die NACE-4-Klassifikation zu grob war⁶⁸.

Bei den Zusatzkosten werden sowohl die direkten als auch die indirekten Kosten berücksichtigt. Indirekte Kostensteigerungen ergeben sich insbesondere durch den Anstieg des Strompreises, da angenommen wird, dass die Elektrizitätsunternehmen ihre Kosten für die Zertifikate zu 70 bis 100 Prozent an die Kunden weitergeben können.

Angemerkt sei weiters, dass die Kommission die Carbon-Leakage-Frage bei der Verhandlung der Richtlinie stets als Ja-Nein-Frage angesehen hat und eine teilweise Gratiszuteilung von Zertifikaten in Abhängigkeit vom Grad der CL-Exponiertheit nicht diskutiert hat. Dies hat sicherlich auch dazu beigetragen, dass die CL-Kriterien so weit gefasst sind, dass der größte Teil der europäischen Industrie darunter fällt.

Verschiedene Untersuchungen⁶⁹ bezüglich der oben genannten Kriterien kommen zwar nicht zu gleichen Zahlenwerten, jedoch ist die Rangfolge der Sektoren ähnlich: Die höchsten relativen Kosten durch eine vollständige Ersteigerung der Zertifikate hätten die Zementherstellung und die Kalkbrennereien. Dies liegt an den hohen Emissionen bei gleichzeitig geringem Marktwert pro Tonne Produkt.

Müssten die Zementanlagen alle Zertifikate zu einem angenommenen Preis von 40 Euro pro Tonne kaufen, würde dies ihre Kosten in der Größenordnung von 60% des Bruttoproduktionswertes erhöhen, bei den Kalkbrennereien noch mehr.

Damit wird deutlich, dass die Gratiszuteilung das Problem nur teilweise löst, da im Fall der Produktionsausweitung eines Zementunternehmens die Zertifikate für die Produktmenge, die die Basisperiode übersteigt, in vollem Umfang zugekauft werden müssen.

67) Entscheidung 2010/2/EU der Kommission vom 24. Dezember 2009 zur Festlegung eines Verzeichnisses der Sektoren und Teilsektoren, von denen angenommen wird, dass sie einem erheblichen Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ausgesetzt sind. ABl L 1 vom 05.01.2010, S 10

68) So gilt zB die Herstellung von Tomatenkonzentrat als CL-gefährdet, nicht aber andere Arten der Gemüseverarbeitung.

69) Dargestellt in Matthes: „Impacts of the EU ETS on the industrial competitiveness in Germany“, 2008

Wirtschaftlich bedeutender – im Sinne ihres Anteils am BIP – sind die nächsten beiden Sektoren, die Herstellung von Eisen und Stahl sowie die Erdölraffination, beide freilich schon mit deutlich niedrigeren Kosten für den hypothetischen Ankauf der Zertifikate (etwa 18% für die Roheisenproduktion, etwa 12% bei Raffinerien).

Hohe Anteile an indirekten Kosten zeigen die nächsten Sektoren, die Papierindustrie, die Produktion von organischen Grundchemikalien und besonders die Aluminiumherstellung. Bei letzterer sind die Zusatzkosten zum überwiegenden Teil die Mehrkosten für die bei der Elektrolyse erforderliche Elektrizität.

Hinsichtlich der Handelsintensität (gegenüber dem EU-Ausland) sind Kalk und Zement kaum exportiert (die Summe der Einfuhren und der Ausfuhren beträgt etwa 2% des Volumens des Gemeinschaftsmarktes), was angesichts der relativ geringen Transportradien dieser Güter nicht verwundert. Bei der Eisen- und Stahlproduktion liegt die Handelsintensität mit etwa 15% im mittleren Bereich; mit über 30% ist sie bei bestimmten anorganischen Chemikalien sehr hoch.

Eine Studie, die die Situation in Großbritannien untersucht hat, kommt bei den Handelsintensitäten zu höheren Werten, die Reihung der Unternehmen ist jedoch ähnlich.

Schlussfolgerung

Der Schutz vor „Carbon Leakage“, also vor der Abwanderung von Unternehmen in Folge hoher Kosten auf Grund des EU-Emissionshandels ab 2013 wurde von den betroffenen Sektoren erfolgreich dafür genutzt, der Internalisierung der Kosten der Emissionsreduktion von Treibhausgasen auszuweichen.

Den staatlichen Budgets entgehen damit Einnahmen – im Fall Österreichs grob 400 bis 800 Millionen Euro pro Jahr.

Die Gratiszuteilung von Zertifikaten an die betroffenen Unternehmen kann effektiv als eine Subvention gesehen werden, die insgesamt in der oben genannten Größenordnung liegt.

Diese Subvention ist von der Entwicklung der Emissionen unabhängig, insbesondere unabhängig von einer Steigerung der Produktionsvolumina. Mit der Einführung von Benchmarks wird diese Subvention in einem gewissen Grad moduliert, um schon früher erfolgte Maßnahmen mit emissionsmindernder Wirkung zu belohnen.

2.1.8. Überblick über einige Weiterentwicklungen zum EU-Rechtsrahmen im geistigen Eigentum während des Jahres 2009

Sonja Auer-Parzer

Die Ausgestaltung des Schutzes im Urheberrecht und Immaterialgüterrecht (zB Patentrecht, Marken- und Musterrecht) folgt in Form von zeitlich befristeten Ausschließungsrechten. So erhalten Rechteinhaber ein exklusives Nutzungsrecht, das ihnen auch einen Mehrerlös zulasten der KonsumentInnen einräumt. Damit soll ein Anreiz gesetzt werden, im Interesse der Allgemeinheit Werke zu schaffen. Investitionen sollen sich lohnen und amortisieren. Ist der Schutz jedoch zu stark ausgestaltet, so kann er weitere Innovationen und Kreativität verhindern. Es gilt daher ganz allgemein, in den Regelungen auf einen Ausgleich zwischen den berechtigten Interessen der RechteinhaberInnen (zB Schutz der Werke durch umfassende Rechte und Abgeltung) einerseits und den berechtigten Interessen der Allgemeinheit (zB Zugang zu Wissen, Information und kulturellen Werke, aber auch Berücksichtigung von Grundrechten, Schutz der persönlichen Daten und der Privatsphäre) andererseits zu achten.

Im Folgenden soll auf einige gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen zur Entwicklung des Schutzes im geistigen Eigentum im letzten Jahr eingegangen werden.⁷⁰ Es lässt sich feststellen, dass die Tendenz, Vorschriften und Maßnahmen, die eine weitere Stärkung der Rechte der Rechteinhaber vorsehen, zu setzen, weiterhin zunimmt.

Zwar ließ die Kommission mit der Veröffentlichung ihres Grünbuches „Copyright in the Knowledge Economy“ im Jahre 2008⁷¹ Hoffnung aufkommen, dass in das strenge, vor allem auf die Interessen der Verwertungsindustrie gerichtete Urheberrecht Bewegung in Richtung eines Ausgleiches zugunsten der Interessen der Allgemeinheit kommen könne. Dies wenigstens im Bereich von Wissenschaft und Bildung. Mit dem Grünbuch wollte die Kommission eine Diskussion zur Frage, wie Informationen, die für Wissenschaft, Forschung und Unterricht von Bedeutung sind, am besten im digitalen Umfeld weitergegeben werden können, in die Wege leiten.

Dabei richtete die Kommission ihr Augenmerk auf die Ausnahmeregelungen in der EU-Info-Richtlinie⁷². Sie stellte auch die Frage, ob der mit der Richtlinie geschaffene Ausnahmekatalog von Werknutzungsrechten zugunsten der Allgemeinheit noch dem sich rasch wandelnden Umfeld gerecht werde. Bei Bibliotheken bzw Archiven stellte die Kommission beispielsweise fest, dass das Bedürfnis wachse, Bestände nicht nur zu erhalten, sondern auch online für die Leser (außerhalb der Bibliothek) verfügbar zu machen. Fragen wie die Öffnung der geschlossenen Liste der Ausnahmeregelungen für Werknutzungsrechte, neue Formen der Dokumentenlieferung, eine Ausdehnung der Bereitstellung elektronischen Bestandes, eine Diskussion über ein flexibles Ausnahmesystem für Werknutzungen iS des „Fair use-Prinzips“, Bibliotheken- und Bildungsprivilegien standen durch das Grünbuch zur Diskussion.

70) Informationsstand Jänner 2010.

71) Grünbuch Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft, KOM(2008) 466/3; Stellungnahme der BAK vgl Wettbewerbsbericht der AK 2009, Seite 81.

72) Das Grünbuch bezieht sich im Wesentlichen auf die Vorschriften der sog. Info-Richtlinie: Richtlinie 2001/29/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechtes und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft. Diese Richtlinie garantiert den Rechteinhabern exklusive Verwertungsrechte im digitalen Bereich und schützt zusätzlich den Einsatz von technischen Maßnahmen (Kopiersperren). Schranken/Ausnahmeregelungen (Werknutzungen wie zB Privatkopie, Kopie für Unterrichtszwecke) im Interesse der Allgemeinheit – meist gegen eine angemessene Vergütung („fairer Ausgleich“) – werden in Einzelfällen und abschließend in dieser Richtlinie vorgesehen. Der im Urheberrecht anzustrebende Ausgleich zwischen den betroffenen Interessensgruppen wird jedoch nicht erreicht – dies zulasten der Interessen der Allgemeinheit. Der umfassende Schutz von Kopiersperren und eine unpraktikable Regelung, die auf das Spannungsverhältnis zwischen Kopierschutzmaßnahmen und freien Werknutzungsrechten eingeht, bewirken eine Bevorzugung der Exklusivrechte der Rechteinhaber. Ebenso können gesetzlich garantierte Werknutzungsrechte im Online-Bereich durch vertragliche Vereinbarungen abgedungen werden.

Das Ergebnis der Konsultation, die im Zusammenhang mit diesem Grünbuch vorgenommen wurde und sich vorwiegend an Verlage, Bibliotheken, Schulen, Museen, Archive, ForscherInnen und Menschen mit besonderen Bedürfnissen richtete, fasste die Kommission in ihrer Mitteilung über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009⁷³ zusammen. Ebenso sind aus dieser Mitteilung jene Maßnahmen, die die Kommission zur besseren Verbreitung von Information und Wissen im Binnenmarkt in nächster Zeit anstrebt, zu entnehmen. Dabei fallen jedoch das Resümee, das die Kommission aus der Konsultation zieht und die weiteren dazu geplanten Schritte durch die Kommission sehr vorsichtig aus:

Die Kommission kündigt an, folgende Punkte weiterzuverfolgen: die digitale Bewahrung und Verbreitung von Werken, das Problem der sogenannten „verwaisten Werke“ und den Zugang zu Werken für Menschen mit Behinderungen.

Während sich im Konsultationsverfahren Bibliotheken, Archive und Universitäten für ein weniger einschränkendes Urheberrechtssystem aussprachen⁷⁴, beharrten Verwertungsgesellschaften, Verlage und RechteinhaberInnen auf das bestehende System (zB Lizenzvereinbarungen).

Als Anliegen der Bibliotheken und Archive wurde im Konsultationsverfahren vor allem eine Ergänzung der Ausnahmeregelungen im Hinblick auf die Digitalisierung der Bibliotheksbestände im öffentlichen Interesse für notwendig erachtet (erhebliche Transaktionskosten für Rechtklärung und Rechteerwerb durch Lizenzierung). Ebenso wurde von Seiten der Bibliotheken auf das Bedürfnis, Kopien für die BenutzerInnen in zeitgemäßer Form elektronisch bereit zu stellen, verwiesen. Dies sollte durch ergänzende Ausnahmeregelungen in der EU-Info-Richtlinie berücksichtigt werden. Im Gegensatz dazu sahen jedoch Verlage und Verwertungsgesellschaften keinerlei Rechtfertigung für eine Ausweitung der entsprechenden Ausnahmeregelungen.

Was nunmehr die weitere Vorgehensweise der Kommission dazu betrifft, so stellt diese fest, „dass für ein nachhaltiges, auf die Vielzahl von Bibliotheksinitiativen anwendbares System der vorherigen Genehmigung ein einfaches und kostenwirksames System für die Klärung der Digitalisierungs- und Online-Verbreitungsrechte benötigt werde“. So sollen vorerst nur die rechtlichen Auswirkungen der Massendigitalisierung geklärt werden und mögliche Lösungen für die hohen Transaktionskosten bei der Rechtklärung gefunden werden (zB Sammellizenzsystem). Die Ergänzung der Ausnahmeregelungen jedoch zieht die Kommission vorerst nicht unmittelbar in Betracht.⁷⁵

In der Frage der „verwaisten Werke“⁷⁶ greift die Kommission die Forderung der Verlage, dafür zu sorgen, dass eine gründliche Suche nach Treu und Glauben in den bestehenden Datenbanken durchgeführt werde, auf. Die Kommission betonte als übergeordnetes Ziel die Aufstellung von Normen für den Umfang einer „gründlichen Suche“ und kündigte eine Folgenabschätzung an. In dieser Folgenabschätzung sollten mögliche Konzepte für die erleichterte Digitalisierung und Verbreitung verwaister Werke untersucht werden.

Im Grünbuch sah die Kommission für den Bereich von Unterricht und Forschung Prüfungsbedarf hinsichtlich einer möglichen Änderung der bestehenden Ausnahmeregelung für die nicht kommerzi-

73) KOM (2009) 532 endgültig.

74) Vgl Mitteilung der Kommission über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009, KOM (2009) 532, Seite 4.

75) Vgl Mitteilung über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009 KOM 2009 532, Seite 6,7.

76) Verwaiste Werke sind solche, die unter Urheberrechtsschutz stehen, aber nicht verwertet werden können, weil Angaben zu den RechteinhaberInnen, die die Lizenzen bereitstellen können, fehlen. Dies führt laut Kommission dazu, dass Millionen von Werken nicht verwendet werden dürfen, aber auch, dass ein großer Teil von Werken nicht in Digitalisierungsprojekte und zur Bewahrung des Kulturerbes einbezogen werden dürfen. Die Kommission warf im Grünbuch die Frage auf, inwieweit auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen erforderlich seien. In diesem Punkt wiesen Bibliotheken, Universitäten, Archive, einige kommerzielle NutzerInnen und Mitgliedstaaten auf die Notwendigkeit einer verbindlichen Lösung hin. Die bestehenden, aber nicht verbindlichen Initiativen dazu seien nicht ausreichend (Mitteilung über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009, KOM (2009) 532, Seite 6,7).

elle Nutzung von Werken zur Veranschaulichung im Unterricht und zu Forschungszwecken. In ihrer Mitteilung wies die Kommission darauf hin, dass Universitäten und Bibliotheken verbindliche Ausnahmen für Lehr- und Forschungszwecke forderten und das bestehende aufwandreiche System der Lizenzierungen kritisierten. So sei das Nachforschen, welche Rechte in Bezug auf Zugang, Drucken, Speichern und Kopieren gewährt werden, ein umständliches Verfahren⁷⁷. Ebenso seien grenzüberschreitende Lizenzierungen innerhalb der EU schwierig. Als weitere Schritte zur Verbesserung des Wissensflusses in Lehre und Forschung sieht die Kommission die Notwendigkeit den Lizenzierungsaufwand für das Einholen von Nutzungsrechten einer Universität zu verringern. Als unmittelbaren Schritt in diesem Zusammenhang möchte die Kommission bei den Universitäten Beispiele für Best-Practice-Methoden einholen. In Bezug auf weitere Maßnahmen zur Förderung des Fernunterrichtes werde die Kommission allerdings nur weitere Beobachtungen vornehmen und daraufhin erforderlichenfalls zusätzliche Begleitmaßnahmen erwägen.⁷⁸

Was die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen betrifft (es werden beispielsweise nur 5% der in Europa veröffentlichten Bücher jedes Jahr in zugängliche Formate wie zB Hörbücher, Brailleschrift oder Großdruck konvertiert) setzte sich die Kommission als unmittelbares Ziel, die Verleger zu ermuntern, mehr Werke in zugänglichen Formaten zur Verfügung zu stellen. Das Konvertieren rechtmäßig erworbener Werke solle nicht durch Kopiersperren verhindert werden, stellte die Kommission fest. Lizenzverträge sollten Ausnahmeregelungen für Seh- bzw Lesebehinderte anerkennen. Die Kommission stellt zur Erreichung dieser Anforderung die Einrichtung eines Forums in Aussicht. In diesem sollen die konkreten Probleme diskutiert werden. Die Ergebnisse sollen der Kommission dann Aufschluss geben, ob weitere Initiativen gerechtfertigt seien.⁷⁹

Die Presseaussendung⁸⁰, die die Kommission im Zusammenhang mit der Annahme ihrer Mitteilung herausgab, nimmt auch Bezug auf die Diskussion zu „Google Books“ in den Vereinigten Staaten. So sei es dringendes Anliegen der Kommission, dass die Menschen in Europa Zugang zu ihrem eigenen kulturellen Erbe hätten und europäische Autoren fair vergütet würden. Bei der Digitalisierung von Büchern dürfe nicht den USA die Führungsrolle überlassen werden. Die Kommission verwies dazu auf die Problematik, dass durch die Google-Digitalisierung und die dazu im Zusammenhang stehende Vergleichsvereinbarung aus dem Rechtsstreit hinsichtlich möglicher Urheberrechtsverletzungen die digitalisierten, europäischen Werke nur in US-Bibliotheken zur Verfügung stehen würden, nicht jedoch für VerbraucherInnen und ForscherInnen in Europa. Es sei daher von wesentlicher Bedeutung, die Digitalisierung in Europa voranzutreiben⁸¹.

Mit ihrem Vorschlag KOM (2008) 464⁸² beabsichtigte die Kommission die Schutzdauer von Tonträgeraufnahmen und Tonträgern zugunsten der Tonträgerhersteller und der am Musikstück beteiligten ausübenden KünstlerInnen von derzeit 50 Jahren auf insgesamt 95 Jahre zu verlängern. Zwar sah im Jahre 2004 die Kommission noch keine Notwendigkeit, diesbezüglich aktiv zu werden⁸³. Auch eine Studie, die die Kommission dazu in Auftrag gab, stellte fest, dass die Schutzdauer zugunsten der Musikindustrie nicht zu verlängern sei. Eine Verlängerung der Schutzfrist zugunsten der ausübenden KünstlerInnen käme nach den Feststellungen der Studie nur dann in Frage, wenn zusätzliche gesetzliche Maßnahmen zugunsten der ausübenden KünstlerInnen vorgenommen werden. Diese Maßnahmen beziehen sich auf die Tatsache, dass ausübende KünstlerInnen üblicherweise

77) Mitteilung über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009, KOM (2009) 532, Seite 8.

78) Mitteilung über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009, KOM (2009) 532, Seite 7,8,9.

79) Mitteilung über Urheberrechte in der wissensbestimmten Wirtschaft vom 19.10.2009, KOM (2009) 532, Seite 9,10.

80) <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1544&format=HTML&aged=0&language=de>

81) Vgl auch <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/376&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=fr>

82) Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Schutzdauer des Urheberrechts und bestimmter verwandter Schutzrechte KOM (2008) 464 endg.

83) Vgl Commission Staff Working Paper on the Review of the EC legal framework in the field of copyright and related rights, SEC (2004) 995, 12f.

ihre eigenen Rechte an die Musikindustrie übertragen müssen.⁸⁴

Von Seiten der Musikindustrie wurde jedoch eine Verlängerung der Schutzfrist auf 95 Jahre gefordert.

Der betreffende Vorschlag zur Fristverlängerung⁸⁵, den die Kommission daraufhin im Jahre 2008 vorlegte, wurde sehr kontrovers diskutiert und stieß auch in Lehre und Wissenschaft auf Kritik.⁸⁶

Im weiteren Gesetzwerdungsprozess zu diesem Regelungsvorschlag hatte am 23. April 2009 das Europäische Parlament in erster Lesung zu entscheiden. Der Kommissionsvorschlag wurde vom Parlament mit 178 von 377 (37 Stimmenthaltungen) mit ua folgenden Änderungen angenommen⁸⁷:

- Das Parlament sprach sich ebenfalls für eine Verlängerung der Schutzdauer aus. Es legte die Schutzfrist anstatt von 95 Jahren mit insgesamt 70 Jahren fest.
- Das Europäische Parlament forderte die EU-Kommission auf, eine Folgenabschätzung vorzunehmen, inwieweit eine Verlängerung der Schutzfristen nicht nur für die Musikbranche, sondern auch im audiovisuellen Sektor von Nöten sei.
- Zusätzlich beschloss das Parlament einige Änderungen hinsichtlich jener begleitenden Maßnahmen, die darauf abzielen sollen, die Interessen der einzelnen KünstlerInnen gegenüber der Musikindustrie zu stärken.⁸⁸

So sieht der Kommissionsentwurf vor, dass ausübende Künstlerinnen, den ihren aus dem Schutzrecht abzuleitenden Vergütungsanspruch in Verträgen mit der Tonträgerindustrie übertragen haben, einen unverzichtbaren, jährlichen Vergütungsanspruch gegenüber der Tonträgerindustrie haben sollen. Dies allerdings erst für jedes Jahr unmittelbar nach dem 50. Jahr nach der Veröffentlichung (Ablauf der derzeitigen Schutzfrist). Die Vergütung solle 20% der Einnahmen betragen, die die Plattenfirma im vorangegangenen Jahr aus der Vervielfältigung, dem Vertrieb und der Zugänglichmachung von Tonträgern erzielte (Fonds). Das europäische Parlament strich dabei jedoch jene Regelung der Kommission, dass Mitgliedsstaaten für Plattenfirmen, deren Gesamteinnahmen zwei Millionen Euro im Jahr nicht übersteigen, von der Vergütungspflicht befreien können. Die Ausnahmeregelung könne dazu führen, dass größere Plattenfirmen Lizenzverträge mit kleineren abschließen, um die Zahlungsverpflichtung zu umgehen.⁸⁹ Des Weiteren legte das Parlament in Bezug auf den Vergütungsanspruch eine Wahrnehmung durch die Verwertungsgesellschaften fest. Zur Berechnung des Vergütungsanspruches erfolgte vom Parlament insofern eine Klarstellung, dass die Einnahmen ohne Abzug der Verwaltungskosten bei der Berechnung zu berücksichtigen seien. Ebenso dürften mit den KünstlerInnen in Verträgen vereinbarte Abzüge diesen Vergütungsanspruch nicht reduzieren.⁹⁰

Eine weitere Begleitmaßnahme, die nach Auffassung des Parlaments im Interesse der einzelnen KünstlerInnen liegen sollte, ist die Feststellung des Parlaments, dass Übertragungs- und Abtretungsverträge der KünstlerInnen an die Tonträgerindustrie nach Ablauf von 50 Jahren (nach Veröf-

84) Hugenholtz B., Van Eechoud M., Van Gompel S., Guibault L., Helberger N., Rossini M., Steijger L., Dufft N., Bohn P., Institute of Information Law (University of Amsterdam), The Recasting of Copyright Related Rights for the Knowledge Economy, November 2006, Executive Summary, V.

85) Inhalt und kritische Anmerkungen zum Kommissionsvorschlag aus Sicht der AK siehe Wettbewerbsbericht 2009, Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission im Urheberrecht, Seite 83ff.

86) ZB Stellungnahme des Max Plank Instituts für Geistiges Eigentum, Wettbewerbs- und Steuerrecht, abrufbar unter <http://www.ip.mpg.de/shared/data/pdf/stellungnahme-bmj-2008-09-10-def.pdf>.

87) European Parliament legislative Resolution of 23 April 2009 on the proposal for a directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2006/116/EC of the European Parliament and of the Council on the term of protection of copyright and related rights (COM (2008)0464-C6-0281/2008-2008/0157(COD)).

88) Nach dem Kommissionsvorschlag sollen jedoch auch jene allgemein üblichen „Buy-out Verträge“, in denen KünstlerInnen an die Tonträgerindustrie ihre Vergütungsansprüche abzutreten haben, auch während der Verlängerung der Schutzfrist zulasten der einzelnen KünstlerInnen und zugunsten der Musikindustrie weitergelten.

89) Änderungsantrag Nr 66, Artikel 1a Absatz 2; vgl aber dazu Erwägungsgrund 17a im Änderungsantrag Nr 13, nach welchem jedoch die Mitgliedstaaten Ausnahmeregelungen zugunsten kleinerer Unternehmen vorsehen können.

90) Vgl Abänderungsantrag 62, Art 3 Absatz 2e.

fentlichung des Tonträgers) einer Abänderungsmöglichkeit unterliegen sollen. Ob und wie dies konkret vollzogen werden kann, obliegt allerdings den Mitgliedstaaten zu regeln.⁹¹

Weiterhin im Regelungsentwurf enthalten ist eine „Use-it-or-lose-it“-Klausel: Unterlässt es der Tonträgerhersteller nach Ablauf von 50 Jahren nach erster Veröffentlichung Werke in ausreichender Menge zum Verkauf anzubieten oder öffentlich zugänglich zu machen, kann der/die ausübende KünstlerIn den Vertrag, in dem die Rechte an den Tonträgerhersteller übertragen/abgetreten wurden, kündigen. Wie jedoch bei der Problematik vorzugehen ist, wenn mehrere Berechtigte involviert sind, darauf nimmt der Vorschlag nicht konkret Bezug. Dies soll wiederum durch nationales Recht geregelt werden.⁹² Die weitere Zukunft des Richtlinienvorschlages wird nun davon abhängen, inwieweit die Änderungen des Europäischen Parlaments durch die Mitgliedstaaten im Rat eine qualifizierte Mehrheit finden werden.

Auf globaler Ebene verhandelt die EU bereits seit dem Jahr 2007 mit den USA und anderen Industrieländern⁹³ über das sogenannte ACTA-Übereinkommen (Anti-Counterfeiting Trade Agreement).⁹⁴ Diese Verhandlungen haben sich gerade im letzten Jahr intensiviert.⁹⁵

Die Europäische Kommission beabsichtigt, ein internationales Rechtsabkommen zu schaffen, das die Umsetzung und die Durchsetzung des Schutzes im Recht zum geistigen Eigentum verbessert. Als Anlass für dieses Abkommen werden die angeblich mangelhafte Umsetzung der Regelungen aus dem TRIPS-Abkommen der WTO⁹⁶ und die Zunahme der Verletzung geistiger Eigentumsrechte gesehen.

Folgende Punkte werden von der Kommission als Gegenstand des Abkommens genannt:

- internationale Kooperation
- Entwicklung von gemeinsamen Rechtsdurchsetzungspraktiken
- Schaffung eines gemeinsamen Rechtsrahmens mit zivil- und strafrechtlichen Durchsetzungsregeln sowie Regelungen zum Internet.

Aus Sicht der AK wird nicht angezweifelt, dass in bestimmten Staaten die Einhaltung geistiger Eigentumsrechte mangelhaft ist. Im ACTA-Übereinkommen sind Verhandlungspartner der EU jedoch im Wesentlichen Industrieländer⁹⁷. Jene Länder (zB China), in denen es große Rechtsdurchsetzungsprobleme gibt, sind derzeit nicht Vertragsparteien des Abkommens. Ebenso ist überhaupt fraglich, inwieweit diese Länder dem Abkommen in Zukunft beitreten werden.

Zusätzlich werden seit einigen Jahren auch in bilateralen Freihandelsabkommen Regelungen zum geistigen Eigentum aufgenommen.⁹⁸

Die AK steht sowohl den Verhandlungen zu ACTA als auch der Einbeziehung von Regelungen zum geistigen Eigentum in die Freihandelsabkommen sehr skeptisch bis ablehnend gegenüber. Dies aus folgenden Überlegungen:

- Vorschriften zum geistigen Eigentum sprechen die Interessen unterschiedlichster Stakeholder an. Hinsichtlich der Verhandlungen fehlt jedoch die dafür nötige Information und Trans-

91) Vgl Abänderungsantrag 71, Artikel 10a Absatz 6a.

92) Vgl Änderungsantrag 58, Artikel 3 Absatz 2a.

93) Australien, Kanada, Japan, Korea, Mexiko, Marokko, Neuseeland, Singapur und die Schweiz

94) Die folgenden Ausführungen berücksichtigen den Informationsstand der AK bis Jänner 2010.

95) Vgl http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142039.pdf.

96) Dieser internationale Rechtsrahmen besteht schon seit 1995 und enthält Mindestregelungsstandards für geistige Eigentumsrechte.

97) Verhandlungspartner: Australien, Kanada, Japan, Korea, Mexiko, Marokko, Neuseeland, Singapur, die Schweiz.

98) Vgl zB Abkommen South Korea; <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/korea/>

parenz für die betroffene Zivilgesellschaft und entsprechende Stakeholder-Gruppen. So besteht zu den konkreten Regelungstexten kein allgemeiner Zugang.⁹⁹ Betroffene Interessensgruppen haben nicht die Möglichkeit, auf mögliche negative Auswirkungen von geplanten Formulierungen hinzuweisen. Damit bleiben wesentliche Interessen unvertreten.¹⁰⁰

- Die Abkommen¹⁰¹ sehen vor, dass sich die Vertragspartner zur Vorschreibung konkreter zivilrechtlicher Maßnahmen (Verfahren, Rechtsbehelfe und andere Maßnahmen wie zB Maßnahmen zur Beweissicherung, Auskunftrechte, Beseitigungsansprüche) zum Schutz der Rechte verpflichten. Die geplanten Maßnahmen sollen eine effektive Rechtsdurchsetzung ermöglichen. So bestehen zwar zu zivilrechtlichen Durchsetzungsmaßnahmen harmonisierte Regelungen in Form der EU-Richtlinie 2004/48 EG (Rechtsdurchsetzungsrichtlinie). Die Regelungen dieser Richtlinie sind hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit der festgelegten Maßnahmen (zB Verbraucher- und Datenschutzanliegen) nicht unumstritten. Artikel 18 der betreffenden Richtlinie schreibt daher auch eine Evaluierung der derzeitigen Vorschriften durch die Gemeinschaft hinsichtlich negativer Auswirkungen vor. Mit der Übernahme der Vorschriften in das Abkommen verliert diese Evaluierungsbestimmung der Richtlinie jedoch ihren Sinn. Gleichzeitig bindet sich die Gemeinschaft mit dem Abschluss eines internationalen Übereinkommens vorab an die derzeit vorliegenden Richtlinienbestimmungen und verschiebt den Meinungsbildungsprozess auf die Ebene eines internationalen Übereinkommens.
- Die Abkommen sollen auch strafrechtliche Bestimmungen bei Schutzrechtsverletzungen enthalten. Eine gemeinschaftsweite Regelung für strafrechtliche Konsequenzen bei Schutzrechtsverletzungen gibt es nicht. Ein diesbezüglicher von der Kommission im Jahr 2006 vorgelegter Richtlinienentwurf¹⁰² stieß auf großen Widerstand (unpräzise Ausdrücke; Frage, welche Schutzrechte von strafrechtlichen Sanktionen erfasst werden sollen; Gefahr, dass Kauf- und Nutzerverhalten kriminalisiert wird). Durch internationale/bilaterale Abkommen als Top-Down-Regelungen besteht nun die Gefahr, dass in diesen Abkommen Vorgaben für eine gemeinschaftsweite Regelung in diesem Bereich geschaffen werden, obwohl entsprechende Regelungen erst innerhalb der Gemeinschaft – auch unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments – abzuklären wären.
- Handlungen von privaten NutzerInnen sollten von dem ACTA-Übereinkommen/bilateralen Abkommen ausgenommen sein. So spricht die Kommission zwar davon, dass es im ACTA darum gehe, Verletzungen in großem Ausmaß, kriminelles Handeln zu bekämpfen.¹⁰³ Es ist jedoch zu befürchten, dass die Regelungen so formuliert werden, dass im Interpretationswege eine Einbeziehung von privaten Nutzerhandlungen nicht auszuschließen ist.¹⁰⁴

Zum Schutz des geistigen Eigentums und der Rechteinhaber sieht die Kommission zusätzlich Bedarf, über legislative Maßnahmen hinaus zum Schutze tätig zu werden. Nichtlegislative Maßnahmen sollen den Rechtsrahmen zum Schutze des geistigen Eigentums ergänzen. Näheren Aufschluss zu

99) Stand Jänner 2010.

100) Das Fact Sheet, das von der Kommission in Bezug auf das ACTA-Übereinkommen aus Transparenzgründen zur Verfügung gestellt wird, ist nur eine sehr allgemein gehaltene Informationsquelle für die Öffentlichkeit.

101) Insbesondere das ACTA-Übereinkommen

102) Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums COM (2006)168 final.

103) Vgl Fact Sheet vom Jänner 2010, Stand vom 09.02.2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/january/tradoc_142039.pdf.

104) So zeigen die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Entstehungsgeschichte der EU-Rechtsdurchsetzungsrichtlinie beispielsweise, dass die Verwendung des Ausdruckes „on a commercial scale“ nicht ausreicht, um Konsumentenhandlungen vom Geltungsbereich auszunehmen, sondern dass die Tendenz besteht, den Ausdruck zulasten der privaten Nutzerinnen auszulegen.

den zukünftigen Plänen der Kommission in dieser Hinsicht sind ua auch aus ihrer Mitteilung zur besseren Durchsetzung der Rechte am geistigen Eigentum im Binnenmarkt¹⁰⁵ zu entnehmen. Darin werden folgende drei Schwerpunkte angekündigt:

1. Ausbau der EU-Beobachtungsstelle für Marken- und Produktpiraterie¹⁰⁶
2. Die Mitgliedsstaaten werden von der Kommission aufgefordert, nationale Koordinatoren zu benennen. Diese sollen im Rahmen der Verwaltungszusammenarbeit den Informationsaustausch und die gegenseitige Unterstützung noch effektiver machen.
3. Die Kommission forciert jedoch auch „freiwillige Vereinbarungen“ zwischen den betroffenen Akteuren. Durch Kooperationen zwischen den Beteiligten sollen zusätzliche Lösungen gefunden werden, um Rechtsverletzungen¹⁰⁷ besser zu bekämpfen.

RechteinhaberInnen sind naturgemäß an einem wirksamen System mit strengen Vorgaben interessiert. Zu strenge Vorschriften können jedoch ein Hindernis für Innovation und Kreativität darstellen.

Ein wesentlicher Punkt im Hinblick auf den anzustrebenden Interessensausgleich ist das Kriterium der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen.

Problematisch im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Rechte im geistigen Eigentum ist daher der Umstand, dass als Argumente für einen weiteren Ausbau der Rechte im geistigen Eigentum zugunsten der RechteinhaberInnen oft plakative Beispiele von illegalem gewerblichen Handeln im großen Ausmaß (Markenfälschungen, Medikamentenfälschung) und deren Schäden auf Unternehmen, KonsumentInnen und die Gesellschaft angeführt werden.

Es scheint einleuchtend, Maßnahmen, die diesem Handeln entgegenwirken, zu setzen. Handlungen von Privatpersonen, die ebenfalls Rechte des geistigen Eigentums berühren, laufen jedoch auch Gefahr, von den strengen Sanktionen erfasst zu werden. Es wäre notwendig im Maßnahmenkatalog eine im Sinne der Verhältnismäßigkeit gebotene Differenzierung zwischen willkürlichen, gewerblichen Rechtsverletzungen im großen Ausmaß (zB Markenfälschung) einerseits und Handlungen von Privatpersonen andererseits vorzunehmen.

105) Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 14.09.2009, IP/09/1313; KOM (2009) 467 endg.

106) http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/observatory/index_en.htm;

107) Die Kommission nennt als Anwendungsfall den Internethandel mit gefälschten Waren. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass in dieses Maßnahmenpaket auch die Forderung von Rechteinhaberseite, Internetprovider dazu anzuhalten, aktiv Schützenhilfe (Filtermaßnahmen, Abmahnungen, Netzsperrern) gegen Urheberrechtsverletzungen zu leisten, fällt.

2.2. Österreich

2.2.1. Die Dienstleistungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Österreich: Genese, Erfolge der ArbeitnehmerInnenvertretung und verbleibende Problemfelder

Lukas Oberndorfer

Einleitung

Mit dem Beschluss einer Regierungsvorlage zur Umsetzung der im europäischen Normgebungsprozess heftig umstrittenen Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL)¹⁰⁸ gab der Ministerrat Ende Juli 2009 den Startschuss für die letzte Etappe in der österreichischen Umsetzung der Richtlinie. Im Bündnis mit den Gewerkschaften und anderen sozialen Bewegungen konnte die Bundesarbeiterkammer (AK) schon auf europäischer Ebene den Beschluss gefährlicher Instrumente zur Schleifung sozialpolitischer Bestimmungen verhindern. Im letzten Jahr ging es darum, diesen Weg auf nationalstaatlicher Ebene fortzusetzen und den Gesetzgebungsprozess sowie das mit der DL-RL verbundene Normenscreening von Seiten der ArbeitnehmerInnenvertretung zu begleiten. 2010 steht nun das sogenannte Peer-Review-Verfahren an, in dem sich die Mitgliedstaaten wechselseitig evaluieren sollen.

Genese der Dienstleistungsrichtlinie auf europäischer Ebene und Positionen der Arbeiterkammer

Die AK hat sich einem grenzüberschreitenden Wettbewerb im Bereich kommerzieller Dienstleistungen nie verschlossen. Aus Sicht der ArbeitnehmerInnenvertretung war allerdings immer klar, dass ein gemeinsamer Markt für Dienstleistungen klare Regeln benötigt. Einen rechtlichen Rahmen, der Wettbewerbsverzerrungen vermeidet, indem er es verunmöglicht, dass UnternehmerInnen unterschiedliche Regulationsstandards – etwa im Gewerbe-, Arbeits- und Umweltrecht – zu ihrem Vorteil nützen können. Die Nachteile eines solchen Wettbewerbes der Rechtsordnungen hätten vor allem die ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen zu tragen. Denn ein dadurch ausgelöstes „race to the bottom“ stärkt auf nationalstaatlicher Ebene jene Kräfte, die einer Deregulierung (lies: einem Abbau von Schutzniveaus) das Wort reden. Zu welchen gesellschaftlichen Folgen ein in dieser Weise verzerrter Wettbewerb führen kann, wird angesichts der gegenwärtigen Finanzkrise sinnfällig, welche durch eine deregulierende Abwärtsspirale im Recht der Finanzmärkte und ihrer Aufsicht mit verursacht wurde.

Ein vergleichbarer Prozess hätte mit dem Beschluss des ursprünglichen Richtlinienvorschlages – dem sogenannten Bolkestein-Entwurf¹⁰⁹ – auch im Bereich der Dienstleistungen gedroht.¹¹⁰ Denn das darin vorgesehene Herkunftslandprinzip und das Prinzip der Herkunftslandkontrolle hätte zur Konsequenz gehabt, dass grenzüberschreitende AnbieterInnen von Dienstleistungen im Wesentlichen nur an die Standards des Landes ihrer Niederlassung gebunden gewesen und nur durch dessen Behörden kontrolliert worden wären. Auf Druck der ArbeitnehmerInnenvertretung wurden diese Prinzipien in der letztlich beschlossenen Fassung der Richtlinie gestrichen und einige sensible Bereiche vom Geltungsbereich der DL-RL ausgenommen. So ordnet die Richtlinie nunmehr nicht nur

108) RL 2006/123/EG.

109) KOM(2004) 2; Der Name des Entwurfes geht auf seinen Initiator, den damaligen Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein, zurück. Er war Berater und Mitglied der Mont Pèlerin Gesellschaft, einer der zentralen Think-Tanks des Neoliberalismus (siehe dazu Grikinger, Erklär mir die Welt – Neoliberale Bewusstseinsarbeit am Beispiel des Wiener Hayek Instituts, ÖZP 2007, 20).

110) Siehe hierfür die eingehenden Beiträge von Beer, Gagawczuk, Herzele, Horak Wagner, Wedl und Zimmer in Arbeiterkammer Wien (Hrsg), Wettbewerbsbericht der AK 2005, Teil 1 (2005).

an, dass ihr die Entsenderichtlinie¹¹¹ und die Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen¹¹² explizit vorgehen (Art 3 Abs 1 DL-RL). Sondern sie nimmt auch generell ua Dienstleistungen von allgemeinem nicht-wirtschaftlichen Interesse, Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen und gewisse soziale Dienstleistungen, die vom Staat oder von ihm beauftragten Trägern erbracht werden, vom sachlichen Geltungsbereich der Richtlinie aus (Art 2 Abs 2 DL-RL).

Überblick: Inhalte der Dienstleistungsrichtlinie

Die Bestimmungen der DL-RL stellen nunmehr weitgehend eine Kodifizierung der Rechtsprechung des EuGH im Bereich der Marktfreiheiten dar. Im Abschnitt zur Niederlassungsfreiheit werden einige Anforderungen generell für unzulässig erklärt (Art 14) – etwa diskriminierende Anforderungen, die direkt oder indirekt an die Staatsangehörigkeit anknüpfen. Sofern die Anforderungen nicht generell unzulässig sind, ist zu prüfen, ob die mit ihnen verbundenen Beschränkungen, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses¹¹³ gerechtfertigt und darüber hinaus verhältnismäßig sind. Eine ähnliche Systematik sehen die Bestimmungen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit vor (insb Art 16). Weiterhin kritikwürdig bleibt, dass die RL in diesem Zusammenhang – im Gegensatz zur Niederlassungsfreiheit und wider der bisherigen Judikatur des EuGH – nur folgende, abschließende Liste an Gründen zur Rechtfertigung von „Beschränkungen“ zulässt: öffentliche Ordnung, Sicherheit, Gesundheit und den Schutz der Umwelt (Art 19 Abs 1 lit b).

Schließlich verpflichtet die DL-RL die Mitgliedstaaten ihren gesamten Normenbestand darauf zu überprüfen, ob dieser mit den Bestimmungen der RL – insb den zuvor genannten – in Übereinstimmung steht. Dieser als Normenscreening bezeichnete Prozess war mit einem entsprechenden Bericht an die Europäische Kommission (EK) bis Ende 2009 abzuschließen (Art 39). In dem Bericht mussten die zuständigen Behörden angeben, welche Normen eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstellen. Sofern eine Beschränkung festgestellt wird, besteht die Verpflichtung diese aufzuheben, oder darzulegen, auf welcher Grundlage die entsprechende Norm als gerechtfertigt (zB aus Gründen der öffentlichen Ordnung) anzusehen ist. An diese Phase der Umsetzung schließt das sog Peer-Review-Verfahren an, in welchem die Mitgliedstaaten im ersten Halbjahr 2010 wechselseitig ihre Berichte evaluieren werden. Auf dieser Grundlage hat die EK bis Ende 2010 einen zusammenfassenden Bericht zu erstellen (Art 39 Abs 4).

Neben diesen inhaltlichen Anforderungen und prozeduralen Bestimmungen zur Kontrolle der Umsetzung sieht die Richtlinie auch einige horizontale Maßnahmen vor, die den Dienstleistungshandel fördern sollen: So sind ua in jedem Mitgliedstaat einheitliche Ansprechpartner (EAP) einzurichten, über die alle Verfahren abgewickelt werden können, die für die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit erforderlich sind (Art 6). Darüber hinaus sind die EAP verpflichtet alle Informationen betreffend die Anforderungen zur Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistungstätigkeit zur Verfügung zu stellen. Auch die Genehmigungsverfahren müssen so ausgestaltet werden, dass sie Dienstleistungen nicht in unangemessener Weise erschweren oder verzögern (Art 13 Abs 2). Aus rechtlichen Schutzerwägungen problematisch ist die, in der DL-RL vorgesehene sog Genehmigungsfiktion. So sollen alle Anträge im Zusammenhang mit der Niederlassung oder Erbringung einer Dienstleistungstätigkeit als genehmigt gelten, sofern sie nicht binnen angemessener Frist beantwortet werden. Von dieser Regelung darf nur abgesehen werden, wenn dies durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses oder durch die berechtigten Interessen Dritter gerechtfertigt ist (Art 14 Abs 4).

111) RL 96/71/EG.

112) RL 2005/36/EG.

113) Der EuGH hat nachdem er die Marktfreiheiten radikalisierte, indem er sie von Diskriminierungs- zu Beschränkungsverboten weiterentwickelte (für eine Kritik siehe Buckel/Oberndorfer, Die lange Inkubationszeit des Wettbewerbs der Rechtsordnungen – Eine Genealogie der Rechtsfälle Viking/Laval/Rüffert/Luxemburg, in Fischer-Lescano/Rödl/Schmid (Hrsg), Europäische Gesellschaftsverfassung (2009) 237), die geschriebenen Rechtfertigungsgründe des AEUV nach und nach durch eine Palette an ungeschriebenen Rechtfertigungsgründen ergänzt. Siehe dazu etwa Thorsten Kingreen, Grundfreiheiten, in Armin von Bogdandy, Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge (2003) 631.

Die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie in Österreich

Der Ministerrat hat am 28.07.2009 ein überarbeitetes Gesetzespaket (ua das Dienstleistungsgesetz) zur Umsetzung der Dienstleistungs-Richtlinie (DL-RL) beschlossen.¹¹⁴ Am 2. Dezember wurde die Regierungsvorlage im Ausschuss für Wirtschaft und Industrie des Nationalrates behandelt und mit einigen Abänderungen und einer Ausschussfeststellung beschlossen. Das Plenum des Nationalrates wurde jedoch nicht mit der Beschlussfassung befasst, da die Verabschiedung des Dienstleistungsgesetzes (DLG) aufgrund einer Kompetenzdeckungsklausel – es kommt zu geringfügigen Eingriffen in die Kompetenz der Länder – einer Zweidrittelmehrheit bedarf. Eine entsprechende Mehrheit im Plenum des Nationalrates war aber nicht zu erwarten, da die Oppositionsparteien verlautbarten, dass sie vorerst alle Vorhaben blockieren, die einer Zweidrittelmehrheit bedürfen.

Eine Etappenstrategie

Bevor näher auf das Normenscreening und das Peer-Review-Verfahren eingegangen wird, lohnt sich ein Blick in die vorliegende Regierungsvorlage: Diese lässt nämlich erkennen, dass sich die Bundesregierung für eine Etappenstrategie entschieden hat. Denn das vorgelegte DLG enthält nur die allgemeinen und begleitenden Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie (horizontale Maßnahmen). So werden in diesem etwa Begriffsbestimmungen vorgenommen, der einheitliche Ansprechpartner ausgestaltet und Aufgaben sowie Zusammensetzung des Beirates zur Umsetzung und Evaluierung der Richtlinie festgelegt. Erst in einer zweiten Etappe, und anscheinend schrittweise und nicht in einem Sammelgesetz, soll dann die Aufhebung bzw. Novellierung jener Normen erfolgen, die mit der Dienstleistungsrichtlinie unvereinbar sind. Darüber hinaus bestimmen die Länder selbst, wann und welcher Form sie jene Landesnormen aufheben oder anpassen, die in ihrer derzeitigen Form mit der DL-RL unvereinbar sind. Im Folgenden soll auf ausgewählte Aspekte des DLG eingegangen werden, die aus ArbeitnehmerInnenperspektive von besonderer Relevanz sind.

Einzelne Aspekte des Dienstleistungsgesetzes

Ebenso aufgeschoben wurde die Frage, in welchen Verwaltungsangelegenheiten die umstrittene Genehmigungsfiktion zur Anwendung kommen soll. Damit bleibt weiter unklar, ob etwa im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfung oder anderer sensibler Verfahren eine Genehmigung nur aufgrund des Umstandes, dass die Behörden nicht innerhalb angemessener Frist einen Bescheid erlässt, als erteilt gilt. Dies ergibt sich aus dem § 13 des DLG, der festhält, dass „soweit die Verwaltungsvorschriften dies vorsehen“, die Genehmigung eines Antrages von Gesetz wegen als erteilt gilt (Abs 1), wenn der Bescheid nicht binnen einer Frist von drei Monaten erlassen wurde (Abs 2) – wobei der Behörde eine einmalige Fristerstreckung in komplexen Angelegenheiten eingeräumt wird. In jedem Bundesland ist dem DLG zur Folge ein einheitlicher Ansprechpartner (EAP) beim Amt der Landesregierung einzurichten (§ 6 DLG). Sofern Anträge bei einem EAP eintreffen, die in den Anwendungsbereich des DLG fallen – folglich Dienstleistungen betreffen, die von einem in einem EWR-Staat niedergelassenen Dienstleistungserbringer angeboten werden (§ 2 DLG) – gilt das Anbringen als ordentlich und fristwährend eingebracht. Alle anderen Anbringen sind durch den EAP, auf Gefahr des Einschreiters, an die zuständige Stelle weiterzuleiten (§ 6 Abs 5). Die EAP haben den Dienstleistungserbringern und -empfängern ua folgende Informationen zur Verfügung zu stellen (§ 7 Abs 1): Informationen über die Anforderungen für die Aufnahme und Ausübung einer Dienstleistung, die für im Bundesgebiet tätige Dienstleistungserbringer gelten (Z 1); Informationen über die zuständigen Behörden (Z 2) und Informationen über Rechtsschutzeinrichtungen (Z 4).

Mit dem DLG soll auch ein Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend

114) Regierungsvorlage 317 d.B. (XXIV. GP), Bundesgesetz, mit dem ein Bundesgesetz über die Erbringung von Dienstleistungen (Dienstleistungsgesetz – DLG) und ein Bundesgesetz über das internetgestützte Behördenkooperationssystem IMI (IMI-Gesetz) erlassen, das Preisauszeichnungsgesetz, das Konsumentenschutzgesetz, das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, das Verwaltungsstrafgesetz 1991 und das Verwaltungsvollstreckungsgesetz 1991 geändert und einige Bundesgesetze aufgehoben werden.

(BMWJF) eingerichtet werden (§ 25), der die Umsetzung der DL-RL im Bundesgebiet und in anderen EWR-Staaten erörtert sowie die Weiterentwicklung der Kompetenzen des einheitlichen Ansprechpartners berät (§ 26 DLG).

Drei Forderungen der Arbeiterkammer

Auch wenn in der Ende Juli 2009 beschlossenen Regierungsvorlage (RV) einzelne Kritikpunkte der AK-Stellungnahme zum ministeriellen Entwurf berücksichtigt wurden, blieben dennoch drei zentrale Forderungen offen:

1. Die Bedeutung einer aus ArbeitnehmerInnenperspektive problematischen Begriffsbestimmung wurde durch die RV weiter aufgewertet. Eine Formulierung die sich ursprünglich in den erläuternden Bemerkungen befand, war nun auch im Gesetzestext zu finden. Demnach sollten Anforderungen an Dienstleistungserbringer, die im Normenscreening auf ihre Vereinbarkeit mit DL-RL geprüft werden müssen, äußerst weit verstanden werden. So seien darunter auch die „kollektiven Regeln, die von Kammern oder sonstigen ähnlichen Einrichtungen“ (zB Gewerkschaften) „in Ausübung ihrer Rechtsautonomie erlassen wurden“, zu verstehen. Auf Grundlage dieser weiten Definition, hätte der Versuch unternommen werden können, den Bewegungsspielraum von Kammern und Gewerkschaften einzuschränken. Bemerkenswert ist, dass diese Begriffsdefinition weit über jene der RL hinausging. Diese spricht nämlich „nur“ von den kollektiven Regeln, die von den Berufsvereinigungen bzw -organisationen erlassen wurden und enthält darüber hinaus eine explizite Ausnahme der „durch die Sozialpartner ausgehandelten Tarifverträge“.
2. Trotz entsprechender Kritik, dass es sich bei der Industriellenvereinigung (IV) um keinen Sozialpartner handelt¹¹⁵, hatte die IV nach der RV einen Sitz im Beirat zur Umsetzung und Evaluierung der DL-RL. Dem Beirat angehörende Sozialpartner sollten auch tatsächlich Sozialpartner sein.
3. Eine weitere Forderung der AK war, dass der einheitliche Ansprechpartner explizit dazu verpflichtet wird, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer auch über das von ihnen einzuhaltende Arbeits- und Sozialrecht zu informieren.

Die Umsetzung der AK-Forderungen

Nach intensiven Bemühungen und Gesprächen der Abteilung EU und Internationales der Arbeiterkammer wurde am 2. Dezember im Ausschuss für Wirtschaft und Industrie des Nationalrates ein Abänderungsantrag zur Regierungsvorlage und eine Ausschussfeststellung beschlossen, mit denen den drei zentralen Forderungen der AK entsprochen wurde:

1. Aus dem Gesetzeswortlaut werden „die Kammern oder sonstige ähnliche Einrichtungen“ gestrichen. Stattdessen wird nur der wesentlich engere Wortlaut der DL-RL wiedergegeben. Darüber hinaus wird explizit festgehalten, dass „Normen der kollektiven Rechtsgestaltung keine Anforderungen im Sinne dieses Gesetzes sind“. Damit konnte sichergestellt werden, dass der nationale Gesetzgeber in seiner Umsetzung nicht über den Anwendungsbereich der DL-RL hinausgeht, was ihm aus europarechtlicher Perspektive prinzipiell offen stünde. Es sind daher Handlungen der Arbeiterkammern und der Gewerkschaften, die diese im Rahmen ihrer Rechtsautonomie setzten, weder vom DLG noch von DL-RL umfasst. Genauso wenig sind die Normen der kollektiven Rechtsgestaltung dem restriktiven Regime der Richtlinie unterworfen.
2. Auch die mangelnde Sozialpartnereigenschaft der Industriellenvereinigung spiegelt sich im Gesetz wider: Durch den entsprechenden Abänderungsantrag zum DLG wurde der Sitz der IV gestrichen.

115) Siehe dazu das Sozialpartnerübereinkommen von 1992 abrufbar unter: www.sozialpartner.at/sozialpartner/Abkommen1992.pdf.

3. Drittens konnte durch eine entsprechende Ausschussfeststellung festgehalten werden, dass der einheitliche Ansprechpartner den grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringer auch über das in Österreich geltende „Arbeits-, Ausländerbeschäftigungs- und Arbeitnehmerschutzrecht“ zu informieren hat. Zweifellos fällt darunter auch der Hinweis auf die Entsenderichtlinie¹¹⁶ und die aufgrund dieser verpflichtend zu gewährleistenden Mindeststandards. Die Entsenderichtlinie hält fest, dass entsandten ArbeitnehmerInnen, die während eines begrenzten Zeitraums ihre Arbeitsleistung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates als demjenigen erbringen, in dessen Hoheitsgebiet sie normalerweise arbeiten, ua folgende Standards des Ziellandes (zB Österreich) durch ihre ArbeitgeberInnen zu garantieren sind: Höchstarbeits- und Mindestruhezeiten; bezahlter Mindesturlaub; Mindestlöhne (einschließlich kollektivvertraglicher Bestimmungen); Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Art 3 Abs 1 Entsenderichtlinie). Es wird folglich zu Aufgabe der Einheitlichen Ansprechpartner gehören, grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer auf ihre Verpflichtungen ua aus der Entsenderichtlinie in Verbindung mit der österreichischen Rechtsordnung einschließlich ihrer Normen kollektiver Rechtsgestaltung aufmerksam zu machen. Die AK wird nicht zuletzt mittels ihres Sitzes im Beirat zur Umsetzung und Evaluierung der DL-RL darauf hinwirken, dass die EAP dieser Aufgabe auch in vollem Umfang nachkommen.

Abgeschlossenes Normenscreening

Während das österreichische Parlament noch nicht mit der Verabschiedung des DLG befasst wurde, ist das Normenscreening bereits abgeschlossen. Bis Dezember 2009 hatten die zuständigen Bundes- und bzw LandesbeamtInnen ihre Ergebnisse – mittels einer onlinebasierten Datenbank der EK (IPM – Interactive Policy Making) – an das zuständige BMWJF zu übermitteln. Auch den Sozialpartnern wurden für dieses System Leserechte zugesagt und eingeräumt. Die Überprüfung der Bundesnormen und eine Durchsicht des Normenscreening der Bundesländer haben gezeigt, dass die österreichischen Behörden eine präzise und gewissenhafte Vorgehensweise gewählt haben. Insgesamt wurden mehr als tausend Normen einberichtet. Die überwiegende Mehrheit dieser Tatbestände wird auf Basis der durch die RL vorgesehenen Gründe gerechtfertigt und nicht für eine Aufhebung vorgeschlagen. Für die entsprechenden Ergebnisse erteilte das Ministerium der EK Ende Dezember volle Leserechte. Ein Endbericht¹¹⁷, dem mangels Auftrag und entsprechender hoheitlicher Befugnisse wohl nur eine gliedernde und zusammenfassende Bedeutung zukommt, wurde von der Universität Salzburg erstellt und ebenfalls an die EK übermittelt.

Die nächste Etappe im ersten Halbjahr 2010: Das Peer-Review-Verfahren

Doch auch nach dem Abschluss des Normenscreening ist die Tour de Force zur Umsetzung der DL-Richtlinie noch nicht beendet, sondern wird auf europäischer Ebene mit dem Peer-Review-Verfahren fortgesetzt. So sieht die RL vor, dass die EK die Berichte an die anderen Mitgliedstaaten weiterleitet, die binnen sechs Monaten dazu Stellung nehmen können. Um diesen Prozess zu unterstützen hat die Kommission Cluster-Gruppen gebildet, in denen eine kleine Anzahl von Mitgliedstaaten, vermittelt durch entsprechende Treffen auf BeamtInnenebene, eine Detailprüfung vornehmen soll. Mittlerweile steht fest, dass Österreich mit seinen unmittelbaren Nachbarn Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien in einer Gruppe zusammengefasst sein wird. Gleichzeitig konsultiert die EK „die betroffenen Interessengruppen“ (Art 39 Abs 2 DL-RL) und legt auf Basis der unterschiedlichen Endergebnisse und Eingaben bis Ende 2010 ihre zusammenfassende Stellungnahme vor. In dem Peer-Review-Verfahren steckt wohl eine jener „Innovationen“ der Richtlinie, die dem Bereich der Deregulierungstechnik zuzuordnen ist: Die anderen Mitgliedsstaaten – wohl insbesondere jene, die wirtschaftspolitisch offensive Interessen und unter Umständen niedrige Regulierungs-

¹¹⁶) RL 96/71/EG

¹¹⁷) Herzig/Herzog (Erstellt im Auftrag des BMWJF), Bericht an die Europäische Kommission zur Umsetzung der Dienstleistungs- Richtlinie in Österreich (2010)

standards aufweisen – und „die betroffenen Interessengruppen“ (hier ist zu befürchten, dass Unternehmensverbände gemeint sind) erhalten die Möglichkeit, Schutznormen der anderen Mitgliedsstaaten zu problematisieren. Der EK steht es dann offen, in die Rolle der Staatsanwältin zu schlüpfen und entsprechende Aufsichtsklagen einzubringen. Dass diese Prognose nicht allzu weit hergeholt zu sein scheint, bestätigten die Empfehlungen des Bruegel-Instituts, welche die Mainstream-„Denkfabrik“ dem neunten Binnenmarktkommissar mit auf den Weg geben möchte. So bezeichnet das Institut die Richtlinie als revolutionär (sic!), da die darin vorgesehenen Verfahren die Überwachung und Exekution des Binnenmarktes an die Mitgliedstaaten und Private „outsourced“. ¹¹⁸

Resümee und Ausblick

Das intensive Engagement der AK auf europäischer Ebene im Bündnis mit den Gewerkschaften und anderen sozialen Bewegungen hat es ermöglicht, dass die letztlich beschlossene Fassung der Dienstleistungsrichtlinie weitgehend keine Verschärfung des Wettbewerbes der Rechtsordnungen nach sich ziehen wird. Dennoch gilt es weiterhin, innerhalb der Union darum zu streiten, dass die Anforderungen an die Erbringung von Dienstleistungen im Interesse der ArbeitnehmerInnen und VerbraucherInnen auf hohem Niveau aneinander angeglichen werden. Auch wenn bisher kein allgemeiner Bruch mit einer neoliberalen Konzeption des Binnenmarktes, in dem rechtliche Schutzniveaus und die Wohlfahrtsysteme zueinander in Konkurrenz gesetzt werden, zu beobachten ist, lassen sich doch erste Lernprozesse im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise erkennen. So forderte Michel Barnier, der neue Kommissar für den Binnenmarkt, bei seiner Anhörung vor dem EU-Parlament, einen „Social Business Act“ für den gemeinsamen Markt. Die Wirtschaft müsse immer dem allgemeinen Fortschritt dienen und nicht umgekehrt. Daher werde er sich für wirksame Instrumente gegen Sozialdumping einsetzen und die sozialen und ökologischen Auswirkungen von Gemeinschaftsinitiativen in den Mittelpunkt stellen. ¹¹⁹ Auch wenn der neue Kommissar an seinen Taten zu messen sein wird, sind das ganz andere Töne als jene, die von Frits Bolkestein zu vernehmen waren und sich letztlich in seinem Erstentwurf zur Dienstleistungsrichtlinie materialisierten. Mit diesen Ankündigungen wird auch die ArbeitnehmerInnenvertretung auf europäischer Ebene vor eine neue Herausforderung gestellt: Es gilt defensive Strategien, durch aktive, einfordernde Maßnahmen zu ergänzen.

Auf nationalstaatlicher Ebene steht der weitere Umsetzungsprozess der Richtlinie im Mittelpunkt. Im Bereich des Peer-Review-Verfahrens gilt es sicherzustellen, dass die offensiven Forderungen anderer Mitgliedstaaten und transnational orientierter Unternehmensfraktionen, nicht doch noch – durch eine extensive Auslegung der DL-RL – zu einer Deregulierung durch die Hintertür führen. Ob eine solche Strategie erfolgreich sein wird, wird nicht zuletzt auch davon abhängen, ob der EuGH seiner liberalen Rechtssprechungslinie weiter folgt und entsprechende Interpretationen der Richtlinie legitimiert, oder ob er sich angesichts der primärrechtlichen Aushärtung der Grundrechtecharta und ihrer sozialen Rechte, dem bevorstehenden Beitritt der Union zur EMRK und einer durch Deregulierung mit verursachten Weltwirtschaftskrise zu einer auf Interessenausgleich beruhenden Judikatur durchringt.

Aufgrund der durch die Arbeiterkammer durchgesetzten Forderungen stellt das Dienstleistungsgesetz einen funktionalen Rahmen dar, um sicherzustellen, dass grenzüberschreitend tätige Dienstleistungserbringer zentrale Schutzbestimmungen – insb jene des österreichischen Arbeitsrechtes – nicht unterlaufen. Die Arbeiterkammer wird sich – nicht zuletzt mit ihrem Sitz im Beirat zur Umsetzung der Richtlinie – dafür einsetzen, der Forderung nach gleichem Recht am gleichen Ort, nach gleichem Lohn am selben Arbeitsplatz zum Durchbruch zu verhelfen.

¹¹⁸ Bruegel, Memos to the new Commission- Europe's economic priorities 2010-2015 (2009) 47.

¹¹⁹ ÖGB EU_NEWS, 15. Jänner 2010.

2.2.2. Beihilfen für die Förderung erneuerbarer Energien – Das Ökostromgesetz

Dorothea Herzele, Susanne Wixforth

Novellen und Beihilfeverfahren

Internationale Verpflichtungen („Kyoto-Abkommen“) sowie die ambitionierten Plänen der Europäischen Union zur Bekämpfung des Klimawandels führten Anfang des neuen Jahrtausends zu wichtigen energie- und klimapolitischen Rechtsakten auf EU-Ebene. Zur Forcierung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (zB Wind, Sonne, Wasserkraft, Biomasse) wurde 2001 eine Richtlinie geschaffen, die den Mitgliedstaaten einen Rechtsrahmen zur öffentlichen Förderung der Stromerzeugung aus Erneuerbaren Energiequellen eröffnete und ihnen auch nationale Richtziele für den Stromanteil aus erneuerbaren Energiequellen – gemessen an der Abgabemenge an Endverbraucher aus öffentlichen Netzen – vorgab. Für Österreich wurde bis 2010 ein Referenzwert mit 78,1% bestimmt.¹²⁰

Die EU-Vorgaben machten entsprechende Umsetzungsschritte in Österreich notwendig. Da die Produktion aus erneuerbaren Energien im Vergleich zur konventionellen Energie vor allem wegen der hohen Anfangsinvestitionen deutlich teurer ist, wurde die Einführung eines Förderprogramms für diese neuen Stromgewinnungsformen notwendig. Wie schwierig eine behutsame, degressive Subventionierung ist, die zwei Ziele erfüllt, nämlich die neuen Energieformen zur Marktreife zu führen (erstens) ohne eine Überförderung und damit ungerechtfertigte Bereicherung zu Lasten der SteuerzahlerInnen zu beinhalten (zweitens), zeigt sich allein an der Tatsache, dass das Ökostromgesetz seit seiner Einführung eine Vielzahl von Novellen erfuhr – allein zwei im Jahr 2008 – und die nächste für 2010 schon wieder ansteht.

Eine solche ist auch deshalb notwendig geworden, weil nur ein Teil der 2. Ökostromgesetznovelle 2008 in Kraft trat, während der zweite Teil noch von der Genehmigung der Europäischen Kommission abhängt, die diesbezüglich ein beihilferechtliches Verfahren eröffnet hat.

Grundsätzlich ist mit der Teilgenehmigung der Europäischen Kommission vom 22.07.2009¹²¹ folgendes Förderregime in Kraft:

- Rohstoffzuschlag in der Höhe von höchstens 4 Cent/kWh für Biomasse- und Biogas-Altanlagen auf unbestimmte Zeit auf Basis einer Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Jugend und Familie sowie eine Erhöhung des zusätzlichen Unterstützungsvolumens von 17 auf 21 Mio Euro;
- Die Erhöhung der Förderdauer für rohstoffabhängige Ökostromanlagen (feste und flüssige Biomasse und Biogas) auf 15 Jahre, für alle anderen Ökostromtechnologien auf 13 Jahre;
- Die Einführung eines Technologiebonus in der Höhe von 2 Cent/kWh, wenn die in das Netz eingespeisten Biogase auf Erdgasqualität aufbereitet worden sind;
- Ein Bonus für Neuanlagen in der Höhe von 2 Cent/kWh für Strom, der in KWK-Anlagen erzeugt wird, die ausschließlich auf Basis von Biogas oder flüssiger Biomasse betrieben werden.

Hingegen ist die 2008 geplante Entlastung für energieintensive Unternehmen in Form einer Deckelung der Abnahmeverpflichtung von Ökostrom aufgrund der erwähnten Verfahrenseröffnung der

120) Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt, in: L 283/33

121) N 446/2008

Europäischen Kommission nicht in Kraft getreten. Sie hegte nämlich Zweifel, ob diese Ausnahme gerade für energieintensive Unternehmen mit dem Gemeinschaftsrahmen für Umweltschutzbeihilfen¹²² vereinbar ist, insbesondere weil es sich um eine wettbewerbsverzerrende Subvention zu Gunsten bestimmter Unternehmen¹²³ handeln könnte.

Als Antwort auf diese Entscheidung wurde in Österreich eine Förderung für energieintensive Unternehmen im Rahmen der de-minimis-Regelung, die eine dreijährige, wegen der Wirtschaftskrise erhöhte, Einzelförderung in Höhe von € 500.000 pro Unternehmen zulässt, eingeführt. Diese österreichische Kleinbeihilfen-Regelung läuft jedoch am 31.12.2010 aus, sodass bereits jetzt nach einer neuen Lösung gesucht werden muss, will man die betroffenen Unternehmen weiterhin entlasten.

Offen ist in diesem Zusammenhang insbesondere, inwieweit es tatsächlich in den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union Ausnahmenregelungen für energieintensive Unternehmen gibt und in welcher Höhe: diese können nicht nur in einer Befreiung von einer allgemeinen Abnahmeverpflichtung sondern auch in Rückerstattungssystemen bestehen. Dann wäre eine generelle Abnahmeverpflichtung in einzelnen Mitgliedsstaaten tatsächlich eine ungerechtfertigte Belastung mit einem entsprechenden Wettbewerbsnachteil für die dort angesiedelten Unternehmen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Europäische Kommission diesen Aspekt vor einer endgültigen Entscheidung im Verfahren gegen Österreich im Detail untersuchen wird. Da diese Untersuchung einige Zeit in Anspruch nehmen wird, ist mit einer Entscheidung voraussichtlich nicht vor Sommer dieses Jahres zu rechnen.

Sicht der AK

Die AK übte anlässlich der zahlreichen Gesetzesnovellen stets Kritik an der Unausgewogenheit des Ökostrom-Förderregimes, das sich vor allem auf Kosten der Haushalte und der KMU finanziert, andererseits aber keinerlei Vorkehrungen gegen Überförderungen enthält. So wird als Betriebsbeihilfe für Biomasse- und Biogasanlagen eine Förderung von 15 Jahren ohne Degression in Aussicht gestellt, sodass viele dieser, vor allem kleineren Produktionsanlagen gebaut oder am Leben erhalten werden, obwohl sie aller Voraussicht nach nie betriebswirtschaftlich rentabel geführt werden können.

Auch die Ausnahme von der Abnahmeverpflichtung für energieintensive Unternehmen ist zwar nachvollziehbar, aus Sicht der KonsumentInnen und der KMU jedoch nicht akzeptabel, da gerade diejenigen, die viel Strom verbrauchen, am wenigsten zum klimapolitischen Ziel beitragen, nämlich die Produktion von Ökostrom zu fördern.

Zusätzlich müssen die Haushalte und das Gewerbe durch höhere Ökostrombeiträge den Zahlungsausfall der Unternehmen kompensieren. Nach Ansicht der AK sollten nicht die Haushalte für die energieintensiven Industrien zahlen. Wenn es Kostenbegrenzungen für die Unternehmen gibt, dann sollte der Einnahmenausfall von der Wirtschaft selbst kompensiert werden oder die Ökostromsubventionierung wird entsprechend gekürzt.

Grundsätzlich sollte aus Sicht der AK vorsichtig mit Förderungen umgegangen werden, wenn sie zu einer verstärkten Nutzung von Energiepflanzen führen, die der Nahrungsmittel- bzw. Futtermittelkette entzogen werden (wie zB Mais) oder auch, wenn sie die Flächennutzungskonkurrenz verstärken. Dadurch kommt es zu einer fragwürdigen Verstärkung der Nachfrage nach diesen Rohstoffen, die unkontrollierbare Konsequenzen auf den Rohstoffmärkten mit sich bringen.

122) ABI C 82, 14.2.2008, S. 1

123) In Betracht kommt va die Papier- und Stahlindustrie, die den Nachweis erbringen können, dass die Ökostromaufwendungen im vorangegangenen Kalenderjahr (Wirtschaftsjahr) mindestens 0,5% des Nettoproduktionswertes betragen.

Renommierete Organisationen, wie die OECD, die Weltbank und auch die EU-Kommission vermuten, dass diese Rohstoffmärkte durch den künstlich bewirkten Anstieg der Nachfrage vermehrt zu Spekulationsobjekten – vor allem in Form von Derivaten – werden, was zu völlig unvorhersehbaren Preissteigerungen führt. Deshalb wurde zB in Österreich im Jahr 2008 auch ein Rohstoffzuschlag für Biomasse- und Biogasanlagen, die mit enorm hohen Rohstoffpreisen konfrontiert waren, eingeführt.

Ausblick

Diesen zahlreichen Kritikpunkten ist bei der Neuregelung des Ökostromförderregimes Rechnung zu tragen. Dieses sollte so gestaltet sein, dass ein ausgewogener Beitrag aller StromverbraucherInnen zur Produktion von erneuerbarem Strom geleistet wird. Hierbei ist besonderes Augenmerk darauf zu legen, dass die Förderung von Technologie unter den Aspekten der Kosteneffizienz, von Innovationsanreizen und positiven Beschäftigungseffekten sowie der raschen Heranführung der Ökostromproduktion an die Marktreife erfolgt.

Es sollten also Investitionen forciert werden, die eine ökologisch und ökonomisch nachhaltige, alternative Stromproduktion gewährleisten und nicht zu einer teuren Fehlleitung von wertvollen Ressourcen führen. Das Ökostromförderaufkommen könnte durch verstärkte Umstellung von laufenden Betriebsbeihilfen auf einmalige, direkte Investitionszuschüsse transparenter und effizienter gestaltet werden.

Wesentlich ist jedenfalls, dass es nicht wieder zu einer überproportionalen Mehrbelastung der Haushalte und der kleinen Unternehmen kommt. Voraussetzung dafür ist, dass ein Förderbeitragsausfall aufgrund einer Kostenbegrenzung für die energieintensive Unternehmen jedenfalls nicht – wie bisher vorgesehen – durch die Haushalte zu kompensieren ist. Und: Die gesamten Kosten der Ökostromförderung sind transparent auf der Stromrechnung auszuweisen.

Ein rascher Handlungsbedarf besteht auch durch den im September letzten Jahres eingebrachten parlamentarischen Entschließungsantrag¹²⁴, in dem der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend aufgefordert wird, dem Nationalrat bis September 2010 einen Novellierungsentwurf zur Finanzierung der Förderung erneuerbaren Stroms vorzulegen.

Es bleibt abzuwarten, ob sich die Novellierung nur auf den Aufbringungsmechanismus beschränken lässt ohne den Verteilungsmechanismus zu betrachten und eine faire Lösung rasch umgesetzt werden kann.

124) Vgl: Entschließung des Nationalrates 49/E vom 23.09.2010

2.2.3. Ländliche Entwicklung – Chancen und Grenzen für Menschen im Ländlichen Raum

Maria Burgstaller, Iris Strutzmann

Seit 1995 stehen in Österreich jährlich rund 1 Mrd € für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums zur Verfügung. Diese Finanzmittel kommen zu ca 50% aus dem EU-Budget, die andere Hälfte wird aufgeteilt zwischen Bund (30%) und dem jeweiligen Bundesland (20%). Die Kofinanzierung ist Voraussetzung um das Geld „in Brüssel abzuholen“. Da die österreichischen SteuerzahlerInnen einen relativ hohen nationalen Beitrag leisten, bekam Österreich bisher erheblich mehr Mittel aus diesem Titel, als es seiner Größe (va die der Landwirtschaft) entspricht – Österreich erhielt ca 10% aller EU-Mittel für Ländliche Entwicklung statt 2,5%. Auch nach der Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten erhält Österreich für dieses Programm – in Relation zur Größe – einen überproportional hohen Anteil aus dem EU-Fördertopf.

Für das Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums legt die Europäische Kommission (EK) einen gesetzlichen Rahmen vor¹²⁵, der im wesentlichen Ziele, einen Maßnahmenkatalog und die finanzielle Dotierung vorsieht. Der EU-Agrarministerrat entscheidet schon im Entstehungsprozess über den Gestaltungsspielraum, der im Wege der Verordnung(en) den Mitgliedstaaten übertragen wird. In Österreich wird die Umsetzung des Programms vom Landwirtschaftsministerium per Richtlinien umgesetzt.

Bisherige Programmschwerpunkte

In den ersten zwei Programmperioden gingen ca 97% der finanziellen Mittel aus diesem Programm (1995 bis 2005) in Österreich ausschließlich an landwirtschaftliche Betriebe. Der Rest kam Projekten zugute, an denen sich auch Nichtlandwirte beteiligen können (zB Verarbeitung von Agrarprodukten). Dieses Verhältnis entspricht keinesfalls der im ländlichen Raum lebenden bzw arbeitenden Bevölkerung im Agrarsektor (ca 4% Agrarquote österreichweit).

Definition und Umfang ländlicher Gebiete

Zur Abgrenzung des ländlichen Gebiets wird in Österreich ein dreistufiges Verfahren angewendet¹²⁶. Nach Ergebnis dieses Verfahrens werden

- alle Gemeinden mit weniger als 30.000 EinwohnerInnen
- sowie Teile geographischer Randbereiche von Gemeinden mit mehr als 30.000 EinwohnerInnen, die eine Einwohnerdichte von weniger als 150 Einwohner/km² aufweisen,

zum ländlichen Gebiet bzw ländlichen Raum gezählt. Dies bedeutet, dass auch Teile von Städten, wie Wien, Linz, Graz etc, Teil des ländlichen Raumes sind und somit Projekte im Rahmen dieses Programmes einreichen könnten – zumindest theoretisch. Denn praktisch sieht das etwas anders aus.

Das Österreichische Programm zur Ländlichen Entwicklung ist so konzipiert, dass fast nur BesitzerInnen von landwirtschaftlichen Betrieben – also Bäuerinnen und Bauern – am Programm teilnehmen können, was definitiv in den Richtlinien des BMLFUW so festgeschrieben ist. Nicht-BewirtschafterInnen landwirtschaftlicher Betriebe sind von fast allen Maßnahmen ausgeschlossen. Dies bedeutet in der realen Konsequenz, dass über 90% der verfügbaren Finanzmittel nur von BäuerInnen bzw dem landwirtschaftlichen Sektor in Anspruch genommen werden können. Der Spiel-

125) Vgl: Verordnung (EG) 16998/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

126) Vgl: Österreichische Entwicklung des Ländlichen Raumes 2007 – 2013, 3. Programmänderung vom 15.10.2009

raum für Sektor übergreifende Maßnahmen wurde in Österreich durch das BMLFUW kaum genützt und ist daher auch außerhalb des Agrarsektors wenig bekannt. Anders als der Name vermuten lassen würde, handelt es sich daher um ein reines Agrarprogramm.

Das derzeitige Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums gliedert sich in 3 Schwerpunktsachsen:

1. Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft (va Investitionsförderungen, Verbesserung der Qualität landwirtschaftlicher Produkte)
2. Umwelt- und Landmanagement (benachteiligte Gebiete, Flächenprämien für umweltfreundliche Bewirtschaftung, Zahlungen an die Landwirtschaft für Tierschutz)
3. Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum (Biomasseanlagen, Dienstleistungseinrichtungen, Dorferneuerung, Berufsbildung – va für LandwirtInnen, Förderung von KMUs und Fremdenverkehr)

Die Verteilung der Achsen sieht wie folgt aus:

Tabelle 16: Verteilung der kofinanzierten EU-Fördermittel zur ländlichen Entwicklung 2007-2013

Förderungen im Programm zur Ländlichen Entwicklung 2007 – 2013	National/EU in Mio Euro
Achse 1: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	1.078,5
Achse 2: Verbesserung der Umwelt und Landschaft (va Flächenförderung ÖPUL)	5.661,5
Achse 3: Lebensqualität im ländlichen Raum	506
Achse 4: Leader	423
Technische Hilfe	153
Zusätzliche nationale Förderung	244
Summe	8.066

Im Vergleich mit den anderen Mitgliedstaaten liegt Österreich am unteren Ende, was die mögliche Breite bei der Beteiligung der ländlichen Bevölkerung am Programm zur ländlichen Entwicklung betrifft. Österreich hat weniger als 10% für Nicht-LandwirtInnen (Achse 3 und 4) programmiert, während zB in den Niederlanden an die 35% in der dafür vorgesehenen Achse 3 vorgesehen sind.¹²⁷

Entwicklungen im Programm 2009

Im Zuge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) erfolgte im Jahr 2003 eine Umstellung der produktbezogenen Subventionen auf betriebsbezogene Subventionen. Gleichzeitig wurde mit dieser Reform eine Überprüfung beschlossen, um die Reform gegebenenfalls noch etwas nachzubessern. Im Jahr 2008 legte die EU-Kommission daher ihre erste Bewertung sowie Änderungsvorschläge für die GAP vor. Diese Vorschläge enthielten einige Änderungen zum landwirtschaftlichen Subventionssystem und vor allem eine starke Erhöhung des Budgets für Programme zur Entwicklung des Ländlichen Raumes über eine Umschichtung der Agrarförderungsgelder. Nach 1½-jährigen Verhandlungen der EU-Kommission mit den Mitgliedsstaaten wurde eine kleine Reform – der so genannte „Health-Check“ oder auch „Gesundheitscheck“ mit November 2009 beschlossen. Allerdings wurden weit weniger Finanzmittel für die Programme der Ländlichen Entwicklung beschlossen als ursprünglich angedacht. Für Österreich bedeutet dies zusätzliche 50 Mio Euro (inkl nationaler Kofinanzierung) bis Ende der Förderperiode 2013.

Weiters wurde aufgrund der Wirtschaftskrise vom Europäischen Rat am 19./20. März 2009 ein Kon-

¹²⁷⁾ Siehe vor allem Figure 5 in: The CAP in perspective. From market intervention to policy innovation
http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/perspec/app-briefs/index_en.htm

konjunkturprogramm für den Ländlichen Raum in der Höhe von 1.020 Millionen Euro für alle EU-Mitgliedsländer beschlossen. Ursprünglich sah die EU-Kommission vor, diese Finanzmittel ausschließlich für die Investition von Breitbandinfrastruktur im Ländlichen Raum zur Verfügung zu stellen, da damit kurzfristig besonders hohe Beschäftigungseffekte erzielt werden können¹²⁸. Allerdings waren die EU-AgrarministerInnen mit dieser Einschränkung nicht einverstanden und erweiterten dieses Konjunkturpaket auch auf andere Maßnahmen im Ländlichen Raum. Österreich stehen aus diesem Topf rund 45 Millionen Euro zu, mit nationaler Kofinanzierung von 25% in Summe rund 58 Mio Euro.

Die AK forderte das zuständige BMFLUW auf, diese Finanzmittel ausschließlich für den Ausbau der Breitbandinfrastruktur im Ländlichen Raum einzusetzen. Auch im Regierungsübereinkommen bekennen sich SPÖ und ÖVP zu einer Breitbandoffensive im ländlichen Raum, um die Chancengleichheit zwischen den ländlichen Regionen und den Ballungszentren zu verbessern. Der Vorschlag des BMLFUW war jedoch, nur ein Drittel davon (15 Mio Euro) für Breitbandinternetstrukturen im ländlichen Raum zur Verfügung zu stellen. Die restlichen Finanzmittel wurden für Umstrukturierungen des Milchsektors (30 Mio Euro) reserviert.

Mit den Ergebnissen des „Gesundheitscheck“ und dem „EU-Konjunkturprogramm für den Ländlichen Raum“ stehen zukünftig für das Programm zur Ländlichen Entwicklung zusätzlich rund 97 Mio Euro mehr zur Verfügung. Im Begleitausschuss zur Ländlichen Entwicklung wurde die Verteilung dieser zusätzlichen Finanzmittel – trotz Kritik seitens der Arbeiterkammer – unter anderem für folgende Bereiche beschlossen:

- 21 Mio Euro für die Berücksichtigung der neuen Herausforderungen (Klimaschutz, Biodiversität, Wasserschutzmaßnahmen),
- 15 Mio Euro für Breitbandinfrastruktur im Ländlichen Raum
- 10 Mio Euro für milchwirtschaftsbezogene Investitionen in den landwirtschaftlichen Betrieben bzw für die Verarbeitung und Vermarktung
- 30 Mio Euro für eine Weide- und Auslaufprämie für Rinder, um die erforderliche Umstrukturierung des Milchsektors – insbesondere im alpinen Bereich – zu erleichtern.

Resümee

Die Diskussionen um die Aufteilung der zusätzlichen Mittel für das Programm zur Ländlichen Entwicklung hat wieder klar vor Augen geführt, dass es extrem schwierig ist, Finanzmittel aus diesem Topf für Nicht-Landwirtinnen zu lukrieren. Aus Sicht der Agrarvertretung handelt es sich bei diesem hoch dotierten Topf um Finanzmittel für die Landwirtschaft. Und dies, obwohl die Finanzmittel „allen Menschen im Ländlichen Raum“¹²⁹ zugänglich sein müssten, was nach der neuen Definition auch Menschen in Städten – wie Wien, Linz oder Graz – miteinschließt.

Unsere Forderung, diese Finanzmittel auch für Nicht-LandwirtInnen entsprechend zugänglich zu machen, bleibt weiterhin aufrecht. Vor allem vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, die auch Beschäftigte im ländlichen Raum trifft, ist dies dringend notwendig.

Da mehr als 60% der LandwirtInnen ihre Betriebe im Nebenerwerb führen und ein Arbeitsplatz für sie überlebenswichtig ist, würden diese LandwirtInnen, die rund 105.000 Betriebe bewirtschaften, jedenfalls unmittelbar von Beschäftigungsmaßnahmen im ländlichen Raum profitieren.

128) Laut einer Studie des WIFO schaffen 100 Mio Euro Investitionen in die Breitbandinfrastruktur Arbeitsplätze für 1.300 Menschen und bringen damit deutlichere Konjunkturimpulse als viele andere Investitionen.

129) Regierungsprogramm 2009: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass alle Menschen und Wirtschaftszweige im Ländlichen Raum den Zugang zur entsprechenden Information und Förderung erhalten.“

2.2.4. Tankstellenpreise: Wettbewerb braucht Transparenz (Tankstellen-Verordnung)

Dominik Pezenka

Im vergangenen Jahr kritisierten wir an dieser Stelle das „Preis-Ping-Pong an Tankstellen“, also das ständige Auf und Ab der Treibstoffpreise. In diesem Jahr können wir über einen ersten Etappensieg der Arbeiterkammer auf dem steinigem Weg zu mehr Preistransparenz an Tankstellen berichten. Seit 1. Juli 2009 ist eine Verordnung des Wirtschaftsministers in Kraft, mit der eine Erhöhung der Treibstoffpreise während des laufenden Tankstellenbetriebes verboten wird. Ziel der Verordnung ist es, die Preistransparenz zu erhöhen, Preisvergleiche zu erleichtern und somit einen fairen und transparenten Wettbewerb sicherzustellen. Wie kam es nun zu dieser Verordnung, wie ist die Regelung konkret ausgestaltet und wie haben die Betroffenen darauf reagiert?

Nachdem die Arbeiterkammer bereits Ende 2008 Klage gegen ein Mineralölunternehmen nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb eingebracht¹³⁰ und gebetsmühlenartig auf die Problematik der häufigen Preisänderungen hingewiesen hatte, erklärte Wirtschaftsminister Reinhold Mitterlehner im Mai 2009, dass er eine Verordnung ausarbeiten ließe, mit der eine mehrmalige Änderung der Treibstoffpreise an Tankstellen untersagt würde. Noch vor Ankündigung des Verordnungsentwurfes, wurde die Wettbewerbskommission (WBK) mit einem Gutachten beauftragt, ob aus Sicht der Wettbewerbskommission eine Beschränkung der Häufigkeit der Preisänderungen der Endverbraucherpreise von Treibstoffen wettbewerbsfördernd wäre, oder ob alternative Instrumente zur Wettbewerbsförderung vorgeschlagen werden. Von der WBK wurden daraufhin zahlreiche ExpertInnen angehört, die die Situation am österreichischen Tankstellenmarkt erläuterten. Die Quintessenz des Gutachtens bestand letztlich in der Empfehlung, die Verordnung zu befristen – eine Empfehlung die vom WBK-Mitglied der Arbeiterkammer abgelehnt wurde, weil damit die langfristigen Bemühungen für mehr Preistransparenz konterkariert würden. Statt einer Befristung forderte die Arbeiterkammer eine Evaluierung der Verordnung in angemessener Frist.

Nach einer zweiwöchigen Begutachtungsfrist wurde die „Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend betreffend Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen“ am 30. Juni im Bundesgesetzblatt veröffentlicht und trat mit 1. Juli 2009 in Kraft, befristet mit 31. Dezember 2010. Seitdem gilt, dass Tankstellen nur noch einmal pro Tag die Treibstoffpreise erhöhen dürfen. Diese Preiserhöhung darf jedoch nicht willkürlich während des laufenden Betriebs erfolgen, sondern darf nur zum ersten täglichen Betriebsbeginn der Tankstelle erfolgen. Bei Tankstellen mit durchgehendem 24-Stunden-Betrieb darf die einmalige Preiserhöhung ausschließlich um 00.00 Uhr, bei Automatentankstellen ohne Personal darf diese Erhöhung bis spätestens 08.30 Uhr erfolgen. Preissenkungen sind auch weiterhin jederzeit möglich.

Die Aufregung bei der betroffenen Branche war bereits im Vorfeld, spätestens aber nach Erlass der Verordnung entsprechend groß. Der Fachverband der Mineralölindustrie als Sprachrohr der „Majors“ ortete einen Verstoß gegen EU-Recht sowie gegen österreichisches Verfassungsrecht. Wegen der ausgedehnten Erhöhungsruhezeit für Automatentankstellen (bis 08.30 Uhr) ortet der Fachverband einen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, wegen der Einschränkung der möglichen Preiserhöhungen sieht der Fachverband das Recht auf Erwerbsfreiheit verletzt. Aus diesen beiden Gründen brachten drei Mineralölkonzerne – BP, OMV und Shell – Klage beim Verfassungsgerichts-

130) Ein Autofahrer entdeckte im Spritpreis-Rekordsommer 2008 eine Tankstelle mit Superbenzin um 1,299 Euro pro Liter, blieb aufgrund des niedrigen Preises stehen und betankte sein Fahrzeug. Doch während des Tankvorgangs schnellte der Literpreis von 1,299 Euro auf 1,344 Euro hinauf. Er musste den erhöhten Preis auch bezahlen. Die Arbeiterkammer klagte daraufhin das betroffene Mineralölunternehmen.

hof ein.¹³¹ Hinsichtlich der Einschränkungen in die Erwerbsfreiheit wurde in den Erläuterung zur Verordnung explizit auf das öffentliche Interesse hingewiesen:

„Dieser Eingriff bei Treibstoffpreisen ist aufgrund der speziellen Gegebenheiten dieser Branche durch das öffentliche Interesse an einer abschätzbaren Preisgestaltung bzw an einem Preisvergleich bei Treibstoffen innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens jedenfalls gerechtfertigt und verhältnismäßig und dient der Schaffung gleicher Voraussetzungen für den Wettbewerb und ferner dem Konsumentenschutz. Diese Verordnung ist auch im öffentlichen Interesse geboten, da das derzeitige mehrfache Ändern von Treibstoffpreisen einen Preisvergleich erheblich erschwert und damit der faire Wettbewerb eingeschränkt ist.“

Unternehmen und Tankstellenpächter kritisierten außerdem, dass die Verordnung zu einem verstärkten Kundenandrang in den Abendstunden führen würde, weil die Preise im Lauf des Tages nur niedriger werden können. Lange Warteschlangen vor den Zapfsäulen seien daher zu befürchten. Die kilometerlangen Warteschlangen gab es im Sommer 2009 zwar tatsächlich, aber nicht aufgrund der Verordnung, sondern wegen des massiven Preiswettbewerbs, der sich nach Eröffnung der sogenannten „Hofer-Tankstellen“ in Salzburg vorübergehend eingestellt hatte (siehe dazu „Mineralölmarkt 2009 – Regulierungsbekenntnisse und andere Wunder“ auf Seite 192). Darüber hinaus sind der Arbeiterkammer keine weiteren Berichte von langen Warteschlangen vor Tankstellen bekannt. Nebenbei erwähnt: Es liegt weiterhin im Ermessen der Mineralölunternehmen, ob und wann sie die Preise senken wollen. Ein entsprechender Tiefpreis bereits am Vormittag, der den ganzen Tag Bestand hat, könnte morgendliche TankstellenbesucherInnen verstärkt zum einen oder anderen Unternehmen bringen. Eine derartige Tages-Preisgarantie würde letztendlich auch zu der Transparenz führen, die sich die AutofahrerInnen wünschen.

Leider konnte sich bisher kein Unternehmen zu einer Tages-Tiefstpreisgarantie durchringen. Stattdessen berichteten AutofahrerInnen den Autofahrerclubs und der Arbeiterkammer von „schwarzen Schafen“, die sich nicht an die Spritpreis-Verordnung hielten. Die ersten Fälle wurden der Arbeiterkammer bereits eine Woche nach In-Kraft-Treten der Verordnung gemeldet. Dabei wurden von den betroffenen Unternehmen die Preise während des laufenden Betriebs erhöht. Die zuständige Verwaltungsstrafbehörde ist im Fall der Spritpreis-Verordnung die örtliche Bezirksverwaltungsbehörde, also das Magistratische Bezirksamt oder die Bezirkshauptmannschaft. Dort brachte die Arbeiterkammer bzw brachten die betroffenen AutofahrerInnen entsprechende Anzeigen ein. Bei einem Verstoß gegen die Verordnung liegt eine Verwaltungsübertretung vor, die nach § 367 Z 22 Gewerbeordnung 1994 mit einer Geldstrafe bis zu 2.180 Euro geahndet werden kann.

Im Spätsommer 2009 wurden zwei weitere Verstöße gegen die Spritpreis-Verordnung gemeldet – aus Sicht der Arbeiterkammer war nun die Schonfrist für unwissende Unternehmen zu Ende. Da der Verstoß mit entsprechenden Beweisen (Quittungen) belegt werden konnte, entschied sich die Arbeiterkammer dazu, das schärfste Rechtsmittel zur Hand zu nehmen – es wurde Klage gegen ein Unternehmen, welches mehrere Tankstellen betreibt, nach dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb beim Handelsgericht eingebracht. Das Verfahren ist noch nicht abgeschlossen. Die andere Tankstelle wurde aufgefordert eine strafbewährte Unterlassungserklärung abzugeben, was die Betreiberin auch tat¹³².

Auch weiterhin kontaktieren AutofahrerInnen vereinzelt die Arbeiterkammer, um „schwarze Schafe“ unter den Tankstellenunternehmen zu melden. Bei entsprechenden Beweisen – das sind in erster

131) Ein Ergebnis dieser Verfassungsklage lag zu Redaktionsschluss noch nicht vor.

132) Siehe dazu auch „Aktivitäten zum „Unlauteren Wettbewerb“ – Bilanz 2009“, Seite 164

Linie Rechnungsbelege oder Fotos mit Datum und Uhrzeit¹³³ – ist die Arbeiterkammer dabei behilflich die Anzeige bei den örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörden einzubringen.

Die Arbeiterkammer wertet die Tankstellen-VO trotz Wehrmutstropfen (Befristung) als Erfolg ihrer Bemühungen um mehr Preistransparenz auf dem Tankstellenmarkt. Aus Sicht des Konsumentenschutzes ist damit jedoch noch nicht das Ende der Fahnenstange erreicht. Gemeinsam mit den Autofahrerclubs fordert die Arbeiterkammer ein „Preistransparenz-Paket“, mit dem eine bundeseinheitliche Reihenfolge der Treibstoffpreise an straßenseitigen Anzeigetafeln¹³⁴ und eine Mindestschriftgröße an diesen Anzeigetafeln eingeführt werden soll. Aufgrund der leichteren Lesbarkeit wird nicht nur die Verkehrssicherheit erhöht, auch der Wettbewerb wird durch die erleichterten Preisvergleiche gefördert, denn: Wettbewerb braucht Transparenz.

133) Bei digitalen Fotos wird das Aufnahmedatum und die Uhrzeit automatisch in der Bilddatei gespeichert.

134) Eine derartige Regelung forderte auch die Wettbewerbskommission in ihrem Gutachten vom 29. Juni 2009 (Seite 4):
http://www.bwb.gv.at/NR/rdonlyres/319BA8E4-0E7B-4C60-9702-49770639F4BA/36013/GutachtenWBK_Treibstoffpreise.pdf

2.2.5. Das Aktienrechtsänderungsgesetz (ARÄG 2009) – die wichtigsten Neuerungen

Helmut Gahleitner

Unter dem sperrigen Titel „Aktienrechtsänderungsgesetz 2009“ verbirgt sich eine umfassende Novelle des Aktiengesetzes mit dem Ziel, die Informationsrechte der AktionärInnen zu verbessern und ihre Mitwirkung an der Willensbildung in der Hauptversammlung durch diverse Maßnahmen zu erleichtern. Eine verbesserte Hauptversammlungspräsenz soll damit erreicht werden. Auch der Aufsichtsrat der börsennotierten Aktiengesellschaft ist künftig stärker gefordert. Maßnahmen zur Frauenförderung sollen im Lagebericht erstmals transparent gemacht werden. Das Gesetz ist seit 1. August 2009 in Kraft und auf Hauptversammlungen anzuwenden, die nach dem 31.07.2009 einberufen werden. Nachstehend die wichtigsten Neuerungen im Überblick:

Ausbau der Informationsrechte der Aktionäre

Künftig müssen Vorstand und Aufsichtsrat gem § 108 AktG zu jedem Punkt der Tagesordnung, über den die Hauptversammlung beschließen soll, Vorschläge zur Beschlussfassung machen. Die Beschlussvorschläge von Vorstand und Aufsichtsrat sind auf der Internetseite der Gesellschaft ebenso zu veröffentlichen wie die KandidatInnen der Arbeitgeberseite für den Aufsichtsrat. Die Informationen sind spätestens am 21. Tag vor der Hauptversammlung zu veröffentlichen. Die Hauptversammlung wird künftig somit jedenfalls transparenter sein.

Die Mitglieder des Aufsichtsrats haben gemäß § 116 Abs 2 in der Hauptversammlung tunlichst anwesend zu sein. Die Neuregelung sieht jedenfalls eine stärkere Einbindung des Aufsichtsrats im Rahmen der Hauptversammlung vor. Vor allem der Umstand, dass zu jedem Tagesordnungspunkt der Hauptversammlung Beschlussvorschläge seitens des Aufsichtsrats auszuarbeiten sind, erfordert eine intensive inhaltliche Auseinandersetzung. Die ArbeitnehmerInnenvertreter im Aufsichtsrat können somit auch in Angelegenheiten der Hauptversammlung die Interessen der ArbeitnehmerInnen verstärkt einbringen.

Hauptversammlung – neue Wege der Kommunikation

Die Kommunikation zwischen Aktionären und der Gesellschaft soll durch den Einsatz von Internet, durch die Möglichkeit der elektronischen Einbringung von Anträgen und Beschlussvorlagen bis hin zur Möglichkeit der Teilnahme an der Hauptversammlung auf elektronischem Weg verstärkt und erleichtert werden. Der Einsatz elektronischer Medien ist für börsennotierte Unternehmen verpflichtend. Der Gesetzgeber schafft auch die Rahmenbedingungen für die Teilnahme an Hauptversammlungen auf elektronischem Weg (zB Satellitenversammlung, elektronische Stimmabgabe). Es obliegt allerdings der Gesellschaft, ob und inwieweit sie sich bei der Hauptversammlung elektronischer Medien bedient. Es bedarf hierfür einer Satzungsermächtigung, wofür eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist.

Stärkung des Fragerechts und geringeres Kostenrisiko für Minderheitsaktionäre

Das Fragerecht der Aktionäre wurde insofern erweitert, als eine zu Unrecht nicht erteilte Auskunft grundsätzlich zur Anfechtbarkeit eines Hauptversammlungsbeschlusses führen kann.

Um die Ausübung von Minderheitenrechten wegen möglicher Kostenrisiken nicht einzuschränken, wird festgelegt, dass die Kosten von Hauptversammlungen, die Kosten eines vom Gericht bestellten Sonderprüfers und die Gerichtskosten jedenfalls von der Gesellschaft zu tragen sind.

„Aus“ für Hinterlegungspflicht der Aktien vor der Hauptversammlung

Der Nachweis der Teilnahmeberechtigung an der Hauptversammlung wird neu geregelt. Die bisherige Hinterlegung der Aktien im Vorfeld einer Hauptversammlung, die eine faktische Handelssperre der Aktien bewirkte, wird durch den sogenannten Nachweisstichtag ersetzt. Wer am Nachweisstichtag (Ende des zehnten Tages vor dem Tag der Hauptversammlung) Aktionär der Gesellschaft ist, ist zur Teilnahme an der Hauptversammlung und zur Ausübung der Aktionärsrechte berechtigt. Diese Neuregelung ist nicht unproblematisch. Die Neuregelung führt dazu, dass AktionärInnen, die sich fristgerecht zur Hauptversammlung anmelden, aber innerhalb der Zehn-Tage-Frist vor der Hauptversammlung ihre Aktien verkaufen, dennoch in der Hauptversammlung über das Schicksal der Gesellschaft und der Beschäftigten mitentscheiden können, obwohl sie zum Zeitpunkt der Abstimmung nicht mehr AktionärInnen der Gesellschaft sind und damit auch kein Unternehmensrisiko mehr tragen.

Maßnahmen zur Frauenförderung transparent machen.

Als erster Schritt in Richtung Frauenförderung auf Ebene der Führungskräfte wurde im § 243b Unternehmensgesetzbuch (UGB) verpflichtend festgelegt, dass im Lagebericht der Gesellschaft über Maßnahmen zur Förderung von Frauen im Vorstand, im Aufsichtsrat und in leitenden Stellungen der Gesellschaft zu berichten ist. Die Berichtspflicht ist allerdings erst auf Geschäftsjahre anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2009 beginnen.

2.2.6. Das neue Postmarktgesetz 2009

Mathias Grandosek

Einleitung

Postdienste stellen eine wichtige Versorgungseinrichtung dar. Alle EinwohnerInnen Österreichs sind auf diese Versorgung angewiesen und erwarten eine flächendeckende, erschwingliche und hochqualitative Dienstleistung, die ihren Bedürfnissen gerecht wird.

Im Zuge der schrittweisen Liberalisierung der Postdienste sind alle, sei es als Empfänger, Absender oder Arbeitnehmer der Postbranche, von den Veränderungen betroffen, die diese mit sich bringt.

Vor wenigen Monaten ist in Österreich ein neues Postmarktgesetz beschlossen worden.

Die Diskussion um die Neufassung des alten Post-Gesetzes, welches in seiner Grundfassung aus dem Jahr 1997 stammt, hat sich schon seit Jahren hingezogen.

Die gänzliche Überarbeitung des Gesetzes war nun aber endgültig notwendig geworden, weil auf europäischer Ebene im Februar des Jahres 2008 eine neue Post-Richtlinie¹³⁵ beschlossen wurde, welche die vollständige Öffnung des Postmarktes ab dem 01.01.2011 für die meisten Mitgliedstaaten vorschreibt. Einige Mitgliedstaaten¹³⁶, insbesondere die neuen Mitgliedsländer und Staaten mit „besonderen geografischen Bedingungen“ (zB viele Inseln) haben eine Übergangsfrist für die vollständige Liberalisierung des Postmarktes bis zum 31.12.2012 erhalten, was allerdings auch bedeutet, dass Postbetreibern aus diesen Ländern bis zum jeweiligen Liberalisierungsdatum der Zutritt zu bereits vollständig geöffneten Märkten anderer Mitgliedsländer verwehrt werden kann.

Die völlige Marktöffnung mit dem Jahr 2011 ist nur der letzte Schritt in einem langjährigen Prozess, der schon in den letzten Postrichtlinien seinen Niederschlag gefunden hat und der auch in Österreich organisatorische und rechtliche Veränderungen mit sich gebracht hatte.

Die Österreichische Post wurde (gemeinsam mit der Telekom Austria) 1996 aus der Bundesverwaltung herausgenommen und in eine Aktiengesellschaft, die PTA, überführt. 1999 erfolgte die völlige Trennung der Post vom Telekom-Arm und schließlich wurden – im Jahr 2006 – 49% der Anteile privatisiert. Rechtlich hat es mehrere Liberalisierungsschritte gegeben, die durch die europäische Gesetzeslage vorgegeben waren. Hat es ursprünglich einen reservierten (Monopol)Bereich gegeben, der Briefe bis 350gr erfasste, so erfolgte 2003 die Reduktion dieser Gewichtsgrenze auf 100gr und schließlich auf 50gr im Jahr 2006. Der letzte Schritt der Marktöffnung erfolgt nun mit 2011, an dem sämtliche Postdienste vollständig liberalisiert werden.

Das Postmarktgesetz

Die gesetzliche Grundlage für die Liberalisierung bietet das Postmarktgesetz. Die Novellierung des alten Postgesetzes wurde aber auch aus anderen Gründen notwendig.

Einerseits war die Frage der Hausbriefachanlagen seit einem Urteil des Verfassungsgerichtshofes, das die ursprünglich vorgesehene Finanzierungspflicht der Hauseigentümer aufhob, ungelöst, andererseits wurden auch Anpassungen an den Regelungen zu Postämterschließungen notwendig, nachdem die Kritik am Vorgehen der Post immer lauter wurde.

Die besonderen Bedingungen des Postmarktes

Der Postmarkt hat im Verhältnis zu anderen Infrastrukturen ein paar Besonderheiten, die bei der Schaffung von tauglichen Rahmenbedingungen bei der Öffnung des Marktes eine große Rolle spielen, und die zu sehr polarisierten Interessen der einzelnen Akteure geführt haben.

135) Die sogenannte 3. Postrichtlinie (2008/6/EG)

136) Tschechische Republik, Griechenland, Zypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei.

Der Postmarkt ist potentiell kein Wachstumsmarkt

Der Postmarkt ist durch stagnierende bzw sinkende Volumina im Briefverkehr gekennzeichnet. Die Substitution durch elektronische Medien, zB beim Versand von Rechnungen, ist deutlich zu spüren. Potenziell steigend ist noch der Versand von Paketen, etwa durch die Zunahme im Versandhandel. Dennoch ist es im Postbereich kaum möglich durch zusätzliche Angebote und fallende Preise substanzielle Nachfragesteigerungen nach Postdienstleistungen zu initiieren. Jede Liberalisierung ist somit mit einem Verteilungskampf verbunden.

Kunden sind Absender, Betroffene sind Empfänger

Aus Sicht der Postunternehmen sind deren Kunden natürlich die Versender. Die lukrativen Bereiche werden dabei von einer Hand voll Großversendern bedient. In der Wahrnehmung der breiten Bevölkerung empfindet sich allerdings jeder Haushalt als Kunde der Post. Insbesondere weil der Zusteller jeden Tag vorbei kommt und man auch das Postamt immer wieder braucht, um etwa Pakete und hinterlegte Briefsendungen abzuholen. Man verkennt dabei allzu oft, dass man dadurch noch nicht zum Kunden (in einem betriebswirtschaftlichen Sinne) der Post wird. Natürlich ist es für Postdienstleister trotzdem notwendig auch auf dieser Ebene ein qualitätsvolles Service aufrechtzuerhalten, um die Dienste überhaupt erbringen zu können.

Dennoch liegt das geschäftliche Interesse von Postunternehmen primär bei den Versendern. Umso wichtiger ist es in den gesetzlichen Rahmenbedingungen die Qualität und das Ausmaß der Grundversorgung zu verankern und auch für KonsumentInnen als EmpfängerInnen von Postdienstleistungen genügend Schutz zu bieten und eine flächendeckende Versorgung sicherzustellen.

Postdienste sind besonders beschäftigungsintensiv

Der Anteil an Technik bei der Erbringung von Postdiensten ist naturgemäß im Verhältnis zu anderen Infrastrukturbereichen, wie etwa der Telekommunikation, niedrig. Die Logistik und vor allem die Zustellung sind auf Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angewiesen.

Deshalb haben Postunternehmen auch einen hohen Lohnkostenanteil. Jede Kostensenkung macht sich deshalb unmittelbar auf der Personalseite bemerkbar. In einem liberalisierten Markt ist der Druck zu Kostensenkungen natürlich nochmals erhöht.

Das führt unweigerlich dazu, dass bei Postdienstleistern ein besonders hoher Lohndruck herrscht, zumal auch die Qualifikationsvoraussetzungen vergleichsweise niedrig sind.

Bereits jetzt ist es so, dass bei privaten Postunternehmen, aber auch bei Töchtern der österreichischen Post, prekäre Arbeitsverhältnisse auf Werkvertragsbasis mit äußerst niedrigen Löhnen (zum Beispiel 4 – 5 € pro Stunde für ZustellerInnen im städtischen Bereich)¹³⁷ für den Großteil der Beschäftigten Realität sind. Der steigende Kostendruck durch Liberalisierungsmaßnahmen macht sich deshalb vor allem durch Personalabbau aber auch durch die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen (etwa durch Auslagerungen) bemerkbar.

Diesen Umständen muss in einem Postmarktgesetz, das auch die vollständige Öffnung des Marktes vorschreibt, Rechnung getragen werden.

Die wichtigsten Neuerungen des Postmarktgesetzes (PMG) im Überblick

Universaldienst

Das PMG 2009 definiert den Umfang des Universaldienstes etwas anders als dies bisher der Fall war.

Einerseits wurden die Gewichtsgrenzen zB bei Paketen herabgesetzt (zum Universaldienst gehören nur noch Pakete bis 10 Kg und nicht mehr bis 20 Kg), andererseits fallen in den Universaldienst nur

137) Vgl Studie Haidinger/Hermann (FORBA) „Beschäftigungsverhältnisse bei neuen Postdienstleistern“, Forschungsbericht im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien, Dezember 2008

noch solche Sendungen, die bei Postgeschäftsstellen oder Landzustellern aufgegeben werden bzw in Briefkästen eingeworfen werden.

Direkte (Groß-) Einlieferungen in den Verteilzentren fallen nicht mehr darunter (mit Ausnahme von Zeitungen und Zeitschriften, die jedenfalls Teil des Universaldienstes sind). Dies hat unmittelbar zur Folge, dass solche Sendungen nicht mehr den Qualitätsanforderungen (zB Laufzeiten) des Universaldienstes entsprechen müssen und auch die Tarife und Geschäftsbedingungen einer Kontrolle durch die Regulierungsbehörde entzogen sind. Gleichzeitig fallen solche Sendungen nicht mehr unter die Mehrwertsteuerbefreiung. Dh für Sendungen, die nicht mehr Teil des Universaldienstes sind, muss aufgrund eines EuGH-Urteils¹³⁸ zukünftig die Mehrwertsteuer eingehoben werden.

Postgeschäftsstellen

Eine wesentliche Neuerung betrifft vor allem das Postgeschäftsstellennetz.

Erstmals wurden genauere Kriterien im Gesetz definiert, wie das Netz an Postgeschäftsstellen auszusehen hat, und unter welchen Bedingungen eine eigenbetriebene Postgeschäftsstelle geschlossen werden kann.

Das Gesetz regelt nun Folgendes:

- Mindestens 1.650 (eigen- oder fremdbetriebene) Geschäftsstellen müssen vorhanden sein.
- In Gemeinden größer 10.000 Einwohnerinnen oder Einwohner und allen Bezirkshauptstädten ist zu gewährleisten, dass für mehr als 90% der Einwohnerinnen oder Einwohner eine Post-Geschäftsstelle in maximal 2.000 Metern erreichbar ist.
- In allen anderen Regionen muss eine Post-Geschäftsstelle in maximal 10.000 Metern erreichbar sein.
- Eine Schließung von eigenbetriebenen Postämtern ist nur zulässig, wenn
 - eine kostendeckende Führung auf Dauer ausgeschlossen ist
 - betroffene Gemeinden darüber informiert wurden und im Einvernehmen alternative Lösungen (Postpartner) gesucht wurden, mit dem Ziel, den Standort zu erhalten
 - die Schließung einer Geschäftsstelle der Regulierungsbehörde zur Prüfung vorgelegt wurde.
- Die Regulierungsbehörde kann eine Schließung bescheidmäßig untersagen, wenn die Voraussetzungen nicht erfüllt werden.

Dies stellt eine deutliche Verbesserung der Situation dar. Bisher hatte man kaum eine Handhabe gegen eine beabsichtigte Schließung, da die Post primär nur die Kostenunterdeckung der jeweiligen Postgeschäftsstelle nachzuweisen hatte.

Eine Mindestanzahl oder Kriterien zur regionalen Verteilung von Postgeschäftsstellen waren nicht vorgesehen. Dies führte dazu, dass die Post seit Beginn des Jahrtausends ihr Postgeschäftsstellennetz drastisch (von über 2.300 auf etwa 1.300) reduzierte. Erst seit vergangenem Jahr nimmt die Anzahl der Postgeschäftsstellen zu, und es wird erwartet, dass die vorgeschriebenen 1.650 Postgeschäftsstellen in Kürze erreicht werden, was allerdings noch immer eine deutliche Verschlechterung der Versorgung im Verhältnis zum Jahr 2000 darstellt.

Regulierungsbehörde

Bereits mit 01.01.2008 wurde die bestehende Telekom-Control-Kommission um einen Post-Senat erweitert. Mit dem neuen Postmarktgesetz wurde dieser Senat nun zur neuen Post-Control-Kommission (PCK), der die Rundfunk- und RegulierungsGmbH (RTR) als Geschäftsstelle beigegeben ist. Die bisher zwischen BMVIT und Regulierungsbehörde zersplitterten Kompetenzen wurden nun im verstärkten Maße auf die PCK bzw die RTR-GmbH übertragen. So ist etwa auch die Zustän-

138) Urteils des EuGH vom 23.April 2009 (Rechtssache C-357/07)

digkeit bezüglich Postgeschäftsstellen auf die Regulierungsbehörde übergegangen. Bisher war etwa für die Untersagung von Schließungen die Verkehrsministerin zuständig.

Die Aufgaben der PCK berühren folgende Punkte:

1. Maßnahmen hinsichtlich des Universaldienstbetreibers nach § 12 Abs 1 und 2,
2. Maßnahmen hinsichtlich von eigenbetrieblenen Post-Geschäftsstellen nach § 7 Abs 7,
3. Festsetzung der Beiträge zur Finanzierung des Ausgleichsfonds nach § 14,
4. Maßnahmen in Bezug auf Allgemeine Geschäftsbedingungen des Universaldienstbetreibers nach § 20 Abs 3 und 4,
5. Maßnahmen im Bereich der Entgeltregulierung nach § 21 Abs 4 bis 6;
6. Erteilung, Übertragung, Änderungen oder Widerruf von Konzessionen nach den §§ 27, 28 und 29,
7. Ausübung des Widerrufsrechts nach § 30 Abs 3 und 4,
8. Maßnahmen in Bezug auf Allgemeine Geschäftsbedingungen nach § 31 Abs 2,
9. Festsetzung der Kostenersätze nach § 34 Abs 9 und 10 und § 35 Abs 1,
10. Maßnahmen nach § 35 Abs 4 und
11. das Setzen von Aufsichtsmaßnahmen nach § 50

Einige dieser Aufgaben traten nach den Übergangsbestimmungen des PMG unmittelbar in Kraft. Die volle Zuständigkeit wird aber erst nach dem endgültigen In-Kraft-Treten des PMG am 01.01.2011 wirksam.

Der PCK ist als beratendes Gremium zudem der Postgeschäftsstellenbeirat beigegeben, der sich aus VertreterInnen der Verbindungsstelle der Länder, des Gemeindebundes und des Städtebundes zusammensetzt und bei Aufsichtsmaßnahmen und insbesondere vor Entscheidungen der Regulierungsbehörde betreffend Post-Geschäftsstellen zu hören ist.

Universaldienstfonds

Die Finanzierung des Universaldienstes war bisher durch die Einräumung von Exklusivrechten (reservierter Bereich) abgedeckt. Durch die Liberalisierung des Marktes musste deshalb die Universaldienstfinanzierung umgestellt werden. Dabei bedient man sich des Systems eines Universaldienstfonds, in den bei Bedarf alle konzessionierten Betreiber mit einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio Euro einzahlen und aus dem dann die Nettokosten des Universaldienstes, sofern sie mehr als 2% der Gesamtkosten des Universaldienstbetreibers ausmachen, ausgeglichen werden. Nettokosten unter 2% der Gesamtkosten muss der Universaldienstbetreiber selbst tragen, ohne dafür einen Ausgleich zu bekommen.

Konzessionen und Arbeitsbedingungen

Die Erbringung von Postdienstleistungen bei Briefen unter 50 gr ist an eine Konzession gebunden. Bei allen anderen Postdienstleistungen besteht für die Aufnahme der Tätigkeit eine Anzeigepflicht. Die Erteilung einer Konzession ist an bestimmte Voraussetzung gebunden und kann mit Auflagen verknüpft werden.

Besonders erwähnenswert ist, dass es explizit die Bestimmung gibt, dass ein Antragsteller als Voraussetzung zur Erteilung einer Konzession bei der Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern angemessene Arbeitsbedingungen einschließlich Entlohnung einhalten muss.

Als angemessen gelten dabei jene Bedingungen die im jeweiligen Kollektivvertrag festgelegt sind.

Dieser Passus dient vor allem dazu, dass die ohnehin schlechten Arbeitsbedingungen in der Postbranche nicht aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs weiter verfallen und man über die Konzession eine gewisse Handhabe gegen extremes Lohndumping hat.

Diese Bestimmung war während der Verhandlungen besonders umstritten. Eine Problematik dabei betrifft allerdings die kollektivvertragliche Zersplitterung der Postbranche. Da ursprünglich verschiedene Branchen Zustelldienste erbrachten (Güterbeförderer, Express- und Kurierdienste, Werbemittelverteiler etc) gab es in jedem Bereich einen eigenen Kollektivvertrag. Da diese Dienste nun unter dem Postgesetz zur Postbranche zusammenwachsen, wäre auch ein einheitlicher Kollektivvertrag für alle sinnvoll. Ein solcher ist allerdings derzeit nicht in Sicht.

Hausbrieffachanlagen

Die Problematik der Umrüstung von Hausbrieffachanlagen auf Systeme, die durch eine Klappe zugänglich sind, und für die ein Zusteller keinen Schlüssel mehr benötigt, wird schon seit 2003 diskutiert. Ursprünglich war vorgesehen, dass alle Hausbrieffachanlagen bis zum 01.07.2006 auf Kosten der Hauseigentümer umgerüstet werden müssen. Gerade die Verpflichtung zur Kostentragung wurde vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben. Die Bestimmungen im Postgesetz hängen deshalb seit damals in der Luft. Bisher hat man sich allerdings nicht auf eine praktikable Lösung einigen können.

Das neue Postmarktgesetz regelt die Umrüstung nun endgültig. Nun ist vorgesehen, dass die Umrüstung von den Post-Unternehmen organisiert und auch finanziert werden soll, was auch der Tatsache gerecht wird, dass die Liberalisierung des Marktes vor allem den (alternativen) Postunternehmen und deren Kunden zugutekommt und sie deshalb auch für die notwendig gewordene Umgestaltung der Infrastruktur aufkommen sollen.

Die österreichische Post AG muss als Universaldienstbetreiberin den Austausch der Hausbrieffachanlagen bis zum 31.12.2012 nach einem vorher vorgelegten Austauschkonzept vornehmen und vorfinanzieren. Konzessionierte Postdienstleister mit einem Jahresumsatz von mehr als 1 Mio €, die innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Liberalisierung in den Markt treten, müssen nach einem bestimmten Schlüssel (10% der Kosten werden auf alle gleichermaßen, 90% der Kosten nach Umsatzverhältnissen aufgeteilt) diese Umstellung mitfinanzieren.

Mit dieser Lösung ist sichergestellt, dass der Zugang für alle Postdienstleister möglich ist, ohne dass die problematische Weitergabe von Schlüsseln notwendig ist. Kritisiert wurde allerdings, dass der Umtausch der HBFA erst bis zum Jahr 2013 endgültig vollzogen sein muss, während eine Liberalisierung des Marktes bereits 2011 erfolgt.

Schlussbemerkungen

Das neue Postmarktgesetz tritt in vollem Umfang mit der gleichzeitigen Liberalisierung des Marktes mit 01.01.2011 in Kraft. Teilbereiche, wie etwa die Bestimmungen zu Postgeschäftsstellen, sind bereits jetzt gültig.

Die Verhandlungen zum neuen PMG waren langwierig und schwierig. Die jetzt beschlossene Lösung stellt aber einen tauglichen Kompromiss zwischen der Öffnung des Marktes einerseits und der Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung andererseits dar.

Wie sich der Markt aber weiterhin entwickeln wird, welche Angebote dazukommen werden und wie viele Anbieter schlussendlich Dienste erbringen werden, bleibt abzuwarten.

2.2.7. Corporate Governance-Kodex – Freiwillige Vergütungsregeln sind ineffizient und nicht zielführend

Helmut Gahleitner, Heinz Leitsmüller

Der österreichische Corporate Governance-Kodex wurde wieder novelliert¹³⁹. Im Rahmen der Novellierung wurden einerseits die durch das Aktienrechtsänderungsgesetz 2009 notwendigen Kodex-Änderungen vorgenommen, andererseits sollte die EU-Vergütungsempfehlung der EU-Kommission vom April 2009 (K(2009) 3177)¹⁴⁰ in den Corporate Governance-Kodex aufgenommen werden. Nachfolgend wird geprüft, inwieweit die Kodexrevision in Bezug auf die Vergütungsfragen den Forderungen von EU-Kommission und Arbeiterkammer gerecht wird, und warum freiwillige Vergütungsregeln nicht zielführend sind.

1. Bewertung der Kodex-Empfehlungen zu Vergütungsregeln

Aussagen zur Vergütungsstruktur sehr allgemein gehalten

Die Kodex-Regel 27 beschreibt die bei Abschluss von Vorstandsverträgen einzuhaltenden Grundsätze. Diese sind sehr allgemein gehalten, und es fehlt die notwendige Präzisierung. So wird etwa das Kriterium „Langfristigkeit variabler Vergütungsbestandteile“ als mehrjährig definiert. Demnach ist bei der Festlegung langfristiger Leistungskriterien für die variablen Vergütungsbestandteile bereits ein Zeitraum von 2 Jahren kodexkonform, weil mehrjährig¹⁴¹. Diesbezüglich ist die österreichische Regelung deutlich schlechter als die EU-Empfehlung, die einen Zeitraum von drei bis fünf Jahren als angemessen für die langfristigen Leistungskriterien definiert.

Im Kodex fehlt weiters eine Operationalisierung der „nachhaltigen und langfristigen Leistungskriterien“. Es wäre Aufgabe des österreichischen Arbeitskreises für Corporate Governance gewesen, die in der EU-Empfehlung allgemein formulierten Empfehlungen zu konkretisieren und zu präzisieren. Dazu zählt etwa die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen als langfristiges soziales Kriterium aufzunehmen. Das gleiche gilt auch für ökologische Kriterien. Nicht aufgegriffen wurde im Kodex auch die EU-Empfehlung, dass sich die Auszahlung der langfristigen Vergütungen an der zugrunde liegenden Fristigkeit der Kriterien orientiert, dh dass die Auszahlung erst nach dem tatsächlich eingetretenem Erfolg erfolgen sollte – und nicht früher.

Das Vergütungssystem für den Vorstand sollte auch die Vergütungsstruktur in der Gesellschaft mitberücksichtigen und in einem angemessenen Verhältnis zu der Höhe des Personalaufwands der Beschäftigten stehen. Die Arbeiterkammer forderte daher eine Kodexempfehlung, wonach die Gesamtbezüge eines Vorstandsmitglieds nicht das 20-Fache des Durchschnittseinkommens eines Arbeitnehmers des Unternehmens bzw Konzerns übersteigen soll. Eine Forderung, die vom österreichischen Arbeitskreis für Corporate Governance, welcher sich ausschließlich aus Unternehmens- und Aktionärsvertretern, Anwälten und Wissenschaftlern zusammensetzt, auf Unverständnis stieß.

Abfindungsregeln im Vergleich zur EU-Empfehlung abgeschwächt

Die österreichische Regelung (27a) zu dem sensiblen Thema der Abfertigungszahlungen sieht bei vorzeitiger Beendigung der Vorstandstätigkeit aus wichtigem Grund eine Begrenzung auf zwei Jahresgesamtvergütungen vor. Damit ist die österreichische Regel im Vergleich zur EU-Empfehlung deutlich abgeschwächt, sieht diese doch ausdrücklich vor, dass variable Vergütungsbestandteile bei Abfindungszahlungen auszuschließen sind. Da die EU-Empfehlung ohnehin den kleinsten gemein-

139) Der österreichische Corporate-Governance-Kodex ist ein auf Freiwilligkeit beruhendes Regelwerk für gute Unternehmensführung gemäß dem „Comply or Explain“-Prinzip und richtet sich primär an börsennotierende Unternehmen.

140) Siehe dazu „EU gibt „lauwarme“ Empfehlungen zu Managerhältern heraus“, Seite 80.

141) In der Fassung des Begutachtungsentwurfes war der Zeitraum noch mit 2 Jahren definiert.

samen Nenner der 27 Mitgliedstaaten darstellt, ist der österreichische Schritt des Zurückgehens hinter die EU-Empfehlung nicht akzeptabel.

Die Kommission empfiehlt außerdem, dass Abfindungszahlungen nicht geleistet werden sollten, wenn der Vertrag aufgrund unzulänglicher Leistung beendet wird. Eine solche Empfehlung fehlt ebenfalls im österreichischen Corporate Governance Kodex.

Um die faktische Umsetzung dieser EU-Empfehlung zu ermöglichen, hat die Arbeiterkammer im Rahmen der Begutachtung eine zusätzliche Kodexregelung vorgeschlagen, wonach eine derartige Klausel verbindlich im Anstellungsvertrag mit dem Vorstandsmitglied aufzunehmen ist.

Weiters wären im Anstellungsvertrag Kriterien zu verankern, die eine vorzeitige Auflösung des Vorstandsvertrages in bestimmten Fällen möglich machen (zB unzulängliche Leistung, Nichterfüllung von vereinbarten Zielen etc). Auch die Anregung der Arbeiterkammer, bei der erstmaligen Bestellung des Vorstandes die Befristung des Vorstandsvertrages auf maximal ein Jahr abzuschließen, wurde vom CG-Kreis nicht aufgegriffen. Mit einer kürzeren Befristung besteht die Chance, sich ein besseres Bild über die Leistung des Vorstands zu verschaffen und damit vorzeitige Ablösungen und in der Folge Abfindungszahlungen bei Nichtentsprechung zu vermeiden.

Aktienoptionen frühestens nach drei Jahren einlösbar

Der österreichische Corporate Governance-Kodex hat im Wesentlichen die diesbezüglichen EU-Empfehlungen übernommen und bei Stock-Option-Programmen eine Wartefrist von mind 3 Jahren eingeführt. Die EU-Empfehlung, für Aufsichtsratsmitglieder wegen des Interessenskonfliktes keine Aktienoptionen vorzusehen, wurde hingegen nicht aufgenommen.

Die Arbeiterkammer tritt grundsätzlich dafür ein, im Kodex die Vergütungen in Form von Aktien bzw Optionen für Organmitglieder (Vorstand und Aufsichtsrat) generell abzulehnen. Aktienoptionspläne sind in den vergangenen Jahren massiv in Kritik geraten. Sie fördern nicht die langfristige und nachhaltige Unternehmensentwicklung, sondern im Gegenteil: Sie sind ein maßgeblicher Treiber der kurzfristigen Shareholder Value-Ausrichtung.

Nicht zuletzt wurde dies auch bereits vom österreichischen Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, in dem die steuerliche Förderung Optionsplänen gestrichen wurde.

Es ist auch nicht einsichtig, dass Vorstandsmitglieder ihr Insiderwissen einsetzen können, um daraus in Form der Ausübung von Optionsplänen einen persönlichen wirtschaftlichen Nutzen zu ziehen. Unternehmensorgane verfügen über Insiderwissen, welches anderen Aktionären nicht zur Verfügung steht.

Aufgrund des geringen Streubesitzes bei österreichischen börsennotierten Unternehmen und der daraus folgenden geringen Liquidität an der österreichischen Börse, sind Kursbeeinflussungen viel leichter als bei großen Börsen möglich. Dies bedeutet auch, dass der individuelle Profit aus Stock-Options-Plänen bzw durch den An- und Verkauf von Aktien in keinem Zusammenhang mit der Leistung des Vorstands und Aufsichtsrats steht. Die angestrebte Motivationswirkung geht damit völlig ins Leere.

Einzelveröffentlichung von Vorstandsbezügen nur allgemein gehalten

Die neue Regel zur Einzelveröffentlichung von Vorstandsbezügen sieht lediglich eine Aufteilung der fixen und variablen Gehaltsbestandteile vor. Das gilt auch für den Fall, wenn die Vergütungen über eine Managementgesellschaft geleistet werden. Diese Aufgliederung ist unzureichend, und es bedarf folgender Mindestinformationen über die Zusammensetzung des jeweiligen Vorstandsbezuges:

- Angaben zum relativen Gewicht der fixen und variablen Gehaltsbestandteile;
- Aktien und Aktienbezugsrechte bzw sonstige Gewinnbeteiligungen, die gewährt werden;
- Beiträge zu zusätzlichen Altersversorgungssystemen;
- Kredite, Vorauszahlungen oder Bürgschaften;
- Höhe der Beendigungsansprüche bei vorzeitiger Vertragsauflösung (Abfindungen, Ruhegehälter, Hinterbliebenenbezüge und Leistungen verwandter Art);
- Sonstige Vergütungsbestandteile (zB Dienstfahrzeug oder -wohnung).

Weiter ist es unerlässlich, bei Vergütungen an Managementgesellschaften sämtliche relevante Vertragspunkte offenzulegen (zB vereinbarte Leistungen, Dauer des Vertrages, Managementgebühr, Kündigungsmöglichkeit, Haftungen, entstehende Kosten für das Unternehmen).

Vergütungsausschuss (Aufsichtsratspräsidium) kann notwendige Transparenz nicht gewährleisten

Nach der Wahl des Vorstands durch den Gesamtaufichtsrat erfolgt die Ausarbeitung der Anstellungsverträge regelmäßig im Aufsichtsratspräsidium (dient auch als Vergütungsausschuss entsprechend der Kodexregel 43). Geht es nach dem Kodex, so soll das Aufsichtsratspräsidium für die Einhaltung der Empfehlungen Sorge tragen.

Oft gehören dem Aufsichtsratspräsidium Mitglieder an, die gleichzeitig agierende Vorstandsmitglieder in anderen Gesellschaften sind. Da die Höhe der Vorstandsbezüge von verschiedenen Parametern abhängt (Branche, Größe der Unternehmen, generelle Gehaltsentwicklungen etc), bestimmen letztlich die Vorstandsmitglieder im Aufsichtsratspräsidium indirekt auch über ihre Gehaltsentwicklung. Dieser Umstand erfordert jedenfalls erhöhte Transparenz, um etwaige Interessenskonflikte möglichst hintanzuhalten.

Kodex-Regel 43 kann diese notwendige Transparenz in keiner Weise gewährleisten. Es bedarf daher einer Ausweitung der Kodexbestimmungen im Sinne einer stärkeren Einbindung des Gesamtaufichtsrats und der Hauptversammlung. So wäre eine Regelung erforderlich gewesen, nach der noch vor der Beschlussfassung über die Bestellung des Vorstandes die in Aussicht genommenen Inhalte des Anstellungsvertrages dem Gesamtaufichtsrat mitgeteilt werden. Darüber hinaus wäre eine Kodex-Regelung dringend erforderlich, die nach Abschluss der Anstellungsverträge mit Vorstandsmitgliedern den Vorsitzenden des Aufsichtsrats verpflichtet, umgehend den Aufsichtsrat über den gesamten Inhalt des Anstellungsvertrags schriftlich zu berichten. Beides findet sich nicht im österreichischen Corporate Governance-Kodex.

Zur Sicherstellung der notwendigen Transparenz wäre es weiter angebracht, dass der Aufsichtsrat einen Vergütungsbericht an die Hauptversammlung erstellt, in welchem umfassend über die Höhe und Zusammensetzung der Vorstandsbezüge informiert wird. Dabei sind die Grundsätze über die Gewichtung der fixen und variablen Gehaltsbestandteile, die nachhaltigen und langfristigen Leistungskriterien, die Parameter für jährliche Bonusregelungen sowie unbare Leistungen für jedes Vorstandsmitglied offenzulegen.

2. Freiwillige Vergütungsregelungen sind ineffizient und nicht zielführend

Freiwillige Regeln können zwar ein möglicher Schritt in die richtige Richtung sein, wie die Praxis in der Vergangenheit aber deutlich gezeigt hat, sind sie nicht geeignet, entscheidende Weiterentwicklungen zu gewährleisten. Gerade bei der Vergütung des Managements haben die teilweise bereits bestehenden Regeln im Corporate Governance-Kodex keinerlei Wirkung entfaltet.

Die Managergehälter sind auch in Österreich in den letzten Jahren exorbitant gewachsen und liegen bei den ATX Unternehmen mittlerweile beim 48-Fachen des durchschnittlichen Personalaufwands der Beschäftigten.¹⁴² Auch die Transparenzregeln – etwa die individuelle Veröffentlichung der Vorstandsbezüge – werden weitgehend ignoriert. Auch die bereits bestehende Regel in Bezug auf Orientierung der Vergütung an nachhaltigen und langfristigen Unternehmenszielen hat bislang zu keiner Veränderung der Vergütungsstruktur geführt.

Die Umsetzung der EU-Vergütungsempfehlung auf der Ebene des Corporate Governance-Kodex ist daher wenig befriedigend. Vor allem auch deshalb, weil der österreichische Arbeitskreis für Corporate Governance aufgrund seiner Zusammensetzung faktisch nicht in der Lage ist, das Thema Vergütungsregelungen offensiv und transparent anzugehen. Dies zeigt sich auch darin, dass selbst die EU-Empfehlungen, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der 27 Mitgliedstaaten darstellen, nicht zur Gänze übernommen wurden.

Es braucht daher verbindliche Normen, die einerseits demokratisch legitimiert sind, deren Geltungsbereich klar und eindeutig definiert ist und deren Nichteinhaltung auch klar definierte Sanktionen beinhaltet. Nur wenn der Gesetzgeber bereit ist, Vergütungsregelungen gesetzlich zu verankern, ist eine Verbesserung und Weiterentwicklung der Corporate Governance zu erreichen.

142) Siehe auch „Managergehälter im Umbruch: Neue Spielregeln für die Vorstandsvergütung“, Seite 37.

2.2.8. GmbH-Reform – Chancen privatisieren, Risiko sozialisieren darf nicht Ziel der Reform sein

Helmut Gahleitner

Die Diskussionen zur GmbH-Reform dauern an. Noch fehlt ein Begutachtungsentwurf des Bundesministeriums für Justiz. Die wesentliche Ausrichtung der Reform zeichnet sich aber bereits ab. Massive Senkung des Haftungskapitals von € 35.000 auf € 10.000 und Schaffung der gesellschaftsrechtlichen Voraussetzungen, damit die GmbH jederzeit ihren Verwaltungssitz, sprich ihr Headquarter, ins Ausland verlagern kann, ohne den Satzungssitz aufgeben zu müssen. Die Senkung der Notariatskosten und eine Beschleunigung der Eintragung der GmbH ins Firmenbuch sind weitere Reform-Ziele. Die negativen Folgen der geplanten Reform sind gravierend, weshalb das Reformvorhaben kritisch bewertet wird.

1. Einleitung

In Österreich sind heute rund 100.000 GmbHs registriert (1992: 74.000). Die große Anzahl an GmbHs zeigt sehr deutlich ihre Bedeutung im österreichischen Wirtschaftsleben auf. Die Erfolgsgeschichte der GmbH ging einher mit zahlreichen Novellierungen, wobei diese im Regelfall immer von den Grundsätzen geleitet waren, die Corporate Governance der GmbH zu stärken, den Gläubigerschutz zu verbessern und gleichzeitig die gesellschaftsrechtliche Flexibilität der GmbH aufrechtzuerhalten. Heute genießt die GmbH im internationalen Rechtsverkehr großes Ansehen und ist sowohl bei KMUs als auch bei Konzern-Tochtergesellschaften sehr beliebt.

Die aktuelle Reformdiskussion ist geprägt vom Bestreben, die Qualitätsstandards der GmbH deutlich abzusenken. Während es in der Vergangenheit einen breiten Konsens darüber gab, dass das Privileg der Haftungsbeschränkung in der GmbH auch einen substantiellen Risikobeitrag des Gesellschaftsgründers erfordert, so wird nun eine massive Herabsenkung des Mindestkapitals mit Hinweis auf andere Rechtsordnungen (zB Private Limited Company) geplant.

Außerdem soll mit der Aufgabe der sogenannten Sitztheorie ein Systemwechsel eingeleitet werden. Der elementare Grundsatz im österreichischen Gesellschaftsrecht, dass Satzungssitz und Hauptverwaltung (Headquarter) im Inland sein müssen, soll aufgegeben werden. Für die österreichischen Gesellschaften (in einem ersten Schritt die GmbH) wäre es dann jederzeit möglich, die Hauptverwaltung ins Ausland zu verlagern, ohne dass es gesellschaftsrechtliche und steuerrechtliche Konsequenzen gibt (zB derzeit Löschung im Firmenbuch).

2. Herabsenkung des Mindeststammkapitals von € 35.000 Euro auf € 10.000 Euro nicht zielführend

Ein Hauptziel des Reformvorhabens ist eine Herabsetzung des Mindestkapitals von derzeit 35.000 € auf 10.000 €. Als Argumente für die drastische Senkung des Mindestkapitals wird der „massive“ Wettbewerb der Rechtsordnungen in Europa ebenso angeführt wie Wettbewerbsnachteile österreichischer Unternehmen durch das hohe gesetzliche Mindeststammkapital. Die für eine Reduzierung des Haftungskapitals angeführten Argumente sind aus folgenden Gründen wenig überzeugend:

Englische Limited hat bereits stark an Attraktivität verloren

Vor allem die oft geäußerte Angst, dass die Unternehmensgründer aufgrund mehrerer Entscheidungen des EUGH zur Niederlassungsfreiheit (zB Inspire Art) massiv auf ausländische Gesellschaftsformen (vorwiegend englische Limited) ausweichen, hat sich als unbegründet herausgestellt. Ausländische Gesellschaften drängen bei weitem nicht so stark nach Österreich wie von Wirtschaftsseite immer behauptet, kein namhaftes Unternehmen agiert in Österreich in der Rechtsform der engli-

schen Limited, meist sind es nur Einpersonengesellschaften ohne Beschäftigte, oft handelt es sich um unseriöse Gesellschaften.

Die englische Limited ist auch nicht so billig, wie es auf den ersten Blick – wegen des niedrigen Mindestkapitals von einem britischen Pfund – erscheinen mag. Die laufenden Kosten für die Erstellung des Jahresabschlusses in England und in Österreich, für die Rechtsberatung, die Bestellung örtlicher Repräsentanten etc, sind erheblich und auch die Haftung der Geschäftsführer im Insolvenzfall greift früher als bei einem GmbH-Geschäftsführer. In Österreich hat sie sich die englische Limited Company jedenfalls nicht als Alternative zur GmbH erwiesen.

Mindestkapital der GmbH erfüllt wichtige Funktionen

Das gesetzliche Mindestkapital für die GmbH beträgt derzeit € 35.000, wovon mindestens die Hälfte (€ 17.500) bar aufgebracht werden muss. Der Restbetrag ist in Form einer außenstehenden Einlage in der Bilanz auszuweisen und kann im Insolvenzfall von den Unternehmensgründern eingefordert werden. Für die Arbeiterkammer ist es wichtig, dass eine Reform der GmbH weiterhin an einem gesetzlichen Mindestkapital festhält, das diese Bezeichnung verdient. Eine Reduzierung des Kapitals von 35.000 auf 10.000 Euro ist unseres Erachtens zu viel, zu groß ist die dabei entstehende Lücke beim Gläubigerschutz. Denn eines ist klar: Je geringer das Mindestkapital, desto mehr verlagert sich das Risiko auf die Gläubiger. Es ist nämlich davon auszugehen, dass bei deutlich niedrigerem Mindestkapital die Konkurse von GmbHs massiv zunehmen und eine Sozialisierung der Verluste stattfindet, und zwar zu Lasten der ArbeitnehmerInnen, der gesetzlichen Gläubiger – wie Sozialversicherung und Fiskus – und der sonstigen Gläubiger. Chancen privatisieren, Risiko sozialisieren darf nicht Ziel der Reform sein!

Warum ist ein ausreichendes Mindestkapital so wichtig?

- Das Mindestkapital hat vor allem eine ordnungspolitische Funktion. Das aufzubringende Mindestkapital ist eine gewisse Gewähr für die Seriosität des Vorhabens; es bringt auch zum Ausdruck, dass für eine unternehmerische Tätigkeit regelmäßig Kapital erforderlich ist und daher Chancen und Risiken von Projekten sorgfältig abgewogen werden müssen;
- Das Privileg der Haftungsbeschränkung in der GmbH erfordert auch einen substanziellen Risikobeitrag des Gesellschaftsgründers. Eine Herabsetzung des Haftungskapitals um mehr als zwei Drittel führt zu einer massiven Verlagerung des Unternehmensrisikos in Richtung Gläubiger (ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen, öffentliche Hand)
- Die Mindestkapital-Ausstattung dient gerade in der Anfangsphase der Insolvenzprophylaxe und damit dem Gläubigerschutz;
- Das Ansehen der GmbH kann nur aufrechterhalten werden, wenn das bewährte Haftkapitalsystem erhalten bleibt.

Reduzierung des Mindestkapitals auf € 10.000 kostet € 40 Mio

Eine Reduzierung des gesetzlichen Mindestkapitals hat nicht nur massive Auswirkungen auf den Gläubigerschutz, sondern auch auf das Körperschaftssteueraufkommen. Die Mindestkörperschaftsteuer für Kapitalgesellschaften knüpft nämlich am gesetzlichen Mindestkapital an, sodass eine Reduzierung der Bemessungsgrundlage von mehr als zwei Drittel das Mindestkörperschaftsteueraufkommen entsprechend reduziert. Sollte künftig die Mindestkörperschaftsteuer von 5% des gesetzlichen Mindestkapitals bei allen GmbHs auf Basis eines gesetzlichen Mindestkapitals von € 10.000 berechnet werden, so führt dies bei der Körperschaftsteuer zu einem Ausfall in Höhe von ca € 40 Mio.

Wenn es das primäre Ziel der GmbH-Reform ist, Unternehmen bereits früher den Eintritt in die GmbH zu ermöglichen, so braucht es lediglich eine Senkung der Mindesteinzahlung. Mit einer Senkung der Mindesteinzahlung von € 17.500 auf € 10.000 würde der selbe Effekt erreicht werden, ohne dass das gesetzliche Mindestkapital gesenkt werden muss. In diesem Fall gäbe es auch keine steuerlichen Auswirkungen beim Mindestkörperschaftsteueraufkommen, weil die Berechnungsgrundlage weiterhin € 35.000 wäre.

3. Satzungssitz und Hauptverwaltung müssen eine Einheit bilden

In Österreich richtet sich das Gesellschaftsstatut nach dem tatsächlichen Sitz der Hauptverwaltung. Diese so genannte Sitztheorie stellt sicher, dass nach dem österreichischen Gesellschaftsrecht gegründete Gesellschaften nicht nur ihren Registersitz (Satzungssitz), sondern auch den Sitz der Hauptverwaltung in Österreich haben. Die Anknüpfung des Gesellschaftsstatus am Sitz der tatsächlichen Hauptverwaltung dient in erster Linie dem Gläubigerschutz, sie ist aber auch aus Sicht der ArbeitnehmerInnenmitbestimmung und aus steuerlichen Gründen von wesentlicher Bedeutung. Dieser elementare Grundsatz im österreichischen Gesellschaftsrecht, dass Satzungssitz und Hauptverwaltung (Headquarter) eine Einheit bilden müssen, soll aufgegeben werden. Nach dem Systemwechsel und Einführung der so genannten Gründungstheorie soll die jederzeitige Verlegung der Hauptverwaltung über die Grenze möglich sein, ohne den Satzungssitz aufgeben zu müssen. Damit wäre es – so die Befürworter – möglich, dass Unternehmen die österreichische GmbH überall im Ausland (jedenfalls innerhalb der Europäischen Union) als Rechtsform für die ausländische Tochtergesellschaft einsetzen können, was vor allem Kosten spart. Nicht erwähnt werden die negativen Folgen, welche – wie nachstehend gezeigt – sehr gravierend sind.

Verlust an Mitbestimmung

Bei Schaffung der Möglichkeit der Verlegung des Verwaltungssitzes in das Ausland ist fraglich, ob die österreichischen Mitbestimmungsstandards noch aufrechterhalten werden können. Es ist nämlich völlig unklar, ob und inwieweit das österreichische Arbeitsverfassungsgesetz bei Verlegung des Verwaltungssitzes noch zur Anwendung kommt. Außerdem verlieren Betriebsräte ihren Hauptansprechpartner bzw vergrößert sich die Distanz zu den Entscheidungsträgern, wenn sich die Hauptverwaltung im Ausland befindet. Beim Abgehen von der derzeitigen Rechtslage ist nicht auszuschließen, dass bestehende Unternehmen verstärkt eine Verlegung ihrer Headquarter ins Ausland andenken, sei es nur zu dem Zweck, gewerkschaftliche Forderungen im Keim zu ersticken.

Steuerverluste

Österreich verliert beim Abgehen von derzeitiger Rechtslage massiv an Steuergrundlage, weil die unbeschränkte Steuerpflicht am tatsächlichen Verwaltungssitz gründet. Kann dieser jederzeit verlagert werden, so verbleiben in Österreich nur noch die Betriebsstätte und die mit ihr in Verbindung stehenden Finanzanlagen als Steuergrundlage. Der unternehmerische Gestaltungsspielraum steigt dadurch massiv, insbesondere Finanzanlagen würden der Steuergrundlage entzogen werden. Außerdem ist es sehr schwierig die mit dem Wegzug mitgegangenen stillen Vermögensreserven zu besteuern, weil erst bei Vermögensverwertung die Steuer schlagend wird. Das bedeutet eine sehr aufwendige Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden, freiwillige Mitteilungen seitens der Firmen sind eher nicht zu erwarten.

Verhandlungsposition wird geschwächt

Im Rahmen der Diskussionen zur Europäischen Privatgesellschaft tritt Österreich dafür ein, dass sich Registersitz und tatsächlicher Verwaltungssitz (Hauptverwaltung) im selben Land befinden müssen. Dies entspricht auch der geltenden Regelung bei der Europäischen Aktiengesellschaft. Geht Österreich nunmehr einen neuen Weg, so wird es schwierig, bei den Verhandlungen zur Europäischen Privatgesellschaft die österreichische Position aufrechtzuerhalten.

4. GmbH-Reform soll Lücken im Aufsichtsrat schließen

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Aufsichtsratspflicht bei der GmbH sind verbesserungswürdig. Eine GmbH-Reform sollte daher die bestehenden Schwachstellen schließen. Gesetzlicher Handlungsbedarf besteht bei der nicht geregelten Aufsichtsratspflicht bei der GmbH & Co OHG bzw GmbH & Co OG sowie im Konzernverbund, in welchem eine GmbH als Konzernmutter firmiert. Die Lücken im Aufsichtsrat der GmbH zu schließen, ist ein wichtiges Anliegen der Arbeiterkammer.

Aufsichtsratspflicht bei GmbH & Co OHG bzw GmbH & Co OG

Vermeint ist festzustellen, dass anstelle einer GmbH & Co KG eine GmbH & Co OHG bzw GmbH & Co OG gegründet wird, die von § 29 Abs 1 Z 4 GmbHG nicht erfasst ist. Die uneingeschränkte Haftung wird hier auf zwei GmbHs aufgeteilt, keine natürliche Person haftet für die Gesellschaft (siehe etwa Kretztechnik GmbH & Co OHG). Es handelt sich hier um eine klassische Umgehung der Überwachungsstruktur und damit der Aufsichtsratspflicht. Wichtig wäre deshalb eine gesetzliche Klarstellung in § 29 Abs 1 Z 4 GmbHG, die gewährleistet, dass bei Unternehmen in der Rechtsform der GmbH & Co OHG bzw GmbH & Co OG ein Aufsichtsrat einzurichten ist, wenn die Anzahl der ArbeitnehmerInnen in der Kommanditgesellschaft und in der OHG bzw OG im Jahresdurchschnitt mehr als 300 Beschäftigte übersteigt.

Aufsichtsratspflicht bei GmbH als Konzernmuttergesellschaft

Ein anderes Problem stellt sich im Konzernverbund: Grundsätzliches Anliegen des Gesetzgebers ist es, dass ein Unternehmen in der Rechtsform einer GmbH mit mehr als 300 ArbeitnehmerInnen im Jahresdurchschnitt einen Aufsichtsrat zu bestellen hat. Aufgrund von Umstrukturierungen werden verstärkt einzelne Geschäftsbereiche in rechtlich selbstständige GmbHs ausgelagert und als Konzernmutter agiert ebenfalls eine GmbH. Es kommt dadurch nicht zu einer Herabsetzung der Arbeitnehmeranzahl im Konzernverbund, die einzelnen GmbH-Tochtergesellschaften verfügen aber oft nicht mehr über 300 Arbeitnehmer im Jahresdurchschnitt.

Obwohl die GmbH als Konzernmutter die einzelnen GmbH-Tochtergesellschaften einheitlich leitet und insgesamt im Konzernverbund mehr als 300 ArbeitnehmerInnen beschäftigt sind, besteht für die GmbH-Muttergesellschaft keine Aufsichtsratspflicht, wenn keine der GmbH-Tochtergesellschaften über 300 ArbeitnehmerInnen beschäftigt (vgl § 29 Abs 1 Z 2 GmbHG). Dieser Umstand ist höchst unbefriedigend und es gilt diesen Wertungswiderspruch zu beseitigen. Im Rahmen einer gesetzlichen Regelung sollte daher klar gestellt werden, dass eine GmbH-Muttergesellschaft jedenfalls aufsichtsratspflichtig ist, wenn sie GmbH-Tochtergesellschaften einheitlich leitet und die Anzahl der Arbeitnehmer jener Gesellschaft (GmbH-Muttergesellschaft) und dieser Gesellschaften (GmbH-Tochtergesellschaften) zusammen im Jahresdurchschnitt dreihundert übersteigt.

2.2.9. Rechnungslegungsrechts-Änderungsgesetz 2010 (RÄG 2010) – Arbeiterkammer gegen Anhebung der Schwellenwerte für die Rechnungslegungspflicht

Markus Oberrauter

Das Rechnungslegungsrechts-Änderungsgesetz 2010 (RÄG 2010) ist am 01.01.2010 in Kraft getreten. Eckpunkte der Reform sind: Deutliche Anhebung der Schwellenwerte für die Rechnungslegungspflicht von Unternehmen, Angleichung der Unternehmensbilanz an die Steuerbilanz und Befreiung der Mutterunternehmen von der Erstellung eines Konzernabschlusses, sofern sie ausschließlich Tochtergesellschaften von untergeordneter Bedeutung hat. Nachfolgend eine kurze Bewertung der Reform.

Anhebung der Schwellenwerte für Rechnungslegungspflicht um 75%

Im Zentrum der Reform steht sicherlich die Anhebung der Schwellenwerte für die Rechnungslegungspflicht um 75% von derzeit EUR 400.000 auf EUR 700.000. Demnach sind Unternehmen, die bisher bilanzierungspflichtig waren und zukünftig unter die neue Umsatzschwelle fallen, nicht mehr verpflichtet, die Rechnungslegungsvorschriften des Unternehmensgesetzbuches einzuhalten. Sie unterliegen auch nicht mehr der Eintragungspflicht in das Firmenbuch, da diese an die Rechnungslegungspflicht anknüpft.

Wie in den Erläuterungen des Entwurfes festgehalten, fallen mindestens 12.000 Unternehmen unter die neuen Schwellenwerte und müssen daher keinen ordentlichen Jahresabschluss mehr aufstellen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist die wesentliche Funktion eines Jahresabschlusses die Informationsfunktion, einerseits für die Gesellschafter und andererseits für die Stakeholder, wie etwa Investoren, Gläubiger, Arbeitnehmer aber auch den Staat als Abschlussadressaten.

Der Jahresabschluss dient demnach auch zur Selbstinformation und stellt darüber hinaus ein Kontrollinstrument dar. Die doppelte Buchführung ist eine sehr wichtige Hilfe für den Unternehmer, um zB seine Forderungen, Verbindlichkeiten, Vermögensbestände, vor allem aber auch das Kapital darzustellen. Dieses Rechenwerk unterstützt eine rationale Unternehmensführung und dient damit zugleich dem Gläubigerschutz.

Für den Unternehmer selbst ist die Kenntnis dieser Daten für die Entscheidungsfindung bedeutend. Zugleich ergibt sich aus der Bilanz gegebenenfalls eine Überschuldung, die ein wichtiges Warnzeichen für den Kaufmann sein kann. Der Jahresabschluss nach UGB erfüllt auch die Kapitalerhaltungsfunktion, die eng in Zusammenhang mit der Funktion der Ausschüttungsbemessung und der Steuerbemessung steht. Ziel der Erhaltungsfunktion ist es, einen hohen Mittelabfluss durch Entnahmen oder Gewinnausschüttungen an die Gesellschafter zu verhindern, damit den Unternehmensbestand aufrecht zu erhalten und dem Gläubigerschutz gerecht zu werden.

Eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung ist in der Regel keine geeignete Basis, um von einer Bank einen Kredit zu erlangen; denn sie gibt keine Information über das Vermögen und die Finanzierung. Der Kaufmann müsste in einem solchen Fall zumindest einen Vermögensstatus aufstellen, der sich aber nicht aus fortschreibbaren Zahlen ergeben würde und daher mit erheblichem Aufwand und Unsicherheiten verbunden wäre. Im Ergebnis könnten entsprechende Folgekosten die geplanten Einsparungen gegebenenfalls sogar übersteigen. Ob es tatsächlich zu den dargestellten Einsparungen kommt ist zu bezweifeln, wozu es allerdings in jedem Fall kommt, ist ein massiver Verlust an Transparenz und Information für die Stakeholder.

Neben den ausgeführten betriebswirtschaftlichen Problemen die eine Anhebung der Schwellenwerte mit sich bringen würden, sind auch die Auswirkungen auf das Steuerrecht nicht von der Hand zu weisen.

Steuerpflichtige, die ihren Gewinn gemäß § 4 Abs 3 EStG ermitteln, haben einen wesentlichen Vorteil gegenüber jenen, die ihren Gewinn gemäß § 5 EStG ermitteln müssen, weil bei der Gewinnermittlung nach § 4 Abs 3 EStG Gewinne (Verluste) aus der Veräußerung von Grund und Boden, der zum Anlagevermögen gehört, außer Ansatz bleibt. Eine Ausweitung dieser Begünstigung für Steuerpflichtige mit Umsatzerlösen von bis zu € 700.000 jährlich, lässt sich unter diesem Gesichtspunkt sachlich nicht rechtfertigen.

Angleichung der Unternehmensbilanz an die Steuerbilanz

Grundsätzlich werden Überlegungen in Richtung einer Modernisierung und Vereinheitlichung der Rechnungslegung begrüßt und ebenfalls Maßnahmen zur Reduzierung von Verwaltungskosten für Unternehmen.

Eine Modernisierung der Rechnungslegung und das Ziel der Einsparung von Verwaltungskosten für Unternehmen darf aber nicht zum Anlass genommen werden, die Transparenz und die Offenlegung noch weiter einzuschränken und vom bewährten Prinzip des Gläubigerschutzgedankens sukzessive abzurücken. Gerade im KMU-Bereich ist das Gläubigerschutzprinzip von besonderer Bedeutung: Die Rechnungslegung hat hier neben der Selbstinformationsfunktion für den Unternehmer vor allem die Funktion, Geschäftspartner wie Lieferanten oder Banken über die wirtschaftliche Lage sowie über die Zahlungsfähigkeit zu informieren.

Ein Abgehen vom Gläubigerschutzprinzip führt dazu, dass die Einschätzung der Zahlungsfähigkeit für die angesprochenen Geschäftspartner erheblich erschwert wird.

Weiters darf das Bemühen, Verwaltungskosten für Unternehmen einzusparen, nicht dazu führen, dass die Transparenz der Unternehmen etwa durch die Einschränkung von Offenlegungsbestimmungen noch weiter eingeschränkt wird. Von diesen Maßnahmen sind – wie auch beim Gläubigerschutzgedanken – letztendlich alle Stakeholder, wie Anleger, Lieferanten, Kunden und Beschäftigte stark betroffen.

Die Aktivierungspflicht des entgeltlich erworbenen Geschäfts- oder Firmenwerts anstelle des bisherigen Aktivierungswahlrechts ist ebenfalls prinzipiell begrüßenswert. Es kommt hier zum einen zu einer teilweisen Angleichung an das Steuerrecht und zum anderen wird am Wesen der planmäßigen Abschreibung über die betriebliche Nutzungsdauer festgehalten.

Nach wie vor ein Hauptproblem, welches auch mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht gelöst werden konnte, stellt die Folgebewertung des Firmenwerts dar. Während eine jährliche Überprüfung des Firmenwerts auf seine Werthaltigkeit für Unternehmen und Wirtschaftsprüfer einen höheren Verwaltungsaufwand und damit auch höhere Verwaltungskosten verursachen, sind durch die vorzunehmenden Schätzungen und Wertungen im Rahmen des Impairment-Tests außerdem verstärkten bilanzpolitischen Maßnahmen Tür und Tor geöffnet.

Bilanzpolitische Maßnahmen können sich aus Erfahrungsberichten mitunter wie folgt darstellen: Der für den Erwerb des Unternehmens verantwortliche Vorstand wird, wenn die Parameter (insbesondere zukünftige Ertragslage) der vor dem Erwerb durchgeführten Unternehmensbewertung nicht eintreten, wohl aus Eigeninteresse Argumente finden müssen, warum der Impairment-Test trotz ausbleibender prognostizierter Erfolge noch zu keiner Abschreibung des Firmenwertes führen wird. Man wird bestrebt sein, den erworbenen Firmenwert solange wie möglich als „Vermögenswert“ und so hoch wie möglich anzusetzen. Alles könnte als Eingeständnis eines vermeintlichen Fehlkaufs interpretiert werden. Umgekehrt wird im Falle des Wechsels des Vorstands, der neue Vorstand eher

an der gegenteiligen Entwicklung interessiert sein und wohl alles daran setzen, Nichtmehrwerthaltigkeit zu erreichen und im Zweifel zu viel abschreiben. Insofern erweist sich diese Methode als nicht unbedingt zielführend.

Aber auch die Methode, wonach der derivative Firmenwert planmäßig über die Nutzungsdauer abzuschreiben ist, lässt viel Spielraum offen. Nachdem – wie bereits ausgeführt – die Werthaltigkeit eines Geschäfts- oder Firmenwerts nur schwer messbar ist und große Unsicherheiten birgt, sollte eine gesetzlich normierte, maximale Nutzungsdauer angedacht werden.

Alternativ sollten bei einer vom Unternehmer angenommenen Nutzungsdauer von mehr als 5 Jahren verpflichtende Anhangsangaben erforderlich sein. Im Anhang müsste in diesen Fällen ausführlich und nachvollziehbar begründet werden, weshalb der Geschäfts- oder Firmenwert länger als 5 Jahre genutzt werden kann.

Eine entsprechende Verpflichtung normiert in Deutschland § 285 Nr 13 dHGB.

Auch wenn durch die Aufhebung der Möglichkeit zur vorgezogenen Abschreibung von Umlaufvermögen ein Gleichklang mit dem Steuerrecht erzielt wird und es darüber hinaus eine bessere Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse ermöglicht, ist dieser Schritt kritisch zu sehen. Denn eine Intention des Unternehmensrechts muss auch sein, Verluste so bald als möglich zu berücksichtigen, um dem Gläubigerschutzgedanken zu entsprechen.

2.2.10. Wettbewerbsbeschränkungen durch das ARA-Verpackungssammelsystem – Update Jänner 2010

Werner Hochreiter

Vorgeschichte bis Anfang 2008¹⁴³

Die Verpackungsverordnung (VerpackVO) ist mit September 1992 in Kraft getreten und hat zur zeitgleichen Gründung des ARA-Systems geführt. Trotz zahlreicher Änderungen im Rechtsrahmen verfügen die Gesellschaften des ARA-Systems seither im Haushalts- wie im Gewerbebereich jeweils über ein de-facto-Angebotsmonopol, was den Markt für Entpflichtungsleistungen (durch die Teilnahme am ARA-System wird ein Inverkehrsetzer von Verpackungen von seinen Rücknahme- und Verwertungspflichten entpflichtet) betrifft, sowie über ein de-facto-Nachfragemonopol am Markt für die Erfassung und Verwertung von Verpackungsabfällen.

Die Gesamtumsätze in der Verpackungsabfallsammlung belaufen sich auf etwa € 200 Mio¹⁴⁴, das sind rund 10% der Umsätze der österreichischen Entsorgungswirtschaft. Die Kosten der Verpackungshaushaltssammlung machen 25% der Kosten der Abfallwirtschaft für KonsumentInnen aus¹⁴⁵.

Die Vormachtstellung des ARA-Systems auf den betroffenen Märkten ist im europäischen Vergleich einzigartig. Das ARA-System gehört zu den wenigen Grüne-Punkt-Systemen, die nicht nur im Haushalts-, sondern gleichzeitig auch im Gewerbebereich und zudem im Haushaltsbereich selbst operativ tätig sind, sprich: Erfassung und Sortierung selbst beauftragen. Denn nur in wenigen Staaten bestehen im Gewerbebereich überhaupt kollektive Systeme und nur in wenigen ist die Nachfrage nach den Sammel- und Sortierleistungen im Haushaltsbereich auf einen einzigen privaten Monopolanbieter übertragen.

Genehmigte Mitbewerber von ARA bestehen so bis heute nur in der Gewerbesammlung. Obwohl die Bemühungen von EVA¹⁴⁶ schon auf 1995 zurückgehen, sind ihre Marktanteile bis jetzt marginal geblieben. Wann der Antrag von UFH¹⁴⁷ für die Gewerbesammlung erledigt wird, ist nicht absehbar.

EVA bemüht sich seit geraumer Zeit auch um eine Genehmigung für die Haushaltssammlung, ist aber mit ihrem Antrag ebenso wie UFH¹⁴⁸ bisher erfolglos geblieben.

Dieser ernüchternde Befund darf verwundern, zumal die Europäischen Kommission schon im Oktober 2003 eine Entscheidung zum ARA-System¹⁴⁹ mit dem Ziel gefällt hat, konkurrierenden Systemen das Tätigwerden im Haushaltsbereich tatsächlich zu ermöglichen.

143) Zur wechselhaften Vorgeschichte bis Anfang 2008 vergleiche die Chronologie im Anhang sowie ausführlich Hochreiter, Wettbewerbsbeschränkungen durch das ARA-Verpackungssammelsystem, in: Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2008 Wien 2008, 134ff mwN.

144) Zwei Drittel davon entfallen alleine auf die Kunststoffsammlung, deren Zweckmäßigkeit nach Art und Umfang, so wie sie heute in Österreich ausgestaltet ist, nach wie vor umstritten ist; vgl dazu jüngst Bogucka-Fehrer, Vergleich der Kunststoffflüsse und -abfälle in Österreich und Polen, Müll und Abfall 1/08,33.

145) Vgl näher Hochreiter, Abfallwirtschaft in Raza et al, Zwischen Staat und Markt - aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Dienstleistungserbringung, Band 6 in der AK-Studienreihe „Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen“ Wien Dezember 2005, S.71ff.

146) EVA Erfassen und Verwerten von Altstoffen GmbH ist ein Unternehmen der Interseroh-Gruppe – www.eva.co.at.

147) Umweltforum Haushalt (www.ufh.at) wurde 1992 zur Umsetzung der Kühlgeräteverordnung gegründet; mit der EU-Elektroaltgeräte Richtlinie hat es sein Geschäftsfeld erweitert und will es auch auf Verpackungen ausdehnen; eine Tochtergesellschaft ist schon gegründet; eine Genehmigung als Gewerbesystem ist beim zuständigen BMLFUW beantragt und wurde im Dezember 2009 in der Verpackungskommission behandelt.

148) UFH bemüht sich seit 2006 auch um eine Genehmigung als Haushaltssammelsystem für Verpackungen; der Antrag wurde schon im November 2007 eingebracht, in weiterer Folge aber abgelehnt.

149) Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2003, ARA-ARGEV-ARO, ABI 12.03.2004 L75/59 (Artikel 81 EG-V) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:075:0059:0097:DE:PDF>.

Dabei hat sich die EK nicht mit den Zusagen¹⁵⁰ von ARA/ArgeV/ARO zufrieden gegeben, sondern die Regionalpartnerverträge (RP-Vs) von ARO und ArgeV nur unter Auflagen¹⁵¹ freigestellt. Trotzdem ist die Entscheidung bis heute nicht vollzogen. Festzuhalten ist, dass sie zu vollziehen ist, denn dass ARA/ArgeV sie beim Europäischen Gericht 1. Instanz (EuG)¹⁵² bekämpfen – diesem Verfahren sind EVA und die AK als Streithelferinnen der Kommission beigetreten – verhindert dieses nicht: ARA/ArgeV haben ja ihren Antrag auf aufschiebende Wirkung gleich wieder zurückgezogen.

So hat auch die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) mehrfach versucht, die Umsetzung der Entscheidung voranzutreiben, etwa indem sie ab 2005 Gespräche mit den beteiligten Kreisen über die vertraglichen Modalitäten der Mitbenutzung der ARA-Haushaltssammlung geführt und allseits für die Einrichtung einer Clearingstelle eingetreten ist. Während sich EVA und UFH in der Folge um den Abschluss von R-PVs oder LOIs (Letters Of Intent) mit den Kommunen bemühten, fanden die Bemühungen der BWB wenig Anklang bei den Gesellschaften des ARA-Systems. Diese lehnen Wettbewerb und insb eine Clearingstelle ab und haben im Alleingang ihre RP-Vs anderweitig angepasst, überdies in einer Weise, die neue Fragen aufwirft, selbst wenn die BWB den Schritt anerkannt hat¹⁵³.

So ist aus der Sicht der AK fraglich, ob die Bestimmungen über den Zukauf von energetisch genutzten Verpackungen aus dem Restmüll (Option auf sog. Zukauf II) mit der Entscheidung der EK in Einklang zu bringen sind; jedenfalls müsse ARA verwehrt werden, weiterhin von den viel zu großzügigen Bescheidauflagen Gebrauch zu machen, die eine Über- und Unterschreitung der Erfassungsmenge im Bundesdurchschnitt von +/- 40% erlauben; zudem soll nun auch wieder eine Meistbegünstigungsklausel¹⁵⁴ in den R-PVs enthalten sein¹⁵⁵.

Darüber hinaus hat die BWB auch andere Fragen, insbesondere Vorwürfe marktmissbräuchlichen Verhaltens im Zusammenhang mit den Verträgen von ARO und ArgeV mit den großen Lebensmittelhandelsketten¹⁵⁶ und der Lizenzmengenplanung im ARA-System¹⁵⁷ aufgegriffen, insgesamt aber mit deutlich weniger Erfolg als das deutsche Bundeskartellamt, das Anfang 2005 sein Untersagungsverfahren gegen das Duale System Deutschland (DSD)¹⁵⁸ einstellen konnte. Für Deutschland wurden auch beträchtliche Kosteneinsparungen daraus („... Kosten der VVO binnen 10 Jahren um die Hälfte auf 1 Mrd. € gesunken ...“) konstatiert¹⁵⁹.

Ein Faktor für die verzögerte Umsetzung der EK-Entscheidung in Österreich ist, dass die Kommunen die Öffnung der Haushaltssammlung skeptisch sehen. Entscheidend dürfte aber sein, dass das

150) Auflassung der Meistbegünstigungsklausel, Grüner Punkt auch für Konkurrenten, Mitbenutzung des ARA-Haushaltssystems gegen Abgeltung der Sortierkosten, fünf Jahre maximale Laufzeit der Entsorgerverträge (Rz 139).

151) Vorbehaltlose Gestattung der Mitbenutzung des ARA-Haushaltssystems durch Mitbewerber; zudem darf sich ArgeV von Entsorgern nur diejenigen Erfassungsmengen nachweisen lassen, die seinem Anteil an der insgesamt lizenzierten Menge je Fraktion entsprechen (Art 3 der Entscheidung der EK).

152) Klage der ARGEV Verpackungsverwertungs-Gesellschaft mbH und der Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft gegen die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eingereicht am 22. Dezember 2003 (Rechtssache T-419/03) (2004/C 59/43) (Verfahrenssprache: Deutsch) ABI C59/27 06.03.2004.

153) http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/Archiv2007/mitbenuetzung_der_sammelbehaeltnisse.htm – diese „Klarstellung zur Homepagemeldung vom 21.08.2007“ klärt zwar einige Detailfragen, lässt aber andere offen – vgl dazu das Schreiben der Bundesarbeitskammer an die BWB vom 29. Oktober 2007.

154) Siehe Schreiben von ArgeV an den Gemeindebund vom 05.06.2008.

155) Dem Vernehmen nach haben aber nicht alle Kommunen diesen „Nachtrag“ unterschrieben; manche haben die von ArgeV vorgeschlagene „Option auf die ganzen Thermomengen im Restmüll“ verweigert.

156) Siehe zuletzt die Mitteilung der BWB vom 25.01.2006 „Modul 7-Vereinbarungen der Altpapier Recycling Organisations-gesmbH: Anmerkungen zur APA-Aussendung vom 23.01.2006“ (http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/Archiv2006/modul_7_vereinbarung.htm)

157) Vgl auch die parl. Anfrage 3481/J (XXIII. GP) betreffend Vorwurf der Tarifmanipulation durch das ARA-System sowie 3383/AB XXIII. GP – Anfragebeantwortung vom 18.03.2008.

158) Vgl die Pressemeldungen „Bundeskartellamt begrüßt Öffnung der DSD zu mehr Wettbewerb“/ 12.10.2004 bzw „Verfahren gegen DSD eingestellt“/ 31.01.2005 – download unter www.bundeskartellamt.de.

159) So ausdrücklich der zuständige Referent im BMU Dr Rummel am 8. Würzburger Verpackungsforum im Oktober 2009; ähnlich Dr Heistermann, Leiter der zust. 10. Beschlussabt im BKA: Er stellt 2006 einen Rückgang des DSD-Jahresumsatzes von 2 Mrd € auf 1,2 Mrd € und das fast ohne Marktanteilsverluste fest (pers. Gespräch).

in Österreich zuständige Umweltministerium (BMLFUW) – anders als in Deutschland – bis heute nicht nur jegliche Kooperation mit der BWB vermieden hat, sondern seinerseits seine Maßnahmen und legislatischen Vorschläge geradezu an den Interessen des ARA-Systems ausgerichtet hat, auch wenn dies offenkundig wettbewerbswidrig war. Immer wieder auffallend ist die Zurückhaltung des BMLFUW, wenn es um die Kontrolle der Rechtskonformität der Tätigkeit von ARA geht, ungezählt sind auch die Versuche, den ARA-Interessen per Anlassgesetzgebung¹⁶⁰ entgegenzukommen.

Entwicklungen ab 2008

Der letzte Versuch von Anlassgesetzgebung¹⁶¹ konnte Anfang März 2008 abgewendet werden. Festgehalten sei, dass trotz Schreibens der BWB an den zuständigen Bundesminister¹⁶² führende MitarbeiterInnen des Ressorts als Fürsprecher des von ARA lobbyierten Initiativantrages auftraten. Wohl getrieben von der Medienberichterstattung über den BWB-Ermittlungsbericht betreffend Tarifmanipulation bei der Lizenzmengenplanung¹⁶³ (siehe oben) und den durchsickernden Ergebnissen der sogenannten Aicher-Studie¹⁶⁴, die klar bejaht, dass die Kommunen zum Abschluss von Mitbenutzungsverträgen mit Mitbewerbern verpflichtet sind, lud das BMLFUW Anfang Juli 2008 zu einer Besprechung betreffend „Neuorganisation der Verpackungsverordnung“. Zudem hatten sich die kommunalen Spitzenverbände – auch gestützt durch einen Beschluss der Umweltlandesräte¹⁶⁵ – auf die Forderung „Rekommunalisierung der Sammlung“¹⁶⁶ verständigt.

Anstatt endlich die Kooperation mit der BWB zu suchen, um die abfallrechtlichen Eckpunkte einer Mitbenutzung der ARA-Haushaltssammlung zu erarbeiten, überließ das BMLFUW nun neuerlich ARA die Initiative, das sich nun um ein Konsenspapier mit den kommunalen Spitzenverbänden und der WKÖ bemühen durfte. VertreterInnen von potentiellen Mitbewerbern wie EVA oder UFH waren davon ebenso ausgeklammert wie die BWB oder die AK. Nachdem die Gesellschaften des ARA-Systems im September die angekündigte Fusion¹⁶⁷ vollzogen haben, übermittelte dann ARA im November ihre „Technische Analyse zur Novelle der VerpackVO“, der allerdings die kommunalen Spitzenverbände den Konsens versagten.

Daher lud das BMLFUW Anfang Dezember 2008 breit zu einer Besprechung „Evaluierung der Rechts- und Organisationsformen“ ein. Das geplante Vorgehen – verschiedene Varianten wie „Kommunalsystem“, „Bundesgesellschaft“ oder „ARA-Leitsystem“, das der Technischen Analyse von ARA entsprach, werden beschrieben und per Nutzwertanalyse bewertet – hätte bei sachgerechter Methodik durchaus wertvolle Hinweise für eine künftige Regelung bringen können. Aber Streit entzündete sich schon an der vom BMLFUW angewandte Methodik, weiters daran, ob das „Modell Mitbenutzung“ überhaupt einbezogen werden sollte. Das BMLFUW hatte dies nicht vorgesehen. Die BWB und die AK bestanden darauf. Zuallerletzt änderte das BMLFUW einseitig die zuvor vereinbarten Bewertungsspielregeln, nachdem die TeilnehmerInnen schon ihre Bewertungen abgegeben

160) VerpackVO-Novelle 2006, AWG-Novelle 2005, AWG-Novelle 2007; vergleiche zuletzt den von ARA Ende 2007 lobbyierten Initiativantrag – jedes Mal – mit teils schroff-ablehnender BWB-Stellungnahme.

161) Artikel „Stunk um das Abfallrecycling“ im Kurier vom 23.02.2009 Seite 25.

162) Schreiben der BWB vom Februar 2008 an Bundesminister Pröll.

163) Artikel „Schwere Vorwürfe gegen Abfallsystem“ in Der Standard vom 29.01.2008.

164) Aicher, Rechtsgutachten zu Fragen der Mitbenutzung bestehender Verpackungs-, Sammel- und Verwertungssysteme im Haushaltsbereich durch Mitbewerber des ARA-Systems unter dem Aspekt kommunaler Kontrahierungs- und Mitwirkungspflichten vom Oktober 2007 im Auftrag von BMLFUW, Städtebund und ARGE Abfallverbände; vgl dazu die parl Anfrage. 3414/J, betreffend aktuelle Fragen im Bereich der Abfallwirtschaft – Mitbenutzung bestehender Sammelsysteme im Haushaltsbereich durch andere Sammel- und Verwertungssysteme sowie 3175/AB XXIII. GP – Anfragebeantwortung vom 10.03.2008.

165) Beschluss der LURK vom 20. Juni 2008: „Die Landesumweltreferentenkonferenz hält ihre Analyse zu den massiven Problemen der Verpackungssammlung (siehe Beschluss vom 23.03.2007) und ihre Einschätzung eines dringenden Handlungsbedarfs zur Neuorganisation der Verpackungssammlung aufrecht ...“.

166) Position der Städte und Gemeinden für Regelungen in der VerpackVO 08 vom Juni 2008.

167) Siehe Eigentümerargumentarium „Marktorientierte Restrukturierung des ARA Systems“ vom August 2007.

hatten. Das im März 2009 verkündete Ergebnis – ARA-Leitsystem als Bestes – wurde dann von vielen TeilnehmerInnen nicht anerkannt.

Im Mai 2009 legte das BMLFUW seinen ersten Textentwurf¹⁶⁸ vor, der (wie auch die beiden Folgenden) im Grunde 1:1 mit den schon per „Technischer Analyse“ von ARA vorgeschlagenen Eckpunkten übereinstimmte und tatsächlich als neues Genehmigungsparadigma einen „Provider“ mit breiten Exklusivitäten in der operativen Abwicklung der Haushaltsammlung¹⁶⁹ vorsah: ARA könnte demnach sowohl als per Bescheid „ausgewählter“ Provider als auch gleichzeitig als Entpflichtungssystem tätig werden. Mitbewerbern dagegen wäre jede eigene operative Tätigkeit in der Sammlung untersagt; sie könnten nur als Entpflichtungssysteme genehmigt werden und ex-definitione nur mehr lizenzieren, Erfassungsmengen von ARA zukaufen und dann verwerten. So wie von ARA vorgeschlagen sah der Entwurf auch den Entfall der Missbrauchsaufsicht vor; an dessen Stelle sollte ein Schiedsverfahren treten, dessen Details in den Vereinbarungen zwischen ARA (als Provider) und den konkurrierenden Entpflichtungssystemen hätten geregelt werden sollen. Dabei war offenkundig, dass ARA hier ein breites Gestaltungsmessen eingeräumt wäre, da dieser Vertrag ja gleichzeitig Voraussetzung für das Tätigwerden am Markt überhaupt wäre. Um die nötige EU-Konformität herzustellen – so die Erläuternde Bemerkungen zum Arbeitsentwurf – sah der Entwurf auch ein formloses, offenkundig auf ARA zugeschnittenes, extrem prohibitives Vergabeverfahren¹⁷⁰ vor.

Sowohl die BWB¹⁷¹ als auch die AK¹⁷² lehnten den Entwurf als untauglich ab. Er steht offenkundig in krassem Widerspruch zu den Vorgaben der Entscheidung der EK, die ein Tätigwerden der Mitbewerber fördern und nicht ein de-facto „Betätigungsverbot“ will. Bis dato hat das BMLFUW kein Gutachten vorgelegen können, das die EU-Konformität des Entwurfes bestätigt, obwohl ein solches wiederholt behauptet worden ist. Ein beträchtliches Spannungsverhältnis ergibt sich auch zum österreichischen Vergaberecht¹⁷³. Neuerlich bekräftigte die LURK ihre Beschlusslage. Beträchtliche Ablehnung kam auch aus den Reihen der Kommunen¹⁷⁴.

So konzentrierten sich die Bemühungen des BMLFUW darauf, doch noch einen Konsens zwischen ARA, WKÖ und den kommunalen Spitzenverbänden zustande zu bringen. Im Gegenzug zum Zugeständnis einer „100%-Verantwortung der Wirtschaft“ sollten die kommunalen Spitzenverbände auf ihre Forderung nach einer Rekommunalisierung der Sammlung verzichten und dem Providermodell zustimmen. Dazu wurde unter ARA-Federführung noch immer Sommer 2009 die sogenannte „Hauerstudie“ beauftragt, um die nötigen Basisdaten und Vorschläge zur Kostenabgeltung und für eine „Rahmenvereinbarung zwischen WKÖ und den kommunalen Spitzenverbänden“ zu erarbeiten. Allerdings zeigten sich schon bald gravierende Auffassungsunterschiede zu den Berechnungsmodalitäten¹⁷⁵.

Inzwischen hat sich die AK darum bemüht, dass der Entwurf so nicht in die Begutachtung gehen kann. Trotz sichtbarer Widerstände hat ARA mit der Behauptung, dass schon eine politische Einigung über eine Neuregelung vorliege, um Verschiebung der für den 29.09.2009 anberaumten

168) Arbeitsentwurf vom Mai 2009 für eine AWG-Novelle 2009.

169) Ua ist der Provider allein zuständig für: operative Getrenntsammlung, Verträge über die Mitsammlung mit dem bzw Aussortierung aus dem Restmüll, alleinige Festlegung der Übergabestellen zur Übergabe der Mengen an die Mitbewerber, Durchführung des Mengenausgleichs mit den Mitbewerbern ... (§ 29d dE).

170) Wer sich bewerben will, muss ua Non-Profit-Unternehmen sein und über aufrechte Partnerverträge verfügen sowie schon Abstimmungen mit allen Kommunen nachweisen können (§ 29b dE).

171) Schreiben der BWB vom 19.05.2009; angemerkt sei, dass die BWB die gleichen Aspekte schon im Zuge der vom BMLFUW durchgeführten Evaluation vorgebracht hatte.

172) OTS0065 vom 27.05.2009: AK zur Verpackungsverordnung: Novelle für Verbesserungen nutzen.

173) § 11 BVergG regelt Mindestanforderungen für Dienstleistungskonzessionen, die wohl kaum erfüllt sind.

174) Vgl nur die OTS0041 vom 27.05.2009: Resolution zur Verpackungsverordnung an BM Berlakovich: Abfallverbände und über 500 NÖ-Bürgermeister wehren sich gegen Monopollösung!; ähnliche Resolutionen wurden auch in anderen Bundesländern gefasst.

175) Vgl nur das Schreiben von Gemeindebund und ARGE an die Landesumwelträte vom 17. November 2009.

mündlichen Verhandlung im ARA-Verfahren beim EuG ersucht. Der erste Antrag wurde zwar abgelehnt, allerdings war ARA dann mit einem Antrag auf Aussetzung des Verfahrens für sechs Monate erfolgreich. Die Aussetzung läuft bis zum 23.03.2010.

Im Oktober hat dann der SPÖ-Club seinen alternativen Entwurf für eine „AWG-Novelle Verpackungen“ an das BMLFUW als Verhandlungsgrundlage übermittelt. Allerdings hat bislang das Kabinett des BMLFUW nicht mehr zu Verhandlungen eingeladen. Im Jänner 2010 ist dann die Endfassung der Hauerstudie¹⁷⁶ erschienen, allerdings hat sich der Gemeindebund von der Studie distanziert¹⁷⁷. Die Debatten dazu haben die Ineffizienzen in der Kunststoffsammlung aufgezeigt; mit einfachen Optimierungen (insbesondere Umstieg auf Flaschensammlung) könnten jährlich € 20 Mio ohne ökologische Einbußen eingespart werden. Wettbewerb würde hier ohne Zweifel Dynamik erzeugen.

Ausblick

Das Umsetzungsversagen in Hinblick auf die Entscheidung der EK von 2003 ist eklatant. Mehr als sechs Jahre sind seit ihrer Verkündung ohne greifbares Ergebnis vergangen.

Die primäre Verantwortung dafür bleibt bei ARA, die in ihrem politischen Lobbying und im Verhältnis zu Kommunen und Entsorgern keinen Zweifel daran lässt, dass die Zulassung von Mitbewerbern wenig erwünscht ist. Die Praxis von ARA wäre aber ohne die offenkundige Weigerung des BMLFUW mit der BWB zu kooperieren, nicht denkbar, was die Frage aufwirft, ob mit dem Tun und Unterlassen des BMLFUW die Republik Österreich nicht schon längst die Grenzen der staatlichen Treuepflicht gemäß Art 10 EG-V (= Art 4 Abs 3 nEUV¹⁷⁸) verletzt.

Ob der EuGH die Nichtigkeitsbeschwerde von ARA/ArgeV (Rechtssache T-419/03) abweisen wird, bleibt abzuwarten, ist aber angesichts der abweisenden DSD-Entscheidung¹⁷⁹ wahrscheinlich. Aber selbst da stellt sich die Frage, wie endlich der Entscheidung der Kommission und den berechtigten Anliegen dahinter Rechnung getragen werden kann.

Die AK wird sich weiter um Fortschritte in der Sache bemühen. Offenkundig ist die Variante der Mitbenutzung der mögliche Kompromiss. Diese Variante sollte fachlich konkretisiert werden, wobei ein Runder Tisch, zu dem die BWB alle Mitbewerber einlädt, um die Einzelheiten zu konkretisieren, am besten wäre.

Zudem wird die AK weiterhin die Auswirkungen der kartellartigen Interessenstruktur in ARA beobachten. Bei vergleichbarer Ausgangslage hat ja das dt BKA 2004 auf eine Strukturreform, dh das Ausscheiden von Unternehmen in Vertragsbeziehung zum DSD – Entsorger, Großformen des Handels und große Abfüller – gedrängt. Die Situation bei ARA wird dadurch noch verschärft, dass DSD vor der oben genannten Reform per Beschluss des BKA verboten war, im Gewerbebereich tätig zu werden.

Mit Besorgnis verfolgt die AK außerdem Entwicklungen, wonach marktbeherrschende Sammelsysteme zunehmend in die von ihnen organisierten bzw angrenzenden Entsorgungsmärkte eindringen.

176) Hauer, 100%-Verantwortung gemäß AWG-Novelle 2009.

177) Rundschreiben „Informationen zur Position der ARGE Österreichischer Abfallwirtschaftsverbände zur Novelle zum AWG und zur Verpackungsverordnung“ vom 03.02.2010.

178) „(3) Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben. Die Mitgliedstaaten unterstützen die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“

179) ABI C 155 vom 07.07.2007, Seite 19; gemeint ist die zu T-289/01 ergangene Entscheidung, die mangels Anfechtung rechtskräftig ist.

UFH hat diesen Schritt schon mit der Errichtung einer eigenen Kühlgeräteentsorgungsanlage beschritten; Befürchtet wird, dass die ARA über ihre kürzlich gegründete Subgesellschaft allgemeine Entsorgungsaufträge aus der Industrie übernehmen und so¹⁸⁰ in Konkurrenz zu seinen „Entsorgungspartnern“ treten könnte. Gerade im Zusammenhang mit den Bemühungen von ARA um die Position eines „Providers“ wird das Eindringen von ARA in die kommunale Restmüllsammlung befürchtet¹⁸¹.

Chronologie:

Mai 1990	ArgeV-Verein wird von der Getränkeindustrie gegründet
Jul 1990	Zielverordnung Getränkeverpackungen erlassen
Mai 1991	ArgeV will Erfassung ausschreiben, als BILLA und zwölf Entsorger mit Gründung einer eigenen Sammelgesellschaft drohen und Statutenänderung in der ArgeV erzwingen – ab nun sind Entsorger, Handel und Getränkeindustrie drittelparitätisch in ArgeV vertreten
Okt 1991	Die AK bringt beim österr Kartellgericht Kartellklage gegen die ArgeV ein
Jän 1992	Parallel zu den Verhandlungen um die neuen Verpackungsregelungen laufen wirtschaftsinterne Verhandlungen um die Struktur des „Neuen (ARA-)Hauses“
Okt 1992	Zielverordnung Verpackungsabfälle und VerpackVO 1992 treten in Kraft
Jän 1993	Gründung der Gesellschaften des ARA-Systems
Mrz 1993	Sozialpartnervereinbarung zur Umsetzung der VVO und Gestionierung der ARA ArgeV beantragt beim österr Kartellgericht Genehmigung als Kartell
Jul 1993	Dt Bundeskartellamt untersagt DSD in der Erfassung von gewerblich anfallenden Verpackungsabfällen tätig zu werden
Sep 1993	ARA beantragt (über Druck der Sozialpartner) beim österr Kartellgericht Genehmigung als Kartell
Mrz 1994	Beschwerde der AK an die EFTA-Wettbewerbsbehörde
Jun 1994	ARA ersucht bei EFTA-Wettbewerbsbehörde um Negativattest/Freistellung
Aug 1995	Das Kartellgericht stellt das ARA-System als Wirkungskartell fest
Okt 1995 + Jun 1996	Über Beschwerde der AK hebt der VfGH in zwei Entscheidungen die wesentlichen Teile der VerpackVO 1992 auf
1996/1997	AWG-Novelle 1996 und VerpackVO 1996 treten in Kraft (Genehmigungspflicht von Sammelssystemen und Tarifprüfungsverfahren gem § 7e AWG)
Feb 1996	Die AK bekräftigt ihre Beschwerde gegen das ARA-System bei der DG Wettbewerb
Dez 2000	Der Paritätische Kartellausschuss (PA) stellt einvernehmlich fest, dass zugunsten von potentiellen Mitbewerbern des ARA-Systems „..... eine Öffnung des Haushaltssammelsystems (gemeint ist: der ARA) – einerlei in welcher Weise – jedenfalls geboten erscheint “.
Mrz 2002	Die AK ergänzt ausführlich ihre Beschwerde gegen das ARA-System bei der DG Wettbewerb
Mai 2002	Der VwGH hebt alle Bescheide des BMLFUW als rechtswidrig auf , mit denen er Anträge der AK auf Tarifprüfung gem §7e AWG abgelehnt hat
Jul 2002	AWG 2002 BGBl. I Nr. 102/2002 tritt in Kraft; ersetzt das Tarifprüfungsverfahren durch die Missbrauchsaufsicht (§§ 33-35 AWG)

180) Mit dem Wissensvorsprung aus den periodischen Ausschreibungen

181) In Deutschland werden Gefahren für die mittelständische Sekundärrohstoffwirtschaft schon thematisiert; vgl die PA des Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung – bvse vom 18.11.2009: „DSD GmbH nutzt Marktprivilegien aus und wird zum Entsorgungskonzern“ sowie das Gutachten Frenz im Auftrag des bvse: Angesprochen ist die Tendenz der dualen Systeme, sich in den Sammlerverträgen das Eigentum an den Altstoffen versprechen zu lassen; damit verschaffen sie sich die Möglichkeit, „nachgeordnete Geschäftsfelder zu arrondieren“ GA S.34

Okt 2002	Die DG Comp erlässt eine „ Art 19 Abs 3 Mitteilung “ zum ARA-System
Nov 2002	Kritische Stellungnahme der AK zur „Art 19 Abs 3 Mitteilung“
Okt 2003	Entscheidung der Europäischen Kommission zum ARA-System – die EVs und die ELVs erhalten ein Negativattest; die Regionalpartnerverträge (RP-Vs) von ARO und ArgeV werden befristet bis 31. Dez 2006 und unter Auflagen freigestellt
Dez 2003	ARA bekämpft die (bloße) Freistellung der R-PVs unter Auflagen mit Nichtigkeitsbeschwerde an das Europäische Gericht 1. Instanz (EuG) – einen zeitgleichen Antrag auf aufschiebende Wirkung zieht ARA wieder zurück
Nov 2004	Das Splitting-Verbot wird nach Intervention der BWB aus dem Entwurf für eine VerpackVO-Novelle 2006 wieder gestrichen
Apr 2005	Die AK ersucht die BWB um Prüfung der Praxis von Rückstellungen im ARA-System
Jul 2005	BMLFUW schickt die AWG-Novelle 2005 mit Vorschlag zur Verschiebung der Schnittstelle Haushalt-Gewerbe in die Begutachtung – dieser findet sich nach Intervention der BWB aber nicht mehr in der RV
Sep 2005	Expertengutachten (im Zuge der Missbrauchsaufsicht gem §§ 33-35 AWG) kritisiert ua Rückstellungspraxis im ARA-System – das BMLFUW sieht aber keinen Anlass zu Aufsichtsmaßnahmen
Jän 2005	Die AK und EVA werden vom EuG als Streithelfer der EK zugelassen
	Das deutsche BKA hat das Untersagungsverfahren gegen DSD eingestellt , weil – neben den Entsorgern – alle Handelsketten und Unternehmen der abfüllenden Industrie aus dem DSD – wie vom BKA gefordert – ausgeschieden sind
Mai 2005	AK-Streithelferschriftsatz beim EuG eingebracht
Nov 2005	BWB schlägt Einrichtung einer Clearing-Stelle vor (Rundschreiben)
Dez 2005	Nach Intervention der BWB streichen ARO und ArgeV bedenkliche Bestimmungen aus ihren Modul-7-Verträgen (mit den großen Handelsketten)
Sep 2006	UFH beantragt Genehmigung als Sammel- und Verwertungssystems beim BMU – eine BRG des ARA-Systems lehnt ihr Ansuchen um direkten Mitbenützungsvertrag unter Verweis auf den Entsorgungsvertrag ab
Dez 2006	ARA lobbyiert ua mit „Gefahr des Eindringens ausländischer Entsorger“
Jän 2007	UFS bestätigt Gewinnsteuerpflicht der Altglasrecycling-Gesellschaft (AGR)
Ab Anfang 2007	Auch UFH bemüht sich – wie EVA - um Direktverträge mit den Kommunen
Mrz 2007	Landesumweltreferentenkonferenz (LURK) verlangt Neuorganisation der Verpackungsverordnung – kritisiert die hohen Verpackungsanteile im Restmüll und fordert ein Abstimmungspflicht der Verpackungssammlung
	BMLFUW schickt AWG-Novelle 2007 (wieder) mit Vorschlag zur Verschiebung der Schnittstelle Haushalt-Gewerbe in die Begutachtung
Mai 2007	BWB, AK, BMWA, aber auch WKÖ lehnen den Vorschlag ab – Problematische AWG-Bestimmungen werden aus Regierungsvorlage gestrichen
	Der EuG weist die Klage von DSD gegen die mit Auflagen versehene DSD-Freistellungsentscheidung der EK ab (= Parallelverfahren zu ARA)
Jul 2007	Nachträge zur ArgeV-Kooperationsvereinbarung sind ausgehandelt (Zukauf Verpackungen im Restmüll und Mitbenützung)
Aug 2007	ARA-Eigentümerargumentarium betreffend ARA-Fusion
	BWB genehmigt Nachträge zur ArgeV-Sammelpartnervereinbarung , soweit die die Mitbenützung gem EK 16.10.2003 regeln
Okt 2007	Gutachten Aicher bestätigt Kontrahierungszwang der Gemeinden und Städte mit Mitbewerbern
	Die AK ersucht um Klarstellungen zur Homepageveröffentlichung vom Aug 2007
Nov 2007	UFH beantragt Genehmigung als Sammelsystem für den Haushaltsbereich
Dez 2007	ARA lobbyiert AWG-Initiativantrag zur Verschiebung der Schnittstelle Haushalt-

	Gewerbe (arg. „chaotische deutsche Verhältnisse“)
Jän 2008	BWB übermittelt an ARA eine Sachverhaltsdarstellung mit dem Vorwurf der Tarifmanipulation
Jän 2008	Städtebund reagiert auf Klagsdrohung von EVA mit Musterbriefen
Feb 2008	BWB interveniert bei Umweltminister Pröll wegen problematischem AWG-Initiativantrag – dieser wird mangels koalitionärem Einvernehmen nie eingebracht
Jun 2008	LURK bekräftigt Beschluss vom März 2007 und fordert zügige VVO-Neuordnung ARGE präsentiert „Positionspapier der Kommunen“
Jul 2008	BMLFUW lädt offiziell zur „Besprechung Neuorganisation der VVO“ , verzichtet aber dann für ein halbes Jahr auf Folgetermine UFH versucht nun LOIs zustande zu bringen
Ab Juli 2008	ARA koordiniert (mit Billigung des BMLFUW) die Erstellung eines VVO-Konsenspapiers – die AK ist hier nicht eingeladen
Sep 2008	Schrittweise wird ARA-Fusion vollzogen ; AGR ist davon nicht umfasst ARA verschickt aus Anlass der Fusion Änderungsvereinbarungen zu den ELVs (deklariert als „... geringfügige Änderungen ...“)
Nov 2008	ARA übermittelt dem BMLFUW ihre „Technische Analyse zur Novelle der VerpackVO“ – die ARGE verweigert den Konsens und hält am eigenen Positionspapier fest
Jän 2009	Das BMLFUW lädt zum Evaluationsworkshop „Neuorganisation der Verpackungsverordnung“ – die Analyse von ARA findet sich dort 1:1 als Variante „ARA-Leitsystem“; die Variante „EU-Kommission“ wird erst nach Protesten aufgenommen
Mrz 2009	BMLFUW hat Bewertungsverfahren verändert und präsentiert Evaluations-Ergebnisse: Variante „ARA-Leitsystem“ ohne Regulierungsbehörde (sog „Providermodell“) ist nun weitaus am besten bewertet; ARGE, BWB und AK anerkennen Ergebnis nicht
Apr 2009	Das BMLFUW präsentiert sein Konzept der Neugestaltung der Sammlung von Haushaltsverpackungen, das fast ident mit der o.g. „Techn. Analyse ..“ der ARA ist
Mai 2009	Erster Textentwurf für eine AWG-Novelle Verpackungen – ablehnende Stellungnahme ua von BWB und AK
Ab Mai 2009	BMLFUW bemüht sich um Kompromiss zw Kommunen, ARA und WKÖ (Kommunen sollen dem Providermodell zustimmen, wofür die „100%-Verantwortung“, dh Zahlungen für alle Verpackungen im Restmüll, in Aussicht gestellt wird“
Jul 2009	Zweiter Textentwurf des BMLFUW für eine AWG-Novelle Verpackungen
Aug 2009	Dritter Textentwurf des BMLFUW für eine AWG-Novelle Verpackungen
Ab Aug 2009	ARA koordiniert (mit Unterstützung BMLFUW) Studie „Leistungen zur Umsetzung der 100%- Verantwortung gemäß § 29c und 29d AWG Novelle 2009“ – bald entsteht Streit über die Eckpunkte der ursprünglichen Abmachung
Sep 2009	ARA behauptet, dass neue gesetzliche Regelung bevorstehe, (kündigt für diesen Fall Klagsrücknahme an) und erreicht so Aussetzung des Verfahrens beim EuG für sechs Monate Die LURK bekräftigt Beschluss vom Juni 2008 und fordert zügige VVO-Neuordnung
Okt 2009	SPÖ übermittelt dem BMLFUW alternativen Entwurf für eine AWG-Novelle Verpackungen
Nov 2009	SPÖ verschickt breit ihren alternativen Entwurf für eine AWG-Novelle Verpackungen
Jän 2010	Studie „100%-Verantwortung“ der ARA fertig gestellt – Gemeindebund und ARGE anerkennen Ergebnis nicht

2.2.11. Die Insolvenzrechtsreform – IRÄG 2010

Karin Ristic

Nach dem Regierungsübereinkommen für die 24. Gesetzgebungsperiode sollen im Unternehmensinsolvenzrecht Maßnahmen entwickelt werden, durch die Konkursabweisungen mangels Masse zurückgedrängt, Konkursverschleppungen verhindert und die Sanierungschancen erhöht werden.

Im August 2009 wurde der Ministerialentwurf des Insolvenzrechtsänderungsgesetzes 2009 (IRÄG 2009) zur Begutachtung versendet. Im Begutachtungsverfahren wurden Bedenken und Vorschläge eingebracht, die in der Folge im Rahmen weiterer Arbeitsgruppen bearbeitet wurden. Die Regierungsvorlage zum IRÄG 2010 wurde am 03.03.2010 dem Justizausschuss zugewiesen. Auch ein Insolvenzrechtsänderungs-Begleitgesetz wurde bereits zur Begutachtung versendet. Es ist damit zu rechnen, dass das IRÄG 2010 in der Fassung der Regierungsvorlage am 01.07.2010 in Kraft treten wird.

Eckpunkte der Änderungen im Unternehmensinsolvenzrecht

Mit dem IRÄG 2010 wird ein einheitliches Insolvenzverfahren geschaffen. Die Konkursordnung (KO) wird in Insolvenzordnung umbenannt, die Ausgleichsordnung wird aufgehoben. Für das neue Insolvenzverfahren nach der Insolvenzordnung (IO) bleiben im Wesentlichen die Bestimmungen des Verfahrens nach der KO erhalten.

Das Konzept der IO sieht ein einheitliches Verfahren mit 3 Verfahrenstypen bzw Verfahrensstadien vor:

- Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung: Der Schuldner behält (ähnlich dem Ausgleich) die Verfügungsbefugnis und steht (nur) unter Aufsicht eines Sanierungsverwalters. Eigenverwaltung erhält der Schuldner nur dann, wenn er mit dem Antrag einen Sanierungsplan vorlegt, der besondere Voraussetzungen erfüllen muss und mit dem eine Quote von mindestens 30% angeboten wird.
- Sanierungsverfahren: Wird mit dem Antrag ein Sanierungsplan, in dem eine Quote von zumindest 20% angeboten wird, vorgelegt, wird das Insolvenzverfahren (mit Insolvenzverwalter) als Sanierungsverfahren eröffnet. Der Sanierungsplan entspricht dem bisherigen Zwangsausgleich.
- Konkursverfahren: Ein unvorbereitetes Verfahren ohne Sanierungsplan wird weiterhin als Konkursverfahren eröffnet. Im Konkursverfahren kommt es entweder zur Schließung/Verwertung oder es wird durch Sanierungsplan (bisher Zwangsausgleich) beendet.

Wurde ein Verfahren mit Eigenverwaltung eröffnet und fallen später die Voraussetzungen der Eigenverwaltung weg, kann das Verfahren entweder (bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen) als Sanierungsverfahren mit Verwalter oder als Konkursverfahren fortgesetzt werden. Je nach Verfahrenstypus ist die Bezeichnung des (einheitlichen) Verfahrens umzustellen. Der Wechsel vom Konkursverfahren zu einem Sanierungsverfahren ist nicht möglich.

Mit dem einheitlichen Insolvenzverfahren wird tatsächlich eine übersichtliche Verfahrensstruktur geschaffen. Aus Arbeitnehmersicht war der bisherige Wechsel vom Ausgleich zum Anschlusskonkurs nicht nur unübersichtlich, sondern hat in bestimmten Konstellationen auch zum Verlust der IESG-Sicherung für laufende Entgelte geführt. Diese Sicherungslücke wird durch das einheitliche Verfahren geschlossen.

Der Zwangsausgleich des österreichischen Insolvenzrechts wird in der Literatur und auch im internationalen Vergleich überwiegend als geeignetes Instrument betrachtet, das nach Erfüllung auch zu einer nachhaltigen Sanierung des Unternehmens führen kann. Der Zwangsausgleich bleibt als Sanierungsplan auch in der IO erhalten. Dadurch, dass der Sanierungsplan nun schon mit dem Antrag vorgelegt werden kann und das Verfahren dann als Sanierungsverfahren bezeichnet wird, hofft der

Gesetzgeber Unternehmen einen Anreiz für einen frühzeitigen Insolvenzantrag zu bieten. Wenn die Unternehmer von diesem Angebot Gebrauch machen, steigen die Chancen für erfolgreiche Sanierungen, weil noch Mittel und Strukturen vorhanden sind, und das könnte auch zu einer Reduzierung der Abweisungen mangels Masse führen.

Andererseits führt der Sanierungsplan zu einer Verwertungssperre von 90 Tagen. Dies erleichtert zwar die Sanierung, allerdings können in diesem Zeitraum auch die Möglichkeiten zur Unternehmensveräußerung verschlechtert werden. Auch der Erwerb des (insolvenzrechtlich geschlossenen) Unternehmens durch einen Dritten kann eine erfolgreiche Sanierung und somit den Erhalt von Arbeitsplätzen ermöglichen („übertragende Sanierung“).

Die Zustimmungserfordernisse für den Sanierungsplan wurden herabgesetzt: Die Kapitalquote wurde von einer Drei-Viertel-Mehrheit auf die einfache Mehrheit reduziert. Dies kann einerseits das Verfahren beschleunigen und verhindern, dass ein realistischer Sanierungsplan an einzelnen Großgläubigern scheitert. Andererseits könnte es aber auch dazu führen, dass vermehrt bedenkliche Sanierungspläne angenommen werden, die dann nicht erfüllt werden können.

Das Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung unter Aufsicht eines Verwalters ist Kernstück der Reform. Die Eigenverwaltung soll ein weiterer Anreiz für den Unternehmer sein, frühzeitig den Weg der Insolvenz zu beschreiten. Das Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung ist als neues Verfahren konzipiert; tatsächlich entspricht es aber im Wesentlichen dem bisherigen Ausgleichsverfahren mit einer auf 30% verringerten Mindestquote. Die Erfordernisse des qualifizierten Sanierungsplanes sind etwas strenger. Insbesondere muss darin ein Finanzplan enthalten sein, aus dem sich ergibt, wie die Fortführung für die nächsten 90 Tage und die Bezahlung der Masseforderungen finanziert werden soll. Innerhalb von 3 Wochen muss eine Tagsatzung zur inhaltlichen Prüfung stattfinden. Die Eigenverwaltung ist ua dann zu entziehen, wenn die Eigenverwaltung zu Nachteilen für die Gläubiger führen wird, wenn der Schuldner Mitwirkungs- oder Auskunftspflichten verletzt, wenn der Finanzplan nicht eingehalten werden kann, oder wenn Masseforderungen nicht pünktlich erfüllt werden. Die Eigenverwaltung ist auch dann zu entziehen, wenn der Sanierungsplan nicht innerhalb von 90 Tagen angenommen wird. Aus den begrüßenswert restriktiven Regelungen ist erkennbar, dass sich auch der Gesetzgeber der Gefahren der Eigenverwaltung bewusst war. Die Praxis wird zeigen, ob dieses neue Eigenverwaltungsverfahren tatsächlich größeren Zuspruch findet als das Ausgleichsverfahren und sich auch als erfolgreicher Weg zur Sanierung erweist.

Verträge bei Insolvenzeröffnung

Die Fortführung und Sanierung nach Insolvenzeröffnung kann auch daran scheitern, dass Vertragspartner betriebsnotwendige Verträge aufkündigen. Das Einfrieren von Verträgen ist als „automatic stay“ eines der bekanntesten Schlagworte aus dem US-amerikanischen Chapter-11-Verfahren. Mit der IO wird die Auflösbarkeit von Verträgen nach Insolvenzeröffnung beschränkt; allerdings in einem geringeren Ausmaß als noch in der Fassung des Ministerialentwurfs.

Die Vereinbarung eines Rücktrittsrechts oder der Vertragsauflösung für den Fall der Insolvenzeröffnung ist unzulässig. Wenn die Vertragsauflösung die Fortführung gefährden könnte, können Verträge im Zeitraum von 6 Monaten nach Eröffnung nur aus wichtigem Grund aufgelöst werden. Der Verzug mit Leistungen, die vor Insolvenz fällig waren, ist allerdings kein wichtiger Grund. Insgesamt sind diese Neuregelungen im § 25a IO ein schwerwiegender Eingriff in materielles Vertragsrecht – zu Lasten der Gläubiger, zum Schutz des Schuldners. Eine gewisse Härteklausele kann man darin sehen, dass die Auflösung dennoch möglich ist, wenn dies zur Abwendung schwerer persönlicher oder wirtschaftlicher Nachteile des Vertragspartners nötig ist.

Sonderregelungen für Arbeitsverträge

Auch für Arbeitsverträge wird das Auflösungsrecht nach Insolvenzeröffnung wegen offener Forderungen aus der Zeit vor der Insolvenz eingeschränkt. In diesem Fall wird ein erklärter Austritt unwirksam. Für Arbeitnehmer bedeutet diese neue Norm allerdings keine Änderung der bisherigen

Situation, da damit eine seit den 1990er-Jahren bestehende arbeitsrechtliche Judikatur festgeschrieben wird. Diese Judikatur wurde von Arbeitnehmerseite, aber auch in der insolvenzrechtlichen Literatur, oft kritisiert, wovon sich der OGH aber niemals beeindrucken ließ. In der Praxis wird möglicherweise „unwirksam“ Interpretationsbedarf hervorrufen. Allerdings erscheint dies aus arbeitsrechtlicher Sicht jedenfalls besser, als wenn der Austritt aufgrund gesetzlicher Normierung zum „unberechtigten Austritt“ würde. Dies war noch im Ministerialentwurf so vorgesehen; die Regierungsvorlage folgt insofern den Bedenken der Arbeitnehmervertretung.

Auch die IO sieht, genauso wie die bisherigen Normen, besondere insolvenzspezifische Beendigungsmöglichkeiten von Arbeitsverhältnissen vor (§ 25 IO). Das System bleibt auch grundsätzlich unverändert: Gibt es eine Schließung oder wurde in der Berichtstagsatzung kein Beschluss auf Fortführung gefasst, kann innerhalb eines Monats der Verwalter die Kündigung aussprechen oder der Arbeitnehmer den berechtigten Austritt erklären. Wird in der Berichtstagsatzung die Fortführung beschlossen, kann der Verwalter die Kündigung aussprechen und (neu!) der gekündigte Arbeitnehmer den Austritt nach § 25 IO erklären. Im Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung kann der Schuldner, mit Zustimmung des Verwalters, innerhalb eines Monats ab Bekanntmachung der Eröffnung die Kündigung aussprechen. Der gekündigte Arbeitnehmer hat auch in diesem Fall das neue Austrittsrecht. Das neue Austrittsrecht entspricht dem Wunsch der Arbeitnehmervertretung, da dadurch Arbeitnehmer flexibler reagieren und nicht erst nach Ablauf der Kündigungsfrist eine neue Beschäftigung eingehen können. Durch diesen Austritt werden Masseforderungen zu Konkursforderungen, was für die Masse vorteilhaft ist. Dies hat allerdings Nachteile für den Insolvenz-Entgelt-Fonds (IEF), der ausbezahltes Insolvenzentgelt nur im Rahmen der Quote ersetzt bekommt.

Das IRÄG 2010 bringt auch Änderungen in der Insolvenz-Entgeltsicherung

Das Insolvenz-Entgeltsicherungsgesetz (IESG) wird an die Neuerungen im Insolvenzverfahren angepasst und auch inhaltliche Änderungen werden umgesetzt. Das grundsätzliche System der IESG-Sicherung bleibt aber unangetastet.

Laufendes Entgelt ist nun auch im Sanierungsverfahren mit Eigenverwaltung bis zur Berichtstagsatzung gesichert. Dies stellt – gegenüber der Sicherung im Ausgleich (nur bis zum Ende des Eröffnungsmonats) – eine Erweiterung des Sicherungszeitraumes zu Gunsten der Sanierung und zu Lasten des IEF dar.

Die Sicherung für laufendes Entgelt nach der Berichtstagsatzung steht unter der Bedingung, dass der Arbeitnehmer nach der erstmaligen Vorenthaltung von Entgelt den Austritt erklärt. Diese „Austrittsobliegenheit“ bestand bisher im gesamten Erfüllungszeitraum des (Zwangs-)Ausgleichs. Der Sicherungszeitraum wurde nun auf den Zeitraum bis zur Aufhebung des Insolvenzverfahrens eingeschränkt. Dies bedeutet aber für Arbeitnehmer keinen Nachteil oder verringerte Sicherung, sondern eine Vereinfachung. Eine verbesserte Rechtssicherheit liegt auch darin, dass diese Austrittsverpflichtung nun nicht mehr wegen strittiger Ansprüche oder Sonderzahlungen besteht.

Auch einige andere Änderungen in Details der Sicherung wurden auf Anregungen der Arbeitnehmervertretung verwirklicht.

Anfechtung

Durch die Anfechtung sollen Rechtshandlungen, die die Insolvenzgläubiger durch Schmälerung der Quote benachteiligen, rückabgewickelt werden können. Das Anfechtungsrecht hat aber auch den Zweck Insolvenzverschleppungen zu verhindern: solange einem Schuldner Kredite gewährt oder aufrecht erhalten werden, kann er weiterarbeiten ohne (sich und seinen Vertragspartnern) die Zahlungsunfähigkeit durch einen Insolvenzantrag einzugestehen. Andererseits sollen aber auch außergerichtliche Sanierungen von Unternehmen möglich bleiben. Die IO bringt nun eine Änderung bei der Anfechtung wegen Kenntnis der Zahlungsunfähigkeit (§ 31 IO). Sanierungskredite sollen (nur) dann anfechtbar sein, wenn das dem Kreditgeber vorliegende Sanierungskonzept offensichtlich untauglich war. Es geht dabei um die Beurteilung zum Zeitpunkt der Kreditgewährung, unabhängig

davon, ob ein offensichtlich nicht untaugliches Sanierungskonzept letztlich doch scheitert und es zur Insolvenz kommt. Zusammengefasst will der Gesetzgeber „seriöse Sanierungsversuche“ außerhalb der Insolvenz fördern. Aus der (Banken-)Praxis wird hierzu geäußert, dass sich erst – insbesondere anhand der Judikatur – zeigen wird, ob Sanierungskredite erleichtert werden. Wenn an das Sanierungskonzept die gleichen strengen Anforderungen wie an die Fortbestehensprognose gestellt werden, wird die Neuregelung kaum Auswirkungen auf die Kreditgewährung haben.

Eine besonders problematische Stellung im gesamten Anfechtungsrecht haben die Gebietskrankenkassen: Die Gebietskrankenkassen sind regelmäßig Anfechtungen ausgesetzt, da sie auch nach Eintritt der Zahlungsunfähigkeit bzw dem Antrag auf Insolvenzeröffnung Beitragszahlungen erhalten. Die Insolvenzgesetze berücksichtigen dabei nicht die besondere Position der GKK, die anders als andere Gläubiger, das bestehende „Vertragsverhältnis“, nämlich das ASVG-Versicherungsverhältnis, nicht auflösen können. Die Gebietskrankenkassen sind aufgrund des ASVG jedenfalls zur Leistungserbringung verpflichtet. Obwohl die Sozialversicherungsbeiträge Teil des dem Arbeitnehmer zustehenden Arbeitsentgeltes sind (arg. Bruttolohnvereinbarung), sieht die Judikatur die Beiträge nicht – wie das dem Arbeitnehmer zustehende Entgelt – als nicht anfechtbare Zug-um-Zug-Leistung.

An dieser sozialpolitisch unbefriedigenden Situation hat sich durch das IRÄG 2010 nichts geändert. Trotz aller politischen Diskussionen um die (Un-)Finanzierbarkeit des Sozialsystems werden über die insolvenzrechtlichen Anfechtungsbestimmungen Sozialversicherungsbeiträge zur Finanzierung des Insolvenzverfahrens und zur Befriedigung der anderen Insolvenzgläubiger herangezogen.

Zusammenfassung

Die Zusammenführung von Konkurs und Ausgleich zu einem einheitlichen Insolvenzverfahren entspricht den Anforderungen eines zeitgemäß strukturierten und übersichtlichen Verfahrens.

Für die von der Insolvenz des Arbeitgebers betroffenen Arbeitnehmer bringt das IRÄG zwar Neuerungen, aber im Grunde keine tiefgreifenden Änderungen. Wenn das IRÄG das Ziel des Gesetzgebers, Insolvenzverschleppungen zu verhindern und nachhaltige Sanierungen zu fördern, erfüllen kann, wird dies positiv für die Arbeitnehmer und den Erhalt von Arbeitsplätzen sein. Insgesamt versucht das IRÄG die Sanierung durch eine gewisse Stärkung der Schuldnerposition zu begünstigen. Die Anwendung des IRÄG wird zeigen, ob die Schuldner, von den angebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen, und ob die Gläubiger unter den durch das IRÄG gegebenen Bedingungen, die Sanierungen im Insolvenzverfahren (Sanierungsplan) ermöglichen werden.

3. ENTWICKLUNG DER ZUSAMMENSCHLÜSSE UND VERLAGERUNGEN

3.1. Internationale Entwicklung des Marktes für Fusionen und Übernahmen

Wie bereits im Ausblick des letztjährigen Beitrags prognostiziert, hat sich die Finanz- und Wirtschaftskrise auch im Jahr 2009 auf den Markt für Fusionen und Übernahmen ausgewirkt. Das Transaktionsvolumen fiel – nach den Daten von Thomson Reuters – auf den tiefsten Stand seit fünf Jahren.

Dies entspricht übrigens auch der Entwicklung der Anzahl der bei der EU-Kommission angemeldeten Zusammenschlüsse: 259 Anmeldungen im Jahr 2009 – ein Minus von über 25% gegenüber 2008. Thomson Reuters beziffert den Transaktionswert der weltweiten Fusionen und Übernahmen für 2009 mit 1,97 Billionen Dollar (1,37 Bio. Euro) – um ein Drittel weniger als im Jahr davor und mehr als die Hälfte weniger als im Rekordjahr 2007.

Die größte Transaktion war die Übernahme von Wyeth durch den Pharmariesen Pfizer für 64,5 Milliarden Dollar.

Auch M&A-Transaktionen mit österreichischer Beteiligung gingen laut KPMG im letzten Jahr um die Hälfte zurück, nach deren Prognosen für das Jahr 2010 allerdings wieder eine stärkere Akquisitionstätigkeit zu erwarten ist, „die möglicherweise sogar über dem internationalen Trend liegt“. Laut KPMG wurden im 2. Halbjahr 2009 um 10% mehr Transaktionen getätigt in den ersten sechs Monaten des abgelaufenen Jahres, und dieser Trend sollte sich laut KPMG fortsetzen.¹⁸²

3.2. Entwicklung der Zusammenschlüsse in der EU

Im Jahr 2009 wurden insgesamt 259 Zusammenschlussvorhaben (2008: 347) bei der European Merger Control angemeldet.

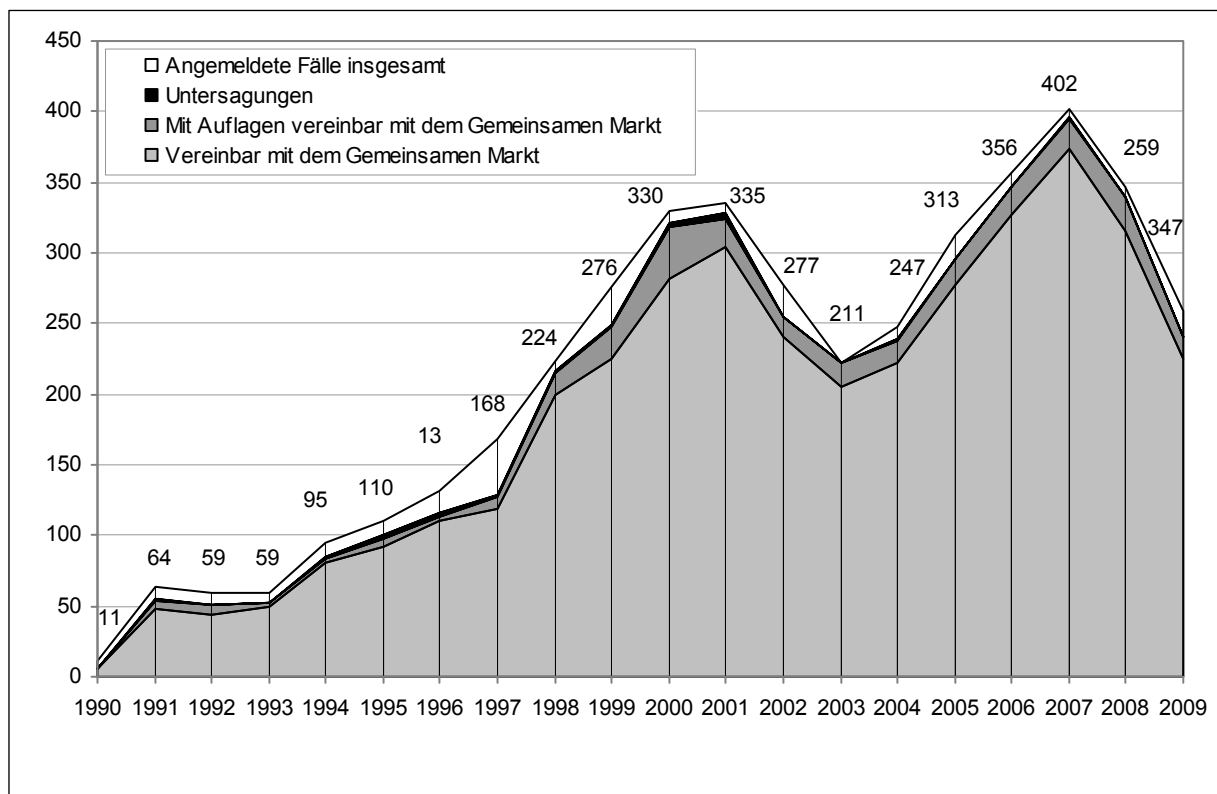
Damit hat die Fusionstätigkeit in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 noch stärker nachgelassen (–25,4%) als im Jahr davor (– 13,7% gegenüber dem bisherigen Höchststand von 402 Anmeldungen im Jahr 2007).

241 Zusammenschlüsse (2008: 340) wurden als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar genehmigt – davon 16 unter Auflagen (2008: 24).

Wie im Jahr zuvor wurde kein angemeldeter Zusammenschluss untersagt.

182) Quelle: http://www.kpmg.at/de/files/KPMG_PA_MA_Predicator_FINAL.pdf

Abbildung 7: Entscheidungen der European Merger Control 1990 – 2009



Quelle: European Merger Control

3.3. Bei der EU-Kommission angemeldete Zusammenschlüsse mit direkter Beteiligung österreichischer Unternehmen

STRABAG / KEMNA / WELLMANN¹⁸³

Strabag SE (Österreich) und Kemna Bau Andrae GmbH & Co KG (Deutschland) erwerben gemeinsame Kontrolle über Hermann Wellmann Tiefbau GmbH & Co KG (Deutschland).

DEXIA CREDIT LOCAL/ DEXIA KOMMUNALKREDIT BANK¹⁸⁴

Die belgische Dexia-Gruppe erwirbt über ihre französische Tochter Dexia Crédit Local die alleinige Kontrolle über die Dexia Kommunalkredit Bank mittels Kaufs der Anteile von Kommunalkredit Austria AG.

¹⁸³) Entscheidung der Kommission vom 04.03.2009 (COMP/M.5409)

¹⁸⁴) Entscheidung der Kommission vom 12.03.2009 (COMP/M.5427)

LUFTHANSA / AUSTRIAN AIRLINES¹⁸⁵

Die größte deutsche Fluggesellschaft, zu deren Gruppe bereits Swiss, Air Dolomiti, Eurowings, Germanwings, British Midland und SN Brussels Airlines gehören, erhält nach Auflagen die Genehmigung zur Übernahme der ins Trudeln geratenen AUA.¹⁸⁶

RBSK / DZ BANK / RZB / RBL JV¹⁸⁷

Die Raiffeisen Bausparkasse GmbH, die deutsche Bausparkasse Schwäbisch Hall AG (Eigentümerin: Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank) und die Raiffeisen Bank SA (rumänische Tochter der österreichischen RZB) gründen ein Joint-venture in Rumänien namens Raiffeisen Banca pentru Locuinte SA.

KMG / CNPC / MMG¹⁸⁸

Die kasachische Coöperative KazMunaiGaz PKI UA und Eurasian Energy Holdings GmbH (österreichische Tochter der China National Petroleum Corporation) erwerben gemeinsame Kontrolle an JSC Mangistaumunaigaz in Kasachstan.

RAIFFEISEN LEASING / SAG / ADVISORY HOUSE / THE MOBILITY HOUSE JV¹⁸⁹

Die Raiffeisen Leasing GmbH, die Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation und die Schweizer The Advisory House GmbH gründen das Gemeinschaftsunternehmen Mobility House GmbH in Österreich und erwerben gemeinsam die Anteile an ElectroDrive Salzburg GmbH.

IPIC / OMV / NOVA¹⁹⁰

International Petroleum Investment Company (Vereinigte Arabische Emirate) und die OMV AG übernehmen gemeinsam die kanadische NOVA Chemicals Corporation.

UNIQA / VENETO BANCA / JV¹⁹¹

Die Uniqa Versicherungen AG (Eigentümer: Raiffeisen Zentralbank Österreich, Austria Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit Privatstiftung und Collegialität Versicherung auf Gegenseitigkeit) und die italienische Veneto Banca Holding SCpA erwerben gemeinsame Kontrolle über das Kfz-Unternehmen Claris (davor war Veneto Alleineigentümerin) über Anteilskauf in einem neu gegründeten Joint-venture.

DCC ENERGY / SHELL DIRECT AUSTRIA¹⁹²

Die irische DCC Energy Ltd übernimmt alle Anteile an Shell Direct Austria GmbH von Royal Dutch Shell plc.

185) Entscheidung der Kommission vom 26.08.2009 (COMP/M.5440)

186) Genaueres zu den Ereignissen rund um diese Transaktion siehe Beitrag „Lufthansa / Austrian Airlines“ auf Seite 173.

187) Entscheidung der Kommission vom 21.04.2009 (COMP/M.5493)

188) Entscheidung der Kommission vom 09.07.2009 (COMP/M.5513)

189) Entscheidung der Kommission vom 21.08.2009 (COMP/M.5564)

190) Entscheidung der Kommission vom 26.10.2009 (COMP/M.5574)

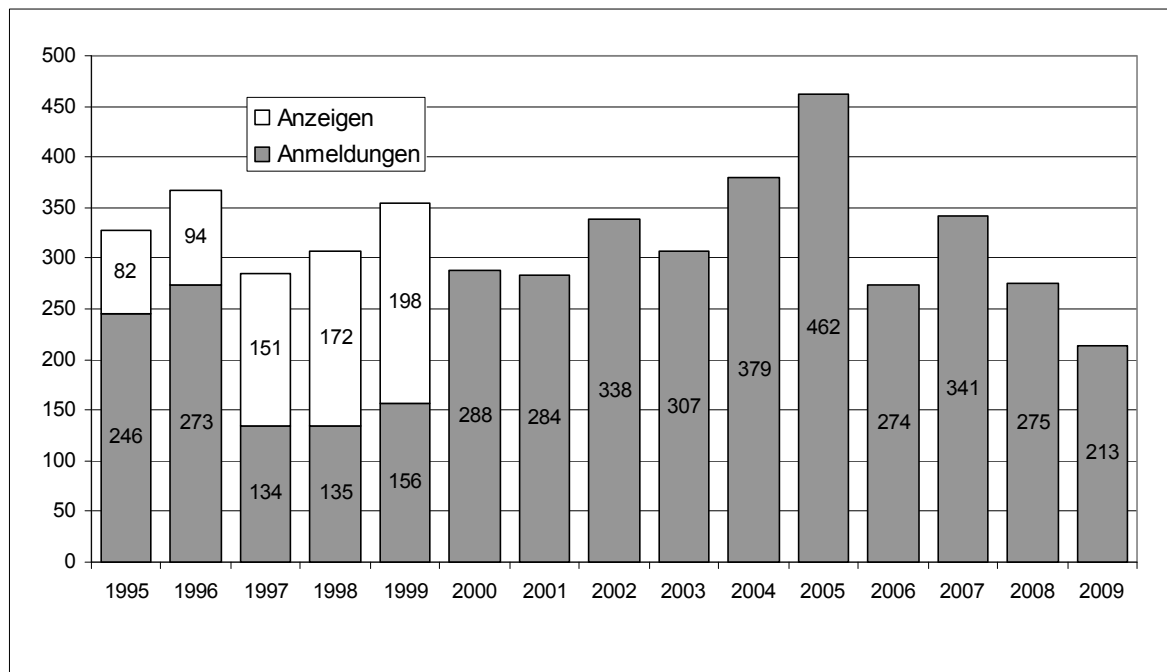
191) Entscheidung der Kommission vom 31.08.2009 (COMP/M.5606)

192) Entscheidung der Kommission vom 15.12.2009 (COMP/M.5694)

3.4. Die Entwicklung der Zusammenschlüsse in Österreich

Ulrike Ginner, Vera Lacina

Abbildung 8: Entwicklung der Zusammenschlüsse in Österreich 1995-2009



Quelle: Österreichisches Kartellgericht, Bundeswettbewerbsbehörde, AK-Wien

Anmerkungen – Erklärungen der Brüche in der Zeitreihe:

- 1) Entscheidung des OGH (16 Ok 1/95) aus 1996: Wegfall der Einbeziehung von Auslandsumsätzen
- 2) Kartellgesetznovelle 1999, ab 01.01.2000: Einbeziehung von Auslandsumsätzen in die Schwellenwertberechnung unter gleichzeitiger Erhöhung der Aufgriffsschwellen
- 3) Kartellgesetz 2005, ab 01.01.2006: Erhöhung der Schwellenwerte

Im Jahr 2009 wurden insgesamt 213 Zusammenschlussvorhaben bei der BWB angemeldet, wobei vier Anmeldungen wieder zurückgezogen wurden. In insgesamt drei Fällen wurden Phase-I-Zusagen angenommen.

Phase-I-Zusagen

Im Fall „Print“-Zeitungsverlag Ges.m.b.H; Mader Zeitschriftenverlagsgesellschaft m.b.H. hat sich die Österreichische Post AG dazu verpflichtet, (potentiellen) Kunden, die mit der Mader Zeitschriftenverlagsgesellschaft m.b.H. oder mit der Regional Medien Austria AG vergleichbar sind, zu gleichen bzw gleichwertigen Bedingungen regional, überregional und bundesweit Zustelldienstleistungen für un-adressierte Gratiszeitungen, wie jene der Mader Zeitschriftenverlagsgesellschaft m.b.H und der Regional Medien Austria AG, anzubieten¹⁹³.

193) http://www.bwb.gv.at/BWB/Veroeffentlichungen/Zusammenschluesse/Zusammenschluesse_2009/z_0893.htm

Im Fall SPAR Österreichische Warenhandels-AG; Zielpunkt GmbH & Co KG wurde eine Verpflichtungserklärung iSd § 17 Abs 2 S 2 KartG abgegeben, wonach sich SPAR verpflichtet, drei der erworbenen Filialbetriebe an selbstständige SPAR-Kaufleute abzugeben.¹⁹⁴

Im Fall Landfrisch Molkerei reg Genossenschaft mbH; Berglandmilch reg Genossenschaft mbH hat die Anmelderin dem Bundeskartellanwalt gegenüber eine Verpflichtungserklärung iSd § 17 Abs 2 S 2 KartG abgegeben.

Hierin verpflichtet sich die Anmelderin während der nächsten drei Jahre pro Jahr bis zu 12,6 Mio kg Rohmilch (davon bis zu 1,2 Mio kg Biorohmilch) von oberösterreichischen Milchbauern, zum jeweils aktuell gültigen Kieler-Rohstoffwert bzw bei Biorohmilch zuzüglich des aktuellen Berglandmilch-Biorohmilchzuschlags, abzunehmen, soweit entsprechende Anfragen vorliegen.

Jährlich ist an die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) und den Bundeskartellanwalt (BKAnw) zu berichten.

Darüber hinaus verpflichtet sich die Anmelderin bei bestehenden Milchbauern, die anerkannte Bio-betriebe sind und deren Biorohmilch derzeit mit konventionellen Milchtouren gesammelt und als konventionelle Rohmilch abgerechnet wird, alle Möglichkeiten einer wirtschaftlich vertretbaren Abholung als Biorohmilch zu überprüfen und die Biorohmilch dieser Lieferanten künftig als Biorohmilch abzuholen und zu verrechnen, wenn dies wirtschaftlich zu rechtfertigen ist.¹⁹⁵

Phase-II-Verfahren

In acht Fällen wurden Prüfanträge an das Kartellgericht gestellt, wobei die BWB sieben Anträge und der BKAnw zwei Anträge stellte. Drei Prüfanträge wurden nach weiteren Erhebungen wieder zurückgezogen.

Der Fusionsfall Schäcke Elektrogroßhandelsgesellschaft mbH; Helmut Thurner Elektrogroßhandel, Großhandel mit Maschinen und Werkzeugen Gesellschaft mbH haben die Zusammenschlusswerber gegenüber dem Bundeskartellanwalt eine Verpflichtungserklärung bezüglich eines restriktiven Erwerbs zukünftiger, weiterer österreichischer Unternehmensbeteiligungen sowie des Ausstiegs aus der Teilnahme an einem statistischen Berichtssystem abgegeben.¹⁹⁶

Im Verfahren Styria Medien AG/Moser Holding stellte das Kartellgericht das Verfahren auf Prüfung des Zusammenschlusses infolge der Zurückziehung der Prüfungsanträge durch die BWB und den Bundeskartellanwalt ein. Die Amtsparteien zogen ihre Prüfungsanträge zurück, weil beide Zusammenschlussparteien zuvor ihre Zusammenschlussanmeldung zurückgezogen hatten.¹⁹⁷

Auch im Fall SIX Group; First Data Austria GmbH wurden Verpflichtungszusagen abgegeben.¹⁹⁸

194) http://www.bwb.gv.at/BWB/Veroeffentlichungen/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_2009/z_0935.htm

195) http://www.bwb.gv.at/BWB/Veroeffentlichungen/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_2009/z_0993.htm

196) http://www.bwb.gv.at/BWB/Veroeffentlichungen/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_2009/z_0950.htm

197) http://www.bwb.gv.at/BWB/Veroeffentlichungen/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_2009/z_1018.htm

198) http://www.bwb.gv.at/BWB/Veroeffentlichungen/Zusammenschlusse/Zusammenschlusse_2009/z_0967.htm

3.5. Verlagerungen 2009 – die Ergebnisse des AK-Verlagerungsmonitors

Roland Lang

Seit Mitte 2005 erstellt die AK einen Verlagerungsmonitor, der Verlagerungen von Betrieben und Betriebsteilen bzw Arbeitsprozessen von Österreich ins Ausland erfasst. Anders als der „European Restructuring Monitor“ (ERM)¹⁹⁹, der von der European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (sog. Dublin Foundation), geführt wird, nimmt der AK-Verlagerungsmonitor alle öffentlich bekanntgewordenen Verlagerungen auf. Im ERM werden hingegen nur Verlagerungen registriert, sofern entweder mehr als 100 Arbeitsplätze verlorengehen oder Betriebe mit mehr als 250 Beschäftigten mehr als 10% ihrer Arbeitskräfte abbauen (Für 2009 wurden vom ERM nur zwei solche Fälle für Österreich registriert). Der ERM hat zur Medieninformationssammlung ein europaweites Netzwerk mit nationalen Kontaktpunkten aufgebaut.

Was ist eigentlich unter dem Begriff „Verglagerung“ zu verstehen? Im AK-Wettbewerbsbericht 2006, Teil 2²⁰⁰ findet sich eine ausführliche Darstellung der Verglagerungsthematik, der definitorischen Probleme und der nicht weniger problematischen Datenlage in diesem Bereich. Für die Erhebungen zum AK-Verlagerungsmonitor wurde der Begriff in seiner engsten Bedeutung gewählt: Es geht um Betriebe, Betriebsteile oder Tätigkeitsbereiche, die im Inland geschlossen bzw aufgelassen werden und unmittelbar damit verbunden an einem ausländischen Standort wieder aufgenommen bzw aufgebaut werden. Die Erhebung erfolgt im Wesentlichen über ein Monitoring öffentlich zugänglicher Quellen. Alle Verglagerungen, die der Öffentlichkeit nicht bekannt (gegeben) werden, bleiben daher notwendigerweise unberücksichtigt.

1. Jährliche aktive Direktinvestitionen, Direktinvestitionsbestände und Beschäftigung

Ein großer Teil der im angeführten Artikel (Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2006, Teil 2) beschriebenen Prozesse und Vorgänge wird in der Direktinvestitionsstatistik der Österreichischen Nationalbank (OeNB) zahlenmäßig erfasst. In der Kategorie „Direktinvestitionen im eigentlichen Sinne“ sind verschiedene Vorgänge umfasst, wie etwa reinvestierte Gewinne, Investitionen, konzerninterne Kredite, Unternehmenskäufe, Beteiligungsveränderungen, Eigenkapitalaufstockungen. Diese aktiven Direktinvestitionsdaten (Hinausinvestitionen) der OeNB gehen daher jedenfalls über den engen Tatbestand „Verglagerung“ im Sinne des AK-Verlagerungsmonitors hinaus. Auch wenn man nur auf die statistische Kategorie „Neuinvestitionen“ abstellt, finden sich darin Transaktionen (zB Akquisitionen), die nicht ausschließlich auf den engeren Terminus „Verglagerungen“ abstellen. Insofern überzeichnen diese OeNB Daten die jährlichen Verglagerungsaktivitäten – im Sinne der engen Betrachtungsweise des AK-Verlagerungsmonitors. Auf der anderen Seite werden durch diese OeNB-Statistik über Direktinvestitionsströme jene Outsourcing-Aktivitäten von Unternehmen nicht erfasst, die nicht notwendigerweise mit Kapitalflüssen verbunden sind, sondern sich etwa nur in erhöhten Importen aus bereits bestehenden ausländischen Tochterunternehmen niederschlagen. Diese würden nur in der Importstatistik erfasst werden. Unter diesem Aspekt stellt die Direktinvestitionsstatistik eher eine Unterschätzung dar. In jedem Fall sind die OeNB Daten hoch aggregiert und daher jedenfalls nicht auf einzelne Fälle zuordenbar.

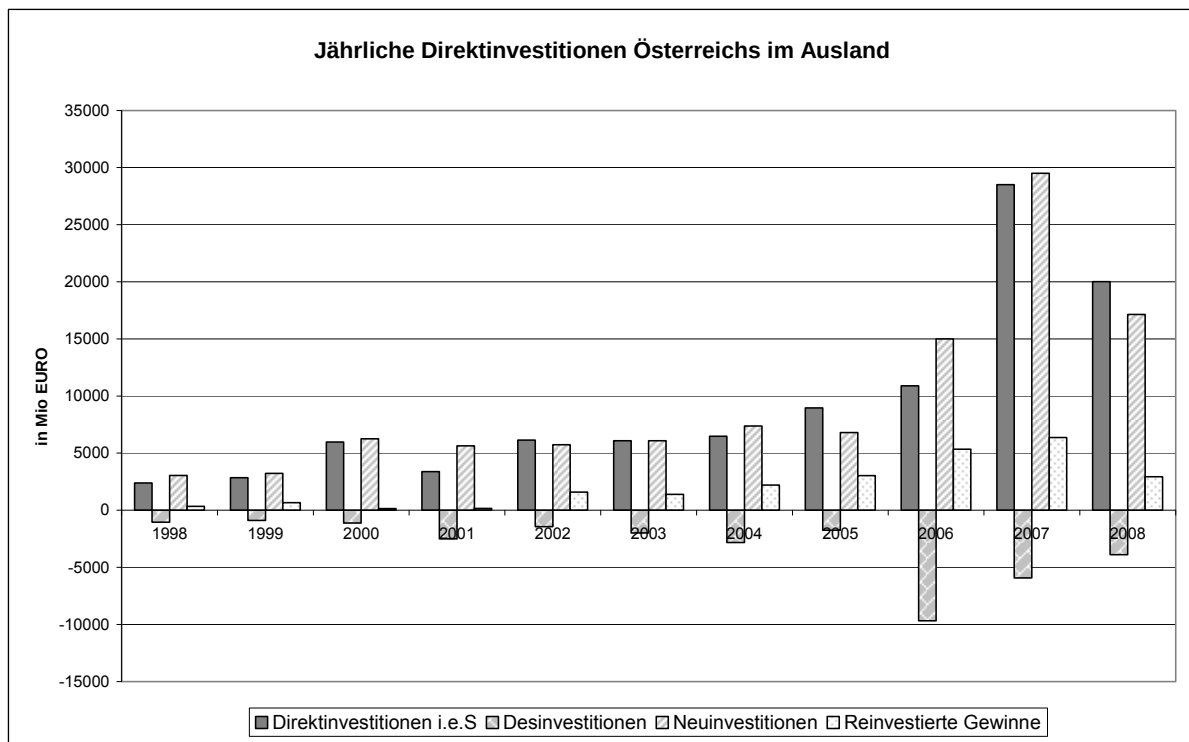
Trotz dieser einschränkenden Bemerkungen gibt die OeNB-Statistik sicherlich die grundlegenden Trends richtig wieder und stellt auch einen wichtigen Ausgangspunkt für wissenschaftliche Untersuchungen zum Thema dar. Im Folgenden nun ein kurzer Blick auf die OeNB-Daten: Aus der folgen-

199) emcc - european monitoring centre on change -

200) „Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2006 – Teil 2“, Lang Roland, Die Entwicklung der Unternehmensverlagerungen aus Österreich, Seite 19

den Grafik ist eindeutig zu erkennen, dass sich die gesamten österreichischen jährlichen „Direktinvestitionen im engeren Sinne“ in das Ausland (grauer Balken) seit vielen Jahren auf hohem Niveau befinden (besonders in den Jahren 2007 und 2008). Eine wesentliche Reduktion dieser enormen Auslandsaktivitäten dürften die endgültigen Werte für das Jahr 2009 zeigen – bis zum dritten Quartal 2009 bewegten sich die Direktinvestitionen im Sinne nach den Daten der OeNB im Bereich unter Euro 3 Mrd. Die weiteren Balken in der Grafik geben die wesentlichsten Teilaggregate wieder, die für diese Entwicklung der Direktinvestitionen im engeren Sinn verantwortlich sind. Es spricht einiges dafür (trotz der oben angeführten Problematiken), dass auch Verlagerungsaktivitäten in erheblichem Ausmaß für diese Entwicklung verantwortlich sind – Verlagerungen, die nicht unbedingt auch in den Medien beschrieben werden und daher vom AK-Verlagerungsmonitor aber auch vom ERM nicht erfasst werden (können).

Abbildung 9: Jährliche Direktinvestitionen Österreichs im Ausland



Quelle: OeNB, „Direktinvestitionen Österreichs ins Ausland“, Jänner 2010

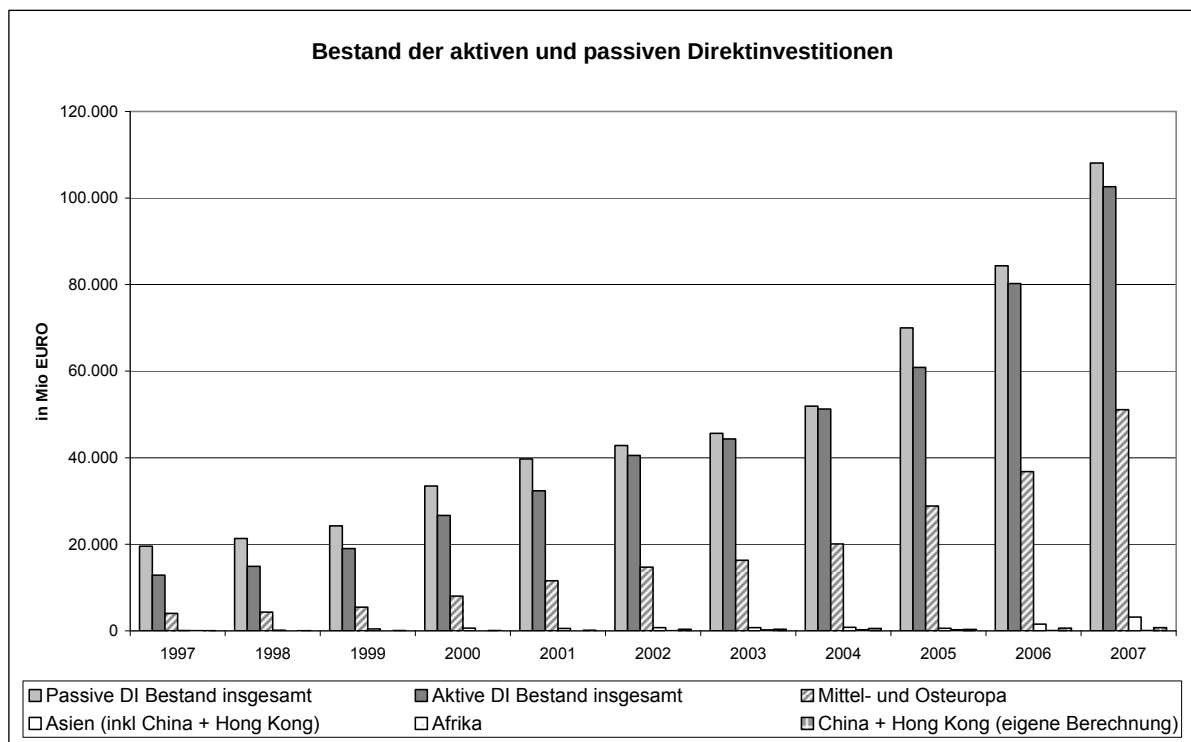
Einen Überblick über die gesamten Bestände an Direktinvestitionen und deren langfristige Entwicklung zeigt die Grafik „Bestand der aktiven und passiven Direktinvestitionen“. In dieser Grafik werden nicht die jährlichen Direktinvestitionsflüsse (also die Veränderungen), sondern die absoluten Direktinvestitionsbestände im jeweiligen Jahr darstellt.

Sowohl die aktiven („hinaus“) als auch die passiven („herein“) Direktinvestitionsbestände wachsen seit Anfang der neunziger Jahre massiv – in der Grafik dargestellt sind sie ab 1997. Seit Mitte der neunziger und insbesondere seit 2000 wachsen die aktiven Direktinvestitionsbestände (mit Ausnahmen) sogar noch dynamischer als die passiven Direktinvestitionsbestände. Machten 1997 die aktiven Direktinvestitionsbestände (DI) etwa zwei Drittel der passiven DI aus, so waren es 2007 (der letzte verfügbare Wert) fast 95%. Mit anderen Worten: Das in österreichischem Besitz befindliche Unternehmenskapital im Ausland ist mittlerweile auf annähernd gleichem Niveau wie das in ausländischem Besitz befindliche Unternehmenskapital in Österreich. Der Anteil der aktiven Direktinvestitionsbestände Österreichs, der dabei auf Mittel- und Osteuropa fällt, hat sich von etwa 30% im Verlauf der neunziger Jahre auf 50% im Jahre 2007 erhöht. Im europäischen Vergleich fließt aus Österreich ein relativ hoher Anteil der aktiven Direktinvestitionen in die mittel- und osteuropäischen Län-

der (MOEL). Weniger Diversifizierung in der Verteilung der Investments bedeutet natürlich wie immer auch ein höheres Risiko! Ebenfalls zu sehen ist, dass die Direktinvestitionen in Richtung Asien (zB China) und Afrika anteilmäßig weiter praktisch bedeutungslos (und daher grafisch kaum sichtbar) sind.

Unter bestimmten Aspekten ist es sicherlich zu begrüßen, dass die in früheren Jahren (1990 betrug der Anteil des aktiven DI-Bestandes am passiven DI-Bestand nur knapp über 40%) extrem ungleichgewichtige Direktinvestitionsbilanz Österreichs nun ausgeglichener wurde. Damals schien es, als ob, das Ausland zwar in großem Ausmaß in Österreich investierte oder Unternehmen kaufte, dem aber kaum österreichische Engagements im Ausland gegenüber stünden. Es drohte daher eine immer stärkere „Auslandsabhängigkeit“ ohne österreichisches Gegengewicht. Die Chancen der internationalen Arbeitsteilung und damit vielfach die Realisierung von Wachstumspotenzial wurde von den österreichischen Unternehmen damals zu wenig genützt. Ab den neunziger Jahren änderte sich dieses Bild. Die österreichischen Unternehmen wurden zunehmend auch im Ausland aktiv. Zuletzt wurden von der OeNB 3.588 Tochterunternehmen (1989 nur 839) von insgesamt 1.069 österreichischen Investoren erfasst²⁰¹, während sich der Stand der vom Ausland beherrschten Unternehmen in Österreich mit 2.486 (1989: 2.193) weit weniger erhöht hat. Höchst bedauerlich ist allerdings auf der Passivseite, dass ab den 1990er-Jahren einige strategisch sehr wichtige Unternehmen im Zuge der Privatisierungen unter ausländische Kontrolle geraten sind. Damit steigt mittel- bis langfristig die Wahrscheinlichkeit, auch strategisch wichtige Unternehmensfunktionen (Headquarterfunktionen) im Inland zu verlieren, da diese bevorzugt im Land der Kernaktionäre lokalisiert werden.

Abbildung 10: Bestand der aktiven und passiven Direktinvestitionen



Quelle: OeNB, „Stand der österreichischen Direktinvestitionen im Ausland nach Regionen“ und „Stand der ausländischen Direktinvestitionen in Österreich“, jeweils Jänner 2010

201) Siehe zum Folgendem: OeNB Direktinvestitionen 2007, Statistiken Sonderheft, September 2009, Seite 34 bzw die Direktinvestitionsstatistikdatenbank der OeNB, (http://www.oenb.at/de/stat_melders/datenangebot/aussenwirtschaft/direktinvestitionen/direktinvestitionen.jsp)

Die Ausweitung der aktiven Direktinvestitionen von Österreich bzw österreichischer Unternehmen enthält also verschiedene offensive Aspekte, wie Markterschließung, Internationalisierung, Nutzung von Wachstumsdifferenzialen, Unternehmenskäufe, usw, gibt aber auch Anlass zur Besorgnis. Darin enthalten sind auch jene Investitionen, die kurz- oder längerfristig zu einer Schwächung der Beschäftigungsentwicklung am österreichischen Standort führen (können).

Dabei geht es (wie oben beschrieben) einerseits schlicht um unmittelbare Verlagerungen von Österreich ins Ausland. Andererseits aber auch um Investitionen (zB Unternehmensakquisitionen, Aufbau von Produktionseinheiten, ... ua), die zwar kurzfristig nicht als Verlagerung zu werten sind bzw sichtbar werden, für die Zukunft aber durchaus (vielleicht auch nur schleichende) Verlagerungen befürchten lassen: Etwa dadurch, dass Erweiterungsinvestitionen in der Folge zunehmend ebenfalls an diesen neuen ausländischen Standorten stattfinden. Die Erstinvestition führt in diesem Sinne zu „noch nicht sichtbaren Verlagerungen“ in der Zukunft – sie stellt eine Art Initialzündung, Basis und Voraussetzung dar.

Ausgehend von den Direktinvestitionen stellt die OeNB auch Daten bezüglich der Beschäftigung zur Verfügung, wobei die Zurechnung der Beschäftigten auf Basis der gewichteten Kapitalanteile erfolgt (20% Miteigentümer an einem Unternehmen im Ausland: 20% der Beschäftigten werden in die OeNB-Statistik aufgenommen). Es zeigt sich, dass die unter österreichischem Einfluss stehenden Beschäftigten in Unternehmen im Ausland außerordentlich dynamisch zunehmen (ohne Berücksichtigung der indirekten Beteiligungen). Allein zwischen 1997 und 2007 von etwa 161.000 auf 573.000. Dies trifft besonders auf die MOEL zu, in denen achtunddreißigmal so viele Beschäftigte in Unternehmen mit österreichischen (Mit)Eigentümern arbeiten, als noch 1990. Anfang der 1990er-Jahre war der Anteil der MOEL bei dieser Kategorie bei 40% (1990: 10.800) – 2007 lag dieser Anteil bereits bei über 70% (rd. 408.000). Fast ein Viertel der Beschäftigten im Ausland fällt dabei auf das Kredit- und Versicherungswesen.

Bei den hier kursorisch beschriebenen Entwicklungen (anhand der OeNB-Daten) dürften neben anderen Ursachen (stärkeres Wirtschaftswachstum in den MOEL bis 2008 usw) zum Teil auch die oben angesprochenen problematischen Entwicklungen hinsichtlich langfristiger Verlagerungsphänomene bereits sichtbar werden (von österreichischer Wertschöpfung hin zu Wertschöpfung in den MOEL-Staaten). Klar ist natürlich, dass die starke regionale und auch branchenmäßige Fokussierung österreichischer Direktinvestitionen ein höheres Risiko im Krisenfall beinhaltet als eine breite Verteilung von Direktinvestitionen.

Im Gegensatz zu dieser Entwicklung hat sich die Anzahl der Beschäftigten in Österreich, die in Unternehmen mit ausländischem (Mit)Eigentum arbeiten, bis 2000 nur unwesentlich erhöht und fiel seither von rd 250.000 im Jahr 2000 auf 235.000 im Jahr 2007.

Tabelle 17: Beschäftigte in Direktinvestitionsunternehmen*

	1990	1997	2000	2005	2006	2007
Insgesamt: Beschäftigte bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen im Ausland	43.615	161.367	248.628	431.744	478.872	573.268
davon: Beschäftigte bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen in Mittel- und Osteuropa	10.781	106.190	162.406	304.554	345.244	407.905
Beschäftigte bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen im Ausland (nur Kredit- u Versicherungen)	**	16.584	34.359	104.373	116.883	153.270
Beschäftigte bei ausländischen Direktinvestitionsunternehmen in Österreich	237.013	211.913	252.353	220.692	237.368	235.145

Anm: *) Anzahl der Beschäftigten gewichtet mit Nominalkapitalanteil (ab 20% Beteiligung), ohne indirekte Beteiligungen

**) nicht verfügbar

Quelle: OeNB, "Beschäftigte bei österreichischen Direktinvestitionsunternehmen im Ausland" bzw "Beschäftigte bei ausländischen Direktinvestitionsunternehmen in Österreich", September 2009

Aufgrund einer EU-Verordnung²⁰² wurden erstmals im Oktober 2009 von der Statistik Austria Daten für das Jahr 2007 vorgestellt, die (ausgehend von der Direktinvestitionserhebung der OeNB) bei der Zurechnung der Beschäftigten auf die Kontrolle eines Unternehmens abstellen (bei über 50% Eigentum werden die Beschäftigten zu 100% zugerechnet, bei unter 50% zu 0%). Leider wurden die Daten bislang nicht auf die Vorjahre zurückgerechnet, weshalb nur Daten für das Jahr 2007 zur Verfügung stehen. Aufgrund der völlig anderen Zuordnungsmethode kommt die Statistik Austria natürlich auch zu anderen Zahlen. Demnach²⁰³ werden knapp 4.300 ausländische Unternehmen mit 760.000 Beschäftigten von in Österreich ansässigen Unternehmen beherrscht. Auch Statistik Austria kommt bezüglich der Beschäftigung im Bereich Kredit- und Versicherungswesen auf einen sehr hohen Anteil (22,4%). Ähnlich wie in den OeNB-Daten nehmen auch in der neuen Statistik die den MOEL zuordenbaren Beschäftigten mit über 378.000 einen erheblichen Anteil (50%) ein.

2. Ergebnisse des AK Verlagerungsmonitors für 2009

Wie beschrieben baut die AK seit Mitte 2005 eine Datenbank auf, um die Datenlage zum Diskussthemas „Verlagerungen“ etwas zu verbessern. Basis dafür sind Unternehmensmeldungen, Medienberichte und sonstige Quellen. Dabei werden ausschließlich jene Verlagerungen erfasst, die bestehende „Unternehmensaktivitäten“/„Wertschöpfung im Inland“ direkt reduzieren und ins Ausland „wandern“. Es geht dabei also im engen Sinne um Substitution inländischer Wertschöpfung durch ausländische Wertschöpfung. Wie bereits in den bisherigen Ausführungen erläutert, wird dadurch nur ein äußerst geringer Teil der möglichen Veränderungen der internationalen Wertschöpfungsverteilung dargestellt.

Die Tabelle „Verlagerungen 2009“ zeigt, dass insgesamt 18 Berichte über Verlagerungen identifiziert wurden. Drei dieser Verlagerungen entstehen durch Umstrukturierungen von Konzernen im Bereich der Mineralölverarbeitung (BP, Shell, OMV), wobei im Falle von Shell ein ganzer Betrieb in Österreich geschlossen wird. Zwei Verlagerungen sind dem Bereich Elektro/Elektronik (Payer, AT&S) zuzuordnen. In beiden Fällen geht nahezu die komplette Serienfertigung am Standort Österreich verloren. Auch in fünf weiteren Fällen aus anderen Branchen werden die Serienproduktionen bzw. ganze Produktionslinien eingestellt und verlagert. Besonders viele Arbeitsplätze werden durch weitere Verlagerungen bei Swarovski nach Tschechien und China und den Austausch von österreichischen LKW-Fahrern durch ungarische und tschechische Fahrer bei der Fa Gartner KG als betroffen gemeldet. Weit mehr als die Hälfte der verlagernden Unternehmen sind ausländischem Besitz zuzuordnen.

In zumindest der Hälfte der 18 Verlagerungen wurde als Zielland der Verlagerung eines der neuen EU-Mitgliedsländer bzw. die MOEL angegeben. Insgesamt vier Verlagerungen fanden Richtung China statt. Aber auch Deutschland und andere alte EU-Mitgliedsländer werden als Zielland einer Verlagerung genannt. Diese breite Länderstruktur lässt darauf schließen, dass hinter den Verlagerungsaktivitäten unterschiedliche Motivationen stecken: ein Gemisch aus wachstumsstrategischen Hintergründen einerseits, bzw. andererseits Kostenüberlegungen. Um detailliertere Aussagen über die jeweiligen Hintergründe treffen zu können, wäre eine genauere Einzelfallanalyse basierend auf tiefer gehende betriebswirtschaftliche Informationen notwendig.

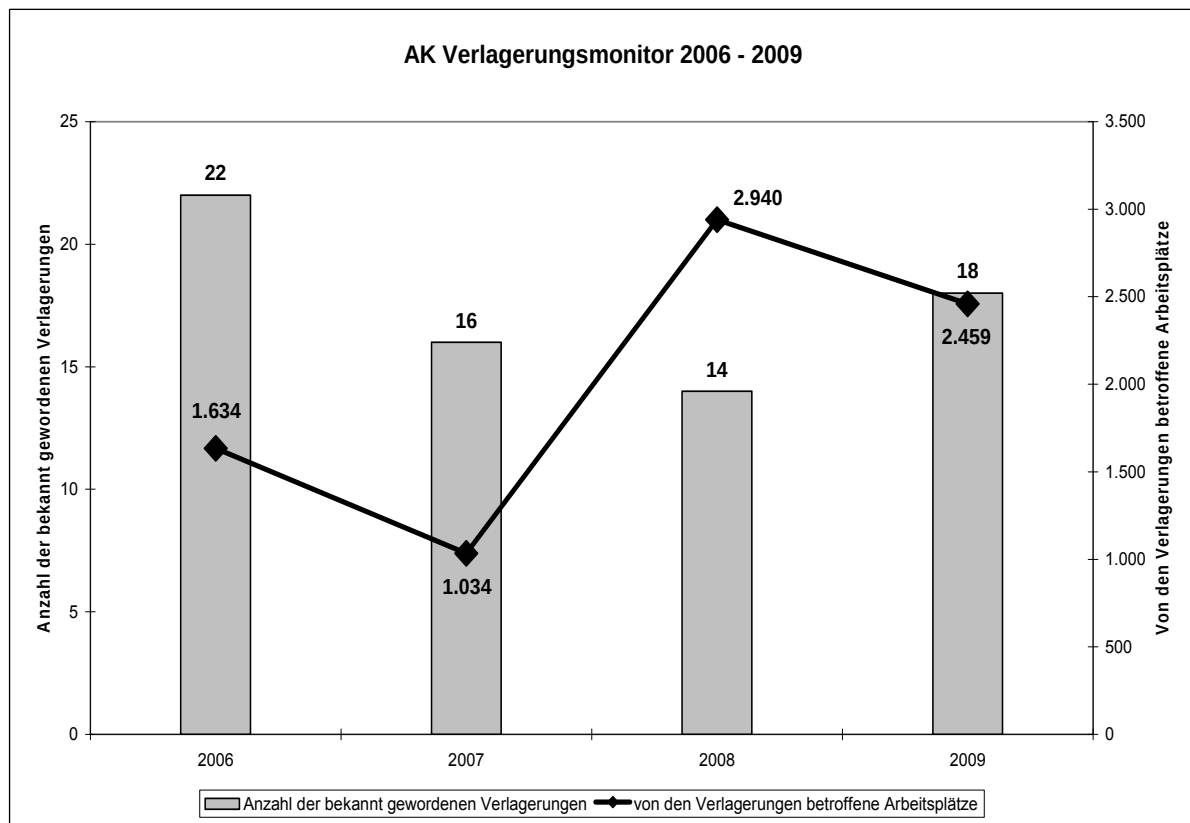
202) Verordnung (EG) Nr. 716/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 zu gemeinschaftlichen Statistiken über die Struktur und Tätigkeit von Auslandsunternehmenseinheiten, ABI 2007 L171/17 (FATS – Statistik bzw. Foreign Affiliates Statistics)

203) STATISTIK AUSTRIA – Auslandsunternehmenseinheiten –
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/unternehmen_arbeitsstaetten/auslandsunternehmenseinheiten/index.html

Mit fünf Verlagerungsmeldungen (insgesamt fast 700 betroffene Beschäftigte) war 2009 die Steiermark am stärksten betroffen, dahinter liegen Wien und Niederösterreich mit je 4 gemeldeten Verlagerungen. Aus Salzburg, Vorarlberg und dem Burgenland wurden für 2009 keine Verlagerungen gemeldet.

Bei 13 der 18 Verlagerungen liegen auch quantitative Medienmeldungen über die Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze in Österreich vor. Die Spanne reicht dabei von sechsunddreißig betroffenen (bei Payer International) bis zu 500 betroffenen Arbeitsplätzen (bei Swarovski und bei Gartner KG). In insgesamt sechs Verlagerungsfällen waren dabei jeweils über hundert Arbeitsplätze betroffen. Für alle 18 Verlagerungen summieren sich die betroffenen Arbeitsplätze auf fast 2.500 (2007: 1.000, 2008: 3.000) – siehe Grafik „AK Verlagerungsmonitor – Ergebnisse 2006 – 2009“).

Abbildung 11: AK-Verlagerungsmonitor 2006 – 2009



Die Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze mag auf den ersten Blick in Relation zur Gesamtzahl der Beschäftigten in Österreichs Wirtschaft wenig beeindruckend erscheinen. Nochmals sei aber darauf hingewiesen, dass durch die Beobachtung von Medienmeldungen jedenfalls nicht alle einschlägigen Aktivitäten der Unternehmen erfasst werden können. Bei etwa 30% der Meldungen liegen gar keine quantitativen Einschätzungen bezüglich Arbeitsplatzbetroffenheit vor. Es ist aber auch noch wichtig zu sehen (siehe weiter oben), dass solche direkten Verlagerungen bei weitem nicht beschreiben, inwieweit der Standort Österreich negativ von Verschiebungen von Wertschöpfungsketten tatsächlich betroffen ist. Abgesehen von den konkret betroffenen Arbeitsplätzen innerhalb der Unternehmen gehen ja darüber hinaus natürlich auch Auftrags- und Umsatzvolumina (und damit Beschäftigung) bei entsprechenden Zulieferanten, „Dienstleistern“ usw. verloren. Überdies geht es um den Verlust an Know-how in der jeweiligen Region und damit um eine Standortabwertung. Die Liste von Verlagerungen stellt daher bloß die Spitze eines Eisberges dar.

3. Resümee

Nach den (allerdings pilotartigen) Erhebungen des BMWA fanden vor 2005 im jährlichen Durchschnitt nur etwa 8 Verlagerungen mit rund 1.500 Beschäftigten statt. Der erstmals 2006 zur Verfügung stehende systematische AK-Verlagerungsmonitor verzeichnete in jedem Jahr eine weit höhere Anzahl von Verlagerungen und in den Jahren 2008 und 2009 mit 3.000 bzw. 2.500 auch weit mehr betroffene Arbeitsplätze. Daneben – darauf soll erneut hingewiesen werden – findet zusätzlich noch der weitere Wandel der Arbeitsteilung bzw. der Wertschöpfungskette von Unternehmen über sukzessive Aufwertungen und Ausbauten von bestehenden Auslandsniederlassungen sicherlich weiter in großem Ausmaß statt.

Darauf lässt sich auch aus der Entwicklung der OeNB-Direktinvestitionsstatistik zur Beschäftigung und auch aus der erstmals zur Verfügung stehenden Statistik über Auslandstochterunternehmen der Statistik Austria schließen. Geplante Investitionen und Beschäftigungsausweitungen von Unternehmen finden eben doch oftmals nicht im Inland, sondern in bestehenden Tochterunternehmen im Ausland statt.

Der österreichischen (und auch der europäischen) Wirtschaftspolitik bleibt die schwierige Aufgabe, auf der einen Seite auf verantwortungsvolle, soziale Weise den Strukturwandel zu begleiten bzw. in Einzelfällen auch zu verlangsamen, Lasten auszugleichen und soziale oder regionale Verwerfungen zu verhindern.

Auf der anderen Seite geht es darum, den Strukturwandel hin zu einer Wirtschaftsstruktur zu forcieren, deren Wettbewerbsfähigkeit nicht von der Kostenseite, sondern zuallererst von ausgezeichneter Bildung, Ausbildung, Infrastruktur, Innovationssystem, Universitäten, IKT-Durchdringung oder auch der Unternehmenskultur abhängt.

AK-VERLAGERUNGSMONITOR FÜR DAS JAHR 2009

Unternehmen	Eigentümerkategorie	Geschäftsfeld	Beschreibung	Arbeitsplätze +/-	Andere Auswirkungen auf Beschäftigte?	Bundesland	Zielland der Verlagerung
Shell Austria GmbH	Ausland; Großbritannien/ Niederlande; Konzern Shell Petroleum N.V.	Mineralölverarbeitung	Kurz nachdem Shell Austria vom Wirtschaftsministerium zum familienfreundlichsten Betrieb gekürt wurde, teilte die Unternehmensführung Ende 2009 mit, dass der Konzern beschlossen hat die Schmiermittelproduktion in Europa neu zu ordnen. In diesem Zusammenhang wurde die einzige Produktionsstätte von Shell in Österreich, die Schmiermittelproduktion in Wien Lobau (Motoröl - Helix), geschlossen. Sie hat neben Österreich auch den ganzen osteuropäischen Raum versorgt. Von dieser Verlagerung betroffen sind jedenfalls 80 Beschäftigte. Insgesamt (inklusive Tankstellen, Heizöl, Gas) beschäftigt Shell Austria derzeit 250 MitarbeiterInnen und erzielt in Österreich einen Umsatz von etwa 1,5 Mrd Euro. Die Entscheidung des Konzerns beruhe nicht auf Kostengründen, sondern auf strategischen Überlegungen, teilte die Geschäftsführung mit. Der Konzern erzielt weltweit Milliarden Gewinne. Möglicherweise wird die Produktion für Österreich künftig vom norddeutschen Werk Grasbrook aus erfolgen.	-80		Wien	Deutschland
Payer International Technologies GmbH	Ausland; Malaysia, Finanzinvestor	Konsumelektronik	Das 1946 von E. Payer gegründete Unternehmen hat in der Steiermark seinen Unternehmenssitz und Produktionsstandorte in China, Ungarn und seit kurzem in der Ukraine. In den 90er Jahren bis 2002 gehörte das Unternehmen zu Philips, seither steht die Gruppe im Eigentum eines asiatischen Finanzinvestors, der malaysischen HUI Holding (Familie Hui). Die Unternehmensleitung von Payer kündigte Anfang 2009 an, 36 Beschäftigte in St. Bartholomä zu kündigen. Die gesamte noch in Österreich befindliche Produktion (Messerträger, Werkzeuge) ist davon betroffen und wird in die Tochtergesellschaften in Ungarn, Ukraine und China verlagert. Die Gruppenleitung und wesentliche Teile des weltweiten Vertriebs bleiben in der Steiermark. Zur Absicherung der Standortkompetenzen werden verstärkt Konzeptausarbeitung und Vorentwicklung in Österreich stattfinden. Payer Group hat weltweit 1.300 Beschäftigte, davon etwa 100 in der Zentrale in der Steiermark. Der weltweite Umsatz betrug 2007 etwa 81 Mio Euro - und ist 2008 erstmals nach 15 Jahren etwas gesunken. Mit über 20% ist Payer zurzeit Weltmarktführer im Markt für elektrische Haarentfernung.	-36		Steiermark	Ungarn, Ukraine, China

Unternehmen	Eigentümerkategorie	Geschäftsfeld	Beschreibung	Arbeitsplätze +/-	Andere Auswirkungen auf Beschäftigte?	Bundesland	Zielland der Verlagerung
Swarovski	Österreich, Fagmilie	Steine, Erde, Glas	Noch 2007 beschäftigte der Swarovski Konzern etwa 6.700 Menschen an seinem Hauptsitz in Wattens in Tirol. 2008 wurde mit weltweit 26.000 Beschäftigten ein Umsatz von 2,5 Mrd Euro erzielt. Neben Glaskristallen werden auch optische Geräte und Schleifwerkzeuge erzeugt. Bereits 2008 verloren etwa 750 Beschäftigte ihre Arbeit. Anfang 2009 wurde der Abbau von weiteren 600 Beschäftigten aus Spargründen und darüber hinaus von 500 aufgrund von Verlagerungen bekanntgegeben. Ende 2009 wurden vom Unternehmen weitere Verlagerungen angekündigt - ohne Angaben darüber, wie viele Arbeitsplätze dadurch in Wattens verloren gehen würden. Die Gründe für diesen radikalen Abbau von Beschäftigten in kurzer Zeit sind wohl vielschichtig. Dazu zählen etwa das Auftreten neuer, aggressiver Mitbewerber, der Nachfrageeinbruch aufgrund der Wirtschaftskrise, die strategische Entscheidung des Konzerns die Produktion noch internationaler aufzustellen und die Absicht keine Abstriche bei der Gewinnsituation zuzulassen.	-500	Weitere Reduktion angekündigt	Tirol	Tschechien, China
		Mineralölverarbeitung	BP Austria ist die Österreich Holding des BP Konzerns, eines börsennotierten internationalen Mineralölkonzerns mit rund 85.000 Beschäftigten. BP Austria beschäftigt inklusive Töchtern etwa 320 MitarbeiterInnen und erzielt einen Umsatz von 1,5 Mrd Euro. Mit den Marken Aral, BP und Castrol ist BP in Österreich der Marktführer bei Schmierstoffen, die im Werk in Wr. Neudorf produziert werden. Mitte 2009 hat der Mutterkonzern angekündigt, dass Verwaltung und Kundenservice in Ungarn konzentriert werden sollen und dadurch Synergieeffekte zur Streichung von etwa 1.000 Arbeitsplätzen in Europa führen werden. Diese Verlagerung von Funktionen wird auch an Österreich nicht spurlos vorübergehen. In welchem Ausmaß Arbeitsplätze in Österreich verlorengehen werden, wurde bis Ende 2009 nicht bekannt.		Reduktion in unbekanntem Ausmaß	Wien	Ungarn
		Klavierherstellung	Der Name des 1828 von Ignaz Bösendorfer in Wien gegründeten Unternehmens steht seit her für weltweit anerkannte Qualität. Der unternehmerische Erfolg gestaltete sich allerdings höchst wechselhaft und führte zu unterschiedlichen Eigentümern. 2002 kam das Unternehmen mit der Übernahme durch die BAWAG wieder in österreichische Hand - wurde aber im Zuge der Turbulenzen rund um die BAWAG Ende 2007 an Yamaha (einen der größten und bedeutendsten Klavierhersteller) verkauft. Da sich auch in der Folge die erwarteten Verbesserungen nicht einstellten, die verkaufte Stückzahl auf niedrigem Niveau blieb (200 pro Jahr) und laufend mit Verlusten produziert wird, wurde Ende 2009 bekanntgegeben, dass das Unternehmen verschiedene Maßnahmen setzen wird und unter anderem weitere Unternehmensfunktionen von Wien nach Wr. Neustadt verlagern wird. Es wird auch zur Reduktion der derzeit 179 Arbeitsplätze kommen. Ein Teil davon durch Verlagerung der Unternehmensfunktion Auslandsvertrieb auf das weltweite Händlernetz der Konzernmutter Yamaha.		Reduktion in unbekanntem Ausmaß	Wien	Wr. Neustadt und weltweites Vertriebsnetz von Yamaha

Unternehmen	Eigentümerkategorie	Geschäftsfeld	Beschreibung	Arbeitsplätze +/-	Andere Auswirkungen auf Beschäftigte?	Bundesland	Zielland der Verlagerung
AT&S Austria Technologie & Systemtechnik AG	Österreich; Privat	Elektronikbauteile	AT&S (Dr. Hannes Androsch als Aufsichtsratspräsident) ist Europas führender Leiterplattenhersteller mit Werken in Österreich (Leoben, Fehring und Klagenfurt) und in Indien, China und Korea. AT&S stehen zu über 50% im Streubesitz, Kernaktionäre sind die Androsch Privatstiftung und die Dörflinger Privatstiftung. Ab November 2008 wurde ein erheblicher Teil der Produktion des Leobener Werks (inkl der Maschinen) in das indische Werk verlagert. 293 MitarbeiterInnen der Stammelegesellschaft und 159 LeiharbeiterInnen verloren ihren Arbeitsplatz. Der MitarbeiterInnenstand sank von 1.370 auf rund 890. Mitte 2009 wurde nun bekannt gegeben, dass aufgrund des weiter gestiegenen Preisdrucks die Volumensproduktion in Österreich praktisch vollständig aufgegeben wird und weitere 300 Arbeitsplätze (vor allem in Leoben) durch Verlagerung nach China verloren gehen. Damit wurde innerhalb weniger Jahre der Beschäftigtenstand in Österreich von 2.000 auf 1.200 reduziert - während das erst vor sieben Jahren gegründete Werk in Shanghai mit 3.000 Beschäftigten nunmehr das größte Werk ist.	-300		Steiermark	China
FACC	Ausland; China; Staat	Faserverbundwerkstoffe	Der oberösterreichische Zulieferer von Flugzeugteilen und Mubadala Development Company (Staatsfonds der Vereinigten Arabischen Emirate) haben im Juni 2009 eine industrielle Partnerschaft bekannt gegeben. FACC wird Mubadala bei der Errichtung eines Compositewerkes in Abu Dhabi beraten. In der Folge wird FACC Teile seiner Produktion (Spoiler, Landeklap-pentragerverkleidungen,...) in das neue Werk verlagern. FACC geht es darum, Fertigungskapazitäten im Dollarraum aufzubauen (Verringerung der Auswirkungen von Währungsschwankungen!) und Zugang zum Mittleren Osten zu bekommen. Die Tier 1-Position als Zulieferant bei Flugzeugherstellern (direkte Zulieferanten) soll damit abgesichert werden. Die Arbeitsplätze der 1.600 Beschäftigten sollen dadurch nicht bedroht sein, da die frei werdenden Kapazitäten durch andere Aufträge gefüllt werden. Im Oktober 2009 wurde gemeldet, dass FACC zu 91,25% von der chinesischen XAC (Xi'an Aircraft Industry) Company - einer Tochter des chinesischen Flugzeugherstellers AVIC - übernommen wurde. Weitgehend ausgestiegen ist das Beteiligungsunternehmen ACC (bisher 48%), vollständig ausgestiegen sind die Salinen AG (bisher 48%). Die ACC bleibt weiter mit 5% dabei, ebenso das Management mit 3,75%. Der Umsatz der FACC betrug 2008 etwa 264 Mio Euro.		laut Unternehmensangaben sind keine Auswirkungen zu erwarten	Oberösterreich	Vereinigte Arabische Emirate
OMV	Österreich-Staat; Ausland-Staat; Streubesitz	Mineralölverarbeitung/ Informationstechnologie	Einem Pressebericht zufolge wird es beim Tochterunternehmen der OMV, dem IT-Dienstleistungsunternehmen OMV-Solutions, ab Herbst 2009 größere Veränderungen geben. Ausgangspunkt ist das OMV-Projekt Fit International. Wie eine Firmensprecherin bestätigt, hat sich die OMV Solutions dazu entschlossen, die beiden Shared Service Standorte Wien und Bukarest unter eine gemeinsam integrierte Organisation zu bringen. Damit werden auch Tätigkeiten innerhalb dieser Standorte verlagert - was auch Österreich betrifft. Betroffen ist von dieser strategischen Verlagerungsentscheidung aber auch die Wiener IT-Firma Thematik IT-Services GmbH (60 Beschäftigte, 4,2 Mio Umsatz 2007). Diese überlässt seit 2004 der OMV Solutions hoch qualifizierte Fachkräfte. Der Verlust von bis zu 48 Arbeitsplätzen wird befürchtet.	-48		Wien	Rumänien

Unternehmen	Eigentümerkategorie	Geschäftsfeld	Beschreibung	Arbeitsplätze +/-	Andere Auswirkungen auf Beschäftigte?	Bundesland	Zielland der Verlagerung
RHI AG	Streubesitz 60%; Kernaktionäre: Österr/MS Privatstiftung >25%; RZB AG >5%; Deutschland/ FEWI BeteiligungsgmbH >10%	Feuerfeste keramische Werkstoffe und Waren	Der österr Weltmarktführer bei Feuerfestprodukten kündigte im April 2009 an, aufgrund eines Effizienzsteigerungsprogramms 250 Arbeitsplätze einzusparen und weitere 750 Arbeitsplätze aufgrund des Konjunkturerinbruchs zu verlieren (vor den Maßnahmen weltweit 7.766 Beschäftigte, etwa 1,6 Mrd Euro Umsatz, EBITDA 216 Mio). Darüber hinaus wird laut Ankündigung im November 2009 das Betriebsstättenkonzept überprüft um zum profitabelsten Konzern der Branche zu werden - was zu weiteren „Veränderungen“ führen kann. Absehbar sind Verlagerungen von Kapazitäten in Richtung der asiatischen Wachstumsmärkte - weitere 250 Arbeitsplätze sollen jedenfalls nach China wandern. In Trieben (Steiermark) wird in diesem Zusammenhang ein Tunnelofen stillgelegt, während in China derzeit in einen solchen Ofen investiert wird - die Arbeitsplatzproblematik wird dabei laut Unternehmen durch natürlichen Abgang bewältigt.		unbekannt, ob und wie viele Arbeitsplätze verloren gehen	Steiermark	China
		Herstellung von Metallpulver, Anstrichmittel, Porenbeton, Lacke	Das niederösterreichische (Nußdorf ob der Traisen) Unternehmen erzielt mit rund 170 Beschäftigten 23 Mio Euro Umsatz. In Russland wurde als 51%-Anteilseigner zusammen mit dem Unternehmen Valcom-PM Ltd das Joint-venture Benda-Lutz Volzhsky (BLV) gegründet. In der ersten Ausbaustufe werden 20 Beschäftigte in Wolgograd Aluminiumpulver herstellen - welches bislang in Österreich produziert wurde. Das Pulver findet in der Herstellung von Porenbeton Verwendung.		wie viele Arbeitsplätze durch die Verlagerung verloren gehen wurde nicht bekannt gegeben	Niederösterreich	Russland
	Eduscho Austria	Ausland; Deutschland; Familie	Nahrungsmittelhandel		-90	Niederösterreich	Europa
	Duna-Döner	Ausland; Türkei	Fleischverarbeitung		-60	Steiermark	Ungarn
Benda-Lutz Werke GmbH	Österreich; Familie	Herstellung von Metallpulver, Anstrichmittel, Porenbeton, Lacke	Das niederösterreichische (Nußdorf ob der Traisen) Unternehmen erzielt mit rund 170 Beschäftigten 23 Mio Euro Umsatz. In Russland wurde als 51%-Anteilseigner zusammen mit dem Unternehmen Valcom-PM Ltd das Joint-venture Benda-Lutz Volzhsky (BLV) gegründet. In der ersten Ausbaustufe werden 20 Beschäftigte in Wolgograd Aluminiumpulver herstellen - welches bislang in Österreich produziert wurde. Das Pulver findet in der Herstellung von Porenbeton Verwendung.		wie viele Arbeitsplätze durch die Verlagerung verloren gehen wurde nicht bekannt gegeben	Niederösterreich	Russland
		Nahrungsmittelhandel	Der deutsche Tchibo/Eduscho-Konzern beschäftigt in Österreich insgesamt 1.100 Menschen und setzt 320 Mio Euro um. Weltweit erzielt das Unternehmen 2008 mit 12.000 Beschäftigten einen Umsatz von 3,2 Mrd Euro. Das 1969 in den österreichischen Markt eingetretene Unternehmen führt auch 150 eigene Filialen in Österreich. Das Logistikzentrum in Bruck an der Leitha mit 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird nun im Zuge der Restrukturierungsstrategie „Stärken stärken“ des Konzerns, geschlossen. Die Aufgaben werden auf das europäische Logistiknetzwerk des Unternehmens verteilt (Bremen, Gallin, Neumarkt,...) und damit verlagert. Damit soll laut Firmenangaben die Flexibilität und die Wettbewerbskraft erhöht werden.	-90		Niederösterreich	Europa
	Ausland; Deutschland; Familie	Nahrungsmittelhandel	Der deutsche Tchibo/Eduscho-Konzern beschäftigt in Österreich insgesamt 1.100 Menschen und setzt 320 Mio Euro um. Weltweit erzielt das Unternehmen 2008 mit 12.000 Beschäftigten einen Umsatz von 3,2 Mrd Euro. Das 1969 in den österreichischen Markt eingetretene Unternehmen führt auch 150 eigene Filialen in Österreich. Das Logistikzentrum in Bruck an der Leitha mit 90 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern wird nun im Zuge der Restrukturierungsstrategie „Stärken stärken“ des Konzerns, geschlossen. Die Aufgaben werden auf das europäische Logistiknetzwerk des Unternehmens verteilt (Bremen, Gallin, Neumarkt,...) und damit verlagert. Damit soll laut Firmenangaben die Flexibilität und die Wettbewerbskraft erhöht werden.	-90		Niederösterreich	Europa
	Ausland; Türkei	Fleischverarbeitung	Das türkische Unternehmen Duna-Döner Kft. verlegt seine derzeit im österreichischen Graz laufende Produktion aus Kostengründen in die südungarische Kleinstadt Mako. Die Investition beläuft sich auf 850 Mio Forint (3,13 Mio Euro), davon sollen 400 Mio Forint aus EU-Fonds kommen. Die Fabrik soll ab Mai 2010 - wie derzeit die Grazer Fabrik - fertige Dönerspieße nach ganz Europa liefern. Dazu sollen täglich von 100 MitarbeiterInnen (begonnen wird mit 60 Beschäftigten) zehn Tonnen Rind- und Geflügelfleisch verarbeitet werden.	-60		Steiermark	Ungarn

Unternehmen	Eigentümerkategorie	Geschäftsfeld	Beschreibung	Arbeitsplätze +/-	Andere Auswirkungen auf Beschäftigte?	Bundesland	Zielland der Verlagerung
Goldmann Druck AG	Österreich; Stiftung; Familie	Druckereien	Das 1900 gegründete Unternehmen hat sich zu einer internationalen Druckereigruppe mit fünf Produktionsstätten in Österreich, Tschechien und Ungarn entwickelt und wird nach wie vor von den Eigentümern (rechtlich über die Comagena Bet. GmbH und zwei Privatstiftungen) geführt. Eine weitere Produktion ist in Rumänien im Aufbau. Insgesamt hat die Gruppe derzeit etwa 1.100 Beschäftigte die 150 Mio € Umsatz erzielen. Am Standort Tulln werden mit 240 Beschäftigten etwa 100 Mio € Umsatz erzielt. Ende 2009 hat die Geschäftsführung bekanntgegeben, dass Teile der Fertigung (Rollendruck, Bogendruck, Endfertigung) in die Werke in Ungarn und Tschechien ausgelagert werden und dadurch bis zu 40 Beschäftigte in Tulln ihren Arbeitsplatz verlieren. Als Begründung wird der hohe Wettbewerbsdruck auf der Kostenseite genannt, aber auch die europaweiten Überkapazitäten bei gleichzeitig sinkenden Aufträgen. Für die betroffenen Beschäftigten wird es die Möglichkeit geben, sich in einer Arbeitsstiftung beruflich neu zu orientieren.	-40		Niederösterreich	Tschechien, Ungarn
Gabor GmbH	Ausland; Deutschland; Gabor-Konzern	Schuhhersteller	Die nach dem zweiten Weltkrieg in Deutschland gegründete Aktiengesellschaft (305 Mio Umsatz, 3.200 Beschäftigte) gründete 1960 ihren Produktionsstandort in Spittal/Drau in Kärnten. 1995, als der zweite Produktionsstandort in Villach bereits geschlossen wurde, waren in Spittal 1.300 Menschen beschäftigt. Seither ging es auch in Spittal in Schüben bergab. Nunmehr werden von den verbliebenen 400 (Umsatz 2007: 130 Mio €) Beschäftigten 250 ihren Arbeitsplatz verlieren. Die gesamte verbliebene Serienproduktion wird damit eingestellt und von anderen Gabor-Werken (Portugal, Slowakei, Rosenheim) übernommen - verbleiben wird lediglich noch eine Musterproduktion.	-250		Kärnten	
Gartner KG	Österreich; Familie	Transportwirtschaft	Der Chef der Transportfirma Gartner in Edt/OÖ, Richard Gartner, hat Mitte 2009 angekündigt, in den nächsten Jahren zwischen 300 und 500 Mitarbeiter in Oberösterreich zu kündigen und die Arbeitsplätze nach Ungarn und Tschechien zu verlagern. Die Stärke der Belegschaft soll konstant bleiben, die abgebauten Fahrer samt ihren LKW würden gegen ungarische oder tschechische ausgetauscht, so Gartner. Als Grund gab Gartner an, dass sich die Transporttarife eben auf osteuropäischem Niveau bewegen. Das Unternehmen erzielte 2008 mit 1.360 Beschäftigten einen Umsatz von 286 Mio €.	-500		Oberösterreich	Ungarn, Tschechien

Unternehmen	Eigentümerkategorie	Geschäftsfeld	Beschreibung	Arbeitsplätze +/-	Andere Auswirkungen auf Beschäftigte?	Bundesland	Zielland der Verlagerung
UNITO Versand & Dienstleistungen GmbH ("Otto")	Ausland; Deutschland; Otto-Konzern	Versandhandel	Die deutsche OTTO-Group ist in Österreich durch die UNITO Versand & Dienstleistungen GmbH (Salzburg) vertreten. In den fünf Standorten Graz, Kalsdorf, Salzburg, Bergheim und Linz arbeiten derzeit 800 MitarbeiterInnen. Die OTTO-Group ist weltweit das größte Versandhaus mit 10 Mrd € Umsatz und rund 49.500 Beschäftigten. 1988 wird der 1894 in Graz gegründete Versandhandel „Moden Müller“ von der Otto Group (Deutschland) übernommen, zu dem auch die Logistik Kalsdorf gehört. Anfang 2009 gibt die Konzernleitung bekannt, dass aufgrund einer neuen Struktur ihres europaweiten Lagerlogistik-Netzwerks der Logistikstandort Kalsdorf bei Graz geschlossen wird und die Tätigkeiten einerseits (Auslieferung) nach Haldensleben und Burgkunstadt (beide Deutschland) bzw andererseits (Retourenbetrieb) nach Hamburg und Pilsen (Tschechien) verlagert wird. 270 Arbeitsplätze gehen verloren. Die anderen Standorte in Österreich sind von der Umstrukturierung nicht betroffen. Mit diesen Maßnahmen soll die Wettbewerbsfähigkeit gewahrt werden. Mitte 2009 gibt der Konzern bekannt, dass sich der Jahresüberschuss um 16% auf 320 Mio € verbessert hat. In Österreich wird ein Umsatz von 160 Mio € und eine Vervielfachung (!) des Ergebnisses erzielt.	-270		Steiermark	Deutschland, Tschechien
Knauf Isolations GmbH	Ausland; Deutschland; Knauf-Konzern; Familie	Steinwolleherstellung	Der deutsche Knauf Konzern ist im Privatbesitz und erzielt mit etwa 23.000 Beschäftigten einen Umsatz von etwa 5,6 Mrd Euro im Bereich Baustoffe. Im Jahr 2006 hat die deutsche Knauf Isolationsgruppe das ehemalige Heraklithwerk in Ferndorf/Kärnten übernommen. Jahrzehntlang hatte dieses Werk als federführend in der Branche gegolten und in seiner Blütezeit 750 MitarbeiterInnen beschäftigt. 2008 erzielte die Knauf Gruppe in Österreich mit 392 Beschäftigten einen Umsatz von 83 Mio €. Im April 2009 wurde von der Konzernleitung die Einstellung der Ferndorfer Produktion von Steinwolle und die Kündigung von 90 Beschäftigten bekannt gegeben. Die Produktion sei in Osteuropa eben billiger, wurde mitgeteilt. Holzwolle werde vorderhand mit den verbleibenden Beschäftigten weiter in Ferndorf produziert.	-90		Kärnten	Osteuropa
Semperit Reifen GmbH	Ausland; Deutschland; Continental-Konzern	Reifenherstellung	Der 1871 in Hannover gegründete Konzern Continental ist einer der weltweit größten Kfz-Zulieferer. An 190 Standorten werden 140.000 MitarbeiterInnen beschäftigt und ein Umsatz von 24 Mrd € erzielt. In Österreich übernahm der Konzern in den 80ern die Semperit Reifen AG und verlagerte im Jahr 2000 den Großteil der Produktion nach Osteuropa. Die nach der Verlagerung der Reifenproduktion im Jahr 2000 noch verbliebenen Mischungs- und Gummierungsaktivitäten am Standort Traiskirchen werden nun ebenfalls eingestellt und von anderen Werken des Continental-Konzerns übernommen. Davon betroffen sind insgesamt 195 Beschäftigte, teilte das Unternehmen im Juni 2009 mit. Damit wird der letzte Rest der Produktion geschlossen und nur mehr der Vertrieb mit etwa 100 Beschäftigten bleibt erhalten.	-195		Niederösterreich	Unbekannt
SUMME DER BETROFFENEN ARBEITSPLÄTZE				-2.459			

4. WETTBEWERBSAKTIVITÄTEN DER AK WIEN

4.1. Aktivitäten zum „Unlauteren Wettbewerb“ – Bilanz 2009

Ulrike Ginner, Margit Handschmann, Sonja Auer

Auch im Jahr 2009 führte die AK zahlreiche Verfahren nach dem UWG (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb). Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist als Verbandsklagspartei neben dem Verein für Konsumenteninformation (VKI) legitimiert gegen Verstöße nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) zum Schutz der KonsumentInnen vorzugehen.

Jahresbilanz

Im Jahr 2009 wurden 15 Klagen (2008: 13) und 3 Exekutionen (bei Folgeverstößen; 2008: 1) bei Gericht eingebracht. Darüber hinaus wurden 2 Unternehmen außergerichtlich aufgefordert eine strafbewährte Unterlassungserklärung abzugeben (2007: 3).

Von diesen insgesamt 15 Klagen konnten bisher 7 abgeschlossen werden. Bei zwei eingebrachten Exekutionen wurden Beugestrafen in Höhe von 5.000 Euro und 6.000 Euro verhängt. Eine Exekutionsbewilligung wurde abgewiesen, wobei der ordentliche Revisionsrekurs an den Obersten Gerichtshof zugelassen wurde.

Im vergangenen Jahr musste die AK gegen folgende Branchen bzw Marketingmethoden vorgehen:

„Cold Calling“:

Nach wie vor beschwerten sich unzählige KonsumentInnen wegen belästigender und unerbetener Telefonwerbung. Insgesamt wurden zu diesem Thema eine Klage und zwei Exekutionen eingebracht. Bei beiden Verfahren handelt es sich um Telekommunikationsunternehmen sowie Angebote zur Teilnahme zu einem Lottoclub.

Telekommunikation

Erfolgreich war die AK mit einer Klage gegen die Werbung eines Handyanbieters. Orange warb im Vorjahr mit „Für alle, die keine Grenzen kennen. Hallo Europa 0 – 0 Cent österreichweit und in die gesamte EU, 25 Euro Grundgebühr“. Weitere Details blieb der Anbieter den KonsumentInnen in der Werbung schuldig. Er verwies lediglich auf seine Homepage, wo mehr Informationen zu finden wären.

Der Werbeslogan suggerierte, dass sich der Tarif nur aus einer Grundgebühr bei gleichzeitiger Befreiung von den Gesprächsentgelten zusammensetzt. Tatsächlich fand sich auf der Website im Kleingedruckten, dass ab einer bestimmten Gesprächsdauer – je nach Anrufziel 1.000 oder 4.000 Minuten im Monat – die Gespräche sehr wohl zeitabhängig verrechnet werden. Das Oberlandesgericht Wien bestätigte, dass durch die Koppelung von beträchtlichem Grundentgelt mit blickfangartigen Hinweisen wie „0 Cent“ oder „für alle, die keine Grenzen kennen“, beim Durchschnittsverbraucher der unrichtige Eindruck entsteht, er braucht nur 25 Euro zu bezahlen und kann dann ohne weitere Kosten telefonieren. Für Werbende gibt es zwar keine allgemeine Pflicht, dass Werbeaussagen vollständig sein müssen, der Gesamteindruck muss aber stimmen. Eine klare Information des Angebotes wäre leicht gewesen, ein Hinweis auf die Homepage deshalb nicht ausreichend, so das Gericht.

Versandhandel

Gemäß § 5c Abs 1 Z 1 und 6 KSchG muss der Verbraucher rechtzeitig vor Abgabe seiner Vertragserklärung über die ladungsfähige Anschrift des Unternehmens und des Bestehen eines Rücktrittsrechts informiert sein, und zwar in klarer und verständlicher Form sowie in einer dem verwendeten Fernkommunikationsmittel angepassten Art und Weise.

Gegen diese Bestimmungen haben zwei Versandhandelsunternehmen verstoßen. Beide Verfahren wurden mittels Unterlassungsvergleich abgeschlossen.

Tankstellen

Die Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend, betreffend Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen vom 30.06.2009, BGBl II 190/2009 legt fest, dass Preiserhöhungen für Treibstoffe nur zum ersten täglichen Betriebsbeginn (bei durchgehendem Betrieb nur um 0.00 Uhr, bei Automatentankstellen mit durchgehendem Betrieb ohne Aufsichts- und Bedienungspersonal nur bis spätestens 8.30 Uhr) zulässig sind. Preissenkungen dürfen hingegen jederzeit vorgenommen werden.

Wegen unerlaubter Preiserhöhungen tagsüber wurde ein Tankstellenbetreiber geklagt, ein anderer aufgefordert eine strafbewährte Unterlassungserklärung abzugeben. Letzteres Unternehmen ist diesem auch nachgekommen. Das Klagsverfahren ist noch anhängig.

Bevor diese Verordnung in Kraft getreten ist, wurde auch eine Klage gegen ein weiteres Mineralölunternehmen eingebracht, wonach es während des Tankvorganges zu einer Preiserhöhung gekommen ist. Der betroffene Konsument wollte aufgrund des ihm günstig erschienenen Preises, welchen er auf der großen Preisauszeichnungstafel gesehen hatte tanken, er musste aber für die gesamte Tankmenge bereits den höheren Preis bezahlen. Das Verfahren endete mit einem Unterlassungsvergleich.

Finanzdienstleistungen

Im Zuge des Weltspartages im Oktober bot die belangte Bank ein Kapitalsparbuch mit einem Zinssatz von 5% pa und einer zwölf-monatigen Laufzeit an. Dieses Finanzprodukt konnte laut den Werbeaussagen vom 18. Oktober bis einschließlich 14. November abgeschlossen werden. Tatsächlich wurde der beworbene Zinssatz ab 3. November nicht mehr gewährt, weil nach Aussagen der belangten Bank die allgemeine Zinsentwicklung sowie die Senkung des Leitzinssatzes durch die EZB nicht vorhersehbar waren und die Weitergewährung dieses attraktiven Zinssatzes für die Bank wirtschaftlich nicht vertretbar gewesen wäre. Das Verfahren konnte mit einem Unterlassungsvergleich abgeschlossen werden.

Weiters konnte eine OGH-Entscheidung im Verfahren der AK gegen die Meinel Bank erzielt werden. Der OGH hat im Provisorialverfahren bestätigt, dass der Verkaufsprospekt eine Reihe irreführender Angaben enthält.

Insbesondere die Aussage im Verkaufsprospekt, dass die Veranlagung in Papiere der Gesellschaft gleichzusetzen ist mit der Veranlagung in Immobilien, welche die Gesellschaft erwirbt, und daraus abzuleiten, dass die Veranlagung in Papiere der Gesellschaft den Anleger der „Unsicherheit stark schwankender Aktienmärkte“ enthebe, erachtete auch der OGH als irreführend. „Die Beklagten führten das Publikum daher glatt in die Irre, indem sie die Papiere der Gesellschaft als ‚sichere Anlage‘ in Zeiten ‚stark schwankender Aktienmärkte‘ anpriesen und so einen in Wahrheit nicht existierenden Unterschied zwischen der beworbenen Investition und anderen von den Aktienmärkten abhängigen Anlageformen konstruierten.“

Weiters erachtete der OGH die Angaben im Verkaufsprospekt als irreführend, wonach sich die Aktien mehrheitlich im Streubesitz befinden sowie die Bezeichnung „Aktien“, obwohl es sich nur um Zertifikate gehandelt hat. Die Entscheidung ist nicht nur aufgrund der überraschend deutlichen Aussagen des OGH ein Erfolg, sondern hat bereits einer Reihe von Prozessen, die sich auf die Aussagen der Entscheidung berufen, zu positiven erstinstanzlichen Entscheidungen gegen die Meinel Bank verholfen.

Ein weiteres UWG-Verfahren wurde gegen die EURAREG GmbH eingeleitet. Dieses Unternehmen verschickt Schreiben an KonsumentInnen, mit welchen ganz bewusst der Eindruck erweckt wird, es würde Kredite oder deren Vermittlung anbieten. Tatsächlich werden jedoch keine Kredite vermittelt, sondern lediglich eine Schuldensanierung. Das Verfahren ist in erster Instanz anhängig.

Reise

Bei einer Internetbuchung über das Buchungsportal von Fly Niki ist der Kunde nach Eingabe des Abflughafens und des Flugziels sowie der gewünschten Ab- und Rückflugdaten und der Auswahl aus den dann ausgewiesenen möglichen Flügen damit konfrontiert, dass der angegebene Gesamtpreis mit einem Sternchenhinweis versehen ist. Dieser macht darauf aufmerksam, dass die Service Charge nicht enthalten ist, wie hoch sie maximal ist, und in welchen Situationen sie nicht anfällt. Konkret angeführt wird sie dann erst viel später, nämlich unmittelbar vor Buchung; das ergibt dann einen neuen Gesamtpreis.

Die AK war der Ansicht, dass diese Vorgangsweise der Verordnung (EG) Nr 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.09.2008 über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft widerspricht, die stets eine Bruttopreisauszeichnung verlangt und nur fakultative Zusatzkosten davon ausnimmt. Aber auch diese sind auf klare, transparente und eindeutige Art und Weise am Beginn jedes Buchungsvorgangs mitzuteilen. Gleichzeitig machte die AK Irreführung gemäß § 2 UWG geltend, ua weil Unternehmen es darüber hinaus auch zu unterlassen haben, einen Marktteilnehmer in Bezug auf das Produkt über den Preis oder die Art seiner Berechnung derart zu täuschen, dass er zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlasst wird, die er andernfalls nicht getroffen hätte. Das OLG Wien teilte unsere Rechtsansicht allerdings nicht: Es verneinte eine Irreführung über den Gesamtpreis und hielt einen allfälligen Verstoß gegen die EU-Verordnung (hiez zu äußert sich das OLG Wien nicht eindeutig) zumindest nicht für vorwerfbar. Begründet wurde dieser Rechtsstandpunkt damit, dass eine Addition der maximalen Service Charge im Verlauf des Buchungsvorgangs dem Kunden zumutbar wäre. Im Übrigen würde zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststehen, ob die Service Charge unvermeidbar wäre. Auch wenn das Gericht nicht unsere Rechtsmeinung bestätigte, so war die Klage dennoch erfolgreich. Denn Fly Niki hat die von der AK inkriminierte Vorgangsweise nach Einbringen der Klage transparenter gestaltet, dh die Standard-Service Charge von 10 Euro wird gleich nach Auswahl der gewünschten Flüge ausgewiesen und dem Gesamtpreis zugeschlagen; darüber hinaus wurde auch die Sternchen-Info klarer formuliert.

Unseriöse Internetanbieter

Gebrüder Schmidtlein GbR: Gegen die Gebrüder Andreas und Manuel Schmidtlein, die Schmidtlein OHG wie auch gegen die Gebrüder Schmidtlein GbR wurde ein Verfahren wegen Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht, die Bestimmungen des Fernabsatzgesetzes wie auch des E-Commerce-Gesetzes (ECG) eingeleitet. Die von den Beklagten betriebenen Webseiten www.basteln-heute.com, www.songtexte-heute.com, www.tattoo-heute.com, www.vornahmen-heute.com haben gemeinsam, dass sie zur Anmeldung auffordern, ohne dass ausreichend deutlich auf die damit verbundene Entgeltlichkeit hingewiesen wird. Die Preisangaben befinden sich im kleingedruckten Fließtext und werden regelmäßig – selbst von durchschnittlich aufmerksamen Besuchern – übersehen.

Die Bundesarbeitskammer vertritt weiters die Ansicht, dass die Beklagten auch gegen die in § 5d KSchG geforderte Belehrung über das Rücktrittsrecht verstoßen. Danach müssen Verbraucher rechtzeitig während der Erfüllung des Vertrages, spätestens jedoch zum Zeitpunkt der Lieferung eine schriftliche Bestätigung der in § 5c Abs 1 Z 1 bis 6 KSchG genannten Informationen erhalten. Die von den Beklagten auf den Webpages bereitgehaltene Information genügt nicht den Erfordernissen des Fernabsatzes, da Internetseiten keine dauerhaften Datenträger sind.

Die Gegenseite bestritt die inländische Gerichtsbarkeit, woraufhin das Handelsgericht Wien die Unzuständigkeit feststellte. Dem daraufhin von der AK erhobenen Rekurs wurde Folge gegeben und die ordentliche Revision für unzulässig erklärt. Die von der Gegenseite eingebrachte außerordentliche Revision wurde mit Beschluss des OGH vom 11.12.2008 zurückgewiesen. Die in der Klage beanstandeten Webseiten werden mittlerweile von einer Firma mit dem Namen Redcio betrieben.

Handel

Im Handelsbereich wurden drei Klagen wegen irreführender Werbung eingebracht. Ein Unternehmen hat in seiner Werbung für ein Produkt nicht die strengen Bestimmungen des Medizinproduktegesetzes (so zB den Hinweis auf die Gebrauchsanweisung) eingehalten. Ein Unternehmen im Lebensmittelbereich hat mit 1+1 Gratis geworben, obwohl die Produkte dann nicht zu den Preisen dieser Gratisaktion abgegeben wurden. Beide Verfahren sind noch anhängig.

Im Möbelhandel wurde gegen ein Unternehmen wegen irreführender Werbung eine Klage angestrengt. So wurden in einem Prospekt Polstermöbel bestehend aus Eckbank und Fauteuil mit einem groß herausgestellten Preis abgebildet und mit der Beschreibung „Wohnlandschaft“ zu einem bestimmten Preis beworben. Der Preis umfasste tatsächlich jedoch nur die Eckbank. Das groß abgebildete Fauteuil war nicht im Preis enthalten. Entsprechende Angaben, aus denen KonsumentInnen dies schließen konnten, fehlten im Prospekt. Hingewiesen wurden lediglich darauf, dass die abgebildeten Kissen für einen Mehrpreis zu erhalten seien. Das Verfahren konnte mit einem gerichtlichen Unterlassungsvergleich beendet werden.

Lebensmittel

Eine Untersuchung des Vereins für Konsumenteninformation hat gezeigt, dass bei Lebensmitteln oftmals die Abbildung nicht mit den Zutaten übereinstimmt. So werden zB konkret Früchte abgebildet, die nur zu einem geringen Prozentsatz in dem Produkt zu finden sind. Man findet diese Informationen zwar auf der Zutatenliste, allerdings in einer kaum lesbaren Schriftgröße. Gegen zwei Unternehmen wurden Klagen eingebracht, die noch anhängig sind.

4.2. Verdacht auf Überwälzung überhöhter Ökostromkosten auf die StromkundInnen

Dorothea Herzele

Jährlich veröffentlicht die für den Energiebereich zuständige Regulierungsbehörde Energie-Control GmbH (ECG) einen Bericht über die Entwicklung von Ökostrom, fossiler Kraft-Wärme-Kopplung und Stromverbrauch in Österreich²⁰⁴. Im Ökostrombericht 2009²⁰⁵ kritisiert die ECG, dass die Stromlieferanten ihren Kunden in den Jahren 2007 bis 2009 höhere „Mehraufwendungen für Ökostrom“ auf ihren Rechnungen ausgewiesen hätten, als es ihrem tatsächlichen Aufwendungen entsprochen hat. Nach den Berechnungen der ECG soll es dadurch zu einer Mehrbelastung der StromkundInnen in Höhe von 77 Mio Euro pro Jahr gekommen sein.

Die Förderung des Ökostromproduktion erfolgt in Österreich durch zwei Finanzierungskomponenten: Einerseits durch die Zählpunktpauschale, ein fixer jährlicher Betrag, der von den Netzbetreibern bei den Endkunden eingehoben und auf der Jahres-Stromabrechnung ausgewiesen wird²⁰⁶. Dieser ist nach Netzebenen gestaffelt und beträgt für die Netzebene 7 (Haushalte und kleine Gewerbebetriebe) 15 Euro pro Jahr. Andererseits erfolgt die Finanzierung durch den sogenannten Verrechnungspreis, der vom Bundesminister für Wirtschaft, Jugend und Familie jährlich mittels Verordnung festgelegt wird²⁰⁷. Die Verrechnungspreise werden zunächst vom Stromhändler bezahlt. Die Differenz zwischen dem (üblicherweise höheren) Verrechnungspreis und dem (üblicherweise niedrigeren) Marktpreis des übrigen Stroms dürfen die Stromhändler als Ökostrom-Mehraufwendungen an die Endkunden weiterverrechnen. Wie die Weiterverrechnung der Aufwendungen an die Endkunden zu erfolgen hat, ist hingegen gesetzlich nicht im Detail geregelt. Die Stromlieferanten müssen diese Ökostromaufwendungen auch nicht transparent auf der Stromrechnung ausweisen.

Wie aus dem Bericht hervorgeht, betrugen die durchschnittlichen Ökostrom-Mehraufwendungen der Stromlieferanten 0,42 Cent/kWh im Jahr 2009 (2008: 0,36 Cent/kWh, 2007: 0,46 Cent/kWh). Nach den Berechnungen der ECG wurden aber in den Jahren 2007 bis 2009 von den größten Stromlieferanten Mehraufwendungen in Höhe von durchschnittlich 0,51 Cent/kWh im Jahr 2009 (2008: 0,53 Cent/kWh, 2007: bis 0,60 Cent/kWh) verrechnet. Die im Durchschnitt um 0,14 Cent/kWh überhöhte Weiterverrechnung von Mehraufwendungen soll nach den Berechnungen der ECG für die StromkundInnen zu einer Mehrbelastung in der Höhe von 77 Mio Euro pro Jahr geführt haben. So sollen die Stromlieferanten im Jahr 2008 ihren Kunden 329 Mio Euro für die Mehraufwendungen der Ökostromförderung in Rechnung gestellt haben. Nach dem Fördervolumen dürften ihnen aber nur 252 Mio an Mehraufwendungen entstanden sein.²⁰⁸ Stimmen die Berechnungen, ist das nicht nur in stattdliches „Körpergeld“ für die Stromlieferanten, sondern wirkt auch wettbewerbsrechtliche Bedenken auf:

Denn – wie im Ökostrombericht 2009 weiters ausgeführt wird – sollen bereits 2007 alle großen Stromlieferanten (inklusive der Landesenergieversorger) ihren Kunden überhöhte Mehraufwendungen für Ökostrom weiterverrechnet haben. Für die Jahre 2008 und 2009 fehlen bei einigen Stromlieferanten die Angaben, da es keine gesetzliche Verpflichtung zur Ausweisung der Ökostrom-Mehraufwendungen auf den Endkundenrechnungen gibt²⁰⁹.

204) Gemäß § 25 Abs 1 Ökostromgesetz (idF BGBl I Nr 44/2008)

205) www.e-control.at

206) Gemäß § 22 a Ökostromgesetz.

207) Gemäß § 22 Ökostromgesetz

208) APA vom 23. 2009 „E-Control: Präsentation der Ergebnisse des Ökostromberichtes 2009“

209) Vgl Ökostromberichts 2009, S 42.

Angesichts dessen, dass die Netzebene 7 über 4,6 Millionen Zählpunkte erfasst, sind von dieser Praxis potentiell alle österreichischen Haushalte sowie kleine Unternehmen und Gewerbebetriebe betroffen. Daher hat die Bundesarbeitskammer in einem Schreiben Anfang November 2009 die Bundeswettbewerbsbehörde ersucht, die Rechtfertigung der von den Energieunternehmen angeführten „Mehraufwendungen für Ökostrom“ genau zu überprüfen, und gegebenenfalls Verfahren nach dem Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb (UWG) bzw dem Kartellgesetz wegen Verdacht auf Preismissbrauch einzuleiten.

Da aufgrund der hohen Anzahl der potentiell Betroffenen ein besonderes öffentliches Interesse an der Aufklärung besteht, hat die Bundesarbeitskammer die Bundeswettbewerbsbehörde auch um transparente Information über die Ergebnisse der Untersuchungen ersucht. Medienberichten nach überprüft die BWB bereits den Vorwurf der ECG²¹⁰, eine offizielle Bestätigung dieser Prüfungen oder Ergebnisse wurden aber bisher auf der Homepage der Bundeswettbewerbsbehörde nicht bekanntgegeben. Nach Ansicht der Bundesarbeitskammer wäre eine Berichterstattung über den Stand der Überprüfungen auf der Homepage der Bundeswettbewerbsbehörde dringend erforderlich.

Generell muss aber die Transparenz bei der Überwälzung der Ökostrom-Mehraufwendungen erhöht werden: Einen wichtige Schritt dorthin bringt den StromkonsumentInnen das dritten EU-Energie-Binnenmarktpaket, das wichtige Transparenzbestimmungen bei der Stromrechnungen vorsieht.²¹¹

210) www.oem-ag.at/service/news/4871304475/

211) Siehe auch „Das 3. Energie-Binnenmarktpaket – Liberalisierung des Strommarktes“, Seite 71.

4.3. Zusammenschluss Styria Media Group / Moser Holding (BWB/Z-1018) – Stellungnahme der Bundesarbeitskammer

Helmut Gahleitner

Am 17.08.2009 wurde bei der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) der Zusammenschluss der Styria Media Group AG (vormals Styria Medien AG; Graz), und JS Moser Medienholding GmbH (Innsbruck), angemeldet. Nach Meldung der BWB beabsichtigten die Einschreiter die regionalen Aktivitäten der Styria Media Group in Österreich sowie sämtliche Aktivitäten der Moser Holding AG in eine neu zu gründende Aktiengesellschaft einzubringen. Die österreichweiten und internationalen Aktivitäten der Styria-Gruppe sollten nicht in das Gemeinschaftsunternehmen integriert werden.

Laut Homepage der Styria Media Group AG (www.styria.com) sollte die neu zu errichtende Aktiengesellschaft unter einheitlicher konzernmäßiger Führung zusammengefasst werden, wobei die Styria Media Group AG rund 68% der Gesellschaftsanteile halten, die Familie Moser über ihre Medienholding GmbH rund 27% und die MIH Holding GmbH rund 5% der Gesellschaftsanteile erhalten sollten.

Aufgrund der Bedeutung des Zusammenschlusses für die österreichische Medienlandschaft hat die Bundesarbeitskammer im Rahmen einer Stellungnahme an die Amtsparteien BWB und Bundeskartellanwalt eine vertiefte Prüfung des Zusammenschlusses gefordert und hierfür nachfolgende Argumente angeführt:

Styria Media Group AG:

Die Styria Media Group steht im Eigentum der Katholischen Medien Privatstiftung und ist laut eigenen Angaben einer der führenden Medienkonzerne in Österreich, Kroatien und Slowenien. Zur Styria-Gruppe gehören ua 9 Tages- und 17 Wochenzeitungen, 15 Magazine, 15 Kundenmagazine, über 40 Magazine in Kroatien, Slowenien und Serbien, 2 Supplements, 15 Online-Dienste, 2 Radio- und 3 TV-Sender und 9 Buchverlage.

Mit der Tageszeitung „Kleine Zeitung“ ist das Unternehmen Marktführer in der Steiermark und in Kärnten. Österreichweit werden die Tageszeitungen „Die Presse“ und das „Wirtschaftsblatt“ vertrieben. Darüber hinaus werden neben der Wochenzeitung „Die Furche“ diverse Magazine (Diva, Wienerin, Wiener, Sportmagazin) österreichweit verkauft. Auf dem Rundfunkmarkt ist das Unternehmen mit den Marken „Antenne Steiermark, Antenne Kärnten“ vertreten und hält Beteiligungen bei „tele“ und „SAT 1 Österreich“.

Insgesamt erwirtschaftete die Styria Media Group im Jahr 2008 mit insgesamt 3.300 Mitarbeitern einen Konzernumsatz in Höhe von € 486 Mio. Damit ist die Styria-Gruppe in etwa gleich groß wie die Mediaprint (Krone, Kurier) und zählt zu den größten Medienunternehmen in Österreich.

Moser Holding AG:

Die Moser Holding AG ist mit ihrer Tageszeitung „Tiroler Tageszeitung“ klarer Marktführer in Tirol mit einer Reichweite von 53,3 Prozent laut Media Analyse und 57 Prozent laut Regioprint in Nordtirol (eigene Angaben: www.moserholding.com). TT kompakt, TT am Sonntag, Bezirksblätter, Bezirksrundschau (Oberösterreich) sowie zahlreiche Magazine (ua Tirolerin, West, UP-Magazin, Impuls) gehören ebenfalls zum Tiroler Medienunternehmen. Auf dem Radiomarkt ist das Unternehmen mit Life Radio Tirol sowie einer Beteiligung von 25,5 Prozent bei Life Radio Oberösterreich vertreten und hält ebenfalls eine Beteiligung an der Fernseh-Beilage „tele“. Die Gruppe beschäftigt rund 1.300 Mitarbeiter und erwirtschaftete 2007 einen Umsatz von rund € 200 Mio.

Wettbewerbsrechtliche Beurteilung

Der österreichische Medienmarkt weist – wie allgemein bekannt ist – eine sehr hohe Marktkonzentration auf. Insbesondere auf den Zeitungs- und Magazinmärkten bestehen Marktdominanzen, die demokratiepolitisch nicht unproblematisch sind. Bereits jetzt weisen Mediaprint (Krone, Kurier) und die Styria-Gruppe (Kleine Zeitung, die Presse, Wirtschaftsblatt, diverse Magazine) eine im Vergleich zu den Mitbewerbern im Printbereich sehr starke Marktstellung auf, wie nachfolgende Umsatzzahlen zeigen (Quelle: Der Standard, 01.06.2009):

- - Styria: € 486 Mio
- - Mediaprint: € 485 Mio
- - Moser Holding: € 221 Mio
- - Verlagsgruppe News: € 150 Mio (Angaben geschätzt)
- - Niederösterreichisches Pressehaus: € 108 Mio
- - Vorarlberger Medienhaus: € 87 Mio (ohne Auslandsumsätze)
- - Wimmer Holding: € 80 Mio
- - Salzburger Nachrichten-Gruppe: € 77 Mio

Die Styria-Gruppe ist – ohne Berücksichtigung des ORF (Umsatz: € 886 Mio) – bereits jetzt gemeinsam mit Mediaprint das umsatzstärkste Medienunternehmen Österreichs. Mit der Tageszeitung „Kleine Zeitung“ hat die Styria-Gruppe sowohl in der Steiermark als auch in Kärnten eine marktbeherrschende Stellung. Mit den Tageszeitungen „Die Presse“ und „Wirtschaftsblatt“ verfügt das Unternehmen über sehr starke überregionale Tageszeitungen mit den Schwerpunkten Wirtschaft und Politik. Die Inhalte der österreichweiten und regionalen Tageszeitungen (Kleine Zeitung, Tiroler Nachrichten) decken sich weitgehend, sodass hinsichtlich des LeserInnenmarktes zu prüfen ist, ob und inwieweit überregionale und regionale Zeitungen nicht einen einheitlichen Markt darstellen.

Weiters ist zu erwähnen, dass das vom Kartellgericht genehmigte Gemeinschaftsunternehmen zwischen Moser Holding und die Styria-Gruppe im Bereich der Gratiszeitungen im Lichte des angemeldeten Zusammenschlusses neu zu bewerten ist. Die Übernahme der Moser Holding durch die Styria Gruppe bewirkt nämlich auch einen Kontrollwechsel im so genannten Gratiszeitungsring zu Gunsten der Styria-Gruppe. Laut Falter (26/09) versorgen über den so genannten Gratiszeitungsring 118 verschiedene Titel mit einer Auflage von 3,3 Millionen Stück wöchentlich 4 Mio LeserInnen mit Nachrichten.

Der geplante Zusammenschluss ist ein Zusammengehen des größten und des drittgrößten österreichischen Medienunternehmens im Bereich der Printmedien. Bei Genehmigung des Zusammenschlusses erlangt die Styria-Gruppe mit der Tiroler Tageszeitung auch eine marktbeherrschende Stellung in Tirol und der Konzernumsatz summiert sich auf rund € 700 Mio. Im Vergleich zu den regionalen Mitbewerbern entsteht bei Genehmigung des Zusammenschlusses ein neuer „Medienriese“, der weitere Fragen aufwirft. So gilt es vertiefend zu prüfen, ob und inwieweit der Zusammenschluss negative Auswirkungen auf die kleineren Mitbewerber hat, insbesondere im Hinblick auf das für alle Zeitungen lebensnotwendige Anzeigengeschäft. Dabei ist auch der Umstand zu berücksichtigen, dass die Styria-Gruppe nunmehr beherrschenden Einfluss auf den „Gratiszeitungsring“ erlangt.

Vertiefend zu prüfen ist auch die Frage in Bezug auf die Auswirkungen des Zusammenschlusses auf die Medienvielfalt.

Der Gesetzgeber verlangt nach § 13 KartG einen Medienzusammenschluss auch dann zu untersagen, wenn zu erwarten ist, dass durch den Zusammenschluss die Medienvielfalt beeinträchtigt wird.

Im Rahmen der Kartellgesetznovelle 2002 wurde der Begriff „Medienvielfalt“ konkretisiert. Demnach ist gem § 13 Abs 2 KartG unter Medienvielfalt „eine Vielfalt von selbständigen Medienunternehmen zu verstehen, die nicht im Sinne des § 7 KartG miteinander verbunden sind und durch die eine Berichterstattung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen gewährleistet wird. Der Gesetzgeber hat somit klargestellt, dass es nicht ausreicht, dass die Redaktionen in journalistischer Hinsicht unabhängig sind. Die Erhaltung der Medienvielfalt ist eine Frage der Eigentumsverhältnisse und kann daher nur zwischen unabhängigen wirtschaftlichen Einheiten bestehen.

Der geplante Zusammenschluss schränkt jedenfalls die im internationalen Vergleich ohnehin schwache Medienvielfalt in Österreich weiter ein. Es kommt faktisch zur Übernahme sämtlicher Geschäftsbereiche der Moser Holding durch die Styria-Gruppe, sodass die wirtschaftliche Selbstständigkeit der Moser Holding verloren geht. Dieser Konzentrationsprozess geht zu Lasten der gesetzlich definierten Medienvielfalt. Ob in Österreich ein Konzentrationsprozess in diesem Ausmaß aus medien- und demokratiepolitischen Gründen noch vertretbar ist, ist von Seiten des Kartellgerichts zu entscheiden.

Die AK ersuchte daher die Bundeswettbewerbsbehörde und den Bundeskartellanwalt durch die Stellung eines Prüfantrages eine vertiefte Prüfung durch das Kartellgericht sicherzustellen.

Zusammenschlussanmeldung wird zurückgezogen

Die BWB und der Bundeskartellanwalt haben fristgerecht einen Prüfantrag gestellt. Am 20.01.2010 hat das Kartellgericht die vertiefte Prüfung des Zusammenschlusses eingestellt. Die Amtsparteien, Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt, haben die gestellten Prüfanträge zurückgezogen, weil beide Zusammenschlussparteien zuvor ihre Zusammenschlussanmeldung zurückgezogen hatten.

4.4. Offenlegung von Jahresabschlüssen – Theorie und Praxis klaffen weit auseinander

Helmut Gahleitner, Ulrike Ginner

Trotz klarer gesetzlicher Regelungen zur Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses, kommen viele große Kapital- und offenlegungspflichtige Personengesellschaften dieser Verpflichtung nicht bzw. stark verspätet nach, wie eine AK-Untersuchung²¹² zeigt. Etwa zwei Drittel der untersuchten Unternehmen haben im Beobachtungszeitraum von drei Jahren die gesetzlichen Offenlegungsvorschriften und -fristen zumindest teilweise ignoriert oder nehmen sie nicht sehr genau. Die AK klagte nun erstmals Unternehmen nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG).

Grundsätzliches zur Offenlegungspflicht von Jahresabschlüssen

Die Offenlegungspflicht von Jahresabschlüssen hat ihre Grundlage in der Ersten EU-Richtlinie aus dem Jahr 1968 über die Offenlegungspflichten von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (Erste Richtlinie 68/151/EWG). Weiters nimmt die Vierte EU-Richtlinie (Bilanzrichtlinie) Bezug auf die Offenlegung und legt in Art 47 fest, dass der ordnungsgemäß gebilligte Jahresabschluss und der Lagebericht offenzulegen sind.

Die Pflicht zur Offenlegung des Jahresabschlusses im Firmenbuch betrifft Kapitalgesellschaften, deren Haftung beschränkt ist. Dazu zählen in Österreich Aktiengesellschaften, GmbHs und Genossenschaften sowie die Mischformen GmbH & Co KG und AG & Co KG, sofern sie keinen persönlich haftenden Gesellschafter mit Vertretungsbefugnis haben.

Wird eine Kapitalgesellschaft insolvent, so haften die Eigentümer nicht für die Schulden der Gesellschaft. Aus diesem Grund ist es für deren Gläubiger besonders wichtig, Kenntnis über die wirtschaftliche und finanzielle Situation der Gesellschaft zu haben. Die gesetzliche Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses im Firmenbuch bis spätestens 9 Monate nach dem Bilanzstichtag stellt sicher, dass alle Stakeholder – Lieferanten, Banken, ArbeitnehmerInnen, KonsumentInnen, Öffentlichkeit – zeitnahe und aussagekräftige Unternehmensinformationen erhalten. Es handelt sich somit vor allem um ein Schutzgesetz für Gläubiger und Konsumenten, deren Einhaltung von großem öffentlichen Interesse ist.

Wie wichtig möglichst zeitnahe und aussagekräftige Unternehmensinformation ist, zeigt die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise. Nur wenn sowohl die Aktionäre als auch alle Stakeholder Kenntnis über die wirtschaftliche Lage und finanzielle Situation haben, können sie auf deren Grundlage sachgerechte Entscheidungen treffen.

Im Sinne eines fairen Wettbewerbs sind die Offenlegungspflichten ebenfalls einzuhalten. Legen etliche Unternehmen ihren Jahresabschluss offen, während andere dies nicht tun, so beeinflusst das die Stellung der Unternehmen im Wettbewerb. So wurde vom OGH²¹³ erstmals klargestellt, dass die Nichtvorlage von Jahresabschlüssen beim Firmenbuchgericht einen Wettbewerbsverstoß nach § 1 UWG darstellt. Zudem beeinflusst die Kenntnis der wirtschaftlichen Lage das Verhalten der Kunden, Lieferanten und Mitbewerber. So agiert etwa ein Lieferant bei Kenntnis der Finanzsituation bei Vergabe eines Warenkredits womöglich anders als bei Unkenntnis.

Der Umfang der Offenlegung ist – abhängig von Größe und Rechtsform – abgestuft (siehe folgende Tabelle).

212) http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d117/Offenlegungspflicht_von_Jahresabschlussen.pdf

213) OGH 24.3.2009, 4 Ob 229/08t

Tabelle 18: Größenklassen für den Jahresabschluss (§ 221 UGB):

	Bilanzsumme	Umsatzerlöse	ArbeitnehmerInnen
Große Kapitalgesellschaft	mehr als € 19,25 Mio	mehr als € 38,5 Mio	mehr als 250
Mittelgroße Kapitalgesellschaft	mehr als € 4,84 Mio	mehr als € 9,68 Mio	mehr als 50
Kleine Kapitalgesellschaft	bis € 4,84 Mio	bis € 9,68 Mio	bis 50

Für die Zuordnung in eine Größenklasse müssen mindestens zwei der drei bezeichneten Merkmale erfüllt sein. So wird etwa eine GmbH dann als große Kapitalgesellschaft bezeichnet, wenn sie mindestens zwei der drei für große Kapitalgesellschaften bezeichneten Merkmale überschreitet. Eine Kapitalgesellschaft gilt jedoch stets als groß, wenn sie börsennotiert ist, oder wenn andere von ihr ausgegebene Wertpapiere an einem geregelten Markt im Sinne des Börsegesetzes zum Handel zugelassen sind.

Tabelle 19: Umfang mit Offenlegung und Veröffentlichung des Jahresabschlusses (Konzernabschlusses)

	Offenlegung Firmenbuchgericht	Veröffentlichung Wiener Zeitung
Große Aktiengesellschaft	Einreichung des Jahresabschlusses	Veröffentlichung des Jahresabschlusses
Mittelgroße und kleine Aktiengesellschaften	Einreichung des Jahresabschlusses – Erleichterungen bei der Offenlegung der Bilanz, G+V und Anhang	Hinweisveröffentlichung
Große GmbH	Einreichung des Jahresabschlusses	Hinweisveröffentlichung
Mittelgroße GmbH	Einreichung des Jahresabschlusses – Erleichterungen bei der Offenlegung der Bilanz, G+V und Anhang	Hinweisveröffentlichung
Kleine GmbH	Einreichung der Bilanz (Grobgliederung) ohne G+V plus Anhang (gekürzt)	-
Konzernabschluss	Einreichung des Konzernabschlusses	Veröffentlichung des Konzernab- schlusses, wenn Kapitalgesellschaft oder Tochterunternehmen eine „große“ Aktiengesellschaft ist

Wie aus der Tabelle ersichtlich ist, variieren die Offenlegungs- und Veröffentlichungspflichten abhängig von der Rechtsform und der Größe der Kapitalgesellschaft. So ist etwa nur die große Aktiengesellschaft dazu verpflichtet, ihren Jahresabschluss im „Amtsblatt zu Wiener Zeitung“ zu veröffentlichen. Mittelgroße und kleine Aktiengesellschaften können teils beträchtliche Erleichterungen bei der Offenlegung in Anspruch nehmen. Für die kleine GmbH reicht die Offenlegung von Eckpunkten der Bilanz. Der Bundesminister für Justiz unterstützt hierbei kleine GmbHs durch ein Formblatt, das die Geschäftsführer verwenden können.

§ 221 Abs 5 UGB regelt die Offenlegungsvorschriften für jene Personengesellschaften, bei denen kein unbeschränkt haftender Gesellschafter eine natürliche Person ist.

Zu diesen Rechtsformen zählen die GmbH & Co KG bzw AG & Co KG. Einziger unbeschränkt haftender Gesellschafter (Komplementärgesellschafter) der Kommanditgesellschaft ist eine GmbH bzw eine AG. Bei der GmbH & Co KG gelten sodann die Offenlegungsvorschriften für die GmbH.

Ergebnisse der AK-Untersuchung

Die Arbeiterkammer Wien hat eine empirische Untersuchung über die Praxis aller veröffentlichungspflichtigen Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten gemacht. Insgesamt wurden 1.117 Unternehmen (198 Aktiengesellschaften, 808 GmbHs und 111 Kommanditgesellschaften) mit rd 900.000 Beschäftigten überprüft. Es wurde untersucht, wie lange sich die Unternehmen für die Offenlegung ihrer Jahresabschlüsse aus den Jahren 2006, 2007 und 2008 Zeit ließen.

Nur 58% der großen Unternehmen haben ihren Jahresabschluss für das Jahr 2008 rechtzeitig innerhalb der 9 Monatsfrist beim Firmenbuch eingereicht. Betrachtet man einen Zeitraum von drei Jahren, fällt die Veröffentlichungsdisziplin noch wesentlich schlechter aus. Lediglich 37 Prozent der großen Kapital- und Personengesellschaften halten sich konsequent in drei aufeinander folgenden Jahren an die gesetzliche Offenlegungspflicht des Jahresabschlusses. Dies bedeutet gleichzeitig, dass 63 Prozent der Unternehmen die Offenlegungsvorschriften und -fristen zumindest teilweise ignorieren bzw nicht sehr genau nehmen.

Klage nach dem UWG

Aufgrund dieses Ergebnisses, hat die AK beschlossen Unterlassungsklagen im Sinne der oa OGH-Judikatur einzubringen. Nicht nur für Unternehmer (Wettbewerber und Lieferanten) sondern auch für Konsumenten und Arbeitnehmer ist die rechtzeitige Information über die finanzielle und wirtschaftliche Lage von Unternehmen wesentlich und kann deren Geschäftsentscheidungen beeinflussen.

Liegt ein rechtskräftiger Unterlassungstitel vor, so müssen die betroffenen Unternehmen mit schärferen Sanktionen rechnen. Bei nicht rechtzeitiger Vorlage von weiteren Jahresabschlüssen kann Exekution geführt werden und als Beugemittel können hier Geldstrafen bis zu 100.000,-- Euro verhängt werden (§ 355 EO).

Politische Forderungen

Die Arbeiterkammer sieht aufgrund der Ergebnisse der empirischen Untersuchung dringenden Handlungsbedarf auf mehreren Ebenen. Gefordert sind insbesondere das Bundesministerium für Justiz, die Firmenbuchgerichte und der Gesetzgeber.

Es ist offensichtlich, dass die Firmenbuchgerichte die gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollaufgaben gemäß § 282 UGB nicht ausreichend erfüllen. Die bestehenden gesetzlichen Sanktionsmöglichkeiten dürften nur eingeschränkt ausgeschöpft werden und in der Praxis nicht greifen. Die Arbeiterkammer fordert die BM für Justiz auf, die Firmenbuchgerichte umgehend zu einer verstärkten Kontrolle der Offenlegungspflichten anzuhalten. Außerdem muss der bestehende Sanktionsrahmen voll ausgeschöpft werden.

Gerade die aktuelle Finanz- und Wirtschaftskrise macht deutlich, wie wichtig zeitnahe und aussagekräftige Unternehmensinformationen für alle Stakeholder sind. Darüber hinaus haben technische Fortschritte im Bereich Buchhaltung und Bilanzierung zu einer deutlichen Beschleunigung der Jahresabschlusserstellung beigetragen. Im Sinne einer verbesserten wirtschaftlichen Transparenz wird eine Verkürzung der Offenlegungsfrist von 9 auf 6 Monate gefordert.

Die Verwaltungsstrafen für die Nichteinhaltung der Offenlegungsvorschriften sind ebenfalls zu erhöhen. Der derzeit geltende Rahmen von bis zu € 3.600,-- sollte auf € 7.200,-- verdoppelt werden.

4.5. Unister – Ein Fall für die Behördenkooperation

Ulrike Ginner

Die AK Wien, sowie weitere AK Länderkammern haben Beschwerden über ein Unternehmen erhalten, welches eine Reiseplattform im Internet betreibt und seinen Sitz in Deutschland hat.

Auf dieser Plattform können sowohl Pauschalreisen als auch Flüge gebucht werden. Die konkreten Beschwerden beziehen sich auf Linienflüge. Über eine Suchmaske können die KonsumentInnen unter Angabe von Abflug- und Zielflughafen sowie des Datums der Flüge diverse Angebote gereiht nach Preisen abrufen. Die hier ausgewiesenen Preise sind die von den Fluglinien verlangten Flugpreise inkl Steuern und Gebühren. Der Betreiber der Reiseplattform tritt als Vermittler dieser Flüge auf und verlangt gemäß AGB für Linienflüge eine Servicegebühr ohne deren Höhe konkret bekannt zu geben.

Wählen KonsumentInnen einen bestimmten Flug aus, kommen sie auf eine weitere Seite des Buchungsformulars. An erster Stelle wird der Bruttoflugpreis als „Zwischensumme“ ausgewiesen. Darunter, in etwas kleinerer Schrift, findet sich der Hinweis „Reiseschutz für alle Reisenden:“ mit einem bestimmten Preis. Daneben findet sich der Hinweis: „Wir haben für Sie einen Reiseschutz hinzugefügt. Auf Wunsch können Sie die Reiseschutzoption löschen.“ Darunter werden die Daten der Reisenden sowie die Zahlungsmodalitäten abgefragt. Unter Punkt 6 „Reise-Versicherung“ ist das Paket „Rundum Sorglos-Jahresschutz“ voreingestellt. Bei dieser Einstellung scheinen im Feld 8 „Steuern und Gebühren“ keine zusätzlichen Kosten auf. Bei der Wahl aller anderen Reiseschutzoptionen scheint auf der Buchungsmaske plötzlich eine Servicegebühr in Höhe von € 29,73 auf.

Die Beschwerden der KonsumentInnen beziehen sich gerade auf diese intransparenten Zusatzkosten.

Nach den Bestimmungen des § 5 Abs 2 ECG (Umsetzung der Richtlinie 2000/31/EG über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt „Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr“, Amtsblatt Nr L 178 vom 17. Juli 2000, S 1) müssen Preise so ausgezeichnet werden, dass sie durchschnittlich aufmerksame BetrachterInnen leicht lesen und zuordnen können. Es muss eindeutig erkennbar sein, ob die Preise einschließlich Umsatzsteuer sowie aller sonstigen Abgaben und Zuschläge ausgezeichnet sind (Bruttopreise) oder nicht.

Wie der Sachverhalt zeigt, ist es für KonsumentInnen nicht klar ersichtlich, unter welchen Bedingungen die Servicegebühr verrechnet wird. Offensichtlich wird sie nur dann nicht verrechnet, wenn die teuerste Reiseschutzversicherung als Zusatz gewählt wird.

Die AK hat daher diesen Sachverhalt an den Bundeskartellanwalt – als zuständige Behörde im Rahmen des Verbraucherbehörden-Kooperationsgesetzes (VBKG) herangetragen und angeregt die zuständige Behörde in Deutschland zu ersuchen, gegen diese Geschäftspraxis vorzugehen und über das Ergebnis zu informieren.

Der Bundeskartellanwalt hat ein entsprechendes Durchsetzungsersuchen gemäß Art 8 der VO (EG) 2006/2004 an das deutsche Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gerichtet. Diese beauftragte die deutsche „Verbraucherzentrale Bundesverband“ (vzbv) mit der weiteren Durchsetzung (Abmahnung und/oder Klage). Aufgrund ähnlicher Beschwerden deutscher Verbraucher hatte die vzbv bereits im Juli 2009 Klage beim Landgericht Leipzig gegen das betroffene Unternehmen eingereicht. Die Klage betrifft die oben dargestellten Verhaltensweisen und berücksichtigt auch die betroffenen Interessen österreichischer VerbraucherInnen. Das Verfahren ist anhängig.

5. KOMMENTARE ZU AUSGEWÄHLTEN AKTIVITÄTEN / ENTSCHEIDUNGEN WETTBEWERBSRECHTLICHER INSTITUTIONEN

5.1. Aktivitäten und Entscheidungen EU-Ebene

5.1.1. Lufthansa / Austrian Airlines

Miron Passweg, Doris Unfried, Susanne Wixforth

Unternehmensgeschichte – vom stolzen Flaggschiff zum Insolvenzkandidaten

Die Austrian Airlines Österreichische Luftverkehrs AG wurde am 30.09.1957 mit einem Grundkapital von ATS 60 Mio gegründet, je ein Drittel der Anteile wurden ursprünglich vom Bund, von Ländern und Gemeinden sowie von Privataktionären gehalten. Der Flugbetrieb wurde ein halbes Jahr später auf der Strecke Wien-London aufgenommen. 1967 wurde das Aktienkapital auf ATS 290 Mio. erhöht, 1972 auf ATS 1 Mrd.

Am 13.06.1988 wurde die Austrian Airlines-Aktie an der Wiener Börse eingeführt. 1997 beteiligten sich Austrian Airlines mit 36% an der Lauda Air und erhöhten die Beteiligung an Tyrolean Airways auf 85,7%. Ein Jahr später wurde diese Beteiligung an Tyrolean Airways auf 100% erhöht. 1998 übertrug die Republik Österreich ihre Aktienmehrheit von 51,9% an die Österreichische Industrieholding AG, die seit der Kapitalerhöhung 1999 auf ATS 3,4 Mrd mit 39,7% Hauptaktionärin war.

Am 26.03.2000 traten Austrian Airlines der weltumspannenden Allianz „Star Alliance“ bei. 2001 wurde die Beteiligung an der Lauda Air zuerst auf 54,6%, dann auf 99% und 2002 auf 100% erhöht und 100% der Anteile an der Rheintalflug erworben. Rheintalflug wurde zu 100% in Tyrolean Airways integriert.

2006 erfolgte die Veröffentlichung der Bilanz für 2005 mit einem EBIT²¹⁴ von EUR -100 Mio, bereinigtes²¹⁵ EBIT EUR -52 Mio. Im selben Jahr kam es zu einer Kapitalerhöhung mit rund EUR 367 Mio Emissionsvolumen. Angebots- und Bezugspreis wurden mit EUR 7,10 pro Aktie festgelegt. Mit 10,8 Mio Passagieren konnte auch ein Passagierrekord verzeichnet werden.

Die Bilanz für 2006 enthielt ein EBIT von EUR -89 Mio, bereinigtes EBIT -8,3 Mio. Im 1. Quartal 2007 konnte eine deutliche Ergebnisverbesserung mit einem EBIT von -19 Mio EUR und einem weiteren Passagierwachstum von +6% gegenüber 2006 erreicht werden.

Noch im März 2008, nach der Präsentation des Ergebnisses des Geschäftsjahres 2007 mit einem Gewinn von 3,3 Millionen Euro, sprach AUA-Vorstand Alfred Ötsch vom „gelungenen Turnaround“ und einem „sanierten Unternehmen“, das keinen strategischen Partner benötigt (die ÖIAG hielt seit der Übernahme der BAWAG-Anteile im Mai 2007 42,75% der Aktien). Bereits im April wies das Ergebnis für das erste Quartal 2008 einen Verlust von 60 Millionen Euro auf. Eine Kapitalerhöhung von 150 Mio Euro bei der AUA scheiterte schließlich daran, dass sich der österreichisch-saudische

214) EBIT = Earnings Before Interest and Taxes, die englische Bezeichnung für "Betriebserfolg vor Zinsen und Steuern".

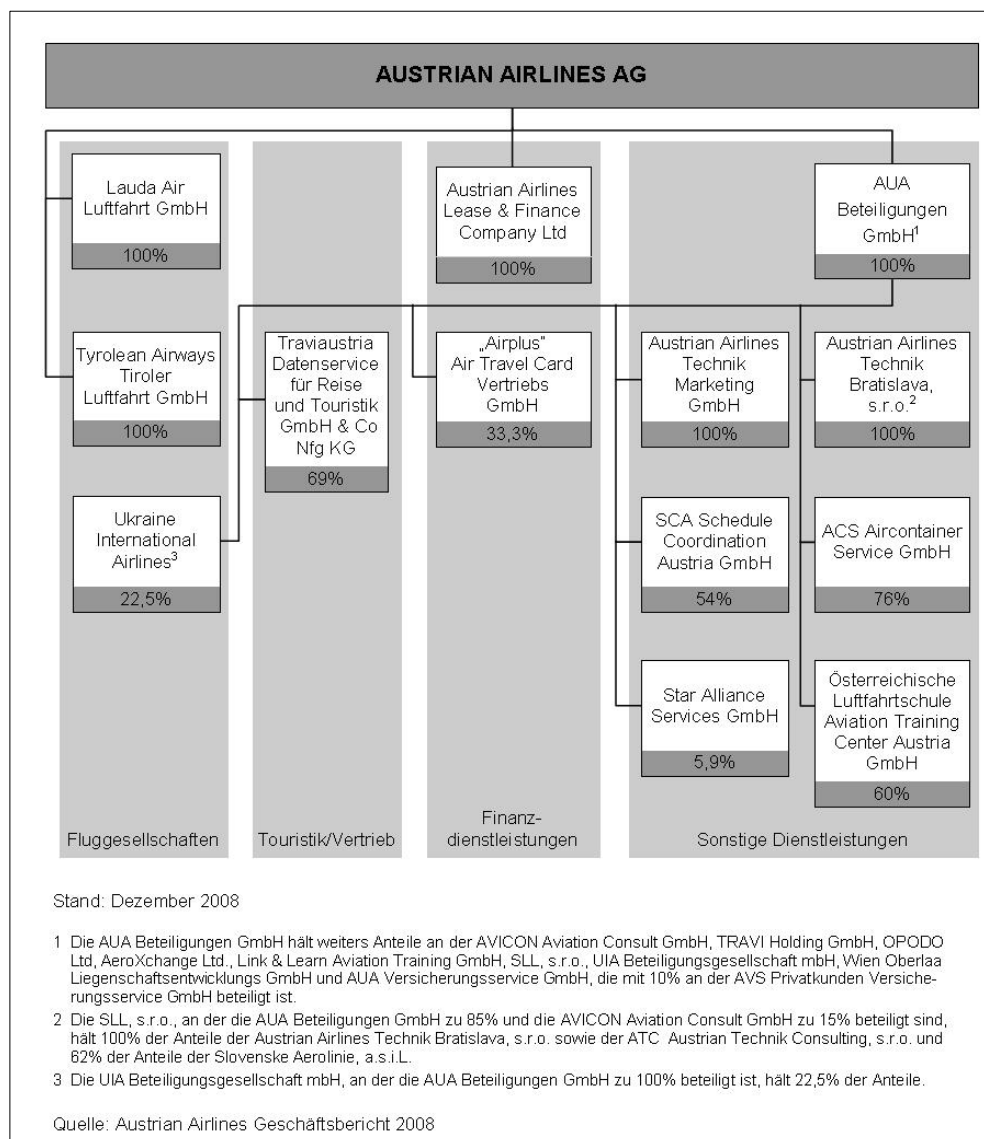
215) Bereinigtes EBIT = Bereinigung des EBIT um Sondereffekte, wie zB Erträge aus Anteilsverkäufen, Beteiligungserträge, usw.

Investor Al Jaber – mit der Begründung über die schlechte Lage des Unternehmens in die Irre geführt worden zu sein – wieder zurückzog.

AUA und Politik rückten immer mehr von einer Stand-alone-Strategie ab: Medienberichten zufolge beauftragte die österreichische Bundesregierung im Juni 2008 die Investmentbank Merrill Lynch damit, eine Vollprivatisierung der AUA durch Übernahme seitens einer ausländischen Fluggesellschaft vorzubereiten. Interesse bekundeten zunächst Lufthansa, Air France-KLM, Royal Jordanian, Air China, Turkish Airlines, Aeroflot, S7 Airlines und Singapore Airlines, wobei es nur Lufthansa, Air France-KLM und S7 auf die Shortlist schafften.

Nachdem die Stand-alone-Strategie der AUA schließlich endgültig verworfen worden war, entschied die Regierung am 5. August 2008 bei einem „Politgipfel“ mit der ÖIAG über die Privatisierung. Der Ministerrat erteilte schließlich am 12. August 2008 der ÖIAG den Auftrag zur AUA-Privatisierung. Es sollte aber ua eine Sperrminorität von 25 Prozent + 1 Aktie bei österreichischen Kernaktionären verbleiben.

Abbildung 12: Organigramm der Austrian Airlines AG 2008



Die Privatisierung – zum Wohle des Unternehmens und der SteuerzahlerInnen?

Der von der ÖIAG durchgeführte Privatisierungsvorgang lief chaotisch und für die österreichischen SteuerzahlerInnen sehr nachteilig ab.

Der Privatisierungsauftrag war zunächst bis Ende Oktober befristet.

Als das Angebotspaket des zuletzt verbliebenen Bieters Lufthansa zum Ende des Privatisierungsauftrages am 28. Oktober in dieser Form nicht beschlussfähig war, wurde der Prozess von der österreichischen Bundesregierung bis 31. Dezember 2008 verlängert. Nach dieser Verlängerung gab dann auch S7 ein unverbindliches Angebot ab.

Am 13. November 2008 wurde bekannt, dass die ÖIAG der Deutschen Lufthansa AG den Zuschlag zur Übernahme erteilen wollte. Lufthansa sollte mit 41,6% bei Austrian Airlines einsteigen. Der Kaufpreis betrug 366.268,75 Euro. Experten erwarteten einen Abbau von 2.000 der 8.000 Stellen. Der Verkauf der AUA-Anteile der ÖIAG an die Deutsche Lufthansa AG wurde am 5. Dezember 2008 durch die ÖIAG bestätigt. Der Kauf stand noch unter aufschiebenden Bedingungen: Unter anderem musste die geplante Schuldenübernahme von ungefähr 500 Mio Euro durch die ÖIAG von der EU-Kommission wettbewerbsrechtlich genehmigt werden. Unter diesen Umständen wären möglicherweise auch weitere Luftfahrtgesellschaften als Mitbieter in Frage gekommen. Eine Neuausschreibung des Bieterverfahrens wurde gefordert, jedoch mit Verweis auf Verfahrensregeln und das Aktienrecht abgelehnt.

Am 29. Jänner 2009 wurde schließlich Alfred Ötsch von den neuen AUA-Vorständen Andreas Bierwirth und Peter Malanik abgelöst. Am 30. Jänner schnürte die AUA ein Krisen-Sparpaket für 225 Mio Euro, was Gehaltskürzungen für Führungskräfte und Kurzarbeit für tausende Mitarbeiter bedeutete.

Aufgrund des erheblichen Verkaufsdrucks war die deutsche Lufthansa als Allianzpartnerin der AUA die einzige Airline, die innerhalb der kurzen Fristen in einem völlig übereilten Verfahren und unter einer schlechten Informationspolitik in der Lage war, ein verbindliches Angebot zu legen. Das Lufthansa-Angebot vom 27. Februar 2009 sah als Bedingung vor, dass der Staat bzw die ÖIAG der AUA neben einer Darlehensbürgschaft in Höhe von bis zu 200 Mio Euro als Rettungsbeihilfe (die von der EU-Kommission am 19.01.2009 genehmigt wurde²¹⁶) eine Kapitalaufstockung in Höhe von 500 Mio Euro – in Form einer Restrukturierungsbeihilfe – gewährt. Die Aktien der AUA erhielt die Lufthansa von der ÖIAG praktisch geschenkt – Verkaufspreis: 1 Cent/Aktie. Im Vergleich dazu wurden den Streubesitzaktionären 4,44 € geboten – eines der Indizien für die EU-Kommission, dass Beihilfen in den Fall involviert waren. Dies machte in Summe einen Verkaufspreis von 366.000 Euro aus und ergab in Verbindung mit der geplanten Kapitalaufstockung von € 500 Mio einen für den Staat bzw die ÖIAG – und letztlich für die SteuerzahlerInnen – erheblich negativen Kaufpreis. Die im Lufthansa-Angebot vermerkte mögliche Nachzahlung durch die Lufthansa (mittels Besserungsschein in Höhe von bis zu 162 Mio Euro) ist aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung der AUA – die Krise hat sich seit Vertragsunterzeichnung noch verschärft – höchst unwahrscheinlich. Bereits am 13. März 2009 wurde für 2008 ein Verlust von 430 Mio Euro bekannt gegeben.

Darüber hinaus gab die Lufthansa keine Standortgarantie ab, weder bezüglich der Arbeitsplätze noch der Destinationen.

Die im Privatisierungsauftrag der Regierung gestellte Bedingung der Erhaltung eines österreichischen Kernaktionärs wurde im Lufthansa-Angebot durch die Konstruktion einer Privatstiftung, die als österreichische Kernaktionärin eine Mehrheitsbeteiligung an der neuen Holdinggesellschaft der

216) Entscheidung der EU-Kommission, M.5440

AUA halten sollte, nur rein formal (Mehrheit der Stiftungsvorstände müssen ÖsterreicherInnen sein) und vor allem zeitlich befristet (bis zum 31. Dezember 2013) erfüllt.

Festgelegt wurde, dass der im Dezember 2008 gewährte Notkredit in Form einer Darlehensbürgschaft der ÖIAG über 200 Mio Euro zurück zu zahlen ist, sobald die Entscheidung der EU-Kommission über die 500 Mio Euro-Beihilfe vorliegt.

Von Anbeginn wurde die AUA-Versteigerung von den europäischen Konkurrenzunternehmen mit Argusaugen verfolgt. Denn zunächst wurde kolportiert, dass der Verkauf unter normalen Marktbedingungen, also ohne Zuschuss von Staatsmitteln erfolgen sollte. Deshalb schieden interessierte Unternehmen, wie Air France/KLM, aus dem Bieterverfahren aus. Die Ausschreibungskonditionen ließen offen, ob das Verkaufsobjekt AUA mit Staatsgeld aufgepeppt werden oder nicht.

Air France/KLM machte gegenüber der Europäischen Kommission geltend²¹⁷, dass aufgrund dieser Umstände das Verfahren diskriminierend verlaufen und damit EU-rechtswidrig sei. Nach Meinung von Air France/KLM hätte das Ausschreibungsverfahren noch einmal durchgeführt werden müssen, um den anderen Bietern die Möglichkeit zu geben, die Staatshilfe mitzuberücksichtigen und es dem österreichischen Staat zu ermöglichen, einen besseren Preis als jenen mit Lufthansa vereinbarten (0,01 € je Aktie) zu erzielen. Hingegen sahen Ryanair, Robin Hood Aviation, British Airways, ein österreichischer Wirtschaftsverband und Niki Luftfahrt GmbH die Voraussetzung für die Genehmigung der geplanten Umstrukturierungsbeihilfen als nicht gegeben an und fürchteten, dass die Entstehung einer marktbeherrschenden Stellung auf dem Luftfahrtsektor.

In dem von der Europäischen Kommission am 11.02.2009 eingeleiteten beihilferechtlichen Vorprüfungsverfahren vertrat die Österreichische Republik die Ansicht, dass keine genehmigungspflichtige Beihilfe vorläge, weil der Verkauf an Lufthansa das Ergebnis eines transparenten, offenen und diskriminierungsfreien Verkaufsverfahrens sei. Außerdem habe sich die Republik wie ein marktwirtschaftlich handelnder Investor verhalten, da die Alternativszenarien allesamt mit höheren Kosten verbunden gewesen wären. Trotz der massiven Bedenken bezüglich des Verfahrensablaufes bei der Privatisierung, der durch überhastetes Vorgehen ökonomische Fakten schuf, die schwer rückgängig gemacht werden konnten – oder gerade deshalb – genehmigte die Europäische Kommission die Rettungsbeihilfen (die Kapitalaufstockung und den einem Geschenk gleichkommenden Aktienpreis) am 28.08.2009. Danach liegt zwar eine Beihilfe vor, sie trägt aber laut Antonio Tajani, Vizepräsident und für Verkehr zuständiges Mitglied der Europäischen Kommission, zur Konsolidierung der Luftverkehrsbranche bei und führt zu einem Markt ohne Verzerrungen durch staatliche Beihilfen zu Gunsten der Fluggäste. Insbesondere soll dies durch die Kapazitätsverringerung bei AUA von 15% bis Ende 2010 in Verbindung mit Wachstumsobergrenzen bis 2015 sichergestellt werden.

Was derartige Auflagen für die AUA-Beschäftigten bedeuten, muss nicht näher ausgeführt werden. Und ob diese Lösung nicht nur den Fluggästen, sondern auch den österreichischen SteuerzahlerInnen zum Vorteil gereicht, ist stark anzuzweifeln.

Tabelle 20: Entwicklung der Beschäftigtenzahl der Austrian Airlines Group (Jahres-Durchschnitt)

2005	2006	2007	2008	2009*
8.468	8.582	8.031	7.914	7.093

*) MitarbeiterInnen (Ultimo) 1-9/2009

Quelle: Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG)

217) Entscheidung der Europäischen Kommission, C 6/2009

Was die Bedenken bezüglich des Entstehens einer marktbeherrschenden Stellung betrifft, kündigte die EU-Kommission am 1. Juli 2009 eine eingehende kartellrechtliche Prüfung der Übernahme durch die Deutsche Lufthansa AG an. Immerhin kontrollierte Lufthansa bereits Swiss, Air Dolomiti, Eurowings und Germanwings und hatte erst vor kurzem British Midland und SN Brussels Airlines übernommen. Beobachter sahen daraufhin die geplante Übernahme der AUA als gefährdet an, da die Lufthansa zuvor eine Frist bis zum 31. Juli 2009 gesetzt hatte und danach ihr Angebot zurückziehen hätte können. EU-Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes gab am 31. Juli 2009 bekannt, dass sie mit der Deutschen Lufthansa AG nach langen und zähen Verhandlungen eine Einigung über die Voraussetzungen für eine kartellrechtliche Genehmigung des Zusammenschlusses mit der AUA erzielt hätte, und dass sie die Übernahme der AUA durch die Lufthansa unter Auflagen genehmigen werde. Wieder stand der Konsolidierung im Luftfahrtsektor nichts im Wege, da sie mit angemessenen Vorkehrungen zum Schutz der Verbraucherinteressen einherging, so die Wettbewerbskommissarin. Die Genehmigung der EU-Kommission wurde am 28. August 2009²¹⁸ endgültig erteilt. Sowohl die Lufthansa als auch die AUA erhielten die Auflage, Start- und Landerechte zwischen Wien und Brüssel sowie mehreren deutschen Städten der Konkurrenz zu überlassen. Mit diesen Maßnahmen erwartet die EU-Kommission, dass neue Fluggesellschaften auf den problematischen Strecken tätig bzw bestehende Angebote ausgeweitet werden, und so zur Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs im Interesse der Fluggäste beitragen.

Das Ende der Geschichte des ersten österreichischen Luftfahrtunternehmens

Am 3. September 2009 fand das Closing und damit der Übertrag der Aktien an Austrian Airlines von der ÖIAG an die ÖLH Österreichische Luftverkehrs-Holding GmbH statt. AktionärInnen, die das Übernahmeangebot der ÖLH angenommen hatten, erhielten 4,44 Euro Abfindung je Aktie ausbezahlt. Mit 4. Dezember 2009 erfolgte der Ausschluss der mit 50 Cent pro Aktie zwangsabgefundenen MinderheitsaktionärInnen (Squeeze-out), womit alle Anteile von Gesetzes wegen auf die AUA-Hauptaktionärin ÖLH übergingen. Weiters fand auch eine Neubesetzung des Aufsichtsrates der Austrian Airlines statt. Mit Eintragung des Squeeze-out-Beschlusses wurde der Amtliche Handel an der Wiener Börse ausgesetzt, was ein Delisting der Aktien der Austrian Airlines AG, die seit 1988 gehandelt wurden, nach sich zieht.

Die ÖLH Österreichische Luftverkehrs-Holding-GmbH hält nun 96,55% der AUA-Anteile (3,45% firmeneigener Aktienbesitz). Eigentümerinnen der ÖLH sind die sich im 100%igen Besitz der Deutschen Lufthansa AG befindliche ÖLB Österreichische Luftverkehrs-Beteiligungs-GmbH mit 49,8% sowie die ÖLP Österreichische Luftverkehrs-Privatstiftung mit der (obligatorischen) Mehrheitsbeteiligung von 50,2%.

218) Entscheidung der Europäischen Kommission, M.5440

5.1.2. OPEL – Herausforderung an beihilfenrechtliche Kreativität

Susanne Wixforth

Geschichtliche Vergleiche

Die Geschichte von traditionsreichen Automobilherstellern ist von Redimensionierungen, Fusionen und starken Schwankungen bei den Umsatz- und Beschäftigtenzahlen gekennzeichnet. Auf Zeiten geprägt von Innovation und Wachstums folgten Stagnation und Einbrüche.

Ein solches Beispiel ist die Geschichte von Audi in Ingolstadt: Nachfolgerin der ehemaligen Auto Union AG, die 1932 aus vier Unternehmen hervorgegangen war. Unternehmen, die zwar alle die Wirtschaftskrise Ende der 20er-Jahre überstanden hatten, alleine aber nicht lebensfähig schienen. Deshalb erfolgte unter Federführung der Sächsischen Staatsbank, die von Anfang an die Aktienmehrheit hielt, die Unternehmensfusion der Audi- mit den Horch-Werken, DKW sowie der Automobilabteilung der Wanderer-Werke. Die bekannten 4 Ringe waren geboren. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das gesamte Unternehmen liquidiert und begann mit Hilfe eines Kredits des bayerischen Landes mit der Autoproduktion in Ingolstadt, mit nichts als dem mitgebrachten Know-how und zunächst einer Marke, nämlich DKW, aus dem sich das erfolgreiche Unternehmen Audi AG, inzwischen zu 99% im Eigentum der Volkswagen AG, entwickelte.

Insolvenz, Neubeginn, Produktionseinstellung sowie staatlich geförderte Kredite – ein altbewährtes Handwerkszeug in dieser Branche, die meist der wichtigste Arbeitgeber großer Regionen ist.

Folgt die Wirtschaftskrise auf eine lange Phase der Konsolidierung staatlicher Budgets, so scheint es allerdings besonders schwierig, Subventionen nur dort einzusetzen, wo sie Innovation fördern. Vielmehr ist die Politik versucht, unter dem Druck der Unternehmen und der ArbeitnehmerInnen die bestehenden Probleme nicht zu lösen, sondern sich von ihnen freizukaufen.

Ein Beispiel – nicht das einzige – hierfür scheint das Schicksal der Traditionsmarke Opel zu sein. Es begann 1898 in Rüsselsheim, als das erste Kraftfahrzeug hergestellt wurde. Seit 01.06.2009 steht die Zukunft des Unternehmens auf dem Prüfstand, als nämlich General Motors (GM) Insolvenz gemäß Chapter 11 des US-Insolvenzrechtes anmeldete. Die Mutter der Opel GmbH seit 1929 weist zu diesem Zeitpunkt ein Vermögen von 82,3 Mrd US-Dollar und Schulden von 172,8 Mrd US-Dollar aus. Bereits 2008 erhielt GM Staatshilfen in der Höhe von 13,4 Mrd US-Dollar, brauchte jedoch für 2009 weiter 30 Mrd US-Dollar, um einen Bankrott zu vermeiden. Das Unternehmen steht seit seiner Insolvenz mehrheitlich unter staatlicher Kontrolle, insgesamt erhielt es rund 50 Mrd US Dollar Beihilfen.

Damit ging gleichzeitig nach 101 Jahren seit der Firmengründung die legendäre Marktführerschaft eines Riesenkonzerns zu Ende. Ein Konzern, der unter seinen Fittichen auch Marken wie Buick, Chevrolet, Pontiac, Hummer, Vauxhall, Daewoo und Saab vereinte. Seine Marktführerschaft nach Verkaufszahlen bestand über 77 Jahre lang. Erst 2008 musste GM diese an Toyota abgeben. Letzteres Unternehmen ist ein Konzern, der 2010 selbst in arge Bedrängnis kommt.

Ausgelöst wurde die Krise der Automobilbranche vor allem durch die steigenden Benzinpreise und die zunehmende Überschuldung der privaten Haushalte, sowie Sanierungsschritte, die lange Jahre allein in der staatlichen Förderung kreditfinanzierter Konsumgüter Richtung immer größere Autos („SUV“s – sports utility vehicles) mit der damit verbundenen verfehlten Modellpolitik bestanden. Die wenigen kosmetischen Maßnahmen, wie das Einstellen der Zusammenarbeit mit Fiat im Jahr 2005, wobei sich GM mit 1,55 Mrd Euro von der Verpflichtung freikaufte, Fiat vollständig zu übernehmen, sowie der Verkauf des 20%-Anteils an der Marke Subaru und der Abbruch der Übernahmegespräche.

che mit dem Konkurrenten Chrysler 2008, der selbst inzwischen ein Subventionsfall ist, konnten die zunehmende Überschuldung nicht verhindern.

Die Restrukturierung nach Chapter 11 verlangt nun eine drastische Einschränkung auf überlebensfähige Marken, zu denen neben Chevrolet und Cadillac nach langem Tauziehen auch Opel gehört.

Wie soll die Rettung konkret bewerkstelligt werden?

Zunächst sah es danach aus, als wollte sich GM von Opel trennen. Für Deutschland verband sich damit die Frage, ob das Unternehmen einem Insolvenzverfahren zugeführt werden sollte, also einer geordneten Abwicklung mit restrukturiertem Neubeginn, oder ob das Unternehmen, so wie es war, aber ausgestattet mit mindestens € 3,3 Mrd Beihilfen weiterarbeiten sollte. Der Charme des Insolvenzverfahrens, wie es vom damaligen deutschen Wirtschaftsminister gefordert wurde, hätte darin bestanden, dass finanzielle sowie patentrechtliche Verflechtungen zwischen GM und Opel GmbH bereinigt worden wären, und ein Neubeginn ohne Vorbelastungen möglich geworden wäre. Dies wurde jedoch von der Belegschaft wegen der zu erwartenden starken Verkleinerung des Unternehmens, aber auch von der Unternehmensführung wegen des befürchteten Imageverlustes abgelehnt.

Am 31.03 2009 erklärte Bundeskanzlerin Merkel, dass ein Automobilwerk nicht als „systemrelevant“ für die Funktionsfähigkeit der Volkswirtschaft angesehen werde, wodurch die Option einer Teilverstaatlichung wegfiel. Blieb allerdings die verlockende Aussicht auf Darlehen und Bürgschaften vom Bund und den betroffenen vier Ländern (Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Saarland, Thüringen), in denen Opelwerke stehen. Versüßt wurde sie auch durch die Zusicherung anderer EU-Staaten, in denen Opel-Werke stehen, nämlich ua Österreich (Aspern), Belgien (Antwerpen), nötigenfalls dem Unternehmen mit Garantien ua beihilfenrechtlichen Instrumenten zur Seite zu stehen.

Somit begann ein Wettbewerb der interessierten Käufer, die einerseits die Schwäche des ehemaligen Marktführers nutzen wollten, um selbst die Marktführerschaft zu übernehmen, andererseits die Möglichkeit witterten, vom benachbarten Zuliefermarkt in die Autobranche einzusteigen, und das zu sehr günstigen Konditionen.

Relevante Bieter waren die einst verschmähte Braut Fiat, Ripplewood Holdings – ein Finanzinvestor – sowie Beijing Automotive Industry Holding Company und Magna, ein austro-kanadischer Industriekonzern. Waren die Finanzierungsmöglichkeiten bei Fiat und Ripplewood bald in Frage gestellt, konnte Magna durch die Unterstützung seitens der russischen Sberbank und den industriellen Partner GAZ, der allerdings selbst keine Beteiligung eingehen wollte, sondern dessen Vertriebsnetz für Opel genützt werden sollte, punkten.

Es schien, als sollte dieses Konsortium den Zuschlag für die Übernahme erhalten, wobei konkret 4,5 Mrd € Staatsgarantien von Deutschland in Aussicht gestellt wurden. Je 35% der Anteile würden GM und Sberbank an GM Europa halten, das im Wesentlichen aus dem deutschen Autobauer Opel und der britischen Schwester Vauxhall bestehen würde. 20% sollte an Magna gehen, 10% bei den Opel-MitarbeiterInnen bleiben.

Die Verhandlungen zwischen GM und dem Magna-Konsortium zogen sich über mehr als 6 Monate, wobei immer neue Bedingungen seitens der Eigentümerin gestellt wurden. Im Wesentlichen schienen sie von der Sorge um den Verlust des Know-hows in Form der von Opel eingebrachten Patente getragen zu sein. Vielleicht aber auch von der Erkenntnis, dass GM selbst von der europäischen Spendierfreudigkeit profitieren, und das trotz der Verluste von 3 Mrd US Dollar im Jahre 2008 als solide eingeschätzte Unternehmen Opel samt Patenten und europäischem Markt behalten könnte. Schließlich wurde auch vermutet, dass die indirekte Beteiligung Russlands (über die staatliche Sberbank) als Hinderungsgrund für den amerikanischen Konzern im Staatseigentum gesehen wur-

de. Zum Jahresende 2009 war es dann klar: Keiner der Bieter kam zum Zug, GM würde sich selbst samt Opel restrukturieren.

Plan B

Mit dieser Entscheidung atmeten zunächst die Länder mit gefährdeten Standorten, wie Spanien, Polen und Belgien auf. Gleichzeitig war den europäischen Regierungen aber klar, dass nun ein gemeinsames Vorgehen notwendig war, um einen totalen Wettlauf der Subventionen zu verhindern. Der österreichische Wirtschaftsminister verhielt sich zunächst im September 2009 defensiv abwartend, verwies aber schon auf das Unternehmensliquiditätsstärkungsgesetz (ULSG)²¹⁹, das aufgrund der Finanzkrise im Juni 2009 ins Leben gerufen worden war, um vor allem KMU aus der Kreditklemme zu helfen. Viel progressiver war hingegen der österreichische Finanzminister, der am selben Tag zusicherte, „wenn Magna Geld für den Opel-Standort in Wien-Aspern braucht, dann kann der Autozulieferer auf das ULSG zurückgreifen.“ Also eine Umwidmung des ULSG für einen Weltkonzern – Magna oder GM?

Der Eigentümer ist nun also GM geblieben, die Begehrlichkeit groß. Aus Sorge um den europäischen Wettbewerb oder aus Angst vor Überrumpelung: Der deutsche Wirtschaftsminister suchte Schützenhilfe bei der Europäischen Kommission und forderte sie in einem Brief zu einer kritischen Überprüfung des von GM vorgelegten Restrukturierungskonzeptes für den Autobauer Opel auf. Und tatsächlich: Die Europäische Kommission bietet den Mitgliedstaaten mit Opel-Standorten an, die Beihilfen zur Restrukturierung von Opel zu koordinieren. Das ist ein Gebot der Stunde, scheint doch den Mitgliedstaaten die Erhaltung ihres Standortes hohe Steuergelder wert. Sodass nicht das beste Restrukturierungskonzept, sondern die höchste Subvention entscheidend ist. Deutschland befürchtet sogar, dass staatliche Hilfen für Opel in Form von Lizenzgebühren an den Mutterkonzern in die USA fließen und fordert ein Abschottungskonzept.

Was erwartet die SteuerzahlerInnen?

Neben dem Überbrückungskredit, der von der deutschen Bundesregierung für die Opel-Standorte in Deutschland in Höhe von 1,5 Mrd € gewährt wurde, erwartet sich GM europaweit Staatshilfen von 2,7 Mrd €. Seinen Eigenbeitrag hat GM immerhin auf 690 Mio € erhöht, die vier betroffenen deutschen Bundesländer sind bereit, 750 Mio € bereitzustellen, wenn GM sich mit derselben Summe beteiligt. Teuer wird es also für die europäischen BürgerInnen.

Offen ist, ob und unter welchen Auflagen die Europäische Kommission die bereits gewährte Rettungsbeihilfe, die Opel das Weiterarbeiten überhaupt erst ermöglichte, sowie die zukünftigen Restrukturierungspläne genehmigt. Eine Negativentscheidung ist wohl nicht zu erwarten, schon allein unter Berücksichtigung der damit verbundenen rd 25 000 Arbeitsplätze in der Opel-GmbH mit den Standorten in Rüsselsheim, Bochum, Eisenach und Kaiserslautern (abgesehen von den Standorten in Österreich, Ungarn, Polen, Spanien und Großbritannien). Die Rettungsbeihilfe wird gerade von der Europäischen Kommission auf ihre Vereinbarkeit mit dem EU-Recht²²⁰ untersucht. Auf den Prüfstand wird dann auch das europaweite Restrukturierungspaket kommen. Ob sich damit die Hoffnungen der betroffenen Regierungen erfüllen, nämlich die Arbeitsplätze unter Einsatz von Milliarden zu erhalten, ist mehr als fraglich. Die Mutter (GM) wird sich selbst am nächsten stehen. Eine buchhalterische Trennung des Beihilfeneinsatzes in Europa und den USA ist kaum möglich. Mit Ablauf der Abwrackprämien fällt ein weiterer Absatzförderer weg. Experten erwarten einen Perso-

219) 10 Mrd € für Haftungen wurden vom Bankenpaket umgewidmet.

220) Mitteilung der Kommission: Richtlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten (ABl C 244, 1.1.2004, S. 2)

nalabbau in Deutschland von 75 000 bis 113 000 Stellen, 10-15% der Arbeitsplätze in der Branche. Es wird sowohl auf Seite der Zulieferindustrie als auch der Hersteller mit weiteren Fusionen gerechnet.

Fazit

„Wer wagt gewinnt“, diesem Motto des deutschen Wirtschaftsministers wollte niemand folgen. Er hatte eine geordnete Abwicklung mit einem Neubeginn eines Unternehmens „Opel Europa“ vorschlagen. Die Geschichte der Automobilindustrie zeigt am Beispiel von Audi, dass dies nicht unmöglich ist. Konnte sich Opel durch Verkauf an GM 1929 aus der damaligen Wirtschaftskrise retten, ist nunmehr die einstmals reiche Mutter zur Last geworden. Ob die Fortschreibung des „Status quo“ mit teuren Subventionen und den damit verbundenen Auflagen ausreichend Motivation für eine grundlegende Restrukturierung ist, bleibt abzuwarten. Auf die Beschäftigten werden harte Zeiten, nicht nur mit Lohnverzicht und Kurzarbeit, sondern mit Auswahl der zu kündigenden Personen zukommen. Auch dies nichts Neues in der Geschichte von Opel: Vor der Wirtschaftskrise des letzten Jahrhunderts wuchs die Zahl der Mitarbeiter auf 9.400, fiel 1931 auf 5.800, um nach dem Krieg auf 4.000 zu sinken. Mit dem Aufschwung waren 1951 bereits wieder über 19.000 Mitarbeiter am Werk, 1990 im gesamten Opel-Konzern 57.000. Jedenfalls die Manager dürfen sich freuen: mussten sie 2009 auf Boni verzichten, winken sie ihnen bereits 2010 wieder.

5.1.3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshof zur Bedarfsprüfung bei Zahnambulatorien (Hartlauer HandelsGmbH)

Susanne Wixforth

Hintergrund

Das in Deutschland niedergelassene Unternehmen Hartlauer HandelsGmbH (Hartlauer) stellte 2001 und 2006 je einen Antrag auf Bewilligung zur Errichtung einer privaten Anstalt in der Betriebsform eines selbständigen Zahnambulatoriums in Wien und Wels. Die Landesregierung von Wien und Oberösterreich bescheidete diese Anträge nach der gesetzlich vorgesehenen Anhörung der Mitbewerber mangels Bedarfs negativ. Im Zuge des Beschwerdeverfahrens legte der Verwaltungsgerichtshof dem EuGH 2007 die Frage zur Vorabentscheidung vor, ob das vorgesehene Bewilligungserfordernis mit Bedarfsprüfung für Zahnambulatorien mit Art 43 EG-Vertrag vereinbar ist.

Urteil des EuGH vom 10.3.2009 – Rs C-169/07

Beschränkung der Niederlassungsfreiheit – Art 43 EG-Vertrag:

Grundsätzlich stellt eine nationale Regelung, wie hier im Krankenanstaltengesetz, die die Errichtung eines Unternehmens eines anderen Mitgliedstaates von der Erteilung einer vorherigen Bewilligung abhängig macht, eine Beschränkung iS von Art 43 EG-Vertrag (Niederlassungsfreiheit) dar. Davon ist insbesondere bei einer Regelung auszugehen, die die Ausübung einer Tätigkeit von einer Bedingung abhängig macht, die an den wirtschaftlichen und sozialen Bedarf anknüpft. Denn sie zielt darauf ab, die Zahl der Dienstleistungserbringer einzuschränken.

Rechtfertigung nach Art 46 EG-Vertrag?

Eine derartige Beschränkung kann durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses, insbesondere zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus, gerechtfertigt sein. Dazu zählt das Ziel der Aufrechterhaltung einer qualitativ hochwertigen, ausgewogenen und allgemein zugänglichen ärztlichen oder klinischen Versorgung sowie das Ziel der Vermeidung einer erheblichen Gefährdung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit. Auch die Infrastruktur ambulanter Versorgung kann Gegenstand einer Planung sein.

Jedoch erachtet der EuGH das im österreichischen Krankenanstaltenrecht vorgesehene Bewilligungserfordernis mit Bedarfsprüfung aus folgenden Gründen als ungeeignet zur Erreichung dieser genannten Zielsetzungen:

1. Die Errichtung von zahnärztlichen Gruppenpraxen unterliegt im Gegensatz zu Zahnambulatorien nicht einem System der vorherigen Bewilligung mit Bedarfsprüfung, obwohl sie die gleichen medizinischen Leistungen anbieten und denselben Marktbedingungen unterliegen. Da beide Kategorien von Leistungsanbietern über vergleichbare Merkmale verfügen, haben sie auf dem betreffenden Markt für medizinische Leistungen eine ähnliche Bedeutung. Auch aus Patientensicht ist kein Unterschied zwischen den Einrichtungen zu erkennen. Daraus ergibt sich, dass das Gesetz die oa angeführten Zielsetzungen nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt.
2. Das im österreichischen Krankenanstaltenrecht vorgesehene Bewilligungssystem ist nicht geeignet, dem Ermessen der zuständigen Behörden hinreichende Grenzen zu setzen. Es beruht allein auf der ausschließenden Bedingung des Bestehens von Bedarf, wobei in der Praxis in den Bundesländern nach unterschiedlichen Kriterien geprüft wird. Daraus leitet der EuGH eine mangelnde gesetzliche Determiniertheit ab.

Somit ist das im österreichischen Krankenanstaltenrecht vorgesehene Bewilligungserfordernis mit Bedarfsprüfung nicht aus Gründen des Gesundheitsschutzes zu rechtfertigen und damit gemeinschaftswidrig.

Ausblick

Das österreichische Krankenanstaltenrecht hat durch das Urteil Anpassungsbedarf, wobei entweder alle ambulanten Behandlungsanbieter unter die Bedarfsregelung zu stellen sind, oder alle aus ihr entlassen werden müssen. Weiters wird zu prüfen sein, inwieweit die ungleiche Regelung auch für andere medizinische Fachrichtungen gilt.

Gespannt dürfen die PatientInnen bleiben, ob sich dadurch tatsächlich die von Hartlauer angekündigten günstigeren Dienstleistungen im Zahnbereich ergeben. Dienstleistungen, die mangels Erstattungsfähigkeit ohnehin größtenteils außerhalb des Sozialversicherungssystems vom einzelnen PatientInnen privat bezahlt werden.

5.1.4. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs zur österreichischen Buchpreisbindung

Susanne Wixforth

Der Hintergrund

Der Streit um die Buchpreisbindung zwischen deutschen Verlegern und österreichischen Buchhändlern schwelt schon lange. Ursprünglich erfolgte die Festlegung durch Verträge zwischen den Vertretern der deutschen Verleger und dem österreichischen Fachverband für Buch- und Medienwirtschaft – in Form des so genannten Sammelreverses.

Seit dem Beitritt Österreichs zur EU wurde diese vertragliche Preisbindung immer wieder, von der LIBRO-Handelsgesellschaft (LIBRO) überwiegend wegen kartellrechtlicher Bedenken in Frage gestellt. So kam es 2006 dazu, dass – ähnlich wie ua in Frankreich und Italien – eine gesetzliche Regelung über die Preisbindung für deutschsprachige Bücher in Österreich eingeführt wurde.

Der Inhalt des österreichischen Gesetzes

Das österreichische Gesetz sieht vor, dass der Verleger oder Importeur verpflichtet ist, einen Letztverkaufspreis festzusetzen und diesen bekannt zu machen sowie, dass der Importeur den vom Verleger für den Verlagsstaat festgesetzten oder empfohlenen Letztverkaufspreis nicht unterschreiten darf.

Der Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft ist für die Veröffentlichung der Letztverkaufspreise zuständig, an die die Buchhändler beim Verkauf deutschsprachiger Bücher in Österreich gebunden sind.

Der Rechtsstreit

LIBRO betreibt 219 Filialen in Österreich, wobei 80% der von ihnen vertriebenen Bücher aus dem Ausland stammen. Ab 2006 begann LIBRO auf Grundlage der in Deutschland verrechneten Preise in Österreich den Verkauf von in Deutschland verlegten Büchern zu Preisen zu bewerben, die unter den für Österreich festgesetzten Mindestpreisen lagen. Der Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft bekämpfte diese Praxis vor Gericht. Der Oberste Gerichtshof hegte gemeinschaftsrechtliche Bedenken gegen die österreichische Regelung und legte dem EuGH diesbezügliche Fragen zur Vorabentscheidung vor.

Das Urteil des EuGH vom 30.04.2009 – Rechtssache C-531/07

Der Gerichtshof hielt fest, dass es sich bei der Preisbindung um eine diskriminierende Verkaufsmodalität handelt. Die Verpflichtung für Importeure, den im Verlagsstaat praktizierten Preis nicht zu unterschreiten hat auf den Absatz inländischer Bücher und den von Büchern aus anderen Mitgliedstaaten unterschiedliche Auswirkungen: Österreichischen Verleger können für ihre Bücher Mindestpreise für den Letztverkauf in Österreich selbst festlegen, ausländische Verleger und österreichische Importeure müssen hingegen die in Deutschland festgesetzten Mindestpreise für den Einzelhandel einhalten (Verleger „verpflichten“ Händler zu bestimmten Mindestpreisen).

Dadurch wird der freie Warenverkehr beschränkt. Die Preisbindung kann aus Sicht des EuGH auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass der Schutz von Büchern als Kulturgut als zwingendes Erfordernis des Allgemeininteresses angesehen werden kann. Denn dieses Ziel kann durch für den Importeur weniger beschränkende Maßnahmen erreicht werden, bspw. dadurch, dass dem Importeur oder dem ausländischen Verleger erlaubt wird, einen Verkaufspreis für den österreichischen Markt festzusetzen, der den Besonderheiten dieses Marktes Rechnung trägt. Kurz: es ist aus Sicht

des EuGH nicht einzusehen, weshalb es deutschen Verlegern – anders als österreichischen – verwehrt ist, einen Ladenpreis speziell für Österreich festzusetzen.

Aus diesem Grund ist die Buchpreisbindung in der geltenden Form gemeinschaftswidrig.

Die Preisbindung – wie geht es weiter?

Ein Purzeln der Verbraucherpreise für Bücher hatte diese Entscheidung nicht zur Folge.

Maximal kam es zu einer Preisangleichung in Höhe des Mehrwertsteuerunterschiedes von 3% zwischen Deutschland und Österreich. Da alle beteiligten Kreise sich einig sind, dass eine Preisbindung zur Erhaltung des Kulturgutes „Buch“ notwendig ist, ist mit einer entsprechenden gesetzlichen Anpassung zu rechnen. Somit ist der Weg frei zu einer Regelung, die den deutschen Verlagen mehr Spielraum bei der Preisfestsetzung ermöglicht. Ob dies allerdings zugunsten der KonsumentInnen ausfallen wird, bleibt abzuwarten. Wurde doch bereits im Bereich des Zeitschriftenhandels der Preisunterschied zwischen Deutschland und Österreich auf „schwierige Transportlogistik“ und geographische Besonderheiten zurückgeführt.²²¹

221) Vgl Silvia Angelo; Zeitschriftenpreise in Österreich. Beschwerde der AK bei der EU-Kommission, S 101f in „Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2002“, Teil 1, Wettbewerbsrecht und -politik;

5.2. Aktivitäten und Entscheidungen in Österreich

5.2.1. Aktivitäten der Bundeswettbewerbsbehörde

5.2.1.1. Mineralölmarkt 2009 – Regulierungsbekenntnisse und andere Wunder

Dominik Pezenka

Im Jahr 2009 ist es auf dem Mineralölmarkt ruhiger geworden. Nach dem massiven Preisanstieg und anschließenden dramatischen Absturz des Rohölpreises noch im Jahr 2008 lag der Rohölpreis (Brent) zu Beginn des Jahres 2009 bei 40 USD/barrel. Im Verlauf des Jahres stieg der Preis für die Nordseesorte Brent mit mittleren Auf- und Abwärtsbewegungen aber doch kontinuierlich auf knapp 80 USD/barrel zu Jahresende. Wie die Treibstoffpreis-Analysen der Arbeiterkammer ergaben, zeichneten die Ölprodukte einen ähnlichen Weg nach.

Internationale Bekenntnisse für mehr Regulierung auf den Ölmärkten

Trotz der vorübergehenden Beruhigung müssen die internationalen Preisbildungsmechanismen am Mineralölmarkt nach den Erfahrungen des Rekordjahres 2008 weiterhin kritisch hinterfragt werden. Zu wichtig ist das Produkt Öl für die einzelnen nationalen Volkswirtschaften genauso wie für die gesamte Weltwirtschaft. Deshalb starteten beispielsweise die CFTC in den USA eine Initiative zur strengeren Kontrolle/Regulierung der Rohölmärkte/-börsen. CFTC-Vorsitzender Gary Gensler erklärte, er wolle die Summe der Terminkontrakte für reine Finanzinstitute begrenzen – Gensler unterscheidet dabei gezielt zwischen Finanzinstitutionen und jenen Investoren, die sich gegen kommerzielle Risiken absichern wollen (bspw. Fluggesellschaften).²²² Aber auch innerhalb der europäischen Union machen sich Staaten, wie Frankreich und Großbritannien, öffentlich Gedanken über eine strengere Ölmarkt-Regulierung, um „schädliche Spekulationen“ zu begrenzen, wie Gordon Brown und Nicolas Sarkozy in einem Beitrag für das Wall Street Journal Mitte 2009 schrieben.²²³ Ob es lediglich bei politischen Ankündigungen bleibt, oder ob auf europäischer Ebene konkrete Initiativen gesetzt werden, wird das kommende Jahr 2010 zeigen.

Eine strengere Kontrolle wäre insbesondere für den sogenannten „Rotterdammer Ölmarkt“ nötig. Insbesondere österreichische Mineralölunternehmen verwiesen in der jüngeren Vergangenheit gerne auf den „Rotterdammer Ölmarkt“, wenn sie eine Rechtfertigung für Preissteigerungen an den heimischen Zapfsäulen suchten. Nachdem die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) den heimischen Unternehmen im Jahr 2008 nachgewiesen hatte, dass sie Preissenkungen in Rotterdam nur mit deutlicher Verzögerung an die KonsumentInnen weitergeben²²⁴, wurde „Rotterdam“ von den Mineralölunternehmen als Alibi für Preissteigerungen nur noch selten herangezogen. Bemerkenswert ist insbesondere, dass sich laut BWB die Spritpreise seit Jahresbeginn 2009 selbst mit der einberechneten Verzögerung nicht mehr entsprechend der Rotterdammer Notierung entwickeln.

Nichtsdestotrotz versuchte die BWB Licht ins Dunkel der Rotterdammer Notierungen bringen. Bekannt war bisher nur, dass es sich bei den Rotterdammer Notierungen um die Preiserhebungen des Londoner Unternehmens „Platts“ handelt. Platts wiederum steht im Eigentum des privaten US-Konzerns McCraw-Hill und verkauft Preisinformationen, die durch Umfragen und Datenerhebungen

222) <http://www.sueddeutsche.de/finanzen/385/479871/text/>

223) <http://online.wsj.com/article/SB124701217125708963.html>

224) Wir berichteten darüber im AK-Wettbewerbsbericht des vergangenen Jahres.

ermittelt wurden. Die BWB übermittelte daher im Frühjahr 2009 einen umfangreichen Fragenkatalog an das Londoner Unternehmen, mit dem Aufklärung über die Preiszusammensetzung, die Anzahl der Händler und über die Art der zugrundeliegenden Verträge verlangt wurde. Erst nachdem die BWB angekündigt hatte, die britische Office of Fair Trade über den Weg der Amtshilfe einzuschalten, erhielt sie Auskunft von Platts. Im Sommer erklärte die BWB in einer Presseaussendung, dass sie zwar Antworten von Platts bekommen hätte, dass aber weiterhin einige Fragen zu klären bzw. zu analysieren seien. Es war offensichtlich nur ein schwacher Kerzenschimmer, der den Rotterdamer Markt in diffuses Licht getaucht hat.

Österreichische Entwicklungen und das "Salzburger Preiswunder"²²⁵

Nachdem die AK und Autofahrerklubs auf nicht nachvollziehbare Preissprünge bei den Zapfsäulenpreisen, insbesondere vor Reisewellen, hingewiesen haben und sich im vergangenen Jahr gezeigt hat, dass sich die österreichischen Preise nicht länger entsprechend den Platts-Notierung entwickeln, stellt sich die Frage, an welchen Indikatoren und an welchen Kriterien die österreichischen Mineralölunternehmen und Tankstellenbetreiber ihre Preise orientieren. Die BWB startete daher eine Initiative, per „Code of Conduct“ einen so genannten virtuellen Datenraum gemeinsam mit den Mineralölunternehmen einzurichten. Geschützt durch eine „chinese wall“²²⁶ sollten die einzelnen Mineralölunternehmen täglich ihre Kalkulationen in den Datenraum einpflegen, um zumindest gegenüber der BWB Transparenz herzustellen. Die Mineralölunternehmen weigerten sich für mehr Transparenz zu sorgen und diese Kooperation mit der BWB einzugehen. Ungeachtet dieser Kooperationsverweigerung verstärkt die BWB seither ihren Fokus auf den Mineralölmarkt und veröffentlicht beispielweise seit November 2009 monatlich einen „Treibstoff-Newsletter“ mit dem ein monatsaktueller Überblick über Marktentwicklungen gegeben werden soll.

Positive Nachrichten aus KonsumentInnen-Sicht gibt es trotzdem zu berichten: Neben der neuen „Spritpreis-Verordnung“ (siehe dazu „Tankstellenpreise: Wettbewerb braucht Transparenz (Tankstellen-Verordnung)“, auf Seite 115) ereignete sich im vergangenen Jahr das „Salzburger Preiswunder“. Die Eröffnung der ersten drei unbemannten Automatentankstellen auf den Parkplätzen des Lebensmittel-Diskonters Hofer²²⁷, löste vorübergehend eine rasante Abwärts-Spirale bei den Benzin- und Dieselpreisen an Tankstellen in unmittelbarer Umgebung der neuen Diskont-Tankstellen aus. Am 29. Juni 2009 drehte sich die Preisspirale nach unten, bis bei Diesel der Tiefstpreis von 52,5 Cent pro Liter und bei Superbenzin von 58,7 Cent pro Liter erreicht wurde. Am nächsten Tag stabilisierten sich die Preise bei rund 90 Cent pro Liter Diesel und 95 Cent pro Liter Superbenzin. Dieses deutlich unterdurchschnittliche Preisniveau wurde von den betroffenen Tankstellen in den darauffolgenden zwei Wochen beibehalten.

Wie sowohl die Treibstoffpreisanalysen der Arbeiterkammer (siehe Abbildung 13: und Abbildung 14:) als auch der BWB-Bericht zum Salzburger Tankstellenmarkt²²⁸ zeigen, dass sich die Eröffnung der Diskont-Tankstellen in Salzburg-Stadt und Umgebung nachhaltig positiv auf das dortige Treibstoffpreisniveau ausgewirkt hat. Durch den Preistrichter Salzburg-Stadt und Umgebung liegt nunmehr das gesamte Bundesland Salzburg recht deutlich unter dem bundesweiten Durchschnittspreis für Treibstoffe.

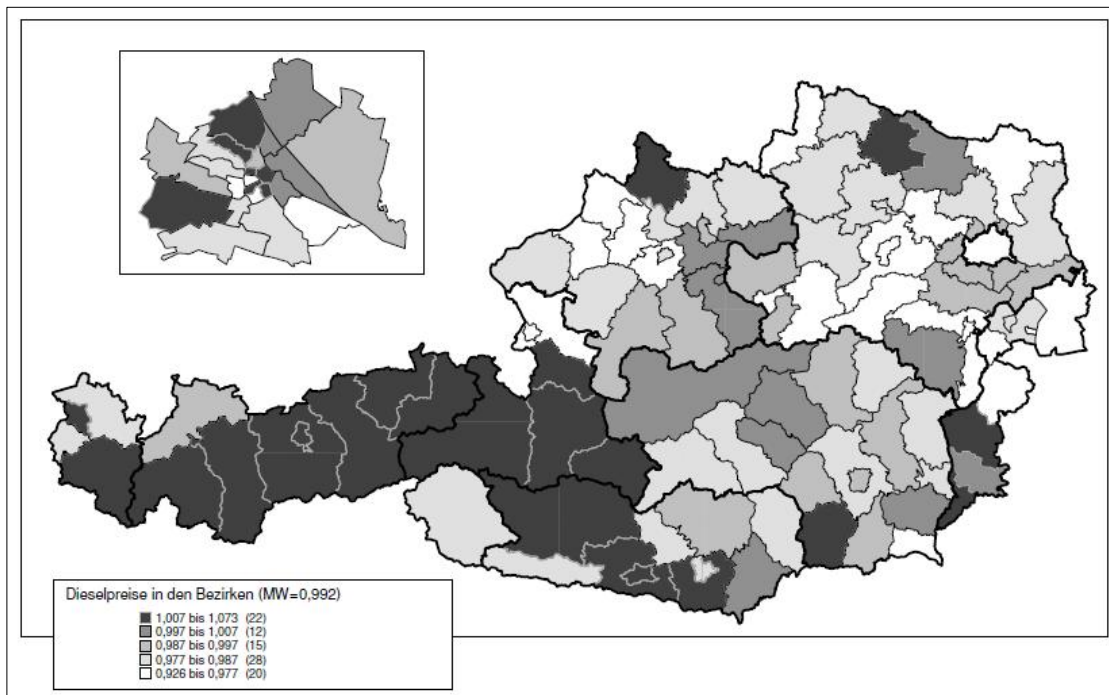
225) © Frankfurter Rundschau vom 2. Juli 2009

226) Eine „chinese wall“ verhindert einen unerwünschten Informationstransfer. In diesem Fall sollte jeglicher Informationstransfer zwischen den Unternehmen über ihre jeweiligen Kalkulationen verhindert werden.

227) Die Betreiberfirma ist die FE-Trading GmbH mit Geschäftsführer Markus Friesacher. Zwei Standorte befinden sich in Salzburg-Stadt, einer in Obertrum bei Salzburg.

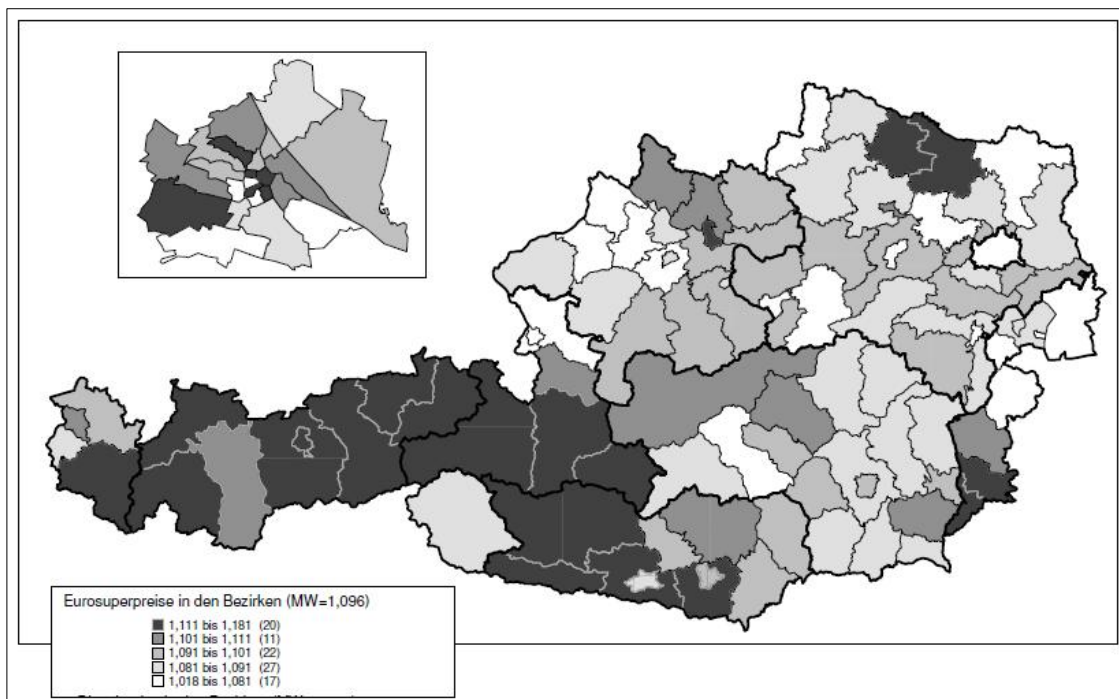
228) Die BWB entsandte bereits am 30. Juni ein Ermittlungsteam nach Salzburg, um die Vorgänge rund um die Eröffnung der FE-Trading-Tankstellen zu untersuchen. Der entsprechende Bericht ist unter www.bwb.gv.at abrufbar.

Abbildung 13: Dieselpreise in Österreich 2009 – nach Bezirken



Quelle: AK-Treibstoffpreisanalyse; Erhebung vom 10.-11.09.2009

Abbildung 14: Eurosuper-Preise in Österreich 2009 – nach Bezirken



Quelle: AK-Treibstoffpreisanalyse; Erhebung vom 10.-11.09.2009

Langfristig plant die Betreiberfirma der Diskonttankstellen, die FE-Trading GmbH mit Geschäftsführer Markus Friesacher, um 2 Cent pro Liter billiger zu sein als die unmittelbaren Konkurrententankstellen in der Umgebung. Medienberichten zufolge sollen bis Ende 2010 weitere 27 Diskont-Tankstellen auf Hofer-Parkplätzen in ganz Österreich eröffnet werden. Es wird sich zeigen, ob das Salzburger Wettbewerbsbelebungs-Modell auch andernorts seine Wirkung entfalten kann.

5.2.2. Entscheidungen von Kartellgericht und Kartellobergericht

5.2.2.1. Gesamtübersicht über die Entscheidungen des Kartellgerichts 2009²²⁹

Ulrike Ginner

Neben den Zusammenschlussmeldungen wurden vom Kartellgericht im Jahr 2009 folgende Geschäftsfälle verzeichnet:

Tabelle 21: Geschäftsfälle 2008 des Kartellgerichts

2009	2008	Geschäftsfälle
7	6	Abstellungsanträge nach § 26 KartG 2005
1	2	Anträge auf einstweilige Verfügungen
8	15	Prüfanträge in Zusammenschlussverfahren
3	3	Feststellungsanträge
4	4	Anträge auf Verhängung einer Geldbuße
2	5	Anträge auf Erlassung eines Hausdurchsuchungsbefehls nach § 12 WettbG
0	5	Antrag auf Erteilung von Auskünften gemäß § 11a Abs. 3 WettbG
7	5	Übermittlung von Maßnahmenentwürfen in Marktanalyseverfahren der Telecom-Control-Kommission gemäß § 37 Abs. 5 TKG zur allfälligen Stellungnahme

5.2.2.2. Radiusklausel und Vorgriff einer Einstweiligen Verfügung auf die Endentscheidung²³⁰

Ulrike Ginner

Sachverhalt

Die Antragstellerin beabsichtigt die Errichtung eines Einkaufszentrums in Form eines „Factory Outlet Centers (FOC)“ mit rund 140 Geschäften. Die Antragsgegnerin betreibt ein 3 – 4 km entferntes Einkaufszentrum mit über 130 Geschäften. In den Bestandsverträgen hat die Antragsgegnerin als Bestandgeberin Radiusklauseln aufgenommen. Diese verbieten es den jeweiligen Bestandnehmern weitere Geschäftsflächen in einem bestimmten Umkreis anzumieten und zu betreiben bzw sich an solchen Unternehmen zu beteiligen. Das geplante „FOC“ fällt in diese Radiusklausel. Die Antragstellerin beantragte beim Kartellgericht die Untersagung dieser Klausel und beantragte auch die Erlassung einer Einstweiligen Verfügung.

229) Die Informationen wurden uns dankenswerterweise von Herrn Senatspräsident Dr. Heigl zur Verfügung gestellt.
230) KOG vom 25.3.2009, 16 Ok 1/09

Auch die BWB schloss sich dem Vorbringen der Antragstellerin mit der Begründung an, dass die Radiusklauseln geeignet seien, den Wettbewerb auf den Märkten der Bestandnehmer wesentlich zu beeinträchtigen.

Die Entscheidung des KG²³¹

Das Erstgericht wies den Sicherungsantrag ab, da selbst bei Anwendung der „Bündeltheorie“²³² jedenfalls im Provisorialverfahren nicht davon ausgegangen werden könne, dass der Wert von 30% durch die Vertragsnetze der Antragsgegnerin erreicht würde. Darüber hinaus dürfe eine einstweilige Verfügung der endgültigen Entscheidung nicht vorgreifen. Es dürfe keine Sachlage geschaffen werden, die nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Gegen diese Entscheidung brachte die Antragstellerin Rekurs ein.

Die Entscheidung des KOG

Zum Provisorialverfahren:

Grundsätzlich darf eine einstweilige Verfügung der Endentscheidung nicht vorgreifen. Der Auffassung des Erstgerichts, dass die Erlassung einer einstweiligen Verfügung im vorliegenden Fall irreversible Auswirkungen hätte, könne jedoch nicht beigetreten werden.

Dient eine einstweilige Verfügung zur Verhütung drohender Gewalt oder zur Abwendung eines drohenden und unwiederbringlichen Schadens (§ 381 Z 2 EO), dann kann sie auch bewilligt werden, wenn sie sich mit dem im Hauptverfahren angestrebten Ziel deckt. Es darf aber keine Sachlage geschaffen werden, die im Fall eines die einstweilige Verfügung nicht rechtfertigenden Urteils nicht rückgängig gemacht werden kann. An diesen Maßstäben seien auch einstweilige Verfügungen nach § 48 KartG zu messen.

Im vorliegenden Fall würde durch die Erlassung einer einstweiligen Verfügung aber keineswegs unwiederbringlich in die Rechtssphäre der Antragsgegnerin eingegriffen. Es unterliege der wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit jedes Pächters und seiner Einschätzung der Chancen im vorliegenden Verfahren, ob er Pachtverträge auch mit einem anderen Einkaufszentrum abschließt. Ein endgültig sanktionsloser Ausstieg aus den vereinbarten Radiusklauseln würde durch die beantragte einstweilige Verfügung nicht ermöglicht.

Zur Radiusklausel als „Vereinbarung“ iSd Art 81 EG (§ 1 KartG):

Ob „Vereinbarungen“ eine Wettbewerbsbeschränkung iSd Art 81 EG bewirken hänge maßgeblich von der marktabschottenden Wirkung der Vereinbarung ab. Sie muss in Verbindung mit anderen Verträgen dieses Typs die Möglichkeit Dritter zum Markteintritt oder zur Ausweitung von Marktanteilen spürbar beeinträchtigen.

Die erforderliche Spürbarkeit kann auch von Bündeln gleicher Vereinbarungen ausgehen.

Der sachlich relevante Markt umfasst sowohl Einkaufszentren als auch andere größere Einkaufsagglomerationen wie zB Einkaufsstrassen der Städte. Der Marktanteil der Antragsgegnerin an Einkaufszentren in Oberösterreich und Salzburg beträgt rund 7,66%.

Dass auch Radiusklauseln anderer Betreiber für die 30%-Schwelle berücksichtigt werden müssen, wurde von den Antragsgegnern weder im erstgerichtlichen Verfahren vorgebracht noch bescheinigt. Es ist daher davon auszugehen, dass Vereinbarungen von Radiusklauseln im vorliegenden Fall

231) KG vom 23.10.2008, 25 Kt 35, 36/08

232) Auch Absprachen, die – isoliert betrachtet – unbedeutend sind, können unter bestimmten Voraussetzungen als kartellverbotswidrig angesehen werden, wenn sie in ein Netz gleichartiger Vereinbarungen der gleichen oder dritter Unternehmen eingebettet sind. Von kumulativen Marktabschottungseffekten ist nach der de-minimis-Bekanntmachung dann auszugehen, wenn mehr als 30% des relevanten Marktes von nebeneinander bestehenden (Netzen) Vereinbarungen abgedeckt werden.

nicht „in erheblichem Maße zu der Abschottungswirkung beitragen, die das Bündel dieser Verträge aufgrund ihres wirtschaftlichen und rechtlichen Gesamtzusammenhangs entfaltet“²³³.

5.2.2.3. Preisdiskriminierung deutscher Zeitschriften in Österreich²³⁴

Ulrike Ginner

Sachverhalt

Aufgrund eines Feststellungs- und Abstellungsantrages des Bundeskartellanwaltes²³⁵ – dem sich auch die Bundeswettbewerbsbehörde angeschlossen hatte – gegen die Bauer-Verlagsgruppe (bekannteste Titel sind Bravo, Neue Post, Das Neue Blatt, Tina), deren österreichische Tochter Bazar sowie den Pressegroßvertrieb Salzburg (PGV), hat der OGH als Kartellobergericht²³⁶ eine Zwischenentscheidung hinsichtlich der Anwendbarkeit von Art 81 Abs 1 EG getroffen.

Nach Ansicht der Amtsparteien wird der zwischenstaatliche Wettbewerb durch die Vereinbarung einer Preisbindung des Groß- und Einzelhandels zu Preisen, die gegenüber Deutschland überdurchschnittlich hoch sind und es dadurch zu einer Preisdiskriminierung kommt, beeinträchtigt. Abgesichert wird diese Preisdiskriminierung mittels einer Marktaufteilung.

Die Bauer-Verlagsgruppe ist Muttergesellschaft eines hauptsächlich im Verlagsgeschäft mit Publikumszeitschriften, insbesondere Programmzeitschriften, Frauenmagazinen und Jugendmagazinen, tätigen Konzerns. PGV ist Teil eines Schweizer Konzerns und ist hauptsächlich im Grossistengeschäft mit Zeitschriften tätig. PGV ist mit der Alleinauslieferung von Zeitschriften und Magazinen zum Zwecke der Belieferung des Einzel- und Kolportagehandels sowie des Bahnhofsbuchhandels von der österreichischen Tochter der Verlagsgruppe betraut.

Der Verlag gibt dem Grossisten sowohl den Verkaufspreis im Einzelhandel (durch Aufdruck des Preises auf allen Exemplaren) als auch die zu verkaufende Auflage vor. Der Grossist veräußert die Zeitschriften im eigenen Namen, aber auf fremde Rechnung. Groß- und Einzelhändler haben die Möglichkeit, nicht verkaufte Presseerzeugnisse zur vollen Gutschrift zurückzugeben (Remissionsrecht). Das Delkreder-Risiko für Forderungsausfälle aus der Belieferung der Wiederverkäufer trägt der Grossist.

Die Entscheidung des Kartellgerichts²³⁷

Das KG entschied, dass die Verträge als Vereinbarungen iSd Art 81 Abs 1 EG einzustufen sind. Es liegt kein echter Handelsvertretervertrag vor, der eine Anwendung von Art 81 Abs 1 EG ausschließen würde.

233) EuGH vom 28.2.1991, C-234/89 – Delimitis (Rn 27)

234) Vgl Silvia Angelo; Zeitschriftenpreise in Österreich. Beschwerde der AK bei der EU-Kommission, S 101f in „Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2002“, Teil 1, Wettbewerbsrecht und -politik;

235) Siehe auch „Märkte – Wettbewerb – Regulierung; Wettbewerbsbericht der AK 2008“; Tätigkeitsbericht des Bundeskartellanwaltes S 196f

236) KOG vom 15.07.2009, 16 Ok 6/09

237) KG vom 27.01.2009, 26 Kt 17, 18, 27, 28/07

Die Entscheidung des Kartellobergerichts

Das KOG setzte sich eingehend mit der Frage des „Handelsvertreterprivilegs“ auseinander und stellte ebenfalls fest, dass dies im konkreten Fall nicht vorliegt.

Bei der Beurteilung, ob Art 81 Abs 1 EG auf Handelsvertreterverträge anzuwenden ist, kommt es darauf an, ob der Handelsvertreter über das Risiko, bei schlechter Vermittelbarkeit des betreffenden Angebots geringere Provisionseinnahmen zu erzielen, hinaus finanzielle oder geschäftliche Risiken im Zusammenhang mit seiner Vermittlertätigkeit tragen muss. Nach der europäischen Rechtsprechung ist die tatsächliche Verteilung der finanziellen und kommerziellen Risiken entscheidend. Trägt der Absatzmittler nur einen geringen Teil der Gefahren, dann ist Art 81 Abs 1 EG nicht anwendbar. Die Leitlinien der EU-Kommission über vertikale Beschränkungen zählen die Risiken auf, die für die Beurteilung, ob eine echter Handelsvertreter vorliegt von Bedeutung sind.

Übertragen auf den vorliegenden Fall kommt das KOG zu folgendem Ergebnis:

Zum Remissionsrecht: Durch das vertraglich vereinbarte Remissionsrecht, muss der Grossist zwar für nicht verkaufte Exemplare nichts bezahlen, er erhält aber auch nichts dafür. Da die damit verbundenen Kosten auch nicht ersetzt werden, trägt der Grossist das Risiko, welches aufgrund der vorgebrachten hohen Kosten nicht nur als geringfügig einzustufen ist. Durch den Vertrag wird auch das Delkredere-Risiko überbunden. Es besteht somit keine wirtschaftliche Einheit in Bezug auf den Grossisten, sodass das Wettbewerbsverbot gem Art 81 Abs 1 EG anwendbar ist.

In einem weiteren Rechtsgang wird daher zu beurteilen sein, ob die Freistellungsvoraussetzungen von Art 81 Abs 3 EG durch die ggstl Vereinbarung gegeben sind oder nicht.

5.2.2.4. Industriechemikalien-Kartell

Ulrike Ginner

Sachverhalt

Die Bundeswettbewerbsbehörde wurde Ende 2006 durch eine Kronzeugenmitteilung darüber informiert, dass es seit geraumer Zeit im Bereich des Vertriebs von Industriechemikalien im Lagergeschäft Absprachen über die Aufteilung von Kunden (sog „Stammkundenregelung“) gab. Ende 2007 beantragte die Bundeswettbewerbsbehörde, das Kartellgericht möge gegen zwei an der Kartellabsprache beteiligte Unternehmen (verbundene Unternehmen) eine Geldbuße in noch zu konkretisierendem Ausmaß verhängen. Darüber hinaus wurde in Bezug auf den Kronzeugen – anders als noch im Verfahren gegen das „Aufzugskartell“ – die Feststellung der Zuwiderhandlung gegen europäisches und innerstaatliches Kartellverbot gem § 28 Abs 1 KartG beantragt. Als maßgeblicher Zeitpunkt für die Absprache wurde der Zeitraum 1. Juli 2002 bis 30. Juni 2006 angegeben und der örtlich relevante Markt mit der Region Süd (Kärnten, Steiermark, südliches Burgenland und Tirol) abgegrenzt, da die Absprachen in den Regionen Ost und West Ende 2003 eingestellt wurden.

Die Entscheidung des Kartellgerichts

Nach dem Ermittlungsverfahren konkretisierte die Bundeswettbewerbsbehörde die zu verhängende Geldbuße mit 1,9 Mio Euro. Das Kartellgericht²³⁸ beurteilte die Höhe als gerechtfertigt und angemessen und verhängte daher die Geldbuße in eben diesem Ausmaß.

Als mildernde Umstände wurden insbesondere der räumliche Umfang des Kartells als auch die kumulierten Marktanteile angesehen, die aber jedenfalls schon von der Bundeswettbewerbsbehörde bei der zugrundeliegenden Berechnung ausreichend berücksichtigt wurden. Gem § 143 letzter Satz KartG 1988 bzw § 30 letzter Satz KartG 2005 ist bei der Bemessung der Geldbußenhöhe auf die Mitwirkung bei der Aufklärung der Rechtsverletzung Bedacht zu nehmen. Nach der Beurteilung des Kartellgerichts lag eine Kooperation – allerdings nicht in relevantem Ausmaß – vor. Vereinzelte Geständnisse zu konkreten Geschäftsfällen wurden im Verhältnis zum Gesamtumfang der Absprache nicht als erheblich und damit nicht als strafmindernd angesehen.

Den Feststellungsantrag für bereits beendete Zuwiderhandlungen gegen den Kronzeugen wies das Kartellgericht jedoch zurück. Bei Vorliegen eines rein innerstaatlichen Sachverhalts und bei ausschließlicher Anwendung des innerstaatlichen Kartellrechts könnte das Feststellungsinteresse bei einer Amtspartei zwar angenommen werden, wenn die Verhängung einer Geldbuße noch in Betracht kommt, da sich die Bundeswettbewerbsbehörde jedoch primär auf eine Verletzung des Art 81 EG berufen hat, wandte das Kartellgericht die Bestimmungen der Kartellverordnung VO 1/2003²³⁹ an. Feststellungsbefugnisse im Rahmen der Verordnung werden gem Art 7 und 10 ausschließlich der EU-Kommission zugewiesen, dies betrifft auch Feststellungen für bereits beendete Zuwiderhandlungen, soweit die Kommission ein berechtigtes Interesse hat. In Art 5 sind in Bezug auf die Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten keine Feststellungsentscheidungen angeführt. Das Kartellgericht als nationale Wettbewerbsbehörde kann daher keine gemeinschaftsrechtliche Feststellungsentscheidung hinsichtlich einer Verletzung des Art 81 EG erlassen.

Gegen diese Entscheidung brachten sowohl die Bundeswettbewerbsbehörde – hinsichtlich der Zurückweisung des Feststellungsantrages – als auch die Antragsgegnerinnen – hinsichtlich der Verhängung einer Geldbuße – Rekurse ein.

Die Entscheidung des Kartellobergerichts²⁴⁰

Das Kartellobergericht gab keinem der Rekurse Folge und bestätigte die zu verhängende Geldbuße mit 1,9 Mio Euro.

In Bezug auf die das Kronzeugenprogramm unterstützende Regelung des § 36 Abs 2 KartG führt das Kartellobergericht aus, dass das Kartellgericht keine höhere als die beantragte Geldbuße verhängen darf. Dies ändere aber nichts an den für das Kartellgericht maßgeblichen Bemessungskriterien des § 30 KartG. Bei Festsetzung der Geldbuße ist daher nicht vom Antrag auszugehen und davon – entsprechend den Milderungsgründen – allenfalls ein Abschlag vorzunehmen. Vielmehr bleibt der Umsatz Ausgangspunkt der Beurteilung. Sollte das Kartellgericht bei seiner Bemessung zu einer höheren als der ziffernmäßig beantragten Geldbuße kommen, darf es diesen Betrag nicht ausschöpfen.

Bezüglich des Rekurses der Bundeswettbewerbsbehörde setzte das Kartellobergericht seine strenge Linie zu den Voraussetzungen für Feststellungsanträge für bereits beendete Zuwiderhandlungen

238) KG 29 Kt 132, 133/07-54 vom 24.10.2008; Polster, KG: Geldbußenentscheidung im zweiten Kronzeugenfall („Industriechemikalien“), OZK 2009, 62; Brugger, Geldbußenentscheidung im Industriechemikalienkartell, *ecolex* 2009, 507

239) Verordnung (EG) Nr 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrages niedergelegten Wettbewerbsregeln (ABl Nr L 001 vom 04.01.2003, S 1-25)

240) OGH als KOG vom 25.3.2009, 16 Ok 4/09

fort. In seiner rechtlichen Begründung befasste sich das Höchstgericht allerdings nicht mit der Frage der Entscheidungsbefugnisse nationaler Wettbewerbsbehörden nach der VO 1/2003. Ausgehend von der Entscheidung 16 Ok 4/07 wurde zwar das rechtliche Interesse einer Amtspartei an der Feststellung bejaht, wenn mangels Verjährung einer Zuwiderhandlung eine Geldbuße verhängt werden könnte. Dieser Grundsatz gilt aber dann nicht, wenn die Bundeswettbewerbsbehörde in Anwendung der Kronzeugenregelung von der Beantragung einer Geldbuße Abstand genommen hat.

Im Ermittlungsverfahren wurde von den Antragsgegnern auch behauptet, dass der Kronzeuge diese zur Teilnahme an der Absprache gezwungen hätte und somit die Voraussetzung zur Anwendung des Kronzeugenprogramms nicht vorgelegen wäre. Die Bestätigung dieses Verdachts hätte zum Verlust des Kronzeugenstatus geführt, sodass die Bundeswettbewerbsbehörde veranlasst gewesen wäre einen weiteren Geldbußenantrag nachzureichen.

Auf den diesbezüglichen Einwand der Bundeswettbewerbsbehörde im Rekurs hielt das Kartellobergericht fest, dass die Zulässigkeit eines Feststellungsantrages nicht vom Inhalt oder den Beweisergebnissen eines Verfahrens abhängen darf. Solange daher einem Unternehmen Kronzeugenstatus zugestanden wird, kann diesbezüglich kein Feststellungsantrag eingebracht werden.

5.2.2.5. Aktenbeischaffung und § 39 Abs 2 KartG²⁴¹

Ulrike Ginner

Sachverhalt

Erstmals hat das Oberlandesgericht Wien²⁴² als Rekursgericht in Arbeits- und Sozialrechtssachen entschieden, inwiefern Kartellgerichtsakten durch Zivilgerichte im Rahmen der Amtshilfe beige-schafft werden können.²⁴³

Im Zuge einer arbeitsgerichtlichen Auseinandersetzung (auch) im Zusammenhang mit dem Aufzugskartell²⁴⁴, ersuchte das Arbeits- und Sozialgericht Wien als Erstgericht das Oberlandesgericht Wien um Übersendung des Aktes des Kartellgerichts. Am 19.01.2009 wurden dem Erstgericht Kopien der Tagsatzungsprotokolle sowie des Beschlusses des Kartellgerichts vom 14.12.2007²⁴⁵ übersandt, wobei in der Übersendung auf den besonderen Schutz von Geschäftsgeheimnissen im Kartellverfahren hingewiesen wurde.

Das beklagte Unternehmen sprach sich gegen die Aktenbeischaffung aus und erklärte auch, dass es keine Zustimmung zur Herausgabe des kartellgerichtlichen Aktes erteilt habe.

Entscheidung des Arbeits- und Sozialgerichts Wien

Das Erstgericht (das Arbeits- und Sozialgericht) bewilligte dem Kläger die Akteneinsicht, ausgenommen jener Passagen, die nach Meinung dieses Gerichts Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse

241) In die Akten des Kartellgerichts können am Verfahren nicht als Partei beteiligte Personen nur mit Zustimmung der Parteien Einsicht nehmen.

242) OLG Wien vom 10.6.2009, 8Ra38/09f

243) Der ordentliche Revisionsrekurs gem § 528 Abs 1 ZPO wurde zugelassen, da eine höchstgerichtliche Rechtsprechung zur funktionalen Zuständigkeit des Kartellgerichts zur Wahrnehmung des § 39 Abs 2 KartG nicht vorliegt.

244) OGH als KOG vom 8.10.2008, 16Ok5/08

245) KG vom 14.12.2007, 25Kt12/07

enthielten. Den Umfang der von der Akteneinsicht ausgenommenen wurde dabei vom ASG festgelegt.

Entscheidung des OLG Wien als Rekursgericht in Arbeits- und Sozialrechtssachen

In seiner Entscheidung setzte sich das Rekursgericht mit der Literatur und Rechtsprechung zu § 39 Abs 2 KartG auseinander.

So liegt die Verantwortung für die Zulässigkeit einer Aktenübermittlung bzw allenfalls die notwendige Einschränkung der Aktenübermittlung nicht beim ersuchenden, sondern bei ersuchten Organ (in diesem Fall dem Kartellgericht).²⁴⁶

Strittig war allerdings, ob die Beschränkung der Aktenübermittlung im Wege der Amtshilfe in verfassungskonformer Interpretation nur für Kartellgerichtsakten gilt, die auch Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen enthalten.²⁴⁷

Das Rekursgericht stellte sodann fest, dass im konkreten Fall diese Prüfung dem um Aktenübermittlung ersuchten Kartellgericht und nicht dem um Aktenübermittlung ersuchenden Gericht obliegt. Das ASG muss daher die bereits übermittelten Aktenkopien an das Kartellgericht zurückstellen mit dem Hinweis, dass der Zweck der beantragten Aktenübersendung (auch) die beantragte Akteneinsicht des Klägers ist. In Folge wird daher das Kartellgericht zu entscheiden haben, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Übermittlung des Kartellaktes zulässig ist.

Bemerkungen

Die grundsätzlichen Fragen, die § 39 Abs 2 KartG, die sich gerade auch im Rahmen der notwendigen Informationsbeschaffung für von Kartellverstößen Geschädigter aufwerfen („private enforcement“), wurden auch in diesem Verfahren noch nicht einschlägig beantwortet.

Dass der im KartG normierte Geheimnisschutz zu weitgehend gestaltet ist, wurde von den Konsumentenschutzorganisationen – so auch von der AK – immer wieder kritisiert. Es wäre daher gerechtfertigt, zumindest jene Teile des Kartellaktes im Wege der Amtshilfe an eine Behörde oder ein Zivilgericht übermitteln zu können, die keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Grundsätzlich könnten auch aus diesen Aktenbestandteilen wesentliche Informationen gewonnen werden, die bei einer schadenersatzrechtlichen Auseinandersetzung notwendig sind, ohne in die gerechtfertigten Bestimmungen des Geheimnisschutzes einzugreifen.

246) Solé, Verfahren vor dem Kartellgericht Rz 219

247) Solé, Verfahren vor dem Kartellgericht Rz 217ff; Bauer/Kitzberger, Die Verwertung von Kronzeugenanträgen in Schadenersatzprozessen, ecolex 2008, 549

5.2.2.6. Ratenzahlung von Geldbußen²⁴⁸

Ulrike Ginner

Sachverhalt

Aufgrund der rechtskräftigen Geldbußenentscheidung im „Aufzugskartell“²⁴⁹ wurde den betroffenen Unternehmen die Zahlung der Geldbuße aufgetragen. Eines der Unternehmen stellte ein Ratenansuchen und beantragte, die Geldbuße in sechs Teilbeträgen (jeweils halbjährlich) bezahlen zu können. Das antragstellende Unternehmen brachte vor, dass die unverzügliche Zahlung der Geldbuße es unbillig hart treffen würde, da es nicht über ausreichende eigene Finanzmittel verfüge und zählte mehrere wirtschaftliche Gründe auf (die Geldbuße mache beinahe 30% des Gesamtumsatzes des Unternehmens aus; es könne nicht der gesamte Cashflow der Gesellschaft zur Bezahlung der Geldbuße herangezogen werden; bei Großprojekten und bei gesetzlich vorgegebenen Modernisierungsmaßnahmen bestehe die Praxis, dass diese vorfinanziert werden müssen; durch die Wirtschaftskrise wird mit einer sinkenden Auftragslage gerechnet, ebenso mit Zahlungsausfällen von Kunden).

Vorbringen der Amtsparteien

Sowohl die BWB als auch der Bundeskartellanwalt sprachen sich gegen die Gewährung der Ratenzahlung aus, da sowohl das antragstellende Unternehmen selbst als auch die Konzernmutter, deren Finanzkraft mit zu berücksichtigen sei, wirtschaftlich potent sind. Die Geldbuße betrage ca 4% des Betriebsergebnisses 2007. Aus dem Jahresabschluss 2007 ergäbe sich trotz Berücksichtigung der Geldbuße ein Bilanzgewinn von annähernd zwei Mio Euro. Die Schweizer Konzernmutter verlautbarte auch pressemäßig, dass die wirtschaftliche Lage als hervorragend anzusehen sei. Die Kapitalrücklage und der Gewinn reichen aus, um die Geldbuße unverzüglich zu begleichen. Sowohl gegenüber den anderen an der Kartellabsprache beteiligten Unternehmen als auch gegenüber dem Bund sowie den SteuerzahlerInnen wäre die Gewährung einer Ratenzahlung unbillig, da dadurch dem antragstellenden, äußerst solventen, Unternehmen ein zinsenloser Kredit gewährt würde.

Die Entscheidung des Kartellgerichts

In seinen Feststellungen setzte sich das Kartellgericht mit der wirtschaftlichen Lage 2007 und 2008. sowohl des antragstellenden Unternehmens als auch der Schweizer Konzernmutter, auseinander und stellte fest, dass aus den vorliegenden Ergebnissen weder eine sinkende Auftragsentwicklung noch vermehrte Zahlungsausfälle von Kunden festgestellt werden können. Eine allfällige Notwendigkeit zur Vorfinanzierung von Projekten trete neben all dem in den Hintergrund.

Zur Zulässigkeit des Ratengesuches erachtete das Kartellgericht, dass § 409a StPO²⁵⁰ Anwendung findet.

Das Kartellgericht wies das Ratengesuch als unbegründet ab, da im vorliegenden Fall keinesfalls von der gesetzlich geforderten Unbilligkeit ausgegangen werden kann. Schon bei Verhängung der Geldbuße wurde von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Unternehmens ausgegangen und nach den Berechnungsvorschriften des § 2a KartG 1988 sind auch die Ergebnisse der Konzernmutter einzubeziehen. Die Finanzkraft hat sich seit Verhängung der Geldbuße auch nicht signifikant negativ entwickelt.

248) OLG Wien vom 19.01.2009, 25 Kt 12/07

249) OGH als KOG vom 8.10.2008, 15 Ok 5/08

250) § 409a. (1) Wenn die unverzügliche Zahlung einer Geldstrafe oder eines Geldbetrages nach § 20 StGB den Zahlungspflichtigen unbillig hart träfe, hat der Vorsitzende auf Antrag durch Beschluss einen angemessenen Aufschub zu gewähren. Die Entrichtung einer Geldstrafe oder eines Geldbetrages nach § 20 StGB in Teilbeträgen darf nur mit der Maßgabe gestattet werden, dass alle noch ausstehenden Teilbeträge sofort fällig werden, wenn der Zahlungspflichtige mit mindestens zwei Ratenzahlungen in Verzug ist.

5.2.2.7. Hausdurchsuchungsbefehl aufgrund eines Ersuchens nach Art 22 VO (EG) 1/2003

Ulrike Ginner

Sachverhalt

Die BWB beantragte beim Kartellgericht die Anordnung einer Hausdurchsuchung in den Geschäftsräumlichkeiten eines österreichischen Unternehmens. Das deutsche Bundeskartellamt hatte zuvor die BWB um Amtshilfe ersucht, da sich aufgrund von Hausdurchsuchungen auch einer deutschen Tochter des besagten österreichischen Unternehmens weitere Verdachtsmomente in Bezug auf Absprachen über Quoten, Gebiete und Preise ergeben haben, an denen auch der Vorstandsvorsitzende des österreichischen Unternehmens beteiligt gewesen sei.

Entscheidung des Kartellgerichts²⁵¹

Das Kartellgericht wies den Antrag mit folgender Begründung ab:

Art 22 Abs 1 VO (EG) 1/2003 erlaubt der Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats nach Maßgabe des innerstaatlichen Rechts im Namen und für Rechnung einer Wettbewerbsbehörde eines anderen Mitgliedstaats alle Nachprüfungen und sonstigen Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung durchzuführen, um festzustellen, ob eine Zuwiderhandlung gegen Art 81 oder 82 EG vorliegt.

Gem § 24 Abs 2 KartG ist das Kartellgesetz nur anzuwenden, soweit sich ein Sachverhalt auf den inländischen Markt auswirkt, unabhängig davon, ob er im Inland oder Ausland verwirklicht worden ist. Eine Auswirkung auf Österreich ergibt sich aus den Feststellungen aber gerade nicht.

Gemäß Art 3 Abs 1 VO (EG) 1/2003 dürfen nationale Wettbewerbsbehörden das EU-Wettbewerbsrecht nur dann anwenden, wenn auf den Sachverhalt grundsätzlich auch das nationale Wettbewerbsrecht anzuwenden ist.

Die BWB brachte gegen diese Entscheidung einen Rekurs ein.

Entscheidung des Kartellobergerichts²⁵²

Dem Rekurs wurde stattgegeben und die Hausdurchsuchung angeordnet.

Das Kartellobergericht begründete diese Entscheidung im Wesentlichen damit, dass Art 3 Abs 1 der VO (EG) die Kartellbehörden und Gerichte der Mitgliedstaaten verpflichtet, neben ihrem nationalen Recht stets auch Art 81 und/oder 82 EG anzuwenden, soweit der Sachverhalt zur Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten geeignet ist. Die alleinige Anwendung einzelstaatlichen Rechts in Fällen mit Zwischenstaatlichkeitsbezug ist somit ausgeschlossen, während die alleinige Anwendung des Gemeinschaftsrechts stets möglich bleibt.

Artikel 22 Abs 1 VO (EG) 1/2003 (Amtshilfe) ist unmittelbar und direkt anwendbar.

Die Zwischenstaatlichkeit und somit auch die Anwendbarkeit von Art 81 EG wurden im ggstl Verfahren bejaht.

Zur Berechtigung eines Ersuchens um Ermittlungshandlungen führt das Kartellobergericht weiters aus, dass insbesondere Angaben zu den betroffenen Unternehmen sowie Hinweise auf einen Anfangsverdacht, den Gegenstand und den Zweck der Untersuchung zu machen sind. Im konkreten Fall wurde dies plausibel und nachvollziehbar dargestellt.

251) KG vom 26.05.2009, 24 Kt 15/09-2

252) KOG vom 15.07.2009, 16 Ok 7/09

6. BERICHTE AUS DEN REGULIERUNGS- UND WETTBEWERBSBEHÖRDEN

6.1. Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde

Peter Matousek

Einleitung

Der OGH hat im Frühjahr 2009 einen auf Antrag der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) erlassenen Beschluss des Kartellgerichtes bestätigt, im Bereich Chemiegroßhandel Geldbußen in der Höhe von ca 1,9 Mio € zu verhängen. Damit hat auch das mit Beginn 2006 eingeführte Kronzeugenprogramm wie schon 2008 eine weitere Bewährungsprobe bestanden; nach wie vor ungelöst bleibt allerdings die Frage des Verhältnisses des Programmes zum Strafrecht – der schon im Vorjahr an dieser Stelle konstatierte massive Bedarf nach legislativen Maßnahmen bleibt unverändert aufrecht.

Neben der Prüfung von 213 Zusammenschlüssen, der Durchführung zweier allgemeiner Untersuchungen und der Behandlung zahlreicher Kartell- und Marktmachtmissbrauchsfälle wurden – in der Erkenntnis, dass in einer globalisierten Welt Wettbewerbsprobleme nicht bei Staatsgrenzen haltmachen – in Fortsetzung einschlägiger Aktivitäten des Vorjahres weitere wichtige Schritte zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit mit europäischen Schwesterbehörden gesetzt.

Statistik

Budget

Der Bundeswettbewerbsbehörde standen 2009 Mittel in der Höhe von 2,411 Mio € zur Verfügung. Davon entfallen etwa Zwei Drittel auf Personalkosten.

Den eben genannten Ausgaben stehen – allerdings nicht unmittelbar der Bundeswettbewerbsbehörde zu Gute kommende – Einnahmen aus den acht Neunteln der gem § 10a Abs 1 WettbG zu entrichtenden Anmeldegebühr für Zusammenschlüsse in der Höhe von ca 280.000 € gegenüber²⁵³. Gleichfalls ohne der Bundeswettbewerbsbehörde zu Gute zu kommen, gingen auf einen Antrag der Behörde zurück einerseits die vom Kartellgericht verhängte und nunmehr auch vom Kartellobergericht bestätigte Geldbuße von 1,9 Mio € im Fall Chemikaliengroßhandel sowie andererseits eine rechtskräftig gegen die Telekom Austria TA AG wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung verhängte Geldbuße von € 1.500.000,--.

Kartelle

Chemikaliengroßhandel

Das Kartellgericht hat am 05.11.2008 in einem Beschluss auf Antrag und nach umfangreichen Ermittlungen der Bundeswettbewerbsbehörde 1,9 Mio € Geldbuße gegen zwei Unternehmen des Donau Chemie-Konzerns (Donau Chemie-AG und Donauchem GmbH, beide Wien) verhängt.

Das Verfahren wurde im Dezember 2006 durch einen Kronzeugen, der ebenfalls am Kartell beteiligt war, aber wegen seiner vollständigen Kooperation mit den Kartellbehörden Straffreiheit erhielt, in Gang gesetzt. Durch die anschließenden umfangreichen Ermittlungen der Bundeswettbewerbsbe-

253) Ein Neuntel der eingenommenen Anmeldegebühren ist dem Bundesminister für Justiz zu überweisen (§ 10 a Abs 1 WettbG).

hörde wurden Ende 2007 dem Kartellgericht zahlreiche Beweise (Urkunden, Zeugenaussagen uÄ) über Absprachen im Bereich des Großhandels mit Industriechemikalien („Commodities“), wie zB Säuren, Laugen und Lösungsmittel, vorgelegt.

Mit Beschluss vom 25.03.2009 bestätigte das Kartellobergericht die Geldbußenentscheidung des Kartellgerichts.

Druckchemikalien (Vertrieb/Großhandel)

Im Frühjahr 2009 hat die BWB gegen vier Unternehmensgruppen, die in Österreich jahrelang ein Kartell mit Druckchemikalien (Großhandel) gebildet hatten, Geldbußenanträge beim Kartellgericht gestellt. Die mutmaßlichen kartellrechtswidrigen Absprachen betrafen vor allem Kunden und Preise. Die Absprachen dauerten von Mitte der 1990er-Jahre bis zumindest Ende 2007. Die den Anträgen vorausgehenden umfangreichen Ermittlungen kamen aufgrund von zwei Kronzeugen in Gang, die sich an die BWB gewendet und die Kartellabsprachen zugegeben hatten.

Die Absprachen betreffen den Vertrieb (Großhandel) mit Spezialchemikalien für Druckereien („Druckchemikalien“). Das sind chemische Produkte, die regelmäßig von Druckereien benötigt werden und spezielle technische Anforderungen für den Betrieb, die Reinigung und die Pflege von Druckwalzen, Drucktüchern und Druckmaschinen erfüllen müssen. Das Verfahren läuft.

Installateure

2007 hatte Wiener Wohnen einen 3-jährigen Rahmenvertrag für Gas-, Wasser- und Heizungsinstallationsarbeiten (mit Verlängerungsoption um weitere 3 Jahre) in Form eines Preisauf-/abschlagverfahrens anhand eines Leistungsverzeichnisses mit vom Auftraggeber kalkulierten Einheitspreisen ausgeschrieben. Das geschätzte Auftragsvolumen (für 3 Jahre) betrug knapp 200 Mio €. Der Gesamtauftrag war geographisch aufgeteilt auf einzelne Lose nach Kundendienstzentren und Gebietseinheiten entsprechend der Organisation von Wiener Wohnen.

Der BWB wurden Beweismittel zur Kenntnis gebracht, wonach

- in mehreren Zusammenkünften beginnend mit einer Informationsveranstaltung mit ca 50-60 teilnehmenden Unternehmen sich zahlreiche Unternehmen – in erster Linie die bisherigen Auftragnehmer von Wiener Wohnen – verabredet hätten, das gesamte Auftragsvolumen unter noch zu bildenden „Gebiets-ARGEN“ aufzuteilen und die Preisabschlüsse untereinander abzustimmen, und
- nachdrücklich versucht worden wäre, Unternehmen, die sich nicht an den Absprachen beteiligen und eigene, nicht abgesprochene Angebote gelegt hätten, zur Teilnahme an der Absprache zu bringen.

Tatsächlich hatte sich im Vergabeverfahren je eine Arbeitsgemeinschaft pro Kundendienstzentrum gebildet. Vielfach handelte es dabei um das einzige gültige Angebot in der jeweiligen Gebietseinheit. Die BWB beantragte wegen des Verdachts von Gebietsaufteilungsvereinbarungen sowie Preisabsprachen beim KG die Verhängung einer angemessenen Geldbuße über die beteiligten Unternehmen. Das Verfahren ist derzeit anhängig.

Marktmachtmissbräuche

APA

Aufgrund einer Beschwerde der Presstextnachrichtenagentur GmbH (pte) prüfte die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) die Geschäftsgebarung der Austria Presse Agentur regGenmbH (APA) eingehend. Die Beschwerde behauptete, dass APA durch Querfinanzierungen ihre marktbeherrschende Stellung missbrauche und außerdem ein Kontrahierungszwang für die APA bestehe, nämlich bestimmte Texte von pte zu verbreiten oder eigene Texte an pte zu verkaufen. Weiters wurde vorgebracht, dass internationale Kooperationen der APA zur territorialen Aufteilung von Märkten führten.

Die BWB ging den Vorwürfen im Detail nach und stellte fest, dass es keine Anhaltspunkte für ein kartellrechtswidriges Verhalten der APA gibt. Dies wurde dem Beschwerdeführer pte in einem ausführlichen Schreiben am 10.06.2009 mitgeteilt.

Im Wesentlichen ergaben die Ermittlungen der BWB, dass die APA kein öffentliches Unternehmen ist und auch kein rechtlich geschütztes Monopol besitzt. Daher sind Querfinanzierungen innerhalb des Unternehmens nicht missbräuchlich im Sinne des Kartellgesetzes. Ebenso wenig ist die Preisstrategie der APA zu beanstanden. Auch ist nach Auffassung der BWB kein Kontrahierungszwang für die APA gegeben.

Telekom Austria TA AG

Aufgrund eines entsprechenden Antrags der BWB verhängte das KG am 19.03.2009 über Telekom Austria TA AG wegen des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung eine Geldbuße von 1.500.000,-- €. Die Telekom Austria TA AG, der Bundeskartellanwalt und die BWB verzichteten auf Rechtsmittel, die Entscheidung ist daher rechtskräftig.

Zusammenschluss

Styria/Moser

Bei der BWB wurde am 17. August 2009 der Zusammenschluss der Styria Media Group AG mit der JS Moser Medienholding GmbH angemeldet. Demnach sollten die regionalen Aktivitäten der Verlagsgruppe Styria und sämtliche Aktivitäten der Moser Holding in eine neue Aktiengesellschaft eingebracht werden.

Schon im Vorfeld dieser Anmeldung hatte die BWB angesichts der zu erwartenden vielfältigen Auswirkungen des Vorhabens intern umfangreiche Vorarbeiten in Angriff genommen und entsprechende Ermittlungen geführt, um die kurze erste Verfahrensphase optimal nutzen zu können.

Am Ende der Phase I entschloss sich die BWB – hauptsächlich aus den folgenden Erwägungen – zu einem Prüfungsantrag:

Angesichts der festgestellten Marktstellung der Styria/Moser auf ihren „Heimatmärkten“ konnte eine Marktbeherrschung auf den jeweiligen regionalen Anzeigenmärkten ebenso wenig ausgeschlossen werden, wie die Verstärkung einer allenfalls bestehenden marktbeherrschenden Stellung durch eine mögliche Erhöhung von Marktanteilen durch Absaugen von Werbekunden regionaler Printmedien mit national/überregionalem Werbeinteresse. Hinsichtlich Druck und Vertrieb war zu berücksichtigen, dass nur wenige medienunabhängige Unternehmen existieren, die diese Leistungen anbieten. Da die Kosten für Druck und Vertrieb etwa 60 Prozent der Ausgaben einer Zeitung ausmachen, musste überprüft werden, ob die Stellung der Anmelder zu Marktabstottungen führen kann, indem Wettbewerbern der Zugang zu von den Anmeldern abhängigen Druck- oder Vertriebsunternehmen verweigert wird.

Als zentrale Frage im Zusammenhang mit dem Lesemarkt stellte sich diejenige der Medienvielfalt. Durch die unterschiedlichen Zeitungen/Magazine/Hörfunk/ Fernsehsender und die Reichweiten, die die beiden Unternehmen gemeinsam haben, wäre die Medienvielfalt in Österreich nach Auffassung der BWB stark beschränkt worden. Vor allem die von Styria laut Aussagen der Konzernführung geplante Mehrfachnutzung von Artikeln, bei dem ein Journalist / eine Journalistin Beiträge verfasst, die dann nahezu gleichlautend in mehreren Medien verwendet werden sollen, vergrößerte die wettbewerblichen Bedenken der BWB. Denn damit geht die gleichgeschaltete Meinungsverbreitung durch die Verwendung desselben Artikels in unterschiedlichen Printmedien einher: (Test-)Berichte zu einzelnen Produkten, Berichte über Unternehmen oder Institutionen, ja sogar die allgemeine Berichterstattung über Sachverhalte in Österreich können in den Medien der neuen Gruppe denselben Inhalt haben. Damit wären der unabhängige Journalismus und die Meinungsvielfalt der Medien in Mitleidenschaft gezogen worden.

Ende Jänner stellte das KG das Verfahren ein, da die Amtsparteien nach Zurückziehung der Anmeldung durch die Anmelder die Prüfungsanträge ebenfalls zurückgezogen hatten.

Untersuchung des Kraftstoffmarkts

1. West-Ost-Treibstoffpreisgefälle

Die BWB beobachtet und analysiert bereits seit geraumer Zeit den gesamtösterreichischen Treibstoffmarkt. Trotz der begrenzten räumlichen Ausdehnung Österreichs, seiner vergleichsweise homogenen regionalökonomischen und demografischen Struktur, sowie der Einbettung in den Binnenmarkt der Europäischen Union, wurden hierbei signifikante regionale Unterschiede bei den Treibstoffpreisen festgestellt.

Neben für eine Gesamtbetrachtung weniger relevanten, zeitlich und räumlich eng begrenzten Preistrichterphänomenen ist hierbei vor allem ein deutliches West-Ost-Gefälle der Treibstoffpreise zwischen den österreichischen Bundesländern zu erkennen.

Für die Bundeswettbewerbsbehörde ist daher die Preisbildung für Treibstoffe in Westösterreich von besonderem Interesse. Als Untersuchungsraum wurde mit dem Bundesland Vorarlberg jener regionale Treibstoffmarkt ausgewählt, welcher sich durch die höchsten Verkaufspreise für Superbenzin, sowie die zweithöchsten für Dieselmotorkraftstoffe auszeichnet.

Der Bericht „Treibstoffpreise und deren spezifische Einflussfaktoren im Bundesland Vorarlberg“ ist seit August 2009 im Internet abrufbar²⁵⁴.

2. Preiskampf in Salzburg

Nachdem die FE-Trading GmbH (mit Geschäftsführer Markus Friesacher) am 28. Juli 2009 in Salzburg jeweils auf einem Hofer-Parkplatz drei Diskont-Automatentankstellen eröffnete, senkten alle benachbarten Tankstellen ihre Preise und verkauften ihre Treibstoffe zum gleichen Preis. Laut Geschäftsführung wurde das Ziel angestrebt, um 2 Cent pro Liter billiger zu sein als die Konkurrenz.

Um diese Geschäftsidee durchzusetzen, senkte die FE-Trading GmbH wiederum die Treibstoffpreise, woraufhin eine Preisspirale nach unten einsetzte. Die Abwärtsbewegungen dauerten den 29. Juni 2009 an, bis ein Tiefststand von 0,525 € bei Diesel und von 0,587 € bei Superbenzin erreicht wurde. Am darauffolgenden Tag stiegen die Preise wieder, sodass sie sich auf einem Niveau von knapp 90 Cent für Diesel und etwas über 95 Cent für Super Benzin stabilisierten. Dieses signifikant unterdurchschnittliche Preisniveau konnte bei Tankstellen, welche in der Nähe der FE-Trading Tankstellen liegen, knapp 2 Wochen beobachtet werden. Danach stiegen die Preise wieder etwas an, blieben aber trotzdem für die nächsten Monate unter dem nationalen Mittel.

Die dortige Entstehung eines Preistrichters wurde seitens der BWB zum Anlass genommen, den Treibstoffmarkt in Salzburg zu analysieren. Die Ergebnisse sind in dem Endbericht „Treibstoffpreise in Salzburg: Entwicklungen und Einflussfaktoren“ im Internet abrufbar²⁵⁵.

3. Untersuchungen der BWB zur asynchronen Preisweitergabe

Es sollte der Frage nachgegangen werden, inwieweit Österreichs Tankstellenpreise den Auf- und Abschwüngen der Rotterdamer Produktnotierungen für den Zeitraum 01.08.2008 – 03.06.2009 folgen. Die Studie ist ein Update zu einer Untersuchung der Bundeswettbewerbsbehörde zu spezifischen Problemstellungen der Kraftstoffmärkte aus dem Jahr 2008.

Analysiert werden sollte, ob es einen systematischen Zusammenhang zwischen den Fluktuationen der Rotterdamer Produktnotierungen und den durchschnittlichen Tankstellenpreisen in Österreich gibt. Die wichtigsten Resultate sind:

254) Unter http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/spritpreise_vorarlberg_24092009.htm

255) Unter dem Link http://www.bwb.gv.at/BWB/Aktuell/treibstoffe_salzburg_25092009.htm

- Für den Zeitraum 01.08.2008 – 15.12.2008 (Eine Periode stetig sinkender Preise) kann eine zeitliche Asymmetrie in der Preisweitergabe nachgewiesen werden, dh Produktpreiserhöhungen spiegeln sich für Diesel und Super Benzin am darauffolgenden Tag an den Zapfsäulen wider, Senkungen aber erst 3 Tage später.
Mengenasymmetrie dagegen lässt sich in dieser Periode nur für Diesel zeigen. Das heißt, dass eine Erhöhung der Rotterdamer Preise für Diesel zu 57% innerhalb von 6 Werktagen an den durchschnittlichen Tankstellenpreis weitergegeben wird, eine Verringerung der Rotterdamer Preise aber nur zu 39% innerhalb von 6 Werktagen.
- Im Zeitraum 16.12.2008 bis 3.6.2009 können die Entwicklungen der durchschnittlichen Preise von Diesel und Superbenzin an Österreichs Tankstellen nicht mehr ökonomisch sinnvoll mit den Rotterdamer Produktnotierungen in Einklang gebracht werden.

4. Monatlicher Treibstoff-Newsletter

Im Oktober 2009 hat sich die BWB aufgrund der anhaltenden Aktualität des Themas Treibstoffe – und vor allem deren Preisen – dazu entschlossen, einen monatlich aktualisierten Newsletter zu veröffentlichen. Ziel dieses Newsletters ist es, allen Interessenten einen aktuellen und kurzen Marktüberblick zu gewähren.

Folgende Kernthemen werden in allen erscheinenden Newslettern behandelt:

- die Treibstoffpreisentwicklung in Österreich
- ein Preisvergleich mit allen anderen EU-Mitgliedsstaaten
- Rohölpreise und deren Veränderung über die Zeit

Der Newsletter ist an jedem 10. Tag des Monats im Internet abrufbar ²⁵⁶, wobei der Fokus auf den jeweiligen Vormonat gerichtet ist.

Internationales

Marchfeld Competition Forum

Im Februar 2009 fand im Rahmen der Konferenz des Kompetenzzentrums „Forschungsschwerpunkt Internationale Wirtschaft“ eine Diskussion der Marchfeld Gruppe zum Thema „Financial Crisis and Competition Policy“ statt. Neben den Mitgliedern des Marchfeld Competition Forums nahmen auch der Präsident des deutschen Bundeskartellamtes, Bernhard Heitzer, und der Vorsitzende des Office for Fair Trade (Großbritannien), Philip Collins, teil. Anlässlich dieser Veranstaltung standen die Themen Informationsaustausch, die Förderung von „best practice“ sowie das Erstellen und Durchsetzen von gemeinsamen Standpunkten im Mittelpunkt. Gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise ist eine Kooperation der nationalen Wettbewerbsbehörden besonders wichtig.

Konferenzen

Dr. Theodor Thanner nahm vom 31.08. bis zum 03.09. an der International Competition Conference von BRIC im russischen Kazan teil. Die Konferenz wurde vom russischen Federal Antimonopoly Service (FAS) gemeinsam mit den für Wettbewerb zuständigen Behörden in Brasilien, Indien und China organisiert und war die erste Veranstaltung von BRIC zu dieser Thematik. Dr. Theodor Thanner präsentierte das Marchfeld Competition Forum. „Strengthening of regional and national cooperation“ nannte Dr. Theodor Thanner als einen der wichtigsten Punkte in der Wettbewerbspolitik in seiner Präsentation zu „competition advocacy as a factor to develop effective competition policy“.

Am 6. November 2009 veranstaltete die Ungarische Wettbewerbsbehörde für das Regional Centre of Competition in Budapest ein High-Level-Meeting, das sich speziell mit Wettbewerbsfragen auf dem Energiesektor auseinandersetzte. Dr. Theodor Thanner referierte über die Untersuchungen der

²⁵⁶) unter <http://www.bwb.gv.at/BWB/treibstoffnews/default.htm>

Bundeswettbewerbsbehörde zum Flüssigtreibstoffmarkt.

Am 17.11.2009 veranstaltete die moldauische Wettbewerbsbehörde eine Debatte zum Thema „State Aid“. „Competition law and State Aid Control are at the heart of EU economic and enlargement policy“. Mit diesen Worten betonte Generaldirektor Dr. Theodor Thanner als erster Redner die Bedeutung von Competition und State Aid für die nationale und europäische Wirtschaft. Der Generaldirektor der österreichischen Bundeswettbewerbsbehörde gab einen Überblick über das System in Österreich und zog Parallelen zu Moldau, wo das Gesetz über State Aid momentan in Ausarbeitung ist. Er hob die Wichtigkeit der Kontrolle staatlicher Beihilfen speziell in Zeiten der Krise hervor. Durch die Entwicklung des Gesetzesvorschlags sei Moldawien „a step closer to Europe“ gelangt, stellte Generaldirektor Dr. Theodor Thanner abschließend fest.

Die Bundeswettbewerbsbehörde nahm 2009 auch wieder aktiv an den Treffen und Konferenzen der OECD zum Thema Wettbewerb, die dreimal im Jahr stattfinden, teil.

CECI

Seit Februar 2009 ist die Bundeswettbewerbsbehörde Mitglied der CECI. Andere Mitglieder sind die polnische, slowenische, slowakische, ungarische und tschechische Wettbewerbsbehörde.

CIS

Dr. Theodor Thanner, Generaldirektor für Wettbewerb, nahm von 07 – 08. Oktober 2009 auf Einladung des Vorsitzenden des russischen Wettbewerbsrates, Igor Artemiev, an der Jahrestagung des internationalen Wettbewerbsrates des Commonwealth of Independent States teil, die unter seinem Vorsitz stand.

Bilaterale Kontakte

Auf der Basis eines bilateralen Abkommens, das 2008 geschlossen wurde, veranstaltete die Bundeswettbewerbsbehörde im Juni 2009 einen leniency workshop für die kroatische Wettbewerbsbehörde, um diese "EU-fit" zu machen.

Im September 2009 wurde ein Memorandum of Understanding mit dem russischen Federal Antimonopoly Service unterzeichnet. Im Mittelpunkt des Abkommens stehen der Erfahrungsaustausch (Expertentrainings und Studienbesuche), die gegenseitige Unterstützung und Kooperation auf dem Gebiet der Wettbewerbspolitik sowie eine engere bilaterale Beziehung, vor allem bei der Entwicklung von Gesetzen. Unterzeichnet wurde das Abkommen von Igor Artyemyev, dem Head des Federal Antimonopoly Service und Dr. Theodor Thanner, Generaldirektor der Bundeswettbewerbsbehörde.

Von 24.–25.09.2009 besuchte eine serbische Delegation bestehend aus Vertretern der dortigen Wettbewerbsbehörde, dem serbischen Wirtschaftsministerium, der Staatsanwaltschaft, den unterschiedlichsten Bereichen der Justiz, der Wirtschaftskammer und dem ACPC (Technical Assistance to the Commission for the Protection of Competition) die österreichische Bundeswettbewerbsbehörde im Rahmen eines „Study Visits“. Diese Suche nach Anregungen zu Aufbau und Entwicklung der eigenen Behörde hatten die serbischen Vertreter in Kroatien begonnen und waren über Slowenien nach Österreich gereist.

Der Acting Chairman der ukrainischen Wettbewerbsbehörde Olexandr Melnychenko besuchte auf Einladung von Generaldirektor Dr. Theodor Thanner am 22.10.2009, die österreichische Bundeswettbewerbsbehörde. Es fand ein ausführlicher bilateraler Gedanken- und Erfahrungsaustausch zwischen beiden Behördenleitern statt. Dr. Theodor Thanner und Acting Chairman Olexandr Melnychenko haben des Weiteren ein bilaterales Abkommen (Memorandum of Understanding) über die Zusammenarbeit der beiden Behörden vereinbart.

6.2. Tätigkeitsbericht des Bundeskartellanwalts 2009

Alfred Mair, Gustav Stifter

1. Überblick

Beim Bundeskartellanwalt (BKAnw) sind im Jahr 2009 insgesamt 310 neue Geschäftsfälle angefallen. Das quantitative Schwergewicht lag wiederum bei der Fusionskontrolle: Bei 213 Zusammenschlussanmeldungen wurde in 54 Fällen auf die Stellung eines Prüfungsantrages verzichtet. In zwei Verfahren konnten bereits in der ersten Phase durch Auflagen die wettbewerblichen Bedenken ausgeräumt werden, in zwei weiteren Fällen wurde durch Stellung eines Prüfungsantrages beim Oberlandesgericht Wien als Kartellgericht (KG) ein Prüfungsverfahren eingeleitet.

Der BKAnw hat darüber hinaus in verschiedensten Verfahren rund 20 begründete Stellungnahmen, Rechtsmittel bzw -beantwortungen etc erstattet und die überwiegende Zahl der kartellgerichtlichen Verfahren begleitet.

Im Jahr 2009 wurden an den BKAnw rund 20 Anfragen, Beschwerden etc gerichtet, die entsprechend behandelt wurden. Als sehr arbeitsaufwändig erwiesen sich im Rahmen der Verbraucherbehördenkooperation verschiedene „Durchsetzungsersuchen“.

Nachstehend sollen einige wichtige, vom BKAnw initiierte bzw mitinitiierte Verfahren näher dargestellt werden.

2. Zusammenschlusskontrolle

Styria / Moser²⁵⁷

Am 17.08.2009 meldeten die Styria Media Group AG, Graz (Styria), und die JS Moser Medienholding GmbH, Innsbruck (MoHo), die Einbringung der regionalen Aktivitäten der Styria in Österreich sowie sämtlicher Aktivitäten der Moser Holding AG in ein Gemeinschaftsunternehmen als Zusammenschluss an. Gegenstand des Zusammenschlusses war somit im Wesentlichen die Zusammenlegung des erst Ende 2008 genehmigten²⁵⁸ reichweitengrößten Gratis-Wochenzeitungsverbundes RMA, einem Gemeinschaftsunternehmen von Styria und MoHo, mit der zweitgrößten Kauftageszeitung „Kleine Zeitung“, der fünftgrößten Kaufwochenzeitung „Rundschau am Sonntag“ und der siebentgrößten Tageszeitung „Tiroler Tageszeitung“; nicht direkt erfasst von diesem Zusammenschluss waren die Titel „Die Presse“ und „WirtschaftsBlatt“.

Beide Amtsparteien stellten Prüfungsanträge.

Hauptsorge des BKAnw war eine mögliche Gefährdung der Medienvielfalt, nämlich sowohl durch eine Gefährdung der Titelveielfalt (insbesondere durch die „Durchschaltung“ von redaktionellen Inhalten durch alle Medien des Gemeinschaftsunternehmens mittels sogenannter „Content Engines“) als auch hinsichtlich der Eigentümervielfalt (infolge der Zusammenlegung von drei kartellrechtlich eigenständigen Unternehmen – Styria, MoHo und RMA – zu einem einzigen Unternehmen).

Hinsichtlich der Lesermärkte bestanden für den BKAnw Ansatzpunkte, dass es trotz lediglich geringer horizontaler Überlappungen auf dem regionalen Kauftageszeitungsmarkt durch den Zusammenschluss zu einer Verstärkung der marktbeherrschenden Stellung auf den regionalen Märkten

257) KG 20.01.2010, 26 Kt 26, 27/09 (Einstellungsbeschluss)

258) OGH als KOG 17.12.2008, 16 Ok 15/08 (KG 20.8.2008, 26 Kt 8,9/08)

kommen könnte, da die beteiligten Unternehmen über ein großes Medienportfolio verfügen, ein Medienkonzern mit der größten (österreichischen) Finanzkraft geschaffen würde, Kostensynergien strategisch gegen Wettbewerber eingesetzt werden könnten, die Möglichkeit zur Gewährung von Bündelrabatten entsteht, die Unternehmen auch auf verbundenen Märkten tätig sind und nicht zuletzt potenzieller Markteintritt in das jeweils andere Gebiet verhindert werden könnte.

Weiters wurde eingehend eine denkbare marktbeherrschende Stellung auf den (vorgelagerten) Märkten für Print-Journalisten in den jeweils betroffenen Bundesländern thematisiert (die Angehörigen dieser Berufsgruppe können als „Lieferanten“ angesehen werden).

Mit diesen und anderen Problemstellungen wurde der vom KG bestellte wettbewerbsökonomische Sachverständige befasst. Mangels detaillierter österreichischer Parameter die Medienvielfalt betreffend zog der Sachverständige Kriterien für die Messung von Medienkonzentration in anderen Ländern heran, unter anderem das Modell der deutschen „Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich“ (KEK). Unter anderem wesentlich für die Bewertung des Zusammenschlussvorhabens durch diesen war die Analyse des räumlich relevanten Marktes Osttirol, auf dem sowohl die „Kleine Zeitung“ (Styria) als auch die „Tiroler Tageszeitung“ (MoHo) eine bedeutende Rolle spielen. Auch wenn dieser Markt mit rund 50.000 Einwohnern eher klein ist, stellt er jedenfalls einen eigenständigen Markt dar. Auf diesem Markt hätte das Zusammenschlussvorhaben jedenfalls erhebliche wettbewerbliche Bedenken ausgelöst.

Eine Gutachtens-Diskussion mit den Zusammenschlusswerbern (etwa in Form einer Gutachtenserörterung) war jedoch nicht mehr möglich, teilte doch MoHo Mitte Dezember 2009 mit, dass sie von den dem Zusammenschluss zugrundeliegenden Vereinbarungen mit Styria zurückgetreten sei, weshalb sie ihre Anmeldung zurückziehe und das Zusammenschlussvorhaben aufgegeben werde. Wenig später setzte auch Styria diesen Schritt.

Da damit die Grundlage für das Prüfungsverfahren weggefallen war, zog auch der BKANw seinen Prüfungsantrag zurück und das Prüfungsverfahren wurde vom KG eingestellt.

Strabag / Cemex²⁵⁹

Anfang Dezember 2008 brachte der BKANw einen Prüfungsantrag hinsichtlich des Erwerbs sämtlicher Anteile der Cemex Austria AG durch Strabag SE ein. Durch diesen Zusammenschluss hätte das bei weitem größte Hoch- und Tiefbauunternehmen Österreichs den Marktführer bei Transportbeton erworben und sich den Zugang zu dessen Rohstoffen (Kiesgruben und Steinbrüche) gesichert. Neben in einigen österreichischen Regionen sehr hohen Marktanteilen bei Kies bzw. Transportbeton wurden im Prüfungsantrag auch vertikale Aspekte des Zusammenschlusses thematisiert.

Anfang April 2009 legte der vom KG bestellte ökonomische Sachverständige sein Gutachten vor. Mithilfe spezieller Software wurden ausgehend von jedem einzelnen Betonwerk bzw. jeder Kiesgrube unter Berücksichtigung der tatsächlichen Straßenverhältnisse jeweils der räumlich relevante Markt untersucht und die Marktanteile auf diesem Markt berechnet. Sofern verschiedene Marktkonzentrationswerte überschritten waren, wurden für diese „Fokusbereiche“ weitere Faktoren (wie beispielsweise die Kies-Eigenversorgung von Betonwerken) untersucht. Letztlich führte nach Ansicht des Sachverständigen der Zusammenschluss zu wettbewerblich bedenklichen Konzentrationen in einigen räumlich relevanten Märkten für Transportbeton. Der Sachverständige schlug in diesen Fällen verschiedene alternative Auflagen vor.

Das KG genehmigte in seinem Beschluss den Zusammenschluss unter Auflagen: So wurde den Zusammenschlusswerbern aufgetragen, eines von zwei Werken in Kärnten, eines von zwei Trans-

259) KG 28.04.2009, 27 Kt 45,46/08

portbetonwerken in Niederösterreich und in Wien zwei Alternativpakete, die jeweils dasselbe zentrale Betonmischwerk und ein kleineres enthielten, zu verkaufen. Dabei legte das KG auch wichtige technische Durchführungsdetails, wie etwa die Wahl eines Sicherungstreuhänders sowie den Abschluss bestimmter einzelner Käufer fest.

Kurz nach Zustellung und noch vor Rechtskraft des Beschlusses wurde dem KG und den Amtsparteien mitgeteilt, dass eines der Werke, das in beiden „Wiener Paketen“ enthalten war, entgegen vorhergehenden Aussagen der Zusammenschlusswerber im Verfahren (!) nicht mehr in Betrieb sei. Da das KartG zwar „nachträgliche Maßnahmen“ vorsieht, jedoch eine derartige (faktische) Unmöglichkeit der rechtmäßigen Durchführung nicht regelt, wurden zwischen den Zusammenschlusswerbern und dem BKAⁿw verschiedene Lösungsansätze zur Bewältigung dieses Problems diskutiert (unter anderem ein „Vergleich“ zwischen Amtsparteien und Zusammenschlusswerbern mit Rückziehung der Prüfungsanträge, ein Abänderungsantrag iSd §§ 72 ff AußStrG etc).

Eine allseits akzeptierte Lösung konnte allerdings nicht gefunden werden, eine rechtmäßige Durchführung des Zusammenschlusses ist daher nicht möglich.

Landfrisch Molkerei / Bergland Milch²⁶⁰

Anfang Juli 2009 wurde die Einbringung der Landfrisch Molkerei regGenmbH in die Berglandmilch regGenmbH als Zusammenschluss angemeldet. Beide Unternehmen sind in der Erfassung von Rohmilch von Milchbauern, Produktion und Handel mit Molkereiprodukten tätig.

Als nicht unproblematisch erwies sich der Markt für die Erfassung von konventioneller Rohmilch und Bio-Rohmilch. Der Beschaffungsmarkt für Rohmilch unterscheidet sich grundlegend von anderen Märkten: Auf diesem Markt gibt es EU-weit ein Überangebot von 10% bis 15% des Gesamtvolumens, obwohl ein Quotensystem und damit verbundene Strafzahlungen für Überlieferung bestehen. So lag einer Studie zufolge der Exportpreis für Milch(pulver) kurzfristig sogar unter den Gesteungskosten. Spekulationsmotivierte zusätzliche Nachfrage der letzten Jahre (fälschlich durch „zusätzliche Nachfrage aus China“ erklärt) führten kurzfristig zu einer Verdopplung des Einstandspreises im Jahr 2007 und setzten so vollkommen falsche Marktsignale. Aufgrund dieser Preissteigerung investierten Milchbauern in größere Produktionskapazitäten; tatsächlich stieg das Angebot bei letztendlich rückläufiger Nachfrage. Unter solchen Rahmenbedingungen drückt sich Marktmacht bestenfalls dadurch aus, dass marktmächtige Unternehmen einen geringeren Anteil an den Produktionskürzungen hinnehmen müssen. Genossenschaftlich organisierte Molkereien (wie die Zusammenschlusswerber) versuchen ihre Milchprodukte in höherwertige Produkte zu wandeln und investierten in den Aufbau neuer Märkte, um ihren Mitgliedern einen Rohmilchpreis über den generellen Marktpreisen offerieren zu können. Dieser Umstand reduziert die genossenschaftliche Aufnahmebereitschaft neuer Mitglieder (was wiederum Grundlage für massive Beschwerden war).

Ein wesentliches Thema des Zusammenschlussverfahrens war die Definition des räumlich relevanten Marktes: Während die Zusammenschlusswerber zunächst von einem bundesweiten Markt ausgingen, auf dem sie nach dem Zusammenschluss etwas mehr als 30% Marktanteil aufgewiesen hätten, ging der BKAⁿw zunächst im Sinne der einschlägiger Entscheidungen des deutschen Bundeskartellamtes²⁶¹ von einem Markt von 100 bis 200 km Radius mit bedeutend höheren Marktanteilen aus.

Letztendlich gab Berglandmilch gegenüber dem BKAⁿw eine Verpflichtungserklärung iSd § 17 Abs 2 S 2 KartG ab, der zufolge Berglandmilch pro Jahr bis zu 12,6 Mio kg Rohmilch und davon bis zu

260) BWB/Z-993 – Landfrisch Molkerei registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung; Berglandmilch registrierte Genossenschaft mit beschränkter Haftung

261) Bayernland eV/ Käserei Bayreuth bzw Humana/Nordmilch

1,2 Mio kg Biorohmilch, aufgeteilt auf zwölf Monate, von oberösterreichischen Milchbauern abnehmen werde, soweit entsprechende Anfragen von Milchbauern vorlägen. Der von der Anmelderin zu bezahlende Preis pro kg Rohmilch entspricht einem jeweils aktuell gültigen Indexwert, und zwar dem „Kieler-Rohstoffwert“, bzw für Bio-Rohmilch dem aktuell gültigen Kieler-Rohstoffwert zuzüglich des aktuellen Berglandmilch-Bio-Rohmilchzuschlags. Ein entsprechendes Angebot der Anmelderin an den oberösterreichischen Rohmilchmarkt wird auf ihrer Homepage www.berglandmilch.at und einmal pro Jahr in der Zeitschrift „Der Schärdinger“ veröffentlicht. Eine weitere Verpflichtung betraf die Abholung von Bio-Rohmilch von bisher aus Transportkostengründen „konventionell“ geführten Biobauern.

Aufgrund dieser Zusagen noch innerhalb der ersten Phase erübrigte sich die Stellung eines Prüfungsantrages.

Schäcke Elektrogroßhandel²⁶²

Rexel Austria GmbH, der österreichische Elektroinstallationsgroßhandels-Marktführer (vertreten mit den Unternehmen Schäcke Elektrogroßhandelsgesellschaft mbH und Regro Elektro-Großhandel GmbH) und Österreich-Tochter der französischen Rexel-Group, meldete im April den Erwerb der Aktiva des in Tirol tätigen Unternehmens Helmut Thurner Elektrogroßhandel Gesellschaft m.b.H. an.

Der BKA^{nw} stellte einen Prüfungsantrag: Die Europäische Kommission hatte schon im Jahr 2008 in einer einschlägigen Entscheidung²⁶³ auch den österreichischen Markt für Elektroinstallationsgroßhandel analysiert. Rexel wird bereits in dieser Entscheidung als Marktführer in Österreich mit einem (über der kartellgesetzlichen Marktbeherrschungsvermutungsschwelle liegenden) Marktanteil von 30% bis 40% genannt. Andere Quellen beschrieben den österreichischen Elektroinstallationsgroßhandelsmarkt ebenfalls als überaus konzentriert, wobei die drei größten Unternehmen mehr als 90% Marktanteil aufweisen. Auch waren nach Ansicht des BKA^{nw} die überragende Finanzkraft der Rexel-Gruppe mit einem weltweiten Gesamtumsatz von fast 14 Milliarden Euro im letzten relevanten Geschäftsjahr, die nahezu globale Präsenz der Gruppe und die damit auch verbundene Nachfrage gemacht zu berücksichtigen. Der BKA^{nw} ging daher von einer Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung sowohl auf dem gesamtösterreichischen als auch auf dem Tiroler Markt aus.

Die Anmelderin bestritt eine marktbeherrschende Position, da sie von einer weiteren Marktdefinition ausging und auf den vergleichsweise geringen Umsatz des Zielunternehmens (der lediglich knapp über der Anmeldeschwelle lag) abstellte.

Letztendlich bot die Anmelderin Auflagen (restriktiver Erwerb zukünftiger weiterer österreichischer Unternehmensbeteiligungen, Ausstieg aus der Teilnahme an einem statistischen Berichtssystem) an. Unter Berücksichtigung dieser Auflagen zog der BKA^{nw} seinen Prüfungsantrag zurück, wodurch das Verfahren beim KG beendet werden konnte.

3. Abstellungs-/Feststellungsverfahren

Zeitschriftenpreise²⁶⁴

Anfang 2007 hatte der BKA^{nw} beim KG einen auf Art 81 Abs 1 EG [nunmehr Art 101 Abs 1 AEUV] gestützten Feststellungs- und Abstellungsantrag gegen die Bauer-Verlagsgruppe (bekannteste Titel

262) KG 19.06.2009, 29 Kt 14/09 (Einstellungsbeschluss)

263) Sonepar/Hagemeyer (COMP/M.4949)

264) OGH als KOG 01.12.2009, 16 Ok 10/09 (KG 27.01.2009, 26 Kt 17, 18, 27, 28/07)

sind Bravo, Neue Post, Das Neue Blatt, Tina), deren österreichische Tochter Bazar sowie den Pressegroßvertrieb Salzburg (PGV) eingebracht.

Im Antrag wurde ausgeführt, dass die Antragsgegner durch diverse Wettbewerbsbeschränkungen (wie etwa ein System der Preisbindung der zweiten Hand zwischen Bauer, Bazar und PGV, Exklusivverträge hinsichtlich des Gebietes, explizite Verhinderung des grenzüberschreitenden Handels und gegenseitige Duldung von Alleinbezugsverträgen durch Pressegrossisten und Verlage, die letztendlich die Wirkung von Gebiets- und Marktaufteilungsabsprachen haben) erhebliche Preisunterschiede bei verschiedenen Titeln (nämlich von teilweise mehr als 20%) zu Lasten des österreichischen Konsumenten aufrecht erhalten.

Das KG hatte zunächst in einer Zwischenentscheidung vorweg die Frage der generellen Anwendbarkeit von Art 101 Abs 1 AEUV (einschließlich der Frage der „Handelsvertretereigenschaft“) zu entscheiden. Das KG folgte in seiner Entscheidung der Rechtsansicht des BKANw, dass die Verträge zwischen den Verlagen und dem Pressegrossisten unter Art 101 Abs 1 AEUV fallen.

Den gegen diesen Beschluss erhobenen Rechtsmitteln gab das KOG mit Beschlüssen vom 15.07.2009²⁶⁵ (Rekurs Drittantragsgegnerin) und 01.12.2009²⁶⁶ (Rekurs Erst- und Zweitantragsgegnerin) nicht Folge.

Neben zahlreichen anderen Fragen ging das KOG hinsichtlich der Handelsvertretereigenschaft auf die Risikoverteilung zwischen Lieferant und Handelsvertreter ein. Das Transportkosten-Risiko für unverkauft bleibende Exemplare sowie das dem Grossisten überbundene Delkredere-Risiko von Einzelhändlern führt nach Ansicht des KOG in Summe gesehen dazu, dass nicht von bloß unbedeutenden oder nur geringen überbundenen Risiken gesprochen werden kann, weshalb die Anwendbarkeit von Art 101 Abs 1 AEUV angenommen wurde. Nicht relevant war daher eine Eingliederung des Grossisten in den Betrieb des Verlages wie auch eine Vertragsbeziehung des Grossisten mit zahlreichen Verlagen, da die Frage der Selbstständigkeit des Grossisten bzw Ausübung einer reinen Hilfsfunktion im Verhältnis zu den Verlagen anhand der Risikoverteilung in der konkreten Vertragsbeziehung zu beurteilen war.

Das Verfahren, insbesondere hinsichtlich der Frage nach einer allfälligen Freistellbarkeit gemäß Artikel 101 Abs 3 AEUV, ist weiterhin beim KG anhängig.

Asphaltmischwerk Greinsfurth²⁶⁷

Der BKANw stellte bereits im Jahr 2004 einen Untersagungs- und Geldbußenantrag gegen die „Muttersgesellschaften“ des Gemeinschaftsunternehmens Asphaltmischwerk Greinsfurth. Der Antrag gründete sich anderem auf Wettbewerbsbeschränkungen durch Stilllegung einer Asphaltmischanlage, die Tatsache einer einheitlichen Preisliste für Dritte (die die Koordination des Wettbewerbsverhaltens der Mutterunternehmen auf dem Straßenbaumarkt bewirke) und den Umstand, dass die Geschäftsführer der Asphaltmischanlage Angestellte der jeweiligen Mutterunternehmen waren, die auch in anderen Asphaltmischanlagen der jeweiligen Mütter tätig waren (mit allen damit verbundenen Koordinationsproblemen).

Nach einem umfangreichen Ermittlungsverfahren wurde den Antragsgegnern mit Beschluss des KG vom 05.09.2005²⁶⁸ die gemeinsame Produktion von Asphaltmischgut in der Anlage Greinsfurth untersagt, solange die Produktion dort gemeinsam durch die Antragsgegner oder deren Konzernge-

265) OGH als KOG 15.07.2009, 16 Ok 6/09

266) OGH als KOG 01.12.2009, 16 Ok 10/09

267) KG 15.07.2009, 25 Kt 41/06

268) KG 05.09.2005, 25 Kt 183, 184/04

sellschaften erfolgt. Die Antragsgegner änderten die Struktur des Gemeinschaftsunternehmens, um eine Koordination zu erschweren, gleichzeitig rekurrten sie aber gegen diese Entscheidung.

Das KOG hob diese zwar auf, stellte aber in seinem Beschluss²⁶⁹ dezidiert fest, dass die gemeinsame Produktion von Asphaltmischgut dem Kartellverbot des § 1 KartG unterworfen ist; das KG müsse jedoch ergänzende Feststellungen treffen, um klären zu können, ob der festgestellte Sachverhalt gegebenenfalls unter die Freistellungsmöglichkeit des § 2 KartG falle.

Im fortgesetzten Verfahren bestellte das KG einen wettbewerbsökonomischen Sachverständigen. Obwohl aus dessen Sicht wettbewerblich bedenkliche Strukturen und Entwicklungen vorgelegen haben, wurden seinem Gutachten zufolge Effizienzvorteile in den ersten Jahren – insbesondere bei Wettbewerbsdruck aus Deutschland – weitergegeben; später verblieben diese jedoch größtenteils oder zur Gänze beim Gemeinschaftsunternehmen. Letztendlich wurden die Verbraucher nicht besser, aber auch nicht schlechter als zu Beginn des untersuchten Zeitraumes gestellt.

Die Antragsgegner boten daraufhin eine Verpflichtungszusage an. Diese betraf die Berechnung des Gewinnanteils am Gemeinschaftsunternehmen, die Besetzung der Geschäftsführung, eine Beschränkung des Austausches von Mengeninformationen auf ein unmittelbar mit dem Betrieb des Gemeinschaftsunternehmens notwendiges Maß, eine Beschränkung der Erstellung einer Preisliste für Dritte für das Gemeinschaftsunternehmen und den Zugang zu Asphaltmischgut für Dritte auch über die jeweiligen Gesellschafter.

Nach intensiver Detail-Diskussion mit den Antragsgegnern konnte der BKANw diese Verpflichtungszusage akzeptieren (lässt sie doch erwarten, dass bei dieser Anlage künftige Zuwiderhandlungen der Antragsgegner gegen das Kartellverbot ausgeschlossen sind) und erklärte sich auch bereit, zum Zwecke der Streitbeilegung seinen Geldbußenantrag zurückzuziehen.

Die Verpflichtungszusage wurde durch Beschluss des KG²⁷⁰ für bindend erklärt.

Allerdings rekurrten die Antragsgegner wegen ihrer Meinung nach unrichtiger rechtlicher Beurteilung gegen den Ausspruch des KG in diesem Beschluss, wonach die Rahmengebühr und die sonstigen gerichtlichen Kosten ausschließlich den AG auferlegt wurden; dies sei unter anderem deshalb verfehlt, da der BKANw seinen Geldbußenantrag zurückgezogen habe und daher in diesem Umfang als unterlegen anzusehen sei.

Das KOG²⁷¹ folgte im Ergebnis der Argumentation des BKANw und gab dem Rekurs nicht Folge: Wenn Geldbußen- und Abstellungsantrag miteinander verbunden werden, führt dies naturgemäß dazu, dass sich das Ermittlungsverfahren vorerst auf die Klärung des Vorwurfs eines Kartellrechtsverstoßes konzentriert und die Erhebung der zur Ausmittlung der Geldbuße bedeutsamen Umstände in den Hintergrund treten; auch ist eine Sachverhalts-Trennung in einzelne Elemente, die nur für den Abstellungsauftrag oder die Geldbuße von Bedeutung sind, kaum möglich. Die Zurückziehung des Geldbußenantrages hat sich daher nicht messbar auf den vom KG zu bearbeitenden Verfahrensgegenstand ausgewirkt, weshalb auch keine kostenmäßigen Verfahrensabschnitte zu bilden waren.

Klargestellt wurde auch, dass, wenn ein Abstellungsverfahren mit als vom KG für bindend erklärter Verpflichtungszusage beendet wird, dieses Verfahrensergebnis seinem Wesen nach ein vollständiges Unterliegen des Antragsgegners bedeutet.

269) OGH als KOG 26.06.2006, 16 Ok 51/05

270) KG 15.07.2009, 25 Kt 41/06

271) OGH als KOG 11.01.2010, 16 Ok 11/09

4. Sonstiges

„Massenschadensklausel“

Im Zusammenhang mit einem großen Anleger-Entscheidungsverfahren wurde Anfang 2009 eine kartellrechtliche Beschwerde betreffend die sogenannte „Massenschadensklausel“ an den BKAⁿ herangetragen: Anwälten von mutmaßlich geschädigten Rechtsschutzversicherten seien von Rechtsschutzversicherern Deckungszusagen mit der Begründung verweigert worden, dass ein sogenannter „Massenschaden“ vorliege. Diese Klausel in den „Allgemeinen Bedingungen für die Rechtsschutzversicherung (ARB)“ berechtigt die Versicherer, bei sogenannten „Massenschäden“ (Schäden, bei denen die Interessen mehrerer Versicherungsnehmer aufgrund der gleichen oder einer gleichartigen Ursache gegen den/dieselben Gegner gerichtet sind) ihre Leistung vorerst auf die außergerichtliche Wahrung der Interessen der Versicherungsnehmer und die Führung notwendiger Musterprozesse durch von den Versicherern ausgewählte Rechtsvertreter zu beschränken.

Die Beschwerde monierte in rechtlicher Hinsicht, dass diese Regelung sowohl dem in § 158k Abs 1 VersVG (bzw der dieser Bestimmung zugrunde liegenden EG-Richtlinie) normierten Prinzip der freien Anwaltswahl im Rahmen einer Rechtsschutzversicherung widerspreche als auch einen Verstoß gegen § 1 KartG darstelle, weil dadurch eine Aufteilung des Anwaltsmarktes erfolge, was eine Verhinderung/Einschränkung des Wettbewerbs zwischen Rechtsanwälten hinsichtlich der Vertretung rechtsschutzversicherter Anleger bewirke.

Da dem BKAⁿ die Beschwerde in ihren Kernpunkten plausibel erschien, befasste er damit den Verband der Versicherungsunternehmen Österreichs (VVO), der unter anderem darauf hinwies, dass die (gar nicht bestrittene) Mandatierung von spezialisierten Anwälten unter Berufung auf die „Massenschadensklausel“ als im Interesse der Versicherten gelegen gerechtfertigt anzusehen sei: Insbesondere könnten dadurch Versicherungsleistungen über die Versicherungssumme hinaus gewährt werden, womit die Chancen für die Versicherungsnehmer ungleich höher seien, ihre Ansprüche durchzusetzen.

Obgleich auch der BKAⁿ diesen und anderen in diesem Zusammenhang geäußerten Argumenten der Versicherungswirtschaft einiges abgewinnen konnte, überwog für ihn dennoch der kartellrechtlich bedenkliche Umstand, dass durch diese Art der anwaltlichen Mandatierung der Wettbewerb auf dem (vorgelagerten) Markt für anwaltliche Dienstleistungen unterbunden bzw zumindest spürbar beeinträchtigt werden könnte.

Der VVO hat sich dieser Sorge nicht verschlossen und ist in einen äußerst konstruktiv und intensiv geführten Dialog mit dem BKAⁿ eingetreten mit dem Ziel der Beseitigung dieser Bedenken (durch Objektivierung der Auswahlkriterien von Rechtsanwälten bei Massenschäden, erhöhte Transparenz etc) bei grundsätzlicher Beibehaltung der Massenschadensklausel-Systematik.

Während dieser Verhandlungen sprach allerdings der EuGH in einem schon zuvor anhängig gemachten Vorabentscheidungsverfahren (zivilrechtlich) aus, dass ein Versicherungsnehmer auch im Fall eines Massenschadens seinen Anwalt selbst wählen kann²⁷² – mit der (auch kartellrechtlich relevanten) Folge, dass nunmehr kein Rechtsschutzversicherer unter Berufung auf die „Massenschadensklausel“ für einen vom Versicherungsnehmer gewählten Anwalt die Deckung verweigern kann. Sollte aber zukünftig an eine allfällige, natürlich rechtskonform auszugestaltende „neue Massenschadensklausel“ gedacht werden, könnte bei deren Konzeption aufgrund des oben angeführten Verhandlungsprozesses zwischen BKAⁿ und VVO auf bereits vorliegende (aber natürlich noch zu vertiefende) Diskussionsergebnisse zurückgegriffen werden, die ein wettbewerblich unbedenkliches anwaltliches Mandatierungsverfahren sicherstellen würden.

272) EuGH 10.09.2009, C-199/08 – Eschig

5. Verbraucherbehörden-Kooperation

Vorbemerkung

Wie bereits im Vorjahresbericht erläutert, ist der BKAⁿw – bei unveränderten Ressourcen – für insgesamt neun Richtlinienmaterien (unter anderem für die Bereiche Fernabsatz, E-Commerce, Pauschalreisen etc) nach dem Verbraucherbehördenkooperationsgesetz²⁷³ zuständige Behörde in Österreich.

Warnmeldungen

Der BKAⁿw erhielt im Jahr 2009 20 sogenannte „Warnmeldungen“, wobei ein Mitgliedstaat alleine für 85% der – an alle Mitgliedstaaten übermittelten Meldungen – verantwortlich zeichnete. Die Relevanz für österreichische Konsumenten wurde jeweils geprüft, in drei Fällen wurden Hinweise an die zuständigen Behörden entsprechend weitergeleitet.

Durchsetzungsersuchen

Flugreisen

Über Beschwerde der AK Wien betreffend verschiedene irreführende Praktiken eines deutschen Anbieters von Flugreisen in Österreich veranlasste der BKAⁿw ein Durchsetzungsersuchen an die zuständigen deutschen Behörden. Da aufgrund ähnlicher Beschwerden deutscher Konsumenten dort bereits entsprechende Verfahren anhängig waren, wurden diese um die österreichischen Beschwerdepunkte erweitert.

Das Verfahren ist noch anhängig.

Klingeltöne

Im Jahr 2009 wurden nach einem „Sweep“²⁷⁴ der Europäischen Kommission Durchsetzungsersuchen betreffend verschiedene Internet-Klingelton-Anbieter an die deutsche Verbraucherbehörde gerichtet. In einigen Fällen wurden Unterlassungserklärungen abgegeben; in einem Fall war die angebotene Unterlassungserklärung allerdings nicht ausreichend, sodass von der deutschen Verbraucherschutzbehörde über Veranlassung des BKAⁿw beim zuständigen deutschen Gericht Klage eingebracht werden musste. Auch dieses Verfahren ist noch anhängig.

Internet-Produktvertrieb

Gegen Ende 2008 richtete die ungarische Verbraucherbehörde zwei Durchsetzungsersuchen an den BKAⁿw. Die beiden betroffenen österreichischen Unternehmen wurden vom BKAⁿw schriftlich zur „Abstellung eines innergemeinschaftlichen Verstoßes“ aufgefordert. Ein Unternehmen sagte sofort seine volle Kooperationsbereitschaft zu und änderte seinen Verkaufsvorgang umgehend. Das das zweite Unternehmen betreffende Verfahren war ungleich aufwändiger, da zwar einzelne Verstöße jeweils korrigiert wurden, allerdings gleichzeitig wiederholt gegen andere Bestimmungen des österreichischen und europäischen Verbraucherrechts verstoßen wurde. Erst im Juli 2009 wurden nach Klagsandrohung sämtliche Beanstandungen beseitigt, sodass letztlich auch dieses Verfahren positiv beendet werden konnte.

273) Verbraucherbehörden-Kooperationsgesetz – VBKG (BGBl I Nr. 148/2006)

274) Begriffsdefinition siehe Tätigkeitsbericht 2008, S. 6 f

6.3. Tätigkeitsbericht der Wettbewerbskommission 2009

Klaus Wejwoda

Die Wettbewerbskommission hat im Berichtsjahr einen weiteren Gutachtensauftrag des BMWFJ bearbeitet. Darüber hinaus hat sich die WBK weiterhin mit dem Energie- und Treibstoffsektor befasst und die vom Gesetz vorgegebenen Berichte und Empfehlungen abgegeben.

Abgabe von Vorschlägen für die wettbewerbspolitische Schwerpunktsetzung

Die Wettbewerbskommission (WBK) hat im Berichtszeitraum gemäß § 16 Abs1 WettbG folgenden Vorschlag an die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) für Schwerpunkte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Kalenderjahr 2010 gerichtet:

1. Einleitende Bemerkungen

Die Wettbewerbskommission (WBK) erarbeitet ihre Empfehlungen hinsichtlich inhaltlicher Schwerpunkte für die Tätigkeit der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) aufbauend auf Erkenntnissen aus ihrer laufenden Arbeit (insbesondere auch im Zusammenhang mit von ihr vorgenommenen Untersuchungen und der Bearbeitung von Gutachtensaufträgen). In diesem Zusammenhang ist es der WBK ein besonderes Anliegen, dass die Schwerpunkttempfehlungen auf jene wettbewerbspolitischen Bereiche fokussiert sind, deren tiefer gehende Behandlung durch die BWB den höchstmöglichen Nutzen erwarten lässt.

Eine vollständige Liste der bisher von der WBK abgegebenen Schwerpunkttempfehlungen findet sich im Anhang. Die Bedeutung praktisch aller dieser Themen rechtfertigt eine weitere kritische Beobachtung der angesprochenen Bereiche. Einige der Empfehlungen sind auf Grund der Entwicklungen weiterhin besonders aktuell und relevant. Die WBK weist daher im nächsten Abschnitt auf die aus ihrer Sicht besonders wichtigen bereits in der Vergangenheit vorgelegten Vorschläge nochmals kurz hin und ruft deren Bearbeitung in Erinnerung. Darüber hinaus empfiehlt die WBK im 3. Abschnitt neue Themenfelder der BWB zur schwerpunktmäßigen Untersuchung.

2. Schwerpunkttempfehlungen der letzten Jahre

2.1 Wettbewerbsmonitoring

Ein besonderes Anliegen der WBK ist der in ihrem Gutachten vom 14. Juli 2008 empfohlene Aufbau eines systematischen, transparenten, kontinuierlichen und ökonomisch fundierten Wettbewerbsmonitorings, weil die Datenlage über die einzelnen Sektoren entlang der Wertschöpfungskette in Österreich stark verbesserungsbedürftig ist. Als Eckpunkte eines solchen Wettbewerbsmonitorings wurden ua Marktkonzentrationsgrade, Ländervergleiche und quantitative Marktstudien genannt. Auch wurde die Rolle eines kontinuierlichen Wettbewerbsmonitorings als Voraussetzung für eine effiziente Aufsicht gegen Marktmachtmissbrauch hervorgehoben.

Die WBK regt daher auch in diesem Jahr an, dass die Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) ehest möglich für ein kontinuierliches Wettbewerbsmonitoring sorgen möge.

Der Aufbau eines Wettbewerbsmonitorings setzt umfangreiche Vorarbeiten hinsichtlich inhaltlicher Konzeption und Sichtung vorhandenen Datenmaterials voraus. Die WBK ist gerne bereit, dabei ihre Expertise und Vorstellungen einzubringen.

2.2 Leitungsgebundene Energie

Der Bereich der leitungsgebundenen Energie (Strom und Gas) ist aufgrund der volkswirtschaftlichen Bedeutung dieser Sektoren ein „wettbewerbspolitisches Dauerthema“. Die WBK hat bereits in der Vergangenheit mehrmals diese Sektoren der BWB zur schwerpunktmäßigen Bearbeitung und kon-

tinuierlichen Beobachtung empfohlen. Da sich ein funktionierender Wettbewerb auf den Märkten für leitungsgebundene Energie trotz der laufenden Arbeiten von BWB und E-Control und der erreichten Weiterentwicklung noch immer nicht eingestellt hat, empfiehlt die WBK eine Weiterführung und Vertiefung der Branchenuntersuchungen Strom und Gas. Die problematische „Selbstevaluierung“ der Elektrizitätsunternehmen hinsichtlich wettbewerbskonformen Verhaltens sollte nach Ansicht der WBK durch ein objektivierte jährliches Evaluierungsverfahren unter Einbeziehung aller Verbraucherkreise ersetzt werden, das durch unabhängige Institutionen vorgenommen wird.

Weiters regt die WBK an, in die Branchenuntersuchungen für leitungsgebundene Energieträger in Zukunft auch die Fernwärme einzubeziehen.

Für den Bereich der leitungsgebundenen Energie weist die WBK auf die aktuellen Untersuchungen des deutschen Bundeskartellamts hin, mit dem die Zusammenarbeit auch in diesem Bereich fortgesetzt werden soll.

2.3 Mineralölwirtschaft

Die WBK begrüßt grundsätzlich die Bemühungen der BWB hinsichtlich der von der WBK angeregten Untersuchung des Mineralölbereiches entlang der Wertschöpfungskette. Sie erwartet eine Fortsetzung und Vertiefung dieser Arbeit und erinnert an ihre Empfehlung, besonderes Augenmerk auf die bisher nicht untersuchte Schnittstelle zwischen Raffinerieproduktionskosten und Großhandelspreisen (Raffineriemargen) zu legen. Die besondere Problematik der Preismeldungen des Pressedienstes Platts (siehe dazu auch Abschnitt 3.1) mit den damit verbundenen negativen Folgeerscheinungen und ihrer Umsetzung auf dem Markt für Mineralölprodukte stellt nicht nur eine wichtige von der BWB in Angriff genommene Aufgabe dar, sie ist jedenfalls innerhalb des Binnenmarktes auch eine besondere Aufgabenstellung für die Europäische Kommission.

3. Neue Schwerpunkt Empfehlungen

3.1 Preisinformationsdienste

Im Zuge der Arbeiten der WBK an den letzten Gutachten und in einer Reihe von weiteren Informationsgesprächen verfestigte sich für die WBK der Eindruck, dass an die Stelle von nicht zulässigen „Preismeldestellen“ möglicherweise wettbewerbsrechtlich relevante, privatwirtschaftlich organisierte Geschäftsmodelle überbetrieblicher Preisinformationen über Instrumente, wie Pressedienste, Preislisten und sogenannte „Börsen“ – die mit Börsen im Sinne von Handelsplätzen mit transparenter Preisbildung wenig zu tun haben – getreten sind.

Dies gilt – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – insbesondere für

- die sogenannte Rotterdamer Produktenbörse bei Mineralölprodukten („Platts“)
- die Strombörsen
- die im KFZ-Versicherungsbereich organisierte „Wrackbörse“ (siehe dazu auch Abschnitt 3.2)
- die „Eurotax-Listen“ im KFZ-Bereich

Gemeinsam ist allen diesen Einrichtungen ein für „normale“ Börsen untypischer Mangel an Transparenz, die zu klärende Frage der Form und Tiefe der Mitwirkung der betroffenen Branchen, der absolute Mangel an Kontrolle, die sich möglicher Weise selbst zuerkannte Autorität und deren wirtschaftlichen Folgen für nachgelagerte Verbraucher.

Die WBK empfiehlt deshalb der BWB die Beauftragung einer umfassenden Studie, die die Mechanismen und Auswirkungen dieser privaten Preisinformationsdienste auf den Wettbewerb klären soll, wobei WBK gerne bereit ist, ihre Expertise und Vorstellungen diesbezüglich einzubringen.

3.2 Wrackbörsen

Die WBK hat im Vorjahr darauf aufmerksam gemacht, dass im Bereich der Sachversicherung die bestehenden Branchenpraktiken aufklärungsbedürftig erscheinen, insbesondere hinsichtlich

- allfälliger unternehmensübergreifender Koordinierungen und
- zunehmend problematischer werdender Formen der Abwicklung im KFZ -Bereich einschließlich der Vorgangsweise bei der Ablöse von Wrack-Totalschäden,

und eine vertiefte Prüfung aus wettbewerbspolitischer Sicht angeregt. Die WBK empfiehlt daher der BWB – aufbauend auf den grundlegenden Erkenntnissen der oben erwähnten Studie (siehe Abschnitt 3.1) – den Bereich der „Wrackbörsen“ einer umfassenden Untersuchung zu unterziehen.

3.3 Bankspesen und -gebühren sowie Zinsspanne

In den letzten Wochen wurden konsumentenpolitisch geprägte Untersuchungen der Europäischen Kommission bekannt, die ein im Vergleich hohes Kostenniveau bei Bankspesen und – gebühren in Österreich aufzeigen.

Die WBK empfiehlt deshalb der BWB, den Sektor hinsichtlich wettbewerbsrelevanter Gegebenheiten in den Bereichen der Spesen, Gebühren und Zinsspannen verstärkt zu beobachten.“

Schwerpunktempfehlungen der WBK

Die WBK nahm die letzte in der laufenden Funktionsperiode zu erstattende Schwerpunktempfehlung zum Anlass, im Anhang zu ihrer Empfehlung für 2010 eine Zusammenfassung der von ihr in den letzten zwei Funktionsperioden gegebenen Schwerpunktempfehlungen aufzulisten. Da sich alle Empfehlungen aus der Arbeit der WBK ergeben, ist damit auch der breite Bereich der behandelten Themenkreise dokumentiert.

Schwerpunktempfehlungen der WBK aus früheren Jahren betrafen folgende Sektoren

- den Bereich des Kfz-Handels 2003, auch 2004 und 2005
- den Lebensmittelhandel 2004, auch 2005 und 2006
- Wettbewerbsverhältnisse im öffentlichen Personen-Nahverkehr 2004
- Kooperationen Seilbahnen/ Tourismusverbände 2004
- den Bereich leitungsgebundener Energie (Strom, Gas) 2005, auch 2007
- die Praktiken im Bereich der Aufzugsbranche 2005
- die Untersuchungen im Mineralölbereich 2005, auch 2006 und 2008
- die Marktsituation und Regulierung im Pharmabereich, insbesondere im OTC-Bereich (Preis- und Spannenunterschiede im europäischen Markt) 2005
- wettbewerbswidrige Klauseln der Reiseveranstalter (Bonusregelungen, Exklusivitätsverträge, Verbot von Ermäßigungen) anhand sogenannter Agenturverträge 2005
- die Situation der Kinos in Österreich im Verhältnis zu den Verleihfirmen 2006
- die bestehenden gesetzlich bzw europarechtlich nicht gedeckten Wettbewerbsbeschränkungen, insbesondere hinsichtlich Marktzugang und Verhaltensregulierung bei den Freien Berufen und bestimmten Gewerben in Anlehnung an laufende Aktivitäten auf EU-Ebene 2007
- eine Branchenuntersuchung im Medienbereich 2007
- eine tiefer gehende Betrachtung der Märkte von Vorprodukten für die Bauwirtschaft – wie zB Dämmstoffe, Trockenausbauelemente etc 2008
- die Abwicklung des Ersatzteilgeschäftes bei Autos 2009

- Wettbewerbsprobleme im Flugverkehr auf Kurz- und Mittelstrecken von/zu österreichischen Destinationen (Harmonisierung der Preisgestaltung, Grundtarife und Zuschläge, Entwicklung der Allianzen) 2009
- die Praktiken von Verwertungsgesellschaften wie der AKM, die sich deutlich von der Vorgangsweise der Verwertungsgesellschaften anderer Mitgliedstaaten der EU unterscheiden 2009
- die Gegebenheiten am österreichischen Düngemarkt 2009
- Sachversicherungen 2009

Erstellung von Gutachten im Auftrag der Bundeswettbewerbsbehörde und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Von der Bundeswettbewerbsbehörde ist auch in diesem Berichtsjahr kein Auftrag zu einer Gutachtenserstellung ergangen.

Das BMWFJ hat im Mai 2009 der WBK den Auftrag zur Erstellung eines Gutachtens erteilt, ob aus Sicht der Wettbewerbskommission eine Beschränkung der Häufigkeit der Preisänderungen der Endverbraucherpreise von Treibstoffen wettbewerbsfördernd wäre oder ob alternative Instrumente zur Wettbewerbsförderung vorgeschlagen werden.

Die WBK führte in ihrem Gutachten einleitend aus, 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. Mangels Zuständigkeit hat die WBK keine Prüfung der Rechtsgrundlage vorgenommen. Sie hat aber im Gutachten auch jene aus den Informationsgesprächen bekannt gewordenen Fakten aufgezeigt, die nach ihrer Meinung eine vertiefte Behandlung durch die gesetzlich zuständigen Einrichtungen und Behörden erfordern.

In Vorbereitung des Gutachtens wurde mit Vertretern der Autofahrerorganisationen, der zuständigen Fachverbände und der Mineralölkonzerne eine Vielzahl vertiefter Gespräche geführt. Leitlinie war dabei ein allen Gesprächspartnern vorgelegtes Fragenprogramm.

Das den Gesprächsteilnehmern übermittelte Frageprogramm betraf den Bereich des Treibstoffmarktes insgesamt, die jeweiligen Unternehmensanteile und die Tankstellenorganisation. Andere Fragen zielten auf die Vorgangsweise der Preisfestsetzung, deren technische Umsetzung, die Änderungshäufigkeit, regionale Preisunterschiede, die Berücksichtigung der Platts-Notierungen und eine Verbesserung der Transparenz im Interesse der Verbraucher.

Die WBK kam zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

„Die WBK erwartet von der Erlassung einer Verordnung, mit der eine Beschränkung der Möglichkeit von Preiserhöhungen bei Mineralölprodukten auf eine Erhöhung pro Tag vorgesehen wird, einen möglichen Beitrag zur Verbesserung der Transparenz auf dem Markt für Mineralölprodukte, der Preisinformation und damit der Wettbewerbsverhältnisse. Angesichts der bestehenden Marktverhältnisse respektiert die WBK – vor allem mangels schnell wirkender Alternativen – das Vorhaben des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend mit der vorgeschlagenen Verordnung eine Verbesserung der Situation zu versuchen. Dies umso mehr, weil die Treibstoffkonzerne übereinstimmend erklärten, ohnedies nur einmal pro Tag Preiserhöhungen vorzunehmen und es damit de facto durch die Verordnung zu keiner Einschränkung hinsichtlich der tatsächlich praktizierten Preispolitik käme. Wesentlich erscheint, dass klar definiert wird, zu welchem Zeitpunkt (0.00 h bei durchgehender Öffnung bzw. tatsächlicher Betriebsbeginn in anderen Fällen) die täglich einmal zulässige Erhöhung vorgenommen werden kann.

Derzeit ist eine definitive Aussage über die tatsächliche Wirkung der Regelung mit ausreichender Sicherheit nicht möglich. Die Reaktionen der Konzerne auf die Regelung sind derzeit nicht absehbar. Um die der Erlassung der Verordnung folgende Entwicklung auf dem Treibstoffmarkt objektiv

beurteilen zu können, erachtet die WBK ein begleitendes unabhängiges Monitoring für unabdingbar. Aus den angeführten Gründen wird angeregt, die Verordnung befristet zu erlassen und die Auswirkung der getroffenen Maßnahme rechtzeitig zu evaluieren. Die für die Evaluierung notwendige Datengrundlage und die entsprechenden Meldeverpflichtungen der Mineralölkonzerne müssen nach Auffassung der WBK jedenfalls bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der VO den Marktteilnehmern bekannt sein.

Die WBK verweist darauf, dass die vorgesehene Maßnahme allein nicht ausreichen dürfte, die allgemein gewünschte Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Treibstoffmarkt und eine wettbewerbliche Preisgestaltung sicher zu stellen.

Die WBK regt daher im Sinne des Gutachtensauftrages weitere Maßnahmen an, die dem Ziel der Verbesserung der Wettbewerbsverhältnisse auf dem Treibstoffmarkt dienen sollten. Dazu gehören:

- die Festlegung einer bindenden Produktreihenfolge auf den Anzeigetafeln („Totems“) zur Erleichterung der Preisinformation im Verkehrsfluss (insbesondere hinsichtlich der Hauptumsatzträger Diesel und Eurosuper 95)
- die Schaffung eindeutiger Vorgaben zur Dokumentation der vorgenommenen Preisänderungen mit jeweiligen Zeitpunkten an den jeweiligen Verkaufspunkten
- die Prüfung der Frage, ob die Preisausweisung mit „drei Dezimalstellen“ Jahre nach der Umstellung auf Euro oft nur für optische Preisänderungen genützt wird oder ob die Reduzierung auf zwei Dezimalstellen eine Auswirkung auf das Wettbewerbsverhalten der Unternehmen sowie das Marktverhalten der Verbraucher hat.
- Der Hinweis, dass der Verbesserung der Information der Verbraucher wesentliche Bedeutung zukommt, wobei die WBK jedoch nicht verkennt, dass der „mündige Verbraucher“ auch selbst in seinem Konsumverhalten gefordert ist. Dazu gehört aber auch, dass die Tankstellenbetreiber gewährleisten, dass eine zeitgleiche Preismarkierung bei allen Preisauszeichnungs- und Verrechnungseinrichtungen erfolgt.

Die WBK unterstreicht die Bedeutung der Fortführung und Intensivierung der Branchenuntersuchung durch die BWB im Sinne der seinerzeitigen Schwerpunkt Empfehlung der WBK. Die bisherigen Untersuchungen der BWB haben bereits einige Problemfelder deutlich aufgezeigt.

Die WBK nimmt die Arbeit am gegenständlichen Gutachten und die dabei gewonnenen Eindrücke auch zum Anlass, weitere Anregungen zu einer Verbesserung der Situation am Treibstoffmarkt zu geben. Dazu gehören folgende Maßnahmen

1. eine Untersuchung der Spannenentwicklung insbesondere bei Diesel, wo es zu Steigerungen selbst bei sinkenden Preisen gekommen sein dürfte.
2. Wenngleich für die Verbraucher der tatsächlich entrichtete Preis ab Tankstelle die vordringliche Bedeutung hat, sollte durch eine unbestrittene Darstellung der Netto-Preisdaten das Angebotsverhalten der Mineralölkonzerne in Österreich im Vergleich zur EU offen gelegt werden. Es sollte durch eine Überarbeitung der Vorgaben für die Meldungen zum EU-Netto-Preisvergleich die tatsächliche Steuerbelastung der in Österreich erhältlichen Produktpalette und nicht fiktiv höhere Werte Anwendung finden. Dies wäre eine wichtige Grundlage für das Monitoring und die folgende Evaluierung der Wirkung der VO. Auf Ebene der Gemeinschaft wären mit Nachdruck Initiativen für eine bessere Meldungsqualität im Sinne einheitlicher Erhebungsmethoden und kohärenter Daten zu setzen.
3. die Intensivierung der Diskussion über die Preisvorgaben von Platts/Rotterdam im Inland, aber auch auf europäischer Ebene. Es ist problematisch, einen Spotmarkt, auf dem etwa 5% des Europabedarfes gehandelt werden und der letztlich auf Preismeldungen aus dem Bereich der

großen Treibstoffvertreiber aufbaut, als Maßstab für die Produktpreise in Europa gelten zu lassen. Diesbezügliche Initiativen auf Ebene der EU werden nachdrücklich angeregt.

4. die besonderen Gegebenheiten der Autobahntankstellen in Österreich und die Ursachen der nahezu einheitlichen Preisgestaltung bei allen Autobahntankstellen im ganzen Land und deren allfällige Berechtigung sollten in einer gesonderten Untersuchung durchleuchtet werden. Die WBK ist gerne bereit, einen solchen Auftrag zu übernehmen.
5. Darüber hinaus wäre es erforderlich, die Wettbewerbssituation im Tankstellenbereich auf weiteren regionalen Märkten in Österreich zu untersuchen. Die WBK ist gerne bereit, einen solchen Auftrag zu übernehmen.
6. Eine Überprüfung der Position der Tankstellenpächter gegenüber den Treibstoffkonzernen, ihrer wirtschaftlichen Situation und ihrer tatsächlichen unternehmerischen Möglichkeiten wird ebenfalls angeregt.
7. Die Konstruktion der Mineralölbesteuerung als Mengensteuer stammt aus der Zeit der Preisregelung und beruht heute auf einer EU-Vorgabe. Es erscheint sinnvoll, die Auswirkungen dieser Besteuerungsform im nunmehrigen Marktpreissystem hinsichtlich der Auswirkung auf die Marktmacht der Konzerne zu prüfen und allfällige Alternativen zu suchen. Denn es gibt Untersuchungen, wonach die Auswirkungen der geltenden Regelung zu einer Verstärkung der Marktmacht der Mineralölkonzerne führen (Böheim, M., Pichler, E., Mineralölbesteuerung und die Marktmacht der Mineralölkonzerne, Wien, 2009)

Die WBK verweist im Zusammenhang mit diesem Gutachten auch auf die vor einem Jahr gegebenen Empfehlungen zum Bereich der Treibstoffmärkte.

Die WBK hat bei Ihren Empfehlungen erwogen:

1. Die hohen Preisanstiege bei Treibstoffen im Vorjahr (Spitze des Preisniveaus: Sommer 2008) veranlassten die Autofahrerclubs, Konsumentenschutzorganisationen und das BMWFJ verstärkt die Preisentwicklung der Treibstoffe transparent zu machen und auf diesem Weg die Konsumentinnen und Konsumenten über günstige Anbieter zu informieren. Vor allem bei homogenen Produkten, wie sie Treibstoffe darstellen, fördert eine zuverlässige Information über die geltenden Treibstoffpreise den Wettbewerb zwischen den Mineralölunternehmen, weil verstärkt Preisvergleiche angestellt werden und danach das günstigste Angebot gewählt werden kann.
2. Mit dem Sinken der Treibstoffpreise seit Herbst 2008 ist verstärkt eine neue Preispolitik der Mineralölunternehmen festzustellen. Die Treibstoffpreise werden mehrmals am Tag verändert. Dieses Phänomen der „häufigen Preisänderungen“ pro Tag verstärkt sich sukzessive mit dem Sinken des Preisniveaus bei Treibstoffen. Während Autofahrerclubs von einem Preismuster berichten, wonach die Treibstoffpreise vor allem in den Hauptfrequenzzeiten in der Früh und am späteren Nachmittag teurer sind und bei niedriger Kundenfrequenz am Nachmittag billiger, betonen führende Mineralölkonzerne, dass sie die Preise nur einmal pro Tag anheben, aber mehrmals senken.
3. Festgehalten wird, dass häufige Preisänderungen pro Tag die Transparenz über die Preisentwicklung massiv einschränken. Wer sich während der Fahrt über die ausgewiesenen Treibstoffpreise informieren will, kann wegen der mehrmaligen Preisänderungen pro Tag nicht mehr auf eine nachhaltige Preisinformation vertrauen. Weiters verlieren auch die von den Autofahrerclubs durchgeführten Preiserhebungen an Informationsgehalt, wenn mehrmals pro Tag Preisänderungen nach oben und unten durchgeführt werden.
4. Eine nachhaltige Preisinformation für Endverbraucher ist ein wichtiges Element eines Wettbewerbsmarktes. Fehlen Transparenz und Übersichtlichkeit über die Preisentwicklung, ist es

mangels Vergleichbarkeit unmöglich, durch marktkonformes Verhalten positiv auf den Wettbewerb einzuwirken.

5. Eine Beschränkung der Häufigkeit der Preisänderungen der Endverbraucherpreise von Treibstoffen ist zwar per se nicht wettbewerbsfördernd, kann aber wettbewerbsfördernde Wirkungen haben, wenn durch die Beschränkung für die Verbraucher (als Marktteilnehmer) eine verbesserte Preistransparenz erzielt wird.
6. Ob eine verbesserte Preistransparenz erzielt werden kann, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Beschränkung der Häufigkeit (und der möglichen Zeitpunkte) der Preisänderungen der Endverbraucherpreise von Treibstoffen ab.
7. Eine Beschränkung dahingehend, dass eine Preiserhöhung nur einmal täglich (00.00 h oder tatsächlicher Betriebsbeginn) zulässig sein soll, führt zu einer Verbesserung der Informationsgrundlage der Verbraucher.
8. Eine Beschränkung dahingehend, dass eine Preiserhöhung nur einmal täglich – bei erstmaligem Betriebsbeginn bzw bei durchgehendem Betrieb um 0.00 h – zulässig sein soll, führt auch dann zu einer verbesserten Preistransparenz, wenn die Häufigkeit von Preissenkungen nicht beschränkt wird. Ein Verbraucher, der sich informiert, kann untertags im Zeitraum zwischen dem Einholen einer Information nicht von einer Preiserhöhung, sondern nur von einer Preissenkung „überrascht“ werden.
9. Um jegliche Irreführung der Verbraucher auszuschließen – bzw auch um die gesetzlichen Anforderungen (Preisauszeichnungsgesetz) jedenfalls zu erfüllen – ist zu gewährleisten, dass eine zeitgleiche Preismarkierung bei allen Preisauszeichnungs- und Verrechnungseinrichtungen erfolgt.
10. Im Falle einer Beschränkung der Häufigkeit von Preissenkungen würden Effekte in Bezug auf eine verbesserte Preisinformation allenfalls zwar dann eintreten, wenn auch ein bzw mehrere Zeitpunkte für zulässige Preissenkungen definiert werden. Die positiven Effekte erhöhter Preisinformation würden aber durch die den Wettbewerb hemmenden Wirkungen der Beschränkung der Häufigkeit von Preissenkungen beseitigt.
11. Es gibt Marktentwicklungen, die für Anbieter Preissenkungen aus wettbewerblichen Gründen nahelegen, um ihre Mengen- bzw Ertragsverluste zu minimieren. Preiserhöhungen werden dann vorgenommen werden, wenn das wettbewerbliche Umfeld ermöglicht, dadurch die Größe $\text{Marge} \times \text{Menge}$ zu erhöhen. Da die Platts-Notierungen nur einmal täglich bekanntgegeben werden, sollte es keinen Anlass bei der Belieferung der Tankstellen geben, kurzfristig kostenbegründete Preiserhöhungen vorzunehmen.
12. Die der WBK zur Verfügung gestellten Daten über Preiserhöhungen der Endverbraucherpreise für Treibstoffe an ausgewählten Tankstellen lassen sich dahingehend auslegen, dass die Zahl der empirisch nachgewiesenen Preiserhöhungen/Monat kleiner ist als Kalendertage/Monat. Der Eingriff in die Preisfestsetzungsautonomie der Anbieter von Treibstoffen reduziert sich faktisch auf die Festschreibung der möglichen Zeitpunkte für Preiserhöhungen und das Verbot, untertags weitere Preiserhöhungen vorzunehmen. Dieser Eingriff in den Preisbildungsprozess ist mit der dadurch erreichten höheren Preistransparenz abzuwägen.
13. Folgende weitere Maßnahmen der Preisauszeichnung werden als geeignet gesehen, die Preistransparenz zu erhöhen und dadurch wettbewerbsfördernd zu wirken:
 - Die neuerliche Prüfung der Festlegung einer bindenden Produktreihenfolge auf den Anzeigetafeln („Totems“) zur Erleichterung der Preisinformation im Verkehrsfluss (insbesondere hinsichtlich der Hauptumsatzträger bei Diesel und Benzin)

- die Prüfung der Frage, ob die Preisausweisung mit „drei Dezimalstellen“ Jahre nach der Umstellung auf Euro oft nur für optische Preisänderungen genützt wird, oder ob die Reduzierung auf zwei Dezimalstellen eine Auswirkung auf das Wettbewerbsverhalten der Unternehmen sowie das Marktverhalten der Verbraucher hat.
14. Ob die durchschnittlichen Treibstoffpreise bei der im Verordnungs-Entwurf vorgesehenen Bestimmung höher oder niedriger als unter dem bestehenden Regime wären, kann derzeit mit der notwendigen Sicherheit nicht gesagt werden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zu einem begleitenden unabhängigen Monitoring.
 15. Zur Untersuchung, inwieweit in Österreich zwischen den Anbietern von Treibstoffen ein funktionierender Wettbewerb besteht, wird weiters vorgeschlagen, die Preisänderungen laufend zu überwachen und diese vor dem Hintergrund der Änderungen der Platts-Notierungen in zeitlicher Hinsicht, sowohl in absoluten Zahlen als auch hinsichtlich der Tendenzen, einer Prüfung zu unterziehen.
 16. Die WBK behält sich ausdrücklich vor, wettbewerbliche Auffälligkeiten (nicht nachvollziehbare Wechsel von „Preistrichern“, Art der Geschäftsbeziehungen bzw Geschäftspraktiken der Majors zu den „freien“ Tankstellen bzw zu Tankstellenpächtern usw) verstärkt zu beobachten und die BWB darüber zu informieren.“

Anhörung der Wettbewerbskommission zum Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde 01.01.2008 – 31.12.2008 (§ 2 Abs 3 WettbG)

- Die WBK stellte fest, dass der Tätigkeitsbericht der BWB einen guten Überblick über die im Berichtsjahr 2008 zu prüfenden wettbewerbsrelevanten Sachverhalte gibt und informativ 15 wesentliche Fusions-, Kartell- und Marktmachmissbrauchsfälle beschreibt. Erfreulich ist, dass die BWB auf Anregung der WBK den Kraftstoffmarkt untersuchte und sich im Rahmen des Wettbewerbsbelebungspaketes „Strom“ für eine verbesserte Wettbewerbsentwicklung auf dem österreichischen Strommarkt einsetzte.
- Die WBK wies darauf hin, dass die Darstellung der einzelnen Kartell- und Missbrauchsfälle deutlich zeigt, wie wichtig eine effiziente Wettbewerbskontrolle zur Aufrechterhaltung fairer Wettbewerbsregeln in Österreich ist. Von einem funktionierenden Wettbewerb profitieren Konsumentinnen und Konsumenten, Wirtschaft und Staat gleichermaßen. Es gab auch hohe Zuflüsse in das allgemeine Budget aus Geldbußen für Wettbewerbsverstöße (Gesamtsumme seit 2004 88,5 Mio €) und aus Zusammenschlussanmeldegebühren (2008: 366.000 €). Die der BWB zur Verfügung stehenden Budgetmittel von rund 2,1 Mio. € halten einem internationalen Vergleich nicht stand. Der Stellenplan für die BWB im Rahmen des Doppelbudgets (2009/10) wurde nicht erhöht. Trotz aller in der gegenwärtigen Wirtschaftslage aufgrund der angespannten budgetären Situation der öffentlichen Haushalte notwendigen Sparmaßnahmen erachtet es die WBK für dringend notwendig, die für eine effiziente Wettbewerbskontrolle notwendigen Personalressourcen und Budgetmittel zur Verfügung zu stellen.
- In einem einheitlichen Europäischen Binnenmarkt ist es für Österreich wichtig, die Zusammenarbeit mit den Wettbewerbsbehörden innerhalb der Gemeinschaft zu stärken. In diesem Zusammenhang begrüßte die WBK daher das Engagement der BWB im Rahmen des „Marchfeld Competition Forums“. Dabei handelt es sich um ein auf Initiative der österreichischen BWB und der tschechischen Wettbewerbsbehörde gegründetes Forum mit dem Ziel, die Zusammenarbeit zwischen zentral- und osteuropäischen Wettbewerbsbehörden durch laufenden Meinungs- und Informationsaustausch zu fördern und zu stärken.
- Die WBK empfahl, über die internationale Zusammenarbeit der BWB im Rahmen des Behördennetzwerkes und auf Ebene der Kommission – einschließlich des Geschehens auf deren Ebene – verstärkt zu berichten. Dies erscheint insbesondere deshalb geboten, weil Wettbe-

werbsfälle von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung auf Ebene der Kommission entschieden werden. Es wäre daher im Interesse der Öffentlichkeit, dass die BWB über ihre Tätigkeit auf europäischer Ebene verstärkt informiert.

- Zum Wettbewerbsbelebungspaket Strom erinnerte die WBK daran, dass im Tätigkeitsbericht der BWB unter anderem ein jährliches Monitoring über die Umsetzung und Einhaltung des Maßnahmenkatalogs zur Belebung des Wettbewerbs angeführt wird. Seit Abschluss der ersten Monitoring-Runde im Frühjahr 2007 – die von der WBK wegen des Charakters der „Selbstevaluation“ nachhaltig kritisiert wurde, und bei der auch Mängel bei der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften festgestellt wurden –, erfolgte bisher trotz der angekündigten jährlichen Evaluierung keine weitere derartige Untersuchung. Die BWB sollte gemeinsam mit der Regulierungsbehörde E-Control mit besonderem Nachdruck darauf hinwirken, dass die Selbstverpflichtungen der Branche eingehalten werden. Die WBK empfahl eine Evaluierung des Wettbewerbsbelebungs pakets „Strom“ im Rahmen eines Auskunftsverlangens durch die BWB, wobei ein jährliches Monitoring des Wettbewerbsbelebungs pakets – wie von der WBK mehrfach verlangt – nicht von der Elektrizitätsbranche selbst, sondern von der E-Control und der BWB unter Einbeziehung auch der Verbraucher durchgeführt werden sollte.
- Zum Kraftstoffmarkt war festzuhalten, dass die Untersuchung auf eine der Schwerpunkttempfehlungen der WBK zurückgeht. Die BWB kommt in ihrem ersten Zwischenbericht zum Ergebnis, dass die Preisfestsetzung der Tankstellenpreise zeitlich asymmetrisch erfolgt. Platts-Notierungen werden bei Preissenkungen etwa zwei Tage später weitergegeben als bei Preisanhebungen. Die WBK erwartet diesbezüglich ehest möglich eine wettbewerbsrechtliche Beurteilung der festgestellten Untersuchungsergebnisse. Jedenfalls sollte der Kraftstoffmarkt einem laufenden Monitoring unterzogen werden.
- Die Ausführungen der BWB zum politisch sensiblen Thema Wettbewerb und Inflationsentwicklung lassen mehr Fragen offen als sie beantworten. Es fehlt etwa ein Hinweis, dass die WBK hierzu ein ausführliches Gutachten mit Handlungsempfehlungen erstellt hat. Die WBK bemerkt in diesem Zusammenhang, dass eine Umsetzung dieser Handlungsempfehlungen bisher nicht erkennbar ist. Wenngleich das Thema auf Grund der aktuellen Entwicklung derzeit nicht im Vordergrund steht, bleibt doch die Aufgabe der BWB bestehen, als Ermittlungs- und Aufgriffsbehörde zu prüfen, ob auffällige Preissteigerungen oder unterlassene mögliche Preissenkungen auf wettbewerbswidrigem Verhalten (Preisabsprachen, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) beruhen. Auf die Bedeutung von Branchenuntersuchungen wurde in diesem Zusammenhang neuerlich hingewiesen.
- Die WBK wurde als Beratungsgremium unter anderem auch für die BWB eingerichtet. Die WBK sprach sich deshalb dafür aus, dass der Zusammenarbeit zwischen WBK und BWB breiterer Raum in künftigen Tätigkeitsberichten der BWB eingeräumt wird.

Schlussbemerkung

Zusammenfassend ist aus Sicht der WBK fest zu halten, dass auch im Jahre 2009 keine grundlegenden Verbesserungen in den Arbeitsvoraussetzungen für die WBK erfolgt sind. Dennoch ist die WBK auch weiterhin bemüht, ungeachtet der – insbesondere im Vergleich zur seinerzeit als Beispiel genannten Monopolkommission in Deutschland – unzureichenden Ressourcen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einen sinnvollen Beitrag zur Weiterentwicklung der Wettbewerbspolitik zu leisten und die ihr im Rahmen des Wettbewerbsrechts gestellte Aufgabe umfassend, sachlich und effizient zu erfüllen.

6.4. Tätigkeitsbericht der Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH)

Sven Gschweidl

Die RTR-GmbH steht für Wettbewerb und Medienvielfalt. Sie fördert und stärkt den Wettbewerb für Rundfunk, Telekommunikation und Post, die effiziente Nutzung knapper Ressourcen, elektronische Kommunikationsinfrastrukturen und -dienste, die Produktion von Medieninhalten und die Interessen der Nutzer. Als Ziel stehen dabei innovative und hochqualitative Kommunikation, kostengünstig und sicher für alle, Meinungs- und Medienvielfalt sowie zukunftsorientierte Rahmenbedingungen für Österreich im Vordergrund.

Die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH fungiert als Geschäftsstelle der Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria), der Telekom-Control-Kommission (TKK) und der Post-Control-Kommission (PCK) sowie als Kompetenzzentrum für den Medien- und Telekommunikationssektor.

Aktivitäten aus dem Fachbereich Rundfunk

Die Ziele, die durch die regulatorische Arbeit der KommAustria und des Fachbereichs Rundfunk der RTR-GmbH verfolgt werden, ergeben sich aus § 2 Abs 2 KOG (Aufgaben und Ziele der KommAustria). Sie lauten wie folgt:

1. die Förderung des Marktzutritts neuer Anbieter,
2. die Sicherung der Meinungsvielfalt und Förderung der Qualität der Rundfunkprogramme einschließlich der technischen Voraussetzungen für ihre Verbreitung,
3. die Entwicklung von technischen und ökonomischen Konzepten für einen dualen Rundfunkmarkt in Österreich,
4. die Sicherstellung der Einhaltung europäischer Mindeststandards durch die Anbieter von Inhalten, insbesondere zugunsten des Kinder-, Jugend- und Konsumentenschutzes,
5. die Optimierung der Nutzung des Frequenzspektrums für Rundfunk,
6. die Bereitstellung von Fachwissen im Bereich der Konvergenz von audiovisuellen Medien und Telekommunikation sowie die Förderung der Entwicklung der Märkte in den Branchen audiovisuelle Medien und Telekommunikation,
7. die Schaffung und Bewahrung einer modernen und qualitativ hochstehenden Kommunikationsinfrastruktur zur Förderung der Standortqualität auf hohem Niveau.

Weiters zählt auch die Förderung des Wettbewerbs im Bereich der elektronischen Kommunikation im Rahmen des § 120 TKG 2003 zu den regulatorischen Aufgaben des Fachbereichs Rundfunk.

Die Hauptzielrichtung der regulatorischen Aufgaben liegt somit in der Ermöglichung von „mehr Wettbewerb sowie Meinungs- und Medienvielfalt“ im Interesse der gesamten österreichischen Bevölkerung.

Dabei waren die Zuordnungs- und Zulassungsverfahren nach dem Privatradiogesetz (PrR-G) und dem Privatrfernsehgesetz (PrTV-G) auch im Jahr 2009 weiterhin ein wesentlicher Teil der Etablierung eines dualen Rundfunkmarktes, die Anzahl an Verfahren und Verfahrensparteien waren denen der Vorjahre im Wesentlichen vergleichbar. Die bedeutendsten im Hörfunkbereich zugeteilten Versorgungsgebiete waren die Gebiete „Bezirke Wiener Neustadt und Neunkirchen, Stadt Wiener Neustadt“ und „Graz 104,6 MHz“.

Im Bereich des digitalen Fernsehens fand neben dem weiteren Ausbau der bundesweiten Versorgung mit digitalem terrestrischen Fernsehen eine neuerliche Ausschreibung für lokales und regionales Fernsehen statt. Von den im Jahr 2008 erstmals zugelassenen regionalen Multiplex-Plattformen konnten im Jahr 2009 bereits mehrere den Sendebetrieb aufnehmen.

Insbesondere bei der Vergabe von Zulassungen spielt die Sicherstellung der Meinungsvielfalt eine besondere Rolle. Zu diesem Zweck kamen in der Mehrzahl der 2009 durchgeführten Zulassungsverfahren Auswahlverfahren („Beauty Contests“) zum Tragen.

Darüber hinaus üben KommAustria und ihr Geschäftsapparat, die RTR-GmbH, die Rechtsaufsicht über Multiplex-Betreiber und private Rundfunkveranstalter aus. Dies dient sowohl dem Pluralismus in der Medienlandschaft als auch der Herstellung von fairen Wettbewerbsbedingungen. Neben der Erteilung von Zulassungen geht es insbesondere um die Genehmigung von Änderungen im Programmformat und Eigentumsverhältnissen sowie um die Kontrolle der Einhaltung der Rechtsvorschriften und Zulassungsbedingungen.

Hier fand die regulatorische Arbeit im Jahr 2009 einen weiteren Schwerpunkt aufgrund zahlreicher Beschwerden des Österreichischen Rundfunks gegen mehrere private Hörfunkveranstalter wegen vermuteter Verletzungen von Werbebestimmungen des Privatradiogesetzes.

Besonders ist auf die auch 2009 laufend durchgeführte Werbebeobachtung von Sendungen österreichischer Rundfunkveranstalter (des ORF wie der privaten Rundfunkveranstalter) hinzuweisen, in deren Rahmen die Einhaltung der werberechtlichen Bestimmungen durch die Rundfunkveranstalter von Amts wegen regelmäßig überprüft wurde.

Im Infrastrukturbereich stehen der KommAustria und der RTR-GmbH neben den co-regulatorischen Aufgaben, die insbesondere die Zuständigkeiten für die Multiplex-Plattformen betreffen, auch spezifische Instrumente der Wettbewerbsregulierung nach dem TKG zur Verfügung. Diese können nach der Durchführung von Marktdefinitionen und -analysen im Sinne der Ermöglichung eines größtmöglichen Wettbewerbs auf den Märkten der Rundfunkinfrastrukturen eingesetzt werden. Im Jahr 2009 erließ die KommAustria die Rundfunkmarktdefinitionsverordnung 2009, mit welcher drei rundfunkspezifische Märkte festgelegt und geographisch abgegrenzt wurden. Auf allen dieser Märkte wurden im Jahr 2009 auch die entsprechenden Marktanalyseverfahren eingeleitet.

Digitalisierungsfonds

Gemäß § 9a KOG hatte die RTR-GmbH auch im Jahr 2009 Förderungen für digitale Übertragungstechniken und digitale Anwendungen auf Basis europäischer Standards im Zusammenhang mit Rundfunkprogrammen zu vergeben. So ergingen die Förderungen unter anderem weiterhin an Endkunden, die mit entsprechenden Gutscheinen verbilligte DVB-T- bzw DVB-C-Boxen kaufen konnten, an Rundfunkveranstalter für die so genannte Simulcast-Versorgung (parallele Abstrahlung von analogen und digitalen Fernsehprogrammen) sowie an die Verfasser von Studien, die die Digitalisierung vorantreiben konnten.

Durch die auch 2009 fortgesetzte rasche Ausschreibung und Vergabe von digitalen Rundfunkzulassungen (zB für lokales terrestrisches Digitalfernsehen) sowie letztlich auch durch die vom Digitalisierungsfonds gesetzten Maßnahmen nimmt Österreich weiterhin einen hervorragenden Platz in der Digitalisierung der europäischen Länder ein: Bereits 60% der österreichischen Haushalte empfangen ihre Fernsehprogramme digital (Jahresende 2009). Dies entspricht einer Zunahme von beinahe 10% aller TV-Haushalte – im Vergleich zum Jahresende 2008 (knapp über 50%).

Fernsehfilmförderungsfonds

Seit 1. Jänner 2004 sind die Bestimmungen §§ 9f und 9g iVm §§ 9c bis 9e im KommAustria-Gesetz (KOG) in Kraft, welche die Grundlagen für die Fördertätigkeit des Fernsehfilmförderungsfonds, genannt FERNSEHFONDS AUSTRIA, darstellen.

Die Ziele, die mit den Mitteln des Fonds erreicht werden sollen, sind: Die Stärkung der österreichischen Filmbranche und des Medienstandortes Österreich. Ersteres beinhaltet, dass die Unternehmen mit ausreichenden Produktionsmitteln ausgestattet werden und daher die Rechte der Produzenten gegenüber den Fernsehveranstaltern gestärkt werden. In Bezug auf die Stärkung des Medienstandortes soll ein hoher Anreiz für Produktionsunternehmen aus dem Ausland geschaffen werden, Koproduktionen mit einer hohen Wertschöpfung in Österreich herzustellen.

Weiters wird durch den FERNSEHFONDS AUSTRIA der Erhalt einer vielfältigen Kulturlandschaft gesichert und eine Stärkung des audiovisuellen Sektors in Europa erwartet.

Dafür wurden im Jahr 2009 insgesamt 49 Projekte mit einer Gesamthöhe von 11,5 Mio € gefördert. Insgesamt standen 13,5 Mio € zur Verfügung, da am 30. Juni 2009 die Fördermittel um 6 Mio € aufgestockt wurden.

Fonds zur Förderung des privaten und nichtkommerziellen Rundfunks

Mit der Novelle zum KommAustria-Gesetz wurden 2009 der Fonds zur Förderung des privaten Rundfunks (Privatrundfunkfonds) sowie der Fonds zur Förderung des Nichtkommerziellen Rundfunks (Nichtkommerzieller Rundfunkfonds) eingerichtet. Die beiden Fonds sind mit insgesamt 6 Mio Euro dotiert. Die Fördermittel dienen der Förderung des österreichischen dualen Rundfunksystems und sollen die Rundfunkveranstalter bei der Erbringung eines hochwertigen und vielfältigen Programmangebots unterstützen. Die Vergabe der Fördermittel erfolgt auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen sowie aufgrund von Richtlinien, welche einem beihilferechtlichen Genehmigungsverfahren vor der Europäischen Kommission zu unterziehen sind. Mit einer Entscheidung wird Anfang 2010 gerechnet, der erste Antragstermin ist für das erste Quartal 2010 geplant.

Kompetenzzentrum

Gemäß § 9 KOG hat die RTR-GmbH auch die Aufgabe eines Kompetenzzentrums für die Angelegenheiten der Branchen Rundfunk und Telekommunikation zu erfüllen. Die Ausgaben für das Kompetenzzentrum sind im Fachbereich Rundfunk mit max 10% des branchenspezifischen Gesamtaufwandes begrenzt. Darunter fielen im Jahr 2009 Studien der RTR-GmbH, die in weiterer Folge als Schriftenreihen herausgegeben wurden sowie die Mitwirkung an Ausbildungsmaßnahmen für Mitarbeiter von Rundfunkunternehmen, wie etwa mit den privaten kommerziellen Veranstaltern (Verein Privatsenderpraxis des VÖP) und mit dem Verband der Freien Radios.

Aktivitäten aus dem Fachbereich Telekom

Die Ziele und Aufgaben der Regulierungsbehörden, die für Wettbewerb und Medienvielfalt stehen, sind im TKG 2003 festgelegt. Die Aktivitäten zielen daher auf die Festlegung der Rahmenbedingungen für den Markt, die Durchsetzung von Verpflichtungen und Rechten, die faire, transparente und nichtdiskriminierende Vergabe knapper Ressourcen, die Wahrung des Konsumentenschutzes, die Förderung von Investitionen und Innovationen und die Unterstützung der Harmonisierung auf EU-Ebene im Sinne eines chancengleichen, nachhaltigen und funktionsfähigen Wettbewerbs ab.

Nachfolgend werden auszugsweise einige konkrete Beispiele für entsprechende Aktivitäten im Jahr 2009 kurz dargestellt.

Die Novellen der Telekommunikationsmärkteverordnung 2008

Die Telekommunikationsmärkteverordnung 2008 (TKMV 2008) legt die für die Sektorregulierung relevanten Märkte fest. Auf Grundlage dieser Festlegung werden in weiterer Folge in regelmäßigen Abständen Marktanalysen durchgeführt.

Im Jahr 2009 kam es zu zwei Novellen der am 30. Dezember 2008 in Kraft getretenen TKMV 2008, mit denen der Endkundenmarkt für Festnetzgespräche von Nichtprivatkunden und der Breitbandvorleistungsmarkt als der sektorspezifischen Regulierung unterliegend definiert wurden.

Die beiden Novellen im Detail:

Endkundenmarkt für Festnetzgespräche von Nichtprivatkunden

Am 2. April 2009 trat die 1. Novelle der TKMV 2008 der RTR-GmbH in Kraft. Mit dieser Novelle wurde der Markt für „Gespräche für Nichtprivatkunden über das öffentliche Telefonnetz an festen Standorten (Endkundenmarkt)“ als der sektorspezifischen Regulierung unterliegend definiert.

Der Breitbandvorleistungsmarkt – spezifische Verpflichtungen nach Kundensegment

Am 22. Dezember 2009 wurde die 2. Novelle der TKMV 2008 der RTR-GmbH zur Definition des Breitbandvorleistungsmarktes kundgemacht. Diese trat am 1. Februar 2010 in Kraft. Mit dieser Novelle wurde der „Breitbandvorleistungsmarkt für die Bereitstellung von Anschlüssen an Nichtprivatkunden“ als der sektorspezifischen Regulierung unterliegend definiert.

Die von der RTR-GmbH vorgenommene Marktabgrenzung des Breitbandvorleistungsmarktes fußt auf der Feststellung, dass der Wettbewerbsdruck zwischen mobilen und verschiedenen festen Breitbandangeboten (DSL, Breitband über Kabelnetze) für Endkunden im Privatkundenbereich derart intensiv ist, dass bei Privatkunden von einem Endkundenmarkt ausgegangen werden muss, der sowohl mobile als auch feste Breitbandinternetzugänge umfasst.

Marktanalysen betreffend die Märkte für Terminierung in individuellen öffentlichen Mobiltelefonnetzen

Am 15. Juni 2009 hat die TKK ein neues Marktanalyseverfahren abgeschlossen (Verfahren M 1/08) und in vier Bescheiden festgestellt, dass die Mobilfunkbetreiber mobilkom austria, T-Mobile, Orange sowie Hutchison hinsichtlich der individuellen Leistungen der Zustellung eines Sprachrufes in ihre Mobilfunknetze (Mobilterminierung) jeweils über beträchtliche Marktmacht iSd § 35 TKG 2003 verfügen.

In weiterer Folge hat die TKK den Mobilfunkbetreibern spezifische Verpflichtungen zur Nichtdiskriminierung, zur Zusammenschaltung, zur Veröffentlichung eines Standardangebotes hinsichtlich der Mobilterminierungsleistungen sowie eine Verpflichtung zur Kostenorientierung der Mobilterminierungsentgelte auferlegt.

Aufhebung der Verpflichtungen der Telekom Austria TA AG für Transitleistungen

Mit Bescheid vom 6. August 2009, M 13/09-27, hob die Telekom-Control-Kommission regulatorische Verpflichtungen der Telekom Austria für Festnetz-Transitleistungen auf. Diese Verpflichtungen beruhten nicht auf einer Marktanalyseentscheidung der Telekom-Control-Kommission, sondern standen lediglich aufgrund der Übergangsbestimmung des § 133 Abs 7 TKG 2003 und einer Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs (wieder) in Geltung.

Netzzugang

Die Schaffung jener Voraussetzungen, die für Marktteilnehmer notwendig sind, um ihre Dienstleistungen auch tatsächlich am Markt anbieten zu können, ist von zentraler Bedeutung. In diesem Kontext ist der (offene) Netzzugang, insbesondere in Form der Zusammenschaltung, zu nennen. Die Zusammenschaltung von Kommunikationsnetzen dient der Interoperabilität zwischen den Teilnehmern aller öffentlichen Telefonnetze.

2009 gab es auch hier einige Verfahren, vor allem die Festlegung fester und mobiler Terminierungsentgelte sowie zur Frage der Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung (TASL).

Mitbenutzung von Kommunikationslinien und Antennentragemasten

Mit der Novelle des TKG 2003 (BGBl I Nr 65/2009), die den Ausbau neuer breitbandiger Kommunikationsnetze erleichtern soll, wurden die Regelungen hinsichtlich des 2. Abschnitts des TKG 2003 „Leitungs- und Mitbenutzungsrechten“ sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Verfahrensrechts

geändert. Art und Umfang der Mitbenutzung wurden dabei ausgedehnt, das Verfahren zur Erlangung solcher Rechte beschleunigt.

Schlichtungsverfahren Endkunden gemäß § 122 Abs 1 Z 1 TKG 2003

Musste im Jahr 2008 noch ein sprunghafter und massiver Anstieg bei neuen Verfahrensanträgen registriert werden, konnte 2009 erfreulicherweise eine Trendwende festgestellt werden. Wurde mit 5.226 neu eingelangten Anträgen 2008 ein absolutes Hoch erreicht, reduzierte sich 2009 diese Zahl um ca 1.000 Verfahren (das sind 20%) auf 4.258 Verfahren.

Frequenzen

Im Bereich der Frequenzangelegenheiten wurden 2009 Verfahren zur Vergabe von Frequenzen im Bereich 3,5 GHz und zur Überprüfungen der Versorgungsaufgaben in diesem Bereich durchgeführt. Darüber hinaus wurden die Vorbereitungsarbeiten zur Vergabe von Frequenzen aus dem Frequenzbereich 2,6 GHz, die für 2010 vorgesehen ist, begonnen.

Neben den oben erwähnten Verfahren entfiel ein großer Teil der Tätigkeit der Regulierungsbehörde im Bereich Frequenzen auf die Behandlung von Themenbereichen, die in den nächsten Jahren im Wege von Verfahren von der TTK zu entscheiden sein werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Frage des Refarming (Umwidmung der derzeit für GSM genutzten Frequenzbänder für UMTS) von zentraler Bedeutung.

Aufsichtsverfahren

In unterschiedlichsten Bereichen waren Aufsichtsverfahren notwendig, um die Einhaltung der telekommunikationsrechtlichen Bestimmungen bzw bescheidmäßig auferlegter Verpflichtungen zu gewährleisten. So wurden 2009 beispielsweise eine Überprüfung der nichtdiskriminierenden und Margin Squeeze-freien Nachbildbarkeit eines Produktes durch alternative Anbieter am Endkundenmarkt durchgeführt. Ausgangspunkt war dabei ein Aktionsangebot der Telekom Austria TA AG. Weiters waren in einzelnen Verfahren Störungen durch Übertragungssysteme in vorgelagerten Einrichtungen („vorgelagerte DSLAM“) Gegenstand von Überprüfungen.

Next Generation Networks als Herausforderung für die kommenden Jahre

Die Migration zu Next Generation Networks (NGN) und die damit einhergehenden grundlegenden Veränderungen der ökonomischen, technischen und regulatorischen Telekom-Landschaft ist für Marktteilnehmer und Regulierungsbehörde gleichermaßen Herausforderung und Schwerpunktthema. Ausgehend von einem Symposium im Sommer 2007 hat die RTR-GmbH das Thema seither konsequent verfolgt und eine Reihe diesbezüglicher Aktivitäten gesetzt. Insbesondere im Bereich moderner Zugangsnetze (Next Generation Access – NGA) waren im abgelaufenen Jahr verstärkt Aktivitäten der Betreiber festzustellen, die auch in entsprechenden Aktivitäten der RTR-GmbH zum Schwerpunktthema NGN/NGA ihren Niederschlag fanden.

Die neue KEM-V 2009 – Anpassungen im Bereich der Mehrwertdienste

Bei der KEM-V 2009 (BGBl II Nr 212/2009) handelt sich um eine Neufassung der 6. Verordnung der RTR-GmbH, mit der Bestimmungen für Kommunikationsparameter, Entgelte und Mehrwertdienste festgelegt werden. Damit wurde der bereits 2008 begonnene Diskussionsprozess zum Abschluss gebracht.

Im Wesentlichen wurden zum Schutz der Konsumenten Anpassungen und Klarstellungen im Bereich der Mehrwertdienste vorgenommen.

Internationales Roaming – Ausdehnung der Verordnung auch auf SMS und mobile Daten-dienste

Seit nun beinahe drei Jahren ist die Roaming-Verordnung der Europäischen Union in Geltung, welche zahlreiche Verpflichtungen für Mobilfunkbetreiber mit sich gebracht hat. Während die am

30.06.2007 in Kraft getretene Verordnung bislang nur für Sprachtelefonie anwendbar war, wurde mit der Erweiterung der Roaming-Verordnung der Anwendungsbereich auch auf SMS und mobile Datendienste ausgedehnt. Die Erweiterung der Roaming-Verordnung ist am 1. Juli 2009 in Kraft getreten, die Geltungsdauer der ersten Roaming-Verordnung bis ursprünglich Sommer 2010 wurde bis zum Sommer 2012 verlängert.

Mitwirkung an der Weiterentwicklung des Rechtsrahmens auf europäischer Ebene

Im Jahr 2009 finalisierte die Europäische Union den 2006 begonnenen so genannten „Review“ des bestehenden Rechtsrahmens und veröffentlichte am 18. Dezember 2009 das neue Telekompaket²⁷⁵ im Amtsblatt der Europäischen Union. Dieses gilt es in den kommenden Monaten entsprechend in Österreich umzusetzen.

Kompetenzzentrum

Die RTR-GmbH hat gemäß der Bestimmung des § 9 KOG auch die Aufgabe eines Kompetenzzentrums für die Angelegenheiten der Branchen Rundfunk und Telekommunikation zu erfüllen. Für den Bereich der Postregulierung kommt ihr eine solche Kompetenz im Moment nicht zu.

Im Fachbereich Telekommunikation wurde beispielsweise eine Plattform zur Visualisierung von IKT-Projekten in Österreich umgesetzt. Diese wird im noch im Jahr 2010 präsentiert werden. Weiters wurden um die Kompetenzen im Bereich IKT zu erweitern, internationale Erfahrungen in den IKT-Spitzenländern gesammelt und analysiert. Diese Erfahrungen finden auch Eingang bei der Aktualisierung und Pflege der IKT-Indizes der RTR-GmbH. Zudem unterstützt die RTR-GmbH das Bundeskanzleramt und das BMVIT sowie die IKT Task Force weiterhin. Zukünftig wird dies auch im Rahmen des am 9. Februar 2010 neu geschaffenen Kompetenzzentrums Internetgesellschaft erfolgen.

Aktivitäten aus dem Bereich Post

Im Jahr 2009 war in diesem Bereich das Postgesetz 1997 (PostG) einschlägig, das Anfang Dezember 2009 durch einzelne Bestimmungen des Postmarktgesetzes (PMG) ergänzt bzw. abgeändert wurde.

Das PostG legt fest, dass Postdienste für alle Nutzer im gesamten Bundesgebiet zufriedenstellend, preiswert und nach gleichen Grundsätzen erbracht werden. Es legt die Grundlagen für die Erfüllung des Versorgungsauftrages beim Erbringen des Universaldienstes sowie die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb auf dem Gebiet des Postwesens fest.

Das PMG soll gewährleisten, dass der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochwertige Postdienste angeboten werden. Das PMG soll insbesondere für die Bevölkerung im gesamten Bundesgebiet eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Postdiensten (Universaldienst) gewährleisten und einen fairen Wettbewerb beim Erbringen von Postdiensten ermöglichen. Diese Zweckbestimmung (§ 1 PMG) tritt allerdings erst am 1. Jänner 2011 in Kraft.

Das PostG – anders als das KOG oder TKG 2003 – sieht keine Ziele vor, die durch Regulierung zu erreichen wären. Das Inkrafttreten einiger Vorschriften des PMG hat daran nichts geändert.

Aus Sicht der Telekom-Control-Kommission, Senat für Postregulierung (TKKP), war das Jahr 2009 gekennzeichnet durch Verfahren zur Genehmigung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen der Österreichische Post AG, Aufsichtsverfahren im Zusammenhang von als unzulässig erachteter Rabattgewährungen und vor allem durch Aufsichtsverfahren betreffend die Schließung von Postäm-

275) Richtlinie Bessere Rechtsetzung 2009/140/EG vom 25. November 2009, ändert die Rahmen-, Zugangs- und Genehmigungsrichtlinie; Richtlinie Rechte der Bürger 2009/136/EG vom 25. November 2009, ändert die Universaldienst- und Datenschutzrichtlinie; Verordnung (EG) Nr 1211/2009 zur Errichtung des Gremiums europäischer Regulierungsstellen (GEREK) und des Büros vom 25. November 2009.

tern. Dabei hat sich die Telekom-Control-Kommission, Senat für Postregulierung, auf den Rechtsstandpunkt gestellt, dass für die Untersagung der Schließung von Postämtern laut PostG die Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie zuständig ist. Diese Rechtsansicht wurde vom VfGH bestätigt (G 205/09 ua, 8. Oktober 2009).

Das PMG, das nach Auffassung alternativer Postdienste-Betreiber weit hinter den Erwartungen an ein Marktöffnungsgesetz zurückgeblieben ist, wurde am 4. Dezember 2009 kundgemacht. Während das PMG im Wesentlichen am 1. Jänner 2011 in Kraft treten wird bzw im Bereich der verpflichtenden Öffnung des Zuganges zu Hausbrieffachanlagen gar erst am 31. Dezember 2012 wirksam werden wird, sind für die Telekom-Control-Kommission, Senat für Postregulierung, schon im Dezember 2009 einige Änderungen wirksam geworden. Einige davon sind:

- Die Regulierungsbehörde Telekom-Control-Kommission, Senat für Postregulierung, wird nun unter der Bezeichnung Post-Control-Kommission (PCK) tätig.
- Die Post-Control-Kommission beurteilt die Zulässigkeit der Schließung von Postämtern.
- Die Post-Control-Kommission wird von einem Post-Geschäftsstellen-Beirat beraten. Dieser hat sich am 27. Jänner 2010 konstituiert und gibt Stellungnahmen zu Postämterschließungen ab.

Das PostG bzw das PMG – soweit es schon in Geltung ist – sieht keine besonderen Transparenzbestimmungen für die Regulierungsbehörden vor. Daher werden – anders als etwa nach § 123 TKG 2003 – Entscheidungen der Regulierungsbehörden von grundsätzlicher Bedeutung nicht veröffentlicht oder in diesem Kommunikationsbericht vorgestellt.

6.5. Tätigkeitsbericht der Energie-Control GmbH 2009

Walter Boltz

Eigentümer der Energie-Control GmbH (E-Control) ist zu 100% der Bund. Die Zuständigkeiten und Aufgaben sind im Energie-Regulierungsbehördengesetz festgelegt.

Oberste Aufsichtsbehörde ist der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ), der die Richtlinienkompetenz und die Aufsichtsfunktionen über die E-Control hat. Die E-Control besteht aus zwei Gremien: der Energie-Control Kommission (E-Control Kommission) und der E-Control GmbH. Die Entscheidungsinstanz in den meisten Fällen, bei denen Rechte der Marktteilnehmer untereinander betroffen sind, ist die E-Control Kommission, die von der E-Control GmbH als Geschäftsstelle unterstützt wird. Die E-Control Kommission ist auch Berufungsbehörde bei Entscheidungen der E-Control. Die Mitglieder der E-Control Kommission sind für fünf Jahre bestellt und in Ausübung ihrer Tätigkeit weisungsfrei.

Daneben haben auch die Landesregierungen (zB bei Unbundling von Stromvertrieb und -netz), Landeshauptmänner und das BMWFJ Regulierungskompetenzen. Beratende Funktion üben der Elektrizitäts- und Erdgasbeirat, zusammengesetzt aus Vertretern des Bundes, der Länder und Sozialpartner, aus.

Der Aufsichtsrat, bestehend aus vom BMWFJ und Bundesminister für Finanzen (BMF) entsandten Mitgliedern, nimmt die wirtschaftliche Kontrolle über die E-Control wahr. Weiters unterliegt die E-Control der Kontrolle durch den Rechnungshof. Gegenüber dem BMWFJ und dem Parlament legt die E-Control durch die Vorlage eines detaillierten Tätigkeitsberichtes ihre Aktivitäten dar und hat eine Informationspflicht. Marktteilnehmer können gegen Bescheide der E-Control bei der E-Control Kommission Berufung einlegen. Gegen Entscheidungen der E-Control Kommission kann bei den Höchstgerichten Beschwerde eingebracht werden.

Somit unterliegt die E-Control in allen Aktivitäten einer umfassenden Aufsicht.

Das Budget der E-Control lag 2009 bei ca 14 Mio Euro. Es wird über das Netznutzungsentgelt finanziert und muss Jahr für Jahr Aufsichtsrat genehmigt werden.

Preisentwicklung im Jahr 2009

Die Entwicklung der Großhandelspreise am Strommarkt war im Jahr 2009 von dem im Herbst des Vorjahres einsetzenden Preisverfall gekennzeichnet. Die Strompreise für Spot- wie Futureskontrakte in Österreich²⁷⁶ und Deutschland erreichten am Jahresanfang ihren Höhepunkt. Der Abwärtstrend hielt bis in den Herbst des Jahres an.

Verantwortlich dafür zeigten sich neben den hohen Primärenergieträgerpreisen für Kohle und Erdgas auch die gesamtwirtschaftliche Lage und die Entwicklung des Ölpreises. Obwohl generell Ölpreise und Strompreise in keinem direkten kausalen Zusammenhang stehen, da Öl in der Produktion von Strom relativ unbedeutend ist, so ist der Ölpreis als volkswirtschaftlicher und energiewirtschaftlicher Leitpreis dennoch von großer Bedeutung.

Die Entwicklung am Gasgroßhandelsmarkt Ende 2008 bis Mitte 2009 war ebenso von einem starken Preisverfall geprägt, allerdings sanken die Preise in den langfristigen Verträgen deutlich geringer als die Preise an den Spotmärkten, die zeitweise nur die Hälfte der Preise in den Langfristverträgen ausmachten. Die Preise in den langfristigen Verträgen sind seit Juni 2009 aufgrund der Ölpreiserhöhung wieder angestiegen. Somit besteht seit 2009 die Situation, dass die Spotpreise dauerhaft unter den Preisen für Lieferungen aus Langfristverträgen liegen und sich von der Ölpreisentwicklung entkoppelt haben.

276) Die österreichische Strombörse EXAA bietet keine Terminprodukte an.

Die Stromkunden sahen sich auch 2009 wieder mit höheren Preisen konfrontiert. Dagegen blieben die Gaspreise für Haushaltskunden relativ konstant. Auf dem Gasmarkt konnten die Industriekunden von den deutlichen Senkungen der Importpreise profitieren.

Verstärkung der Endkundenaktivitäten

Relaunch der E-Control Homepage

Rund acht Jahre nach dem Start der E-Control Website, in denen diese rund vier Millionen Besucher verzeichnete, ging im Mai und Oktober 2009 in zwei Stufen das vollkommen neu gestaltete Webportal online. Der Umsetzung des Relaunches war im Herbst 2008 eine umfassende Analyse, sowohl der Inhalte als auch der Besucherstruktur der „alten“ E-Control Homepage, durch die Spezialagentur WORX vorausgegangen. Basierend auf den Ergebnissen dieser Analyse wurde dann unter Einbeziehung aller E-Control Abteilungen das Grundkonzept des neuen Portals entworfen.

In diesem neuen Portal wurde nun erstmals gezielt auf die ganz unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Besuchergruppen der Homepage eingegangen, und es entstanden so drei Hauptbereiche, die alle relevanten Informationen und Inhalte für die Besuchergruppen „Konsumenten“, „Industrie & Gewerbe“ sowie „Marktteilnehmer“ bündeln. Zudem gibt es einen weiteren Hauptbereich mit den allgemeinen, grundsätzlichen Basisinformationen über die E-Control und vier „Spezial-Bibliotheken“ mit den kompletten Sammlungen aller Presse-, Rechts- und Statistikveröffentlichungen sowie aller weiteren Publikationen.

Neuerungen des Tarifikalkulators

Kurz nach dem Onlinegang des neuen Internetportals wurde Anfang November eine spezielle Version des bewährten Tarifikalkulators für alle Smart-Phones an den Start gebracht. Der besondere Nutzen des mobilen Tarifikalkulators liegt darin, dass Verbraucher oft ungenutzte Zeit haben, wenn sie zum Beispiel mit öffentlichen Verkehrsmitteln auf dem Arbeitsweg sind. Diese lässt sich mit einer Information über die Preise der verschiedenen Strom- und Gasanbieter sinnvoll nutzen. Für die Smart-Phone Anwendung wurden alle wesentlichen Informationen, die der Tarifikalkulator ausgibt, in der Darstellung so optimiert, dass der Benutzer auch unterwegs einen übersichtlichen Preisvergleich bekommt und Auskunft über alle wesentlichen Details erhält, die als Grundlage für einen Anbieterwechsel nötig sind.

Nach einer Überarbeitung des Tarifikalkulators im Herbst 2008 mit dem Ziel, den Tarifikalkulator einfacher und übersichtlicher zu gestalten, wurde dieser im Frühjahr 2009 optisch an die neue Homepage angepasst.

Im Jahr 2010 soll der Tarifikalkulator erneut überarbeitet werden, um dem Wunsch der Konsumenten nach noch spezifischeren Abfragen nachzukommen.

Entwicklung der Netzregulierung

Eine wesentliche Aufgabe der E-Control stellt die Regulierung des natürlichen Monopols der Netze dar. Aufbauend auf Kostenprüfungen konnte 2006 im Bereich der Stromnetze und 2008 im Bereich der Gasnetze eine langfristige stabile Regulierungssystematik – die Anreizregulierung – umgesetzt werden.

Aufgabe der Regulierung des natürlichen Monopols Netz ist eine Ausgewogenheit zwischen den Zielen in der Form herzustellen, dass während der gesamten Regulierungsperiode der Grundsatz der politischen Akzeptanz und Stabilität gewahrt bleibt. Im Rahmen der Anreizregulierung werden jährliche Anpassungen der Systemnutzungsentgelte mit jeweils 01.01. durchgeführt.

Anreizregulierung Strom

Mit 01.01.2006 wurde die Anreizregulierung Strom per Verordnung (Systemnutzungstarife-Verordnung 2006, kurz SNT-VO 2006) umgesetzt und jährlich mit Jahreswechsel novelliert.

Die 1. Regulierungsperiode dauerte bis 31.12.2009.

Per 1. Jänner 2009 wurden im Rahmen des Anreizregulierungssystems die Netztarife angepasst. Die Netzentgeltanpassung (Netznutzung und Netzverlust) führte insgesamt zu einer Kostenreduktion bei den Endverbrauchern von 6,8 Mio Euro. Seit der Einführung der Liberalisierung konnte bei den Endverbrauchern insgesamt eine Kostenreduktion in der Höhe von rund 500 Mio. Euro realisiert werden.

Das Anreizregulierungssystem berücksichtigt ab 01.01.2010 die generelle Branchenentwicklung, die individuelle Unternehmensentwicklung, die unternehmensindividuelle Mengenentwicklung und die nicht beeinflussbare Kostenentwicklung für die Unternehmen durch einen Frontier Shift von 1,95%, effizienzabhängige bzw individuelle Abschläge, einen Investitions- und Betriebskostenfaktor und die Veränderung des Netzbetreiberpreisindex.

Um die Kostenbasis von der ersten Regulierungsperiode in die zweite Regulierungsperiode überzuführen, wurde ein „Carry-Over“-Mechanismus entwickelt, welcher die aktuellen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise das Zinsniveau oder das aktualisierte Anlagevermögen, berücksichtigt. Grundsätzlich werden die erzielten Effizienzgewinne der Netzbetreiber am Ende der zweiten Regulierungsperiode zu 50% zwischen den Netzkunden und den Netzbetreibern aufgeteilt. Bereits für die Tarifierung mit 01.01.2010 werden den Netzkunden 25% der nunmehr festzustellenden Effizienzsteigerungen auf Basis der Kosten des Geschäftsjahres 2008 zugutekommen.

Als wesentlichste Weiterentwicklung der Regulierungssystematik kann der Investitions- und Betriebskostenfaktor hervorgehoben werden, welcher nunmehr ausgehend von der tatsächlichen Entwicklung der Kapitalkosten ermittelt wird. Um ausschließlich notwendige Investitionen zu fördern und entsprechende Anreize für die Durchführung von Investitionen zu gewährleisten kann der Investitionsfaktor auch einen negativen Wert annehmen. Somit können etwaige Unschärfen des Mengen-Kosten-Faktors eliminiert werden und ein höchstmögliches Maß an Investitionssicherheit für die Netzbetreiber erreicht werden. Einerseits werden somit den Netzbetreibern die notwendigen und angemessenen Investitionen abgegolten und andererseits profitieren die Netzkunden, da sie ausschließlich Investitionen zu tragen haben, die auch tatsächlich durchgeführt werden.

Für die Stromübertragungsnetzbetreiber gilt weiterhin eine Kosten-plus-Regulierung mit jährlichen Tarif- und Kostenprüfungen.

Die zukünftigen Tarif- und Kostenprüfungen werden besonders durch hohe Investitionen in das Übertragungsnetz und durch die voraussichtlich geringeren Abgabemengen im Jahr 2009 gekennzeichnet sein.

Anreizregulierung Gas

Zum 1. Januar 2010 wurden die Netznutzungsentgelte durch eine Novelle der Gas-Systemnutzungstarife-Verordnung (GSNT-VO 2008 Novelle 2010) angepasst. 2009 haben die Gas-Netznutzungsentgelte ungünstige Rahmenbedingungen (zB Inflationsanstieg, Anstieg der Kosten für Brenngas) als Ausgangsbasis zu verzeichnen. Zudem wurde die Regulierungsbehörde mit einem Mengenrückgang von rund 2,1% konfrontiert. Trotz der ungünstigen Rahmenbedingungen sowie der Berücksichtigung des Investitions- und Betriebskostenfaktors war die durchschnittliche Tarifierhöhung auf 5,1% eingrenzbar.

Festzuhalten ist, dass die Netztarife seit der vollkommenen Liberalisierung des österreichischen Gasmarktes im Oktober 2002 um durchschnittlich mehr als 9% bzw über 50 Mio Euro gesenkt wurden.

Derzeit finden Diskussionen über die Umsetzung der 3. Energie-Binnenmarktrichtlinie statt. Darin

wird es notwendig, für das Übertragungsnetz ein Entry/Exit-Modell einzuführen, was zu einer Änderung der Systematik bei der Tariffestsetzung führen kann.

Wettbewerbsinitiative Gas

Mit der Wettbewerbsinitiative Gas (WIG) sollten Maßnahmen zum Abbau von Markteintrittsbarrieren – sowohl in den Beschaffungs- als auch in den Endkundenmärkten – sowie eine Verbesserung der Information und Transparenz für Endkunden geschaffen werden.

Verbesserungen auf der Beschaffungsseite weiterhin unzureichend

Die größte Hürde für einen funktionierenden Wettbewerb am Gasmarkt ist der Zugang zu einem ausreichend liquiden Großhandelsmarkt. Transportengpässe an allen Übergabepunkten nach Österreich erschweren nach wie vor den Zugang zu Endkunden für neue Anbieter. Auch im Zuge von zahlreichen Missbrauchsverfahren zur Weitergabe nicht genutzter Leitungskapazitäten sowie zur Schaffung der netztechnischen Voraussetzungen für eine Gasbörse, konnte das Grundproblem nicht gelöst werden. Nach wie vor sind es vertragliche Engpässe, die den Zugang zu den Grenzübergabepunkten blockieren, obwohl die Leitungen physisch oft ungenutzt bleiben.

Hier ist der Gesetzgeber gefordert, im Rahmen der Umsetzung des 3. Energiemarkt-Liberalisierungspaktes, den Rechtsrahmen für einen funktionierenden Großhandelsmarkt zu verbessern. Ohne die Schaffung eines virtuellen Handelspunktes und einer effizienteren Kapazitätsverwaltung in den Fernleitungen, wird die Gasbörse am Central European Gas Hub Baumgarten nur schwer den Anschluss an andere Handelsplätze in Europa finden. Gerade 2009, wo Gas auf nord-europäischen Spotmärkten deutlich günstiger war als die Gaslieferungen aus langfristigen, ölpreisgebunden Verträgen, hätten viele österreichische Gaskunden von diesem Preisrutsch profitieren können, wenn es möglich gewesen wäre, Gas aus den Niedrigpreisregionen nach Österreich auf gesicherter Basis zu transportieren.

Nur wenige Zusagen der Branche für Verbesserungen für Endkunden

Im Endkundenmarkt kann nach wie vor nicht von gleichen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Anbietern ausgegangen werden. Durch die – nur dem Buchstaben des Gesetzes nach und nicht mit Leben erfüllte – Umsetzung der Entflechtung der etablierten Anbieter bleiben diesen immer noch Spielräume zur Bevorzugung des verbundenen Unternehmens. Zwar gibt es Gleichbehandlungsprogramme, die aber aufgrund allgemeiner Formulierungen diesen Spielraum nicht eindämmen.

Einfache Maßnahmen abgelehnt

Die E-Control und die Bundeswettbewerbsbehörde hatten deshalb jeweils einen Verhaltenskodex für Netzbetreiber und Gaslieferanten vorgeschlagen. Diese sollten klare Spielregeln für das Verhalten mit Kunden umfassen. Leider konnten sich die Gasunternehmen auch nach monatelangen Diskussionen nicht dazu durchringen, einen derartigen Verhaltenskodex für Netzbetreiber, der deutliche Verbesserungen für die Konsumenten bringen sollte, anzunehmen.

Jährliches Informationsblatt für die Konsumenten

Zugesagt wurde jedoch, dass die Gasnetzbetreiber künftig einmal jährlich ein Informationsblatt an ihre Kunden verschicken, in dem über die Wechselmöglichkeit des Gaslieferanten informiert wird. Ein weiterer Vorschlag der Behörden war die Gestaltung der Rechnungen an die Gaskunden nach von der E-Control entwickelten Musterrechnungen. Dass der daraufhin vorgelegte Vorschlag des Fachverbands Gas Wärme – zumindest teilweise – an die Musterrechnung der E-Control angelehnt ist, wird von der Bundeswettbewerbsbehörde und der E-Control grundsätzlich begrüßt. Eine Verbesserung der Situation der Gaskunden Österreichs wird aber von der tatsächlichen Umsetzung der

Musterrechnung abhängen. Insgesamt ist es sehr bedauerlich, dass es nicht möglich ist, auf für die Gasunternehmen freiwilliger Basis mehr Verbesserungsmaßnahmen für die österreichischen Gaskunden am heimischen Gasmarkt zu erreichen. Dies zeigt, dass diese nur durch Verbesserungen im rechtlichen Rahmen erreicht werden können, wie dies im Rahmen der Umsetzung des 3. Paketes möglich wäre.

Das Dritte Energiemarkt-Liberalisierungspaket und seine Auswirkungen auf die österreichischen Energiemärkte

Das im September 2007 von der Kommission vorgelegte Dritte Energiemarkt-Liberalisierungspaket (3. Paket) für den Strom- und Gasmarkt wurde im 1. Halbjahr 2009 beschlossen. Die Annahme im Plenum des Europäischen Parlamentes erfolgte im April 2009, der Rat hat den Text im Juni angenommen.

Nachdem das gesamte Paket im August 2009 im Amtsblatt veröffentlicht wurde, traten die vom Paket umfassten Richtlinien und Verordnungen mit 3. September 2009 in Kraft. Die Strom- und Gas-Richtlinien sind weitgehend bis 3. März 2011 in nationales Recht umzusetzen; ausgenommen davon sind nur die Entflechtungsbestimmungen, für die eine längere Umsetzungsfrist gewährt wurde. Sowohl die Strom- und Gas-Verordnungen als auch die Verordnung zur Gründung einer Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (kurz nach dem englischen Namen: ACER) sind zwar bereits in Kraft, aber erst ab 3. März 2011 voll anwendbar.

Wichtiger Beitrag zur Lösung der Probleme der heimischen Energiemärkte

Das 3. Paket bietet die Chance, tatsächliche Verbesserungen für die heimischen Strom- und Gaskunden zu erreichen. Die Kernelemente sind:

- Verbesserung der Marktintegration (Erleichterung des internationalen Strom- und Gashandels, Entflechtung, EU-Agentur);
- Endkundenbestimmungen, für mehr Informationen und Schutz der Kleinverbraucher (Haushalte und Gewerbe);

Verbindliche Regeln für mehr Marktintegration

Das 3. Paket sieht vor, dass die Übertragungsnetzbetreiber für Strom und Gas im Rahmen von ENTSO (European Network of Transmission System Operators) erstmals dazu verpflichtet werden, verbindliche Regeln für einen integrierten Markt auszuarbeiten. Diese betreffen vor allem Transparenzbestimmungen, Netzzugang, gemeinsame Krisenmechanismen, Regeln für die Erhöhung der Energieeffizienz, koordinierte Investitionstätigkeit, etc.

Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Übertragungsnetzbetreiber unabhängig von den Interessen einzelner Marktteilnehmer agieren. Daher müssen Konzerne, die Netzbetrieb, Produktion bzw. Handel noch unter einem Dach vereinen, den Netzbetrieb vom Rest des Unternehmens trennen.

Im 3. Paket sind diesbezüglich 3 Modelle vorgesehen, wobei sich Österreich für die Umsetzung des

„ITO Modells“²⁷⁷ ausgesprochen hat.

Das Thema Marktintegration ist für die E-Control zentraler Bestandteil des 3. Paketes.

3. Paket stärkt nationale Regulierungsbehörden

Der neue EU-Rechtsrahmen zur Intensivierung des Wettbewerbs auf den Energiemärkten und der Stärkung der Konsumenten sieht unter anderem vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden unabhängiger als in der Vergangenheit sein müssen und jedenfalls bestimmte Aufgaben in Bezug auf die Strom- und Gasunternehmen in ihrem eigenen Verantwortungsbereich wahrzunehmen haben. Um diese Bedingungen zu erfüllen, ist es in Österreich notwendig, die Regulierungsbehörde einer Umstrukturierung zu unterziehen. Es ist im 3. Paket vorgesehen, dass es pro Land nur eine Behörde geben darf. De facto existieren in Österreich mit der E-Control GmbH und der E-Control Kommission 2 Behörden. Sichergestellt müssen auf jeden Fall 2 Faktoren sein: Die Regulierungsbehörde muss Österreich auf Europäischer Ebene weiterhin gut vertreten können und auch in Zukunft völlig unabhängig agieren können. Konkret bedeutet das keine Abhängigkeiten, weder von Bundes-, noch von Landesregierung(en).

Erweiterte Aufgaben einer „Regulierungsbehörde NEU“

- Preis-/Wettbewerbsaufsicht
- Sicherstellung, dass alle Marktteilnehmer ihre Aufgaben erfüllen
- Durchsetzen von Maßnahmen zur Wettbewerbsbelebung
- Ausübung von Sanktionsmechanismen
- Besseres Monitoring
- Durchführung von Branchenuntersuchungen
- Einholung von Ad-Hoc Auskünften

Deutliche Stärkung der Konsumentenrechte

Jeder Mitgliedstaat hat eine zentrale Anlaufstelle für alle Konsumenten zu benennen. Damit soll sichergestellt werden, dass sich die Kunden einfach und umfassend zu allen Themen rund um Strom und Gas informieren können. In Österreich nimmt die E-Control bereits de facto eine solche zentrale Position ein. Mit der Energie-Hotline, der Schlichtungsstelle, einem maßgeschneiderten Homepageauftritt und zahlreichen Broschüren wird bereits heute für eine umfassende Kundeninformation gesorgt.

Der Lieferantenwechsel wird deutlich kürzer: Innerhalb von drei Wochen muss jeder Kunde seinen Lieferanten wechseln können. Damit können Konsumenten rascher von günstigen Angeboten profitieren. Zusätzlich wird europaweit vorgeschrieben, dass eine Endabrechnung längstens nach sechs Wochen zu erfolgen hat.

Für so genannte „schützenswerte Kunden“ muss auf nationaler Ebene ein Konzept erarbeitet werden, damit die Versorgung dieser Gruppe gewährleistet ist. Es gilt, praktikable und angemessene

277) Das ITO-Modell bewahrt die herkömmliche integrierte Konzernstruktur von Netz, Erzeugung und Versorgung, zwingt jedoch das Unternehmen verschiedene Regeln einzuhalten, die garantieren, dass die beiden Unternehmensteile in der Praxis unabhängig voneinander arbeiten:

- Ein Aufsichtsorgan – bestehend aus Vertretern des Konzerns, von dritten Anteilseignern und des Übertragungsnetzbetreibers – ist verantwortlich für „Entscheidungen, die von erheblichem Einfluss auf den Wert der Vermögenswerte der Anteilseigner“ sind;
- Ein „Gleichbehandlungsprogramm“ legt Maßnahmen fest, „mit denen sichergestellt wird, dass diskriminierende Verhaltensweisen ausgeschlossen werden“;
- Ein „Gleichbehandlungsbeauftragter“ überwacht die Durchführung des Gleichbehandlungsprogramms;
- Führungskräfte dürfen drei Jahre (bzw 6 Monate) vor Beginn und für vier Jahre nach Beendigung ihrer Tätigkeit für den Übertragungsnetzbetreiber nicht bei dem Energieversorger angestellt sein („Cooling-off“-Zeiten);
- Sicherstellung von Investitionen durch Eingriffsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde;

Regelungen zu verankern, damit Abschaltungen in Österreich weitgehend vermieden werden können.

Verstärkte Informationspflichten zählen zu den Kernthemen im Dritten Gesetzespaket: Konsumenten sollen über ihren Verbrauch und ihre Kosten regelmäßig informiert werden, damit sie rechtzeitig geeignete Energiespar- und Effizienzmaßnahmen setzen können.

In diesem Zusammenhang wird auch die Einführung von so genannten „Smart Meters“ (intelligenten Messsystemen) vorgesehen: nach Durchführung einer Kosten-Nutzen-Analyse ist ein entsprechender Zeitplan für Österreich vorzusehen. Bis zum Jahr 2020 sollen aber jedenfalls bereits 80% der Kunden mit intelligenten Zählern ausgestattet sein.

Umsetzung des 3. Liberalisierungspaketes

Sowohl auf nationaler als auch auf Europäischer Ebene wurden bereits erste Überlegungen und Arbeiten im Hinblick auf die Umsetzung des 3. Liberalisierungspaketes unternommen. Der Großteil der Arbeit steht hier aber noch bevor und wird wohl eine wesentliche Aufgabe für das Jahr 2010 und darüber hinaus darstellen.

Versorgungssicherheit: Auswirkungen der Gaskrise

Am 06.01.2009 kam es zu einer deutlichen Reduktion russischer Gasmengen in Baumgarten, nur rund 10% russisches Gas wurden in Baumgarten angeliefert. Dies hatte Einfluss auf die Versorgung der Regelzone Ost und alle nachgelagerten Transitsysteme durch Österreich (zB TAG nach Italien, WAG und Penta West nach Deutschland, HAG nach Ungarn).

Von 07.01.2009, 00.00 Uhr, bis 20.01.2009, 17.00 Uhr, fielen russische Importmengen in Baumgarten zu 100% aus. Davon betroffen waren auch alle Transite – rund 60-70 Mio m³, die in diesem Zeitraum täglich über Baumgarten nach Deutschland, Ungarn, Slowenien und Italien transportiert werden. Auch diese Mengen fielen in diesem Zeitraum zu 100% aus.

Ab 20.01.2009, ca 19.00 Uhr, wurden die Lieferungen wieder in vollem Umfang aufgenommen. Die Importe aus Deutschland über die Einspeisepunkte Oberkappel und nach Tirol und Vorarlberg waren von den Liefereinschränkungen nicht betroffen.

Während des gesamten kritischen Zeitraumes konnte der Regelzonenbedarf mit marktkonformen Maßnahmen gedeckt werden. Der höchste Gasbedarf wurde am 13.01.2009 mit einer Tagesspitze von nahezu 2,1 Mio m³/h erreicht.

6.6. Tätigkeitsbericht der Schienen-Control GmbH

Ursula Zechner

Entwicklung des Eisenbahnmarktes

Das österreichische Eisenbahnnetz umfasst 6.342 km, wobei die Betriebslänge des größten Betreibers ÖBB-Infrastruktur AG 5.664 km beträgt. 3.984 km oder 66% aller Strecken sind elektrifiziert. An neuen nennenswerten Inbetriebnahmen kamen 2009 die Schleifen Tulln, Stetteldorf, Inzersdorf sowie die Verbindung Wien – Freudenau – Wien Albern hinzu. Diese reduzieren vor allem für den Güterverkehr die Fahrzeit um bis zu 1½ Stunden. Seit Herbst 2009 wird der Verkehr der Wachaubahn zwischen Niederösterreich und Oberösterreich sowie die Ybbstalbahn ab Gstadt nach Ybbsitz und Lunz am See nicht mehr geführt.

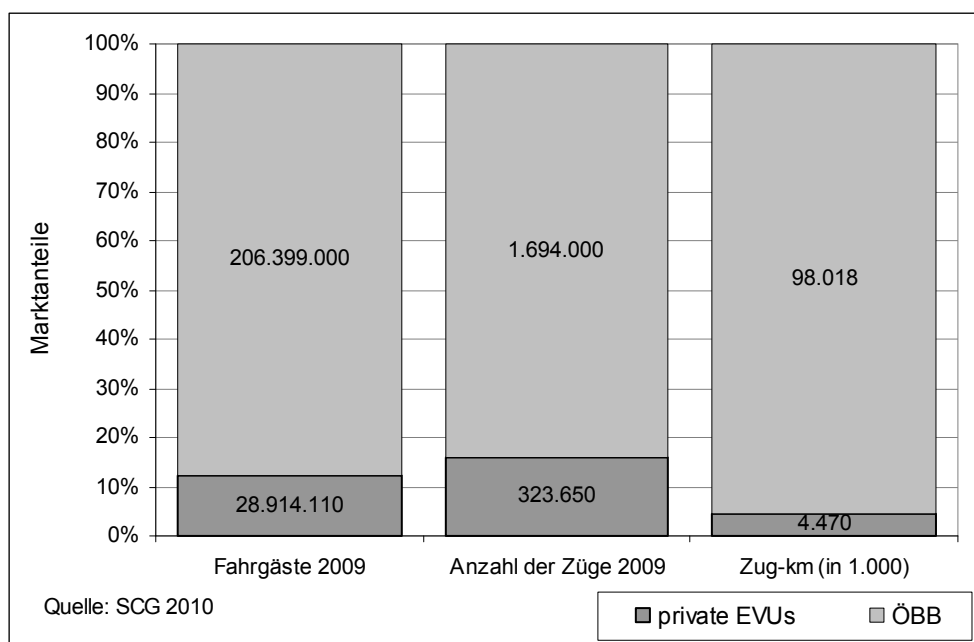
In Österreich gibt es 12 vernetzte Eisenbahninfrastrukturunternehmen und 21 Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU), die Züge im Normalspurnetz führen.

Das Jahr 2009 stand ganz im Zeichen der Wirtschaftskrise, die vor allem die Nachfrage nach Gütertransportleistung stark drückte. Im Schienengüterverkehrsmarkt zeigte sich die Krise vor allem beim Transport von Massengütern für die Grundstoffindustrie, insgesamt nahm der Markt gegenüber 2008 um etwa 20% ab. Die Auswirkungen auf die einzelnen Eisenbahnverkehrsunternehmen waren unterschiedlich, am stärksten traf der Rückgang den Marktführer RCA AG.

Insgesamt wurden 2009 rd 41 Mrd Bruttotonnenkilometer erbracht und 235 Mio Fahrgäste auf den österreichischen Schienennetzen befördert. Der Anteil der Privatbahnen im Güterverkehr beträgt rd 14%, im Personenverkehr 13%, wobei die Privaten 17% aller Reisezüge führen.

Die Zahl der im Schienennetz der ÖBB tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen erhöhte sich 2009 auf 21, da die WLB-Tochter Wiener Lokalbahnen Cargo GmbH nach Erhalt der Sicherheitsbescheinigung selbst als EVU tätig wurde. Eine neue Verkehrsgenehmigung wurde der Westbahn Management GmbH erteilt, die ab Ende 2011 im Personenverkehr tätig werden wird. Damit wurde in Österreich der Wettbewerb auch im Schienenpersonenverkehr eingeläutet. Bisher gab es fast keinen Wettbewerb zwischen den zumeist auf eigener Infrastruktur tätigen Privatbahnen und der ÖBB-Personenverkehr AG. Durch eine Ausschreibung im bayerischen Werdenfelser Land wird auch erstmals ein regionaler internationaler Verkehr Richtung Tiroler Außerfern ausgeschrieben.

Abbildung 15: Personenverkehr auf allen Netzen – Marktanteile 2009

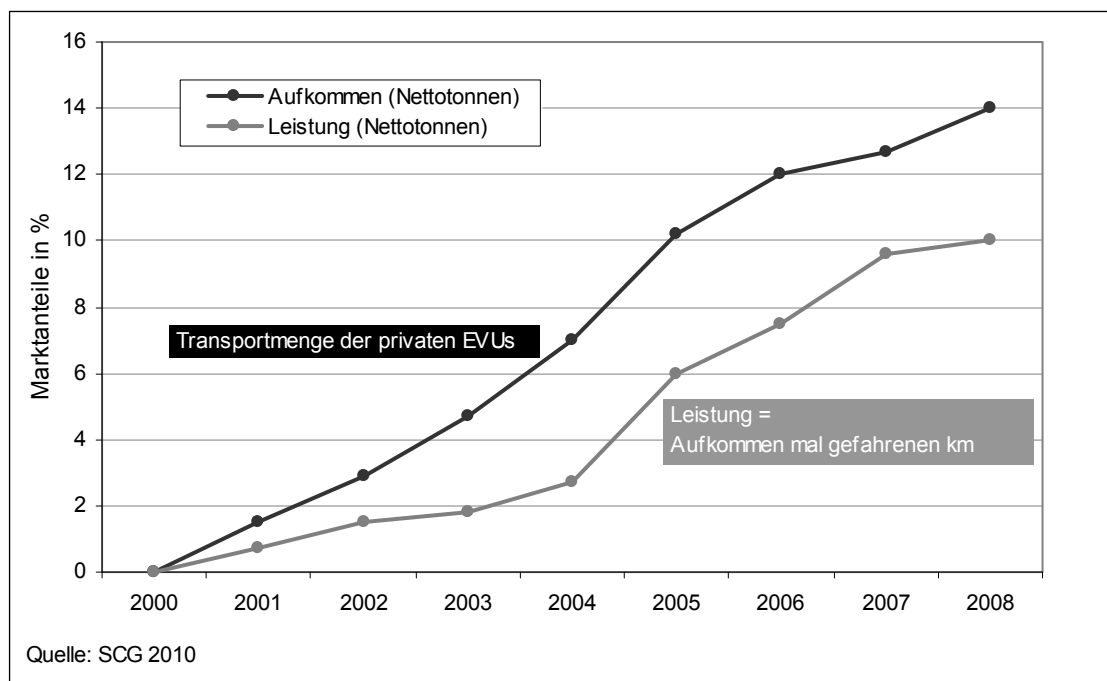


Die strukturellen Veränderungen des Schienengüterverkehrsmarktes wurden durch die Krise beschleunigt, die Veränderungen fanden aber vorwiegend im Ausland statt. So konnte die RCA AG zusammen mit ihrer ungarischen Tochterfirma Rail Cargo Hungaria AG (vormals MÁV Cargo AG) auch in anderen Ländern Mittel- und Osteuropas Fuß fassen und verfügt mittlerweile selbst oder via Tochterunternehmen über Sicherheitsbescheinigungen in Österreich, Deutschland, Italien, Slowenien, Ungarn, Rumänien, Bulgarien und in der Slowakei. Andererseits hat auch die LTE GmbH ihre internationalen Aktivitäten gesteigert. Neben der schon seit mehreren Jahren bestehenden Tochtergesellschaft in der Slowakei haben im Jahr 2009 auch die LTE GmbH-Töchter in Ungarn und Tschechien die notwendigen Genehmigungen erhalten, so dass die LTE GmbH nunmehr selbständig in diesen Ländern Verkehre abwickeln kann.

Richtung Verona und Mailand fährt nun auch die ÖBB-Personenverkehr AG in Zusammenarbeit mit der DB AG einen eigenwirtschaftlichen grenzüberschreitenden Fernverkehr.

Die Ende 2009 in Kraft getretenen IBE-Gebühren im ÖBB-Netz haben einige Änderungen gebracht. So entfällt die Differenzierung im Güterverkehr ebenso wie der bis dahin gewährte Personenverkehrsbonus. Das neue Stationspreismodell weist nunmehr für alle Stationen ein Mindestentgelt aus. Für das Jahr 2011 wurde die Einführung eines Performanceregimes angekündigt, wie es seitens der EU in einem Vertragsverletzungsverfahren gefordert wurde.

Abbildung 16: Marktanteile der privaten EVUs am Güterverkehr im ÖBB-Netz 2000 – 2008



Rechtliche Neuerungen

Im Jahr 2009 wurde die Umsetzung des 3. Eisenbahnpaketes vorbereitet. Während die Bestimmungen über die Marktöffnung im grenzüberschreitenden Personenverkehr und die Zertifizierung von Lokführern durch eine Novelle zum Eisenbahngesetz in innerstaatliches Recht umgesetzt werden (Beschlussfassung Frühjahr 2010), trat die EU-Verordnung 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste am 03.12.2009 unmittelbar in Kraft. Diese stärkt die bisher schwache Rechtsposition der Fahrgäste und regelt ua die Höhe von Entschädigungszahlungen bei Verspätungen im Bahnbetrieb und verlangt auch gemäß Artikel 30 der EU-Verordnung 1371/2007 die Benennung einer nationalen Stelle zur Durchsetzung der Fahrgastrechte. Der zugehörige nationale Gesetzesentwurf wird ebenfalls im Frühjahr 2010 verabschiedet und enthält ua Ausnahmen für den Regionalverkehr, Entschädigungsregelungen für Jahreskartenbesitzer und die Benennung der Schlich-

tungsstelle der SCG als staatliche Beschwerdestelle.

Eine Novelle des Bundesbahngesetzes brachte im Jahr 2009 Veränderungen in der Konzernstruktur der ÖBB. Neben der Verschmelzung von ÖBB-Infrastruktur Bau AG und ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG zur ÖBB-Infrastruktur AG enthält sie auch eine Ermächtigung zur Verlagerung des Versuchs aus der ÖBB-Traktion GmbH hervorgegangenen ÖBB-Produktion GmbH. Diese Vorhaben wurden jedoch im Berichtsjahr noch nicht vollzogen.

Europäische Entwicklungen

Auch im Jahr 2009 wurde von der EU-Kommission die Evaluierung des 1. Eisenbahnpakets fortgesetzt. Die SCG beteiligte sich an den zugehörigen Workshops und nahm zu den einzelnen Vorschlägen detailliert Stellung.

Ein weiteres Vorhaben der EU im Jahr 2009 betraf die Ausarbeitung einer Verordnung über Güterverkehrskorridore. Die Verordnung schreibt unter anderem die Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden in den jeweiligen Korridoren fest und stärkt damit die Rolle der Regulatoren. Es ist zu erwarten, dass die Verordnung im Sommer 2010 in Kraft treten wird. Über Österreich werden voraussichtlich drei Korridore führen, nämlich Stockholm – Copenhagen – Hamburg – Kufstein – Innsbruck – Brenner – Verona – Palermo, Gdynia – Ostrava/Žilina – Wien – Villach – Trieste/Koper und Praha – Brečlav – Wien/Bratislava – Budapest – Bucuresti – Constanta/Vidin – Sofia – Athens.

Schlichtungsstelle

Die Schlichtungsstelle verzeichnete im Jahr 2009 154 Beschwerdefälle, was gegenüber dem Vorjahr eine geringfügige Steigerung bedeutet. Mittlerweile kommen die Beschwerden ausschließlich direkt von den Beschwerdeführern oder über Interessenvertretungen bzw Konsumentenschutzorganisationen an die SCG.

Bei den von den Beschwerden betroffenen Unternehmen dominiert weiterhin mit fast 99% aller Beschwerden der Branchenführer ÖBB. Innerhalb des Konzerns betraf es hauptsächlich die ÖBB-Personenverkehr AG mit mehr als 95% oder 147 Beschwerden.

Weiter zugenommen haben Beschwerden bezüglich Fahrgeldnachforderungen, Inkassogebühren und sonstigen Strafen, die nunmehr auf Platz 1 liegen, gefolgt vom bisherigen Spitzenreiter den Verspätungen.

An monetären Entschädigungen bzw Strafnachlässen konnten im Jahr 2009 für Kunden von Eisenbahnunternehmen € 3.686,21 in 54 Fällen erkämpft werden. Im Jahr davor waren es € 1.441,45 in 22 Fällen. Dazu kommen noch sonstige Einigungen, wie etwa Neuausstellungen von Tickets, bisher nicht mögliche Sitzplatzreservierungen, Umbuchungen, rückwirkende Nachträge, Ausstellungen von MEMBERcards oder diverse Informationen.

Ein Bestreben der Schlichtungsstelle ist, dass aus einzelnen Beschwerden auch grundlegende Verbesserungen für alle Fahrgäste erzielt werden können. Besonders erfreulich ist diesbezüglich, dass Online-Buchungen für Reisen ins Ausland nun um einiges kundenfreundlicher, einfacher und auch datensicherer sind.

Arbeit der Regulierungsbehörden

Im Jahr 2009 gab es gegenüber dem Vorjahr eine Zunahme der Verfahren und Tätigkeiten von SCK und SCG. Die fortschreitende Liberalisierung und vor allem das 3. Eisenbahnpaket haben diese Entwicklung maßgeblich bestimmt. Im Jahr 2009 hielt die SCK insgesamt acht Sitzungen ab. Im Mittelpunkt der SCK-Klausur in Innsbruck standen Fragen im Zusammenhang mit der „Flucht aus der Regulierung“. Insgesamt wurden 2009 achtzehn wettbewerbsaufsichtsbehördliche Verfahren (ohne Erleichterungen für verästelte Anschlussbahnen) eingeleitet.

Der bevorstehende Markteintritt der Westbahn GmbH im liberalisierten Personenverkehrsmarkt hat die SCK bereits 2009 beschäftigt. Das Unternehmen schloss zur Absicherung seiner Investitionen zwei Rahmenverträge mit der ÖBB-Infrastruktur AG ab. Der fünfjährige Rahmenvertrag wurde der

SCK zur Kenntnis gebracht, wobei lediglich die darin enthaltene Regelung über Reduzierungsentgelte zu Fragen bezüglich deren Kalkulationsgrundlage führten. Der Rahmenvertrag mit fünfzehnjähriger Laufzeit musste der SCK hingegen zur Genehmigung vorgelegt werden, diese erfolgte erst nach eingehender Prüfung der für den Abschluss vorgelegten Begründung.

Das Verfahren wegen der Unabhängigkeit in der ÖBB-Unternehmensgruppe wurde 2009 ausgesetzt und die ÖBB-Holding AG zur quartalsweisen Berichterstattung über die Umstrukturierungsmaßnahmen aufgefordert.

Eine mehrwöchige Streckensperre wegen Bauarbeiten führte zu einer Beschwerde eines EVUs bei der SCK. Dabei erhob sich die Frage, ob derartige Streckensperren nicht extensiv gehandhabt werden, um Baukosten zu minimieren, wogegen die Betriebserschwerungskosten bei den jeweiligen EVUs anfallen. Daher wurden alle EVUs von der SCK zu ihren Erfahrungen mit diesem Thema befragt. Das Verfahren ist noch anhängig, zwischen SCG und der ÖBB-Infrastruktur AG wurden regelmäßige Gespräche über die Baustellenkoordination vereinbart.

Zum Themenkreis Anschlussbahnen wurden der SCG weitere Infrastrukturanschlussverträge vorgelegt, wobei es keinen Anlass zu Beanstandungen gab. Von verästelten Anschlussbahnen langten vier Ansuchen um Erleichterung gemäß § 75a (3) EisebG. ein, denen allesamt stattgegeben wurde. Weiterhin offen blieb der Fall einer Anschlussbahn, welcher keine Erleichterung gewährt werden konnte. Deren Schienennetz-Nutzungsbedingungen befanden sich Ende 2009 noch in Ausarbeitung. Darüber hinaus trat ein weiterer Anschlussbahnbetreiber an die SCG heran, um Unterstützung bei der Ausarbeitung der entsprechenden Verträge zu erhalten.

Zusammenarbeit mit österreichischen Behörden

Die Zusammenarbeit mit der SCHIG wurde 2009 intensiviert, wobei es einerseits um die Trassenzuweisungsstelle und andererseits um die Anschlussbahn- und Terminalförderung ging.

Mit der Bundeswettbewerbsbehörde wurde ein Verfahren, das diese gegen die RCA AG wegen Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung führt, erörtert. Darin geht es vor allem um die Preise für Leistungen im Vor- und Nachlauf, die EVUs vom Monopolisten verrechnet werden. Auch dieses Verfahren zeigt die Problematik der „Letzten Meile“ auf, die immer wieder von der SCK behandelt wird.

Internationale Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden

Die Zusammenarbeit mit anderen europäischen Regulierungsbehörden wurde 2009 weiter geführt. Ziel ist es, diese Zusammenarbeit zu institutionalisieren, wobei verschiedene Möglichkeiten nach Vorbildern aus anderen Sektoren diskutiert wurden.

Der Konflikt mit „RailNetEurope“ (ein Zusammenschluss europäischer Infrastrukturbetreiber) über die Weigerung, den Regulierungsbehörden Informationen über Trassenzuweisungen zur Verfügung zu stellen, konnte 2009 beigelegt werden. Gemeinsam mit den anderen europäischen Regulatoren wurde eine Vereinbarung mit „RailNetEurope“ getroffen, wonach die Regulatoren von Trassenkonflikten und Abweisungen von Bestellungen zu informieren sind.

Ausblick

Die im Jahr 2010 vom Parlament verabschiedete Eisenbahngesetznovelle sowie das Gesetz zur Umsetzung der EU-Verordnung 1371/2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste beschenken der SCG und SCK neue Aufgaben. Dabei wird insbesondere die Vorgangsweise bei verspätungsbedingten Entschädigungen für Jahreskartenbesitzer zu beobachten sein.

2010 werden zahlreiche Regionalbahnen der ÖBB dem Land Niederösterreich verkauft, wobei ein Teil der Bahnlinien bereits seit vielen Jahren eingestellt ist. Damit wird das Land Niederösterreich neben der Steiermark und Salzburg ein zusätzlicher Eisenbahninfrastrukturbetreiber.

6.7. Tätigkeitsbericht der Übernahmekommission 2009

Helmut Gahleitner, Sascha Schulz

Aufgaben und Zusammensetzung der Übernahmekommission

Gleichbehandlung der Aktionäre im Falle eines Kontrollwechsels (wer die Kontrolle über eine börsennotierte Gesellschaft erlangt, hat auch den übrigen Kleinaktionären ein Kaufangebot zu machen), ausreichend Zeit und Information für die Entscheidungsfindung, Objektivitätsgebot der Organe der Zielgesellschaft, keine Aktienmarktverzerrungen bei den betroffenen Gesellschaften, angemessene Berücksichtigung der Arbeitnehmerinteressen und rasche Durchführung des Übernahmeverfahrens sind die Kernelemente des Übernahmerechts. Überwacht wird die Einhaltung des Übernahmerechts durch die Übernahmekommission. Die Übernahmekommission (ÜbK) ist eine Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag, die über alle im Zusammenhang mit dem Übernahmegesetz zu beurteilenden Angelegenheiten entscheidet. Sie ist bei der Wiener Börse AG eingerichtet, agiert unabhängig und besteht aus zwölf nebenberuflichen Mitgliedern sowie einer kleinen, sehr effizient arbeitenden Geschäftsstelle. Die Übernahmekommission entscheidet in Senaten mit jeweils 4 Mitgliedern. Der Senatsvorsitzende hat bei Stimmengleichheit ein Dirimierungsrecht.

Übernahmerechtliche Verfahren im Jahr 2009²⁷⁸

Im Berichtsjahr 2009 stieg die Zahl der vor den Senaten der Übernahmekommission zu bearbeitenden Verfahren (Übernahmeverfahren, Anzeigeverfahren, Feststellungsverfahren etc) stark an. Im Vergleich zum Vorjahr erhöhten sich die Fallaufkommen um mehr als 50% von 12 Verfahren auf 20 Verfahren, wovon zwei Verfahren noch anhängig sind (Constantia Packaging AG, C-Quadrat Investment AG).

Erwähnenswert ist weiters, dass im Berichtsjahr 4 Übernahmeverfahren abgeschlossen wurden (2008: 1 Übernahmeverfahren), in zwei Fällen wurde eine Ausnahme von der Angebotspflicht gemäß § 25 ÜbG gewährt. In der Öffentlichkeit hat die Übernahme der Austrian Airlines AG durch die Deutsche Lufthansa AG sicherlich am meisten Beachtung gefunden.

Das Instrument der Einholung einer Stellungnahme der Übernahmekommission zu meist komplexen übernahmerechtlichen Fragestellungen wurde auch im Berichtsjahr zahlreich genützt. Ein Beispiel hierfür ist die Stellungnahme der ÜbK zu Fragen der Umbildung des an Strabag SE bestehenden Syndikats, die übernahmerechtliche Probleme im Zusammenhang mit der durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bedingten Krise eines Hauptgesellschafters behandelt.

Grenzüberschreitende Übernahmeverfahren gem § 27b ÜbG fanden im Jahr 2009 nicht statt. Im Einzelnen wurden von Seiten der Kommission folgende Verfahren bearbeitet²⁷⁹:

I. Übernahmeverfahren

1. Austrian Airlines AG

Am 3. Dezember 2008 gab die Deutsche Lufthansa AG („Lufthansa“) die Absicht bekannt, ein freiwilliges Angebot zur Kontrollerlangung gem § 25a Übernahmegesetz („ÜbG“) an die Aktionäre der Austrian Airlines AG („AUA“) zu stellen. Die Bieterin veröffentlichte zunächst, den Streubesitzaktionären EUR 4,44 je Aktie zu bieten. Diese Berechnung orientierte sich jedoch nicht am gewichteten

278) Jahresbericht 2009 der Übernahmekommission: www.takeover.at

279) Die nachfolgende Aufstellung hat Herr Dr Sascha Schulz, Leiter der Geschäftsstelle der Übernahmekommission zusammengestellt, wofür sich die Redaktion bedanken möchte. Die Übernahmekommission veröffentlicht jährlich einen sehr informativen Tätigkeitsbericht, und es finden sich auf der Website der Kommission umfassende Informationen zu den einzelnen Verfahren.

Durchschnittskurs der letzten 6 Monate. Lufthansa wurde von der Übernahmekommission („ÜbK“) darauf aufmerksam gemacht, dass eine Gewichtung nach den jeweiligen Handelsvolumina vorzunehmen war. Der auf dieser Basis berechnete Preis von EUR 4,49 wurde von Lufthansa am 22. Dezember 2008 veröffentlicht.

Das Übernahmeangebot wurde schließlich am 27. Februar 2009 veröffentlicht – die Annahmefrist betrug 10 Wochen. Eine der aufschiebenden Bedingungen, unter denen das Angebot stand, betraf die beihilfen- und kartellrechtliche Genehmigung der Transaktion durch die Europäische Kommission bis zum 31. Juli 2009, was einen großen Unsicherheitsfaktor hinsichtlich des Erfolgs des Übernahmeangebots erzeugte. Das Angebot stand weiters noch unter der Bedingung, dass Lufthansa 75% der Stimmrechte erreicht, dass die kartellrechtlichen Genehmigungen in acht weiteren Ländern erteilt werden und die Zielgesellschaft nicht zahlungsunfähig ist.

Nachdem die Annahmefrist im Mai 2009 geendet hat und die Mindestannahmeschwelle von 75% erreicht wurde, musste sich der Senat mit der Frage beschäftigen, ob Lufthansa die Frist für den Eintritt der aufschiebenden Bedingungen von 31. Juli 2009 bis zum 31. August 2009 verlängern könne, da die Europäische Kommission bei der Wettbewerbsprüfung ein Phase II-Verfahren eingeleitet hatte. Nach eingehender Diskussion gelangte der Senat zur Ansicht, dass die Fristverlängerung im konkreten Einzelfall eine sonstige Änderung der Angebotsunterlage zu Gunsten der Aktionäre darstellte (§15 ÜbG). Bei Scheitern des Übernahmeangebots durch den Nicht-Eintritt der kartellrechtlichen Bedingung hätte die Insolvenz der AUA gedroht. Mitberücksichtigt wurde auch, dass die eingelieferten AUA-Aktien (= Aktien jener Aktionäre, die das Angebot bereits angenommen hatten) börslich handelbar waren, und so die Angebotsadressaten nicht unnötig lange in ihrer Dispositionsfreiheit eingeschränkt waren. Auch die Zielgesellschaft hatte gegen eine Verlängerung der Frist keine Bedenken. Allerdings wurde vom Senat verlangt, die gesetzliche Nachfrist, die bereits vor dem 31. August endete, rechtsgeschäftlich zu verlängern, um auch jenen Aktionären die Annahme zu ermöglichen, die nur im Falle eines erfolgreichen Übernahmeangebots ihre Aktien verkaufen wollten.

Das Angebot war schließlich erfolgreich. Lufthansa hält mittlerweile rund 95% an AUA. Die Durchführung eines Gesellschafterausschlusses zum angemessenen Preis von EUR 0,50,- wurde angekündigt. In der Öffentlichkeit und bei den Aktionären stieß dies auf Unverständnis. Insbesondere die Geschäftsstelle der ÜbK wurde von Aktionären mit der Frage der Zulässigkeit einer solchen Vorgehensweise sowie Fragen nach einer Überprüfung bzw Kontrolle des Squeeze-out durch die ÜbK konfrontiert.

2. Christ Water Technology AG

GLV Inc. hatte am 25. September 2009 bekannt gegeben, dass sie beabsichtige, ein freiwilliges Übernahmeangebot zur Kontrollerlangung an die Aktionäre der Christ Water Technology AG zu stellen. Nach mehreren Sitzungen und Gesprächen mit dem 1. Senat der ÜbK, in denen verschiedene Transaktionsvarianten diskutiert worden waren, wurde schließlich am 13. Oktober 2009 das freiwillige Angebot zur Kontrollerlangung gem § 25a ÜbG veröffentlicht.

Die ursprüngliche Angebotsunterlage sah eine Mindestannahmeschwelle von 90% der ständig stimmberechtigten Aktien vor. GLV beantragte während der Laufzeit des Angebots, die Annahmeschwelle auf 75% abzusenken. Der 1. Senat gelangte zur Ansicht, dass sowohl die Absenkung als auch der Verzicht auf eine Mindestannahmeschwelle aus Sicht eines durchschnittlichen Beteiligungspapierinhabers eine Änderung zu Gunsten der Angebotsadressaten darstellte (§ 15 ÜbG). Sowohl beim Verzicht als auch beim Absenken der Mindestannahmeschwelle sei daher das gesetzlich vorgesehene Widerspruchsrecht ausreichend. Ein rechtsgeschäftliches Rücktrittsrecht war hier nicht einzuräumen. Sowohl die Verlängerung der Annahmefrist als auch eine Erhöhung der Gegenleistung wurde in einer Mitteilung an die Öffentlichkeit explizit ausgeschlossen. Das Übernahmean-

gebot konnte mit einer Annahmequote von 80,5% am 17. November 2009 erfolgreich abgeschlossen werden. Die Nachfrist endete am 18. Februar 2010.

3. Phion AG

Am 16. Juli 2009 gab Barracuda Networks Inc. („Barracuda“) die Absicht bekannt, ein freiwilliges Angebot zur Kontrollerlangung gem § 25a ÜbG in Bezug auf alle ausgegebenen Aktien der phion AG („phion“) zu unterbreiten. Die Angebotsunterlage samt begleitendem Vertragswerk wurde am 30. Juli 2009 fristgerecht bei der ÜbK angezeigt.

Da die Durchsicht der Angebotsunterlage sowie der zwischen Barracuda, den Kernaktionären und den Vorstandsmitgliedern von phion, Dr. Wieland Alge, Dr. Klaus Maximilian Gheri und Dr. Peter Marte, abgeschlossenen Verträge Fragen hinsichtlich des Angebotspreises aufgeworfen hatte, wurde die Veröffentlichung der Angebotsunterlage für fünf Börsetage vorläufig untersagt. Nach Anpassung der Verträge wurde die Angebotsunterlage von der Bieterin schließlich am 22. August 2009 veröffentlicht.

Innerhalb der zulässigen Frist gab die Bieterin eine Verbesserung des Angebotspreises und damit einhergehend eine Verlängerung der Annahmefrist bekannt. Die vorgesehene Mindestannahmeschwelle von 75% wurde durch die Annahme von rund 76% der angebotsgegenständlichen Aktien leicht überschritten und das Angebot damit erfolgreich abgewickelt. Während der gesetzlichen Nachfrist gem § 19 Abs 3 ÜbG wurden 21.884 Aktien der phion eingeliefert, sodass Barracuda am Ende der Nachfrist über eine Beteiligung von rund 79,84% am Grundkapital verfügte.

4. Unternehmens Invest AG

Am 18. September 2009 veröffentlichte Buy_Out Central Europe II Beteiligungs Invest AG („Buy_Out“) die Absicht, sämtliche von der Cross Industries Gruppe („Cross“) gehaltenen Aktien an der Unternehmens Invest AG („UIAG“), somit rund 62,5%, übernehmen zu wollen. Gleichzeitig wurde bekannt gegeben, dass Buy_Out verpflichtet sein werde, in der Folge ein Übernahmeangebot an die übrigen Aktionäre der UIAG zu stellen.

Die Transaktion bedurfte einerseits der kartellrechtlichen Freigabe sowie andererseits des Abschlusses der Due Diligence durch Buy_Out, deren Ergebnis für die Bieterin und die finanzierenden Banken entscheidend war. Aufgrund des gegebenen wirtschaftlichen Umfelds und der Notwendigkeit der Finalisierung der Finanzierung, welche auch eine aufschiebende Bedingung im abzuschließenden Aktienkaufvertrag war, wurde daher einem Antrag auf Fristerstreckung auf insgesamt 30 Börsetage stattgegeben.

Am 9. Oktober 2009 wurde die ÜbK von Buy_Out informiert, dass diese den Anteil der Cross nicht erwerben würde, von der geplanten Übernahme Abstand nehme und keine Anzeige erstatten werde. Als Begründung wurde angegeben, dass im Zusammenhang mit der vormaligen Beteiligung der UIAG an der Libro AG noch eine Vielzahl rechtlicher Unwägbarkeiten bestehen würde.

II. Ausnahmen von der Angebotspflicht gem § 25 ÜbG

1. ECO Business-Immobilien AG

Im Zuge der Marktüberwachung wurde die Geschäftsstelle der ÜbK darauf aufmerksam, dass ein Mitarbeiter der Wiener Privatbank SE, die mehrheitlich von den Herren Kerbler, Mag. Kowar und KR Scheck beherrscht wird, auf der Hauptversammlung der ECO Business Immobilien AG („ECO“) im Mai 2008 mehr als 34% der Stimmrechte vertreten hatte.

Nachdem sich im Zuge eines Amtshilfeverfahrens der Verdacht erhärtet hatte, dass die drei Herren zusammen mit den mit ihnen gemeinsam vorgehenden Rechtsträgern mehr als 30% der Stimmrechte an ECO gehalten hatten bzw im Zeitpunkt der Ermittlungen hielten, wurde von Seiten der angesprochenen Personen eine Anzeige gem § 25 Abs 1 Z 3 ÜbG wegen unbeabsichtigten Überschreitens der Kontrollschwelle eingebracht.

Der Senat hatte hierüber beraten und festgestellt, dass die Herren Kerbler, Mag Kowar und KR Scheck gemeinsam mit conwert SE und der Wiener Privatbank SE zwar eine kontrollierende Beteiligung an ECO erlangt hatten, jedoch eine Ausnahme wegen unabsichtlichen Überschreitens vorlag. Im Bescheid wurde insbesondere das gemeinsame Vorgehen von Vorstandsmitgliedern mit ihrer Gesellschaft, die einseitige Zurechnung von Kreuzoptionen und die Frage, wann der Handelsbestand bzw das Beteiligungsverwaltungsgeschäft eines Kreditinstituts der Zurechnung unterliegt, behandelt. Begleitend zur Gewährung der Ausnahme wurden bescheidmäßig Auflagen erteilt.

2. HTI High Tech Industries AG

Gegen Jahresende 2008 kam es bei der HTI High Tech Industries AG („HTI“) zu großen finanziellen Einbrüchen, sodass die Gesellschaft im Frühjahr 2009 nicht mehr in der Lage war, wesentliche Konzerngesellschaften finanziell zu unterstützen. Gleichzeitig wurden Insolvenzanträge angekündigt. Im Mai 2009 konnte jedoch eine Grundsatzvereinbarung mit den finanzierenden Banken getroffen werden.

Im Spätsommer 2009 erstatteten die drei Kernaktionäre Anzeige betreffend die HTI für eine Sanierungsausnahme gem § 25 Abs 1 Z 2 ÜbG.

Grund der Anzeige waren geplante Kapitalmaßnahmen bei HTI. Gesellschafterdarlehen der drei Kernaktionäre (insgesamt EUR 9 Mio) sollten über eine Sachkapitalerhöhung in die Gesellschaft eingebracht werden; gleichzeitig sollte auch eine Barkapitalerhöhung im Ausmaß von bis zu 24 Mio € durchgeführt werden.

Da es nicht absehbar war, welche Auswirkungen die geplanten Maßnahmen auf die Aktionärsstruktur haben würden (ein Überschreiten der Kontrollschwelle war jedoch absehbar), wurde von den Parteien der Antrag gestellt, die ÜbK möge für den Fall, dass der 2. Senat die drei Kernaktionäre als gemeinsam vorgehende Rechtsträger betrachtet, von der Anordnung eines Pflichtangebotes absehen.

Im vorliegenden Fall entschied der 2. Senat, dass die Antragsteller gemeinsam vorgehende Rechtsträger und ihre Anteile daher wechselseitig zuzurechnen waren; entscheidend hierfür war in einer Gesamtschau, neben den Organfunktionen der Kernaktionäre vor allem der gemeinsame historische Hintergrund, die gemeinsame Darlehensvergabe, die gemeinsame Übernahme von Haftungen sowie die Tatsache, dass sich das Management seit langem gemeinsam als „Management-Block“ in der Öffentlichkeit darstellte. Die Sanierungsausnahme gem § 25 Abs 1 Z 2 ÜbG wurde erstmals einer vor Überschreiten der Kontrollschwelle faktisch beherrschenden Aktionärsgruppe gewährt. Ausschlaggebend für den Senat war die Notwendigkeit der Kapitalmaßnahmen, um eine Insolvenzgefahr der Zielgesellschaft abzuwenden. Auflagen wurden nicht erteilt.

III. Feststellungsbescheid gem § 26b ÜbG

1. S&T System Integration & Technology Distribution AG

Der 3. Senat hatte am 21. Jänner 2009 auf gemeinsamen Antrag der AvW Gruppe AG („AvW Gruppe“) und der AvW Invest AG („AvW Invest“ und gemeinsam die „AvW-Gesellschaften“) die Einleitung eines Verfahrens gem § 26b ÜbG unter der teilweisen analogen Anwendung der Verfahrensbestimmungen des § 33 ÜbG betreffend die S&T System Integration & Technology Distribution AG

(„S&T“) beschlossen. Dem war ein Überschreiten der 30%-Schwelle durch die AvW Gruppe AG und AvW Invest AG aufgrund der Ausübung unterschiedlicher Put-Optionen durch die Capital Bank – GRAWE Gruppe AG („Capital Bank“) vorausgegangen. Diese Put-Optionen waren längere Zeit davor bei gänzlich anderen Börsenkursen vom Prokuristen der AvW Gruppe abgeschlossen und mehrfach verlängert worden. Dem Prokuristen wurde von Seiten des Unternehmens vorgeworfen, beim Abschluss dieser Optionen treuwidrig und ohne Kenntnis des Vorstandes gehandelt und die AvW Gesellschaften vorsätzlich geschädigt zu haben.

Der 3. Senat beschäftigte sich eingangs mit der Frage, ob ein allfällig kollusives Handeln des Prokuristen dazu führen könne, dass die aus den Put-Optionen stammenden Aktien den AvW Gesellschaften nicht zurechenbar seien. Die Frage rechtfertigte nach Ansicht des Senats ein Verfahren gemäß

§ 26b ÜbG ohne Einleitung eines § 33 ÜbG Verfahrens.

Es fanden zwei mündliche Verhandlungen statt, in denen sich der Senat mit den Fragen beschäftigte, inwiefern das Handeln des Mitarbeiters der AvW Gruppe (nämlich der Abschluss der Optionsgeschäfte) dieser zuzurechnen war und ob ein allfälliger Vertretungsmissbrauch des Mitarbeiters überhaupt an der Kontrollerlangung bzw der Angebotspflicht etwas änderte.

Der Senat kam nach eingehender Sachverhaltsermittlung zu dem Ergebnis, dass die Handlungen des Mitarbeiters der AvW Gruppe zuzurechnen waren. Insbesondere musste den Organen der AvW Gruppe bereits im Jahr 2008 auf Grund der ihnen zukommenden Prüf- und Aufsichtspflicht das Ausmaß bestehender Put-Optionen bewusst gewesen sein.

Konkrete Weisungen, die Put-Optionen nicht zu verlängern bzw nur so viele Put-Optionen abzuschließen, dass die 30%-Schwelle nicht überschritten werden konnte, konnten nicht festgestellt werden. Mangels eines internen Kontrollsystems war auch keine hinreichende Nachkontrolle erfolgt bzw konnten auch keine rechtzeitigen Abwehrmaßnahmen mehr getroffen werden. Insgesamt konnte daher von einem Erlangen der Aktien durch die AvW-Gesellschaften ohne jegliches Zutun ihrerseits nicht die Rede sein. Auf die Frage, ob zivilrechtlich betrachtet kollusives Handeln des Prokuristen vorlag, musste nach Ansicht des Senats gar nicht mehr eingegangen werden. Für beide AvW-Gesellschaften bestand nach Ansicht des 3. Senats durch Erlangen einer kontrollierenden Beteiligung im Dezember 2008 die Pflicht zur Stellung eines Übernahmeangebots.

Gem § 26b Abs 3 ÜbG bestand für die AvW-Gesellschaften die Möglichkeit ihre Beteiligung an S&T innerhalb von 20 Börsetagen auf unter 30% reduzieren. Hiervon haben die AvW-Gesellschaften auch Gebrauch gemacht und fristgerecht rund 8,5% der S&T-Aktien an Capital Bank veräußert. Diesbezüglich wurde von der die Aktien übernehmenden Capital Bank eine weitere Stellungnahme hinsichtlich der Frage des gemeinsamen Vorgehens beantragt.

IV. Stellungnahmen gem § 29 ÜbG

1. Binder & Co AG

Herbert Liaunig Privatstiftung („Liaunig PS“) beantragte eine Stellungnahme zur Frage, ob sie und Albona Privatstiftung („Albona PS“) als gemeinsam vorgehende Rechtsträger gem § 1 Z 6 ÜbG zu qualifizieren sind und damit ein weiterer Hinzuerwerb von Aktien der Binder & Co AG („Binder“) durch Liaunig PS die Angebotspflicht auslösen würde, wenn bei Zusammenrechnung der Beteiligungen der beiden Privatstiftungen gem § 23 ÜbG und einem allfälligen Hinzuerwerb die Kontrollschwelle überschritten würde.

Albona PS war wie Herbert Liaunig PS zu 14% an Binder beteiligt. Die ursprünglichen Beteiligungen wurden von dem ehemaligen Kernaktionär der Binder, der Waagner Biro AG, erworben. An Waagner Biro AG waren Liaunig PS mit rund 35% und Albona PS mit rund 25% beteiligt. Die beiden Stiftungen beherrschten diese Gesellschaft. Waagner Biro AG wiederum hielt mehr als 55% der Stimm-

rechte an Binder. Als sich die Gesellschaft von ihrer Beteiligung trennte, übernahmen Liaunig PS und Albona PS je 10% an Binder. Im Spätherbst des Jahres 2008 stockten Liaunig PS und Albona PS beinahe gleichzeitig ihre Beteiligung auf 14% auf.

Der 1. Senat entschied in seiner Stellungnahme, dass Liaunig PS und Albona PS hinsichtlich ihrer Beteiligungen an Binder als gemeinsam vorgehende Rechtsträger iSv § 1 Z 6 ÜbG zu qualifizieren waren – und zwar insbesondere aus folgenden Gründen: (1) Dkfm. Liaunig und Dr. Heldmann arbeiteten seit vielen Jahren sowohl auf Aktionärs- als auch auf Organesebene in mehreren Gesellschaften zusammen. (2) Der koordinierte Beteiligungsaufbau in der Vergangenheit auch bei Binder. (3) Sowohl in der Liaunig PS als auch in der Albona PS war Herr Dr. Kuhn Mitglied des Stiftungsvorstandes, was ein koordiniertes Vorgehen im Hinblick auf die Ausübung der Stimmrechte der beiden Rechtsträger erheblich vereinfachte.

Aufgrund des Gesamtbildes der Umstände lag nach Ansicht des Senats daher kein vernünftiger Grund vor daran zu zweifeln, dass die Liaunig PS und die Albona PS in Bezug auf ihre Beteiligungen an Binder als gemeinsam vorgehende Rechtsträger zu qualifizieren und deren Beteiligungen wechselseitig zuzurechnen waren.

2. Atrium European Real Estate Limited

Am 13. Februar 2009 beantragte Atrium European Real Estate Limited („Atrium“) eine Stellungnahme, ob das österreichische Übernahmerecht auf Atrium anwendbar sei, bzw ob es sich bei Atrium um eine Zielgesellschaft iSv § 2 ÜbG handle.

Der Senat entschied in seiner Stellungnahme, dass das österreichische Übernahmegesetz auf Atrium im Zeitpunkt der Stellungnahme nicht anwendbar war. Sachverhalte, die vor dieser Stellungnahme verwirklicht wurden, seien jedoch davon ausgenommen.

Der 2. Senat hatte der Entscheidung dabei zugrunde gelegt, dass der Sitzbegriff des § 2 ÜbG maßgeblich vom Schutzzweck des Übernahmegesetzes geprägt wird. Die Anwendbarkeit des österreichischen Übernahmegesetzes auf eine im Inland notierte Gesellschaft mit Registersitz außerhalb der EU oder eines Vertragsstaates des EWR könne daher insbesondere unter Missbrauchs- und Umgehungsgesichtspunkten nicht ausgeschlossen werden.

Der Senat entschied jedoch, dass unter Zugrundelegung des von der Antragstellerin vorgebrachten Sachverhalts weder ein ausreichend starker Inlandsbezug noch hinreichende Anhaltspunkte für das Vorliegen von Missbrauchs- und Umgehungstatbeständen bestand, die eine Anwendbarkeit des ÜbG gerechtfertigt hätten.

3. Erste Group Bank AG

Im April 2009 beantragten DIE ERSTE österreichische Spar-Casse Privatstiftung („Erste PS“) und Criteria Caixacorp Sociedad Anonima („Criteria“), die Übernahmekommission möge dazu Stellung nehmen, ob der Abschluss des Preferred Partnership Agreement ein gemeinsames Vorgehen der Antragsteller gem § 1 Z 6 ÜbG begründe und bereits durch Unterzeichnung des Vertrages ein Pflichtangebot gem §§ 22 ff ÜbG ausgelöst werde, sowie, ob ein nachfolgender Erwerb von zusätzlich mindestens 2% ständig stimmberechtigter Aktien durch Criteria innerhalb von 12 Monaten die Angebotspflicht gem §§ 22 ff ÜbG auslöse.

Erste PS hielt 31% an der Erste Group Bank AG („Erste AG“), die Sparkassen rund 9% und Criteria rund 5%. Criteria plante, ihre Beteiligung an Erste AG aufzustocken. Der zwischen Erste PS und Criteria abgeschlossene Partnerschaftsvertrag sah vor, dass Criteria einen Sitz im Aufsichtsrat, Erste PS ein Vorkaufsrecht und eine Option auf die Anteile der Criteria erhalte und Criteria nicht als feindlicher Bieter auftreten dürfe. Der 1. Senat entschied in seiner Stellungnahme, dass der Abschluss des Partnerschaftsvertrags keine Angebotspflicht gem § 22a Z 1 ÜbG begründete und dass

ein nachfolgender Erwerb von weiteren mindestens 2% der ständig stimmberechtigten Aktien keine Angebotspflicht gem § 22 Abs 4 ÜbG auslöste. Folgende Gründe waren für die Entscheidung der ÜbK ausschlaggebend: Soweit mehrere Rechtsträger eine Absprache über die Ausübung ihrer Stimmrechte bei der Wahl der Mitglieder des Aufsichtsrates treffen, wird ein gemeinsames Vorgehen dieser Rechtsträger gem § 1 Z 6 ÜbG vermutet; die Vermutung ist aber widerleglich. Der Aufsichtsrat der Erste AG umfasste die satzungsmäßige Höchstanzahl von 12 Kapitalvertretern, die beinahe gänzlich Erste PS zuzurechnen waren. Criteria wurde mit einem Vertreter lediglich eine Minderheitsposition gewährt, wodurch sich an den Einflussmöglichkeiten des kontrollierenden Aktionärs nichts änderte. Darüber hinaus wurde keine Stimmrechtsvereinbarung getroffen. Vorkaufs- und Optionsrechte der Erste PS stärkten eher ihre Position gegenüber der Criteria. Weiters konnte die Verpflichtung von Criteria, nicht als feindlicher Bieter aufzutreten, nach Ansicht des 1. Senats nicht das gemeinsame Vorgehen begründen.

4. KTM Power Sports AG

Im Oktober 2009 beantragten Bajaj International Holdings BV („Bajaj“) und Cross Industries AG („Cross“), die ÜbK möge eine Stellungnahme dazu abgeben, ob durch den Abschluss und die Durchführung einer abgeänderten Aktionärsvereinbarung zwischen Bajaj und Cross ein gemeinsames Vorgehen der Antragsteller im Sinne von § 1 Z 6 ÜbG begründet werde.

Durch die Änderung der Aktionärsvereinbarung sollten dem von Bajaj ernannten Aufsichtsratsmitglied unter anderem Zustimmungsrechte bei Kapitalmaßnahmen in der Gesellschaft sowie für die Nominierung eines Käufers für die verpfändeten Aktien an der KTM SMC, einer 100%-igen Tochtergesellschaft der KTM Power Sports AG („KTM AG“), der nahezu das gesamte operative Geschäft der KTM AG oblag, eingeräumt werden.

Der Senat gelangte in seiner Stellungnahme zu der Auffassung, dass Cross und Bajaj auf Basis der vorgelegten geänderten Vereinbarungen grundsätzlich noch nicht als gemeinsam vorgehende Rechtsträger iSv § 1 Z 6 ÜbG zu qualifizieren waren. Die Einräumung von Zustimmungsrechten an einzelne Aufsichtsratsmitglieder war zwar grundsätzlich als kontrollrelevante Absprache zu werten, jedoch hätten sich diese Veto-Rechte auf Beschlussgegenstände beziehen müssen, mittels derer Kontrolle über die Zielgesellschaft erlangt oder ausgeübt hätte werden können. Insbesondere die gegenständlichen Zustimmungsrechte in Zusammenhang mit Kapitalmaßnahmen waren nach Ansicht des 2. Senats grundsätzlich nicht objektiv zur Kontrollerlangung oder -ausübung geeignet, solange nicht besondere Umstände hinzutreten würden.

5. S&T System Integration & Technology Distribution AG

Im Anschluss an das Verfahren nach § 26b ÜbG in der Sache S&T (vgl III.1.) hatte sich der 3. Senat im Zuge der Veräußerung von rund 8,5% der S&T-Aktien durch die AvW-Gesellschaften an die Capital Bank mit der Frage zu befassen, ob diese Gesellschaften auf Grund ihrer langjährigen Geschäftsbeziehung als gemeinsam vorgehende Rechtsträger zu qualifizieren seien und durch Über-eignung des Aktienpakets die Angebotspflicht ausgelöst werde.

Zwar könne eine langjährige Geschäftsbeziehung ein gemeinsames Vorgehen indizieren. Hierbei war jedoch zu berücksichtigen, dass es sich ausschließlich um eine Geschäftsbeziehung zwischen Bank und Kunde handelte und eine Zusammenarbeit zwischen Capital Bank und den AvW Gesellschaften niemals auf Aktionärs- oder Organebene der S&T stattfand. Darüber hinaus war angesichts der anhängigen (Rechts-) Streitigkeiten zwischen Capital Bank und den AvW nicht davon auszugehen, dass zwischen den Parteien Interesse an einer gemeinsamen Stimmrechtsausübung bestand.

Der 3. Senat berücksichtigte aber auch, dass die AvW-Gesellschaften aufgrund des Feststellungs-

bescheids der ÜbK gem § 26b ÜbG gezwungen waren, ihre Beteiligung an S&T entweder innerhalb von 20 Börsetagen auf höchstens 30% zu reduzieren oder andernfalls ein Pflichtangebot an alle Aktionäre der S&T zu stellen. Nach den der ÜbK mitgeteilten Umständen, die dieser Stellungnahme zugrunde gelegt wurden, gab es keine Indizien, dass Capital Bank die betreffenden Aktien nicht auf eigene Rechnung übernommen hatte. Vielmehr konnte Capital Bank weder der Verschleuderung der an sie verpfändeten Aktien durch AvW an einen Dritten zustimmen, noch wollte sie die Insolvenz der AvW-Gesellschaften im Falle der Angebotspflicht verursachen. Der Senat entschied in seiner Stellungnahme, dass Capital Bank und die AvW-Gesellschaften nicht als gemeinsam vorgehende Rechtsträger zu qualifizieren waren.

6. Strabag SE

Im Februar 2009 beantragten die Hans Peter Haselsteiner Gruppe („HPH Gruppe“) und Raiffeisen/UNIQA die ÜbK möge zu Fragen der Umbildung des an Strabag SE („Strabag“) bestehenden Syndikats Stellung nehmen. Nach der letzten Entscheidung der ÜbK im Jahr 2008 war die Kreditfinanzierung von Rasperia Trading Limited („Rasperia“) auf die beiden übrigen Syndikatsmitglieder, HPH und Raiffeisen/UNIQA übertragen worden. Der Kredit konnte jedoch von Rasperia letztlich nicht bedient werden, so dass dieser fällig gestellt wurde.

Die Parteien entschieden sich dafür, dass Herr Deripaska unter Aufrechterhaltung sämtlicher Rechte im Syndikat verbleiben sollte, jedoch alle Aktien der Rasperia auf die beiden übrigen Syndikatsmitglieder übertragen würden. Herr Deripaska verfügte somit weiterhin über das Recht, zwei Aufsichtsratsmitglieder zu entsenden, wodurch sichergestellt werden sollte, dass keine Beschlussfassungen im Syndikat gegen die Stimme der Rasperia möglich waren.

Nach Ansicht des Senats genügte der bloße Verbleib der Rasperia im Syndikat nicht, um einen Kontrollwechsel auszuschließen. Eine starke Beteiligungsasymmetrie innerhalb einer Gruppe, die ein Auseinanderfallen von wirtschaftlichem Risiko und Einfluss mittels Stimmrecht auf die Gesellschaft mit sich bringt, ist ein sehr starkes Indiz für eine Änderung der Willensbildung innerhalb der Gruppe; denn die Weiterführung bzw Aufrechterhaltung der Willensbildung in der bisherigen Form trotz stark abweichendem Vermögensinvestment entspricht grundsätzlich nicht den Erfahrungen des Wirtschaftslebens. Derlei Ausgestaltungen können grundsätzlich zur Umgehung einer sonst bestehenden Angebotspflicht führen; es müssen daher besondere Umstände hinzutreten, wenn nicht von einer faktischen Änderung der Beherrschungsverhältnisse ausgegangen werden soll.

Nach Ansicht des 3. Senats lagen solche Umstände bei der von HPH Gruppe und Raiffeisen/UNIQA beabsichtigten Transaktion vor. Rasperia wurde eine Call Option auf Wiedererlangung der Beteiligung eingeräumt. Die Bemühungen der HPH Gruppe und der Raiffeisen/UNIQA waren darauf gerichtet, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Rasperia als Syndikatspartner zu erhalten. Darüber hinaus sprach die Tatsache, dass Rasperia bereits rund EUR 1 Mrd in Strabag investiert hatte, dafür, dass Herr Deripaska an seinem Investment festhalten würde. Die konkrete Ausgestaltung der Call Option, gemessen am damaligen Börsenkurs der Strabag Aktie, sowie die beabsichtigte Verbesserung der Kapitalstruktur der Basic Element ließen einen Rückerwerb durch Eigen- oder Fremdfinanzierung auch keineswegs unmöglich erscheinen.

Die vorübergehende gänzliche Übertragung der Anteile Rasperias auf die beiden übrigen Syndikatsmitglieder unter Verbleib Rasperias im Syndikat bei unverändertem Syndikatsvertrag führte daher nach Ansicht des 3. Senats zu keiner Änderung der Gruppe iSd § 22a Z 3 ÜbG und löste daher auch keine Angebotspflicht aus. Demnach führte auch der Rückerwerb der Aktien durch Ausübung der Call Option von Rasperia zu keiner Angebotspflicht.

Für den Fall, dass Rasperia die Call Option nicht ausüben könne, entschied der Senat, dass auch die endgültige Übertragung der Aktien auf die beiden Syndikatsmitglieder gem § 25 Abs 1 Z 2 ÜbG privilegiert sei. Der Wortlaut dieser Bestimmung stelle zwar rein auf den Erwerb von Aktien zur Si-

cherung von Forderungen ab. Jedoch seien seine Prinzipien laut Ansicht des Senats auch auf Fälle der Sicherungsverwertung anzuwenden, wenn die Verwertung des Sicherungsguts nicht anders möglich sei. Allerdings wies der Senat darauf hin, dass gem § 25 Abs 2 ÜbG die Kommission Auflagen an den Aktienwerb knüpfen könne, so ua den Abbau der Beteiligung binnen angemessener Frist und teilweises Stimmrechtsruhen, solange die Beteiligung gehalten werde.

V. Verwaltungsstrafverfahren gem § 35 ÜbG

Ein von der ÜbK im Jahr 2009 abgeschlossenes Strafverfahren betraf einen Kernaktionär, der mittelbar über eine Stiftung eine Beteiligung an einem börsennotierten Unternehmen erwarb, die ihm mehr als 26%, aber weniger als 30% der Stimmrechte verschaffte.

Das Überschreiten der 25%-Schwelle wurde gem § 91 ff BörseG der FMA gemeldet. Eine Meldung gem § 26a Abs 1 ÜbG an die ÜbK wurde allerdings unterlassen. Bei der Hauptversammlung 2008 war der Aktionär lediglich mit rund 17% der Stimmrechte vertreten, so dass es zu keiner Verletzung des § 26a Abs 2 ÜbG gekommen war. Wegen Verstoßes gegen diese Mitteilungspflicht wurde sowohl über den Kernaktionär als auch über die drei Stiftungsvorstandsmitglieder eine Geldstrafe verhängt. Da die Milderungsgründe die Erschwerungsgründe beträchtlich überwogen, konnte die Mindeststrafe in der Höhe von EUR 5.000,- gem § 20 VStG unterschritten werden und über die Beschuldigten eine Strafe in Höhe von EUR 3.000,- verhängt werden.

In einem weiteren Strafverfahren betreffend einer Nicht-Meldung gem § 26a Abs 1 ÜbG sah die ÜbK mit Beschluss vom 9. Dezember 2009 wegen geringfügigen Verschuldens und unbedeutender Folgen der Übertretung von der Verhängung einer Strafe gem § 21 Abs 1 Satz 1 VStG ab und stellte das Verfahren gem § 45 VStG ein.

VI. Sonstige Verfahren

1. Mitteilungen gem § 24 und § 26a ÜbG

Im Jahr 2009 wurde der ÜbK einmal die Überschreitung der so genannten „gesicherten Sperrminorität“ von 26% durch einen Bieter gem § 26a ÜbG angezeigt.

Ebenso wurde in vier Fällen Mitteilung gem § 24 ÜbG an die ÜbK erstattet, wonach eine Angebotspflicht nicht besteht, wenn die Beteiligung an der Zielgesellschaft keinen beherrschenden Einfluss vermitteln kann oder wenn der Rechtsträger, der diesen Einfluss bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise letztlich ausüben kann, nicht wechselt.

2. Meinl European Land Ltd.

Die ÜbK beschäftigte sich in einem Fall mit der Frage ihrer Zuständigkeit als vorgelagerte Rechtsfrage. Der 2. Senat hatte zu entscheiden, ob das ÜbG unter bestimmten Umständen auch auf Gesellschaften mit Notierung außerhalb Österreichs und der Europäischen Union, deren Beteiligungspapiere jedoch an der Wiener Börse notieren, Anwendung finde. Anlassfall war Meinl European Land Ltd. (nunmehr Atrium Real Estate Ltd.).

Der 2. Senat der ÜbK hatte im Verfahren zur Frage der Anwendbarkeit des Übernahmegesetzes erwogen, dass der Sitzbegriff des § 2 ÜbG maßgeblich vom Schutzzweck des ÜbG geprägt werde. Eine Zuständigkeit der ÜbK für eine im Inland notierte Gesellschaft mit Registersitz außerhalb der EU könne daher insbesondere unter Missbrauchs- und Umgehungsgesichtspunkten nicht ausgeschlossen werden. Die ÜbK hatte nach diesen Kriterien geprüft, ob ihre Zuständigkeit hinsichtlich der Ausgabe der Partly Paid Shares durch Meinl European Land Ltd. im Jahr 2006 bestand. Die

Ermittlungen der ÜbK hatten keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Bejahung ihrer Zuständigkeit ergeben. Diese Beurteilung beruhte auf dem damals vorliegenden Informationsstand der ÜbK. Die ÜbK sah sich daher zu diesem Zeitpunkt nicht veranlasst, ein Nachprüfungsverfahren gem § 33 ÜbG einzuleiten.

VII. Anhängige Verfahren

1. Übernahmeangebot für Constantia Packaging AG

Die Bieterin – One Equity Partners, eine Fondverwaltungsgesellschaft von JP Morgan – veröffentlichte Anfang Oktober 2009 die Absicht, rund 66% der Anteile an der Constantia Packaging AG („CPAG“) von der Constantia Packaging BV („CPBV“), welche derzeit rund 90% hält, zu übernehmen und ein Übernahmeangebot an die übrigen Aktionäre der CPAG zu stellen. Da Frau Castelbajac – derzeit mittelbar über CPBV Hauptaktionärin der CPAG – weiterhin an der CPAG beteiligt bleiben möchte, sollen im Anschluss an das Übernahmeangebot über eine mehrstufige Beteiligungsstruktur die verbleibenden 25% der CPBV in eine der Bietergesellschaft übergeordnete ausländische Gesellschaft eingebracht werden. Im Ergebnis erlangt die Bietergesellschaft (eine österreichische Zweckgesellschaft) so eine Beteiligung von mehr als 90% an der Zielgesellschaft. In weiterer Folge ist ein Squeeze-out geplant.

Das Angebot steht im Wesentlichen unter 2 Bedingungen: (i) unter der Bedingung der Genehmigung durch die Kartellbehörden und (ii) unter der Bedingung des Abschlusses eines Generalvergleichs zwischen CPBV, Immoeast AG, Immofinanz AG sowie der Fries-Gruppe.

Dem Antrag des Bieters, die Frist für die Anzeige des Angebots auf 40 Börsetage zu erstrecken, wurde zur Sicherstellung einer ausreichenden Vorbereitung für die Erstellung der Angebotsunterlage stattgegeben. Die Angebotsunterlage wurde am 20. Jänner 2010 veröffentlicht.

2. Übernahmeangebot für C-Quadrat Investment AG

F&C Asset Management plc („F&C“) gab am 11.12.2009 bekannt, dass Überlegungen bestehen, ein öffentliches Übernahmeangebot an die Aktionäre der C-Quadrat Investment AG („C-Quadrat“) zu stellen, und Sondierungsgespräche mit dem Vorstand der C-Quadrat geführt werden. Dem Antrag des Bieters, die Frist für die Anzeige des Angebots auf 40 Börsetage zu erstrecken, wurde zur Sicherstellung einer ausreichenden Vorbereitung für die Erstellung der Angebotsunterlage stattgegeben. Der letzte Tag für die Anzeige der Angebotsunterlage ist der 11. Februar 2010.

7. VERZEICHNIS DER AUTORINNEN UND AUTOREN

Arbeiterkammer Wien

Abteilung Wirtschaftspolitik

Sonja Auer-Parzer	Mathias Grandosek	Miron Passweg
Maria Burgstaller	Dorothea Herzele	Dominik Pezenka
Helmut Gahleitner	Vera Lacina	Iris Strutzmann
Ulrike Ginner	Roland Lang	Susanne Wixforth

Andere Abteilungen

Heinz Leitsmüller	Betriebswirtschaft
Markus Oberrauter	Betriebswirtschaft
Christina Wieser	Betriebswirtschaft
Éva Dessewffy	EU und Internationales
Lukas Oberndorfer	EU und Internationales
Karin Ristic	Insolvenzschutz
Margit Handschmann	Konsumentenpolitik
Werner Hochreiter	Umwelt & Verkehr
Christoph Streissler	Umwelt & Verkehr
Doris Unfried	Umwelt & Verkehr
Georg Feigl	Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Christa Schlager	Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Thomas Zotter	Wirtschaftswissenschaft und Statistik
Sepp Zuckerstätter	Wirtschaftswissenschaft und Statistik

Externe ExpertInnen

Walter Boltz	Energie-Control GmbH; Geschäftsführer
Sven Gschweidl	Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH (RTR)
Alois Guger	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut
Ferdinand Lacina	ehemaliger österreichischer Finanzminister
Alfred Mair	Bundeskartellanwalt (BMJ)
Markus Marterbauer	Österreichisches Wirtschaftsforschungsinstitut
Peter Matousek	Bundeszweitzwettbewerbshöhrde (BWB); Leiter der Geschäftsstelle
Helene Schubert	BEIGEWUM (Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Initiativen).
Sascha Schulz	Übernahmekommission
Gustav Stifter	Bundeskartellanwalt-Stellvertreter (BMJ)
Klaus Wejwoda	Wettbewerbshommission; Vorsitzender
Ursula Zechner	Schienen-Control