

Bundesministerium für Wirtschaft,
Familie und Jugend
Stubenring 1
1011 Wien

Wiedner Hauptstrasse 63 | Postfach 195
1045 Wien
T +43 (0)5 90 900-DW | F +43 (0)5 90 900-243
E rp@wko.at
W <http://wko.at/rp>

per e-mail:
post@c14.bmwfj.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BMWFJ-56.034/0003-C1/4/2013

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
1312_1/13/TT/CG
Dr. Theodor Taurer

Durchwahl
4282

Datum
13.3.2013

**Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich
zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung betr. Landesregeln
für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung
für Treibstoffe bei Tankstellen; Ferienreisewochenenden;**

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Wirtschaftskammer Österreich dankt für die Übersendung des Entwurfs der oben bezeichneten Verordnung und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Wir lehnen die vorgeschlagene Verordnung zur Gänze ab, und verweisen auf unsere Stellungnahme vom 22.05.2012 zur Vorgängerverordnung.

Die Beweggründe des Ministeriums und die Rechtsgrundlage entsprechen der Regelung des Vorjahres. In dieser textlich kurzen Verordnung werden für das Jahr 2013 jene Ferien- und Feiertagswochenenden festgelegt, an denen für Treibstoffe bei Tankstellen absolute Preisstopps verfügt werden. Eine ähnliche Verordnung hat bereits letztes Jahr einen Preisstopp für Treibstoffe an 3 Wochenenden gebracht. Sowohl die Anzahl der Zeitpunkte für besagte "Sonderregeln der eingefrorenen Preise" als auch die jeweilige Dauer (Zeitspanne jetzt bis zu 5 ½ Tagen) wurden nunmehr in den Sonderregeln erhöht. Für heuer soll dieses Instrument für 7 Wochenenden wirksam werden; damit sind Treibstoffe in Österreich bereits mehr als ein Monat lang (hinsichtlich der Netto-Gesamtwirkung des Preisstopps) preisgebunden.

Bei einer genauen Betrachtung der dargestellten Dauer - und unter Beachtung der sonstigen „Preisvorschriften“ - sieht man, dass die tatsächlichen Auswirkungen einen noch viel längeren Zeitraum umfassen. Das Preisband von Donnerstag 16. Mai, 11.00 Uhr, beginnt tatsächlich bereits am Mittwoch um 12.00 Uhr. Am Mittwoch um 12.00 Uhr kann der Unternehmer zum letzten Mal den Preis für Treibstoffe autonom festsetzen. Ab diesem Zeitpunkt sind nur mehr Senkungen möglich und zwar konkret bis Donnerstag „11.00 Uhr“. Von Donnerstag, 11.00 Uhr, bis Dienstag (21. Mai, 24.00 Uhr) ist jede weitere Preisveränderung untersagt. Ab Mittwoch den 22. Mai, 0.00 Uhr sind dann neuerlich nur Preissenkungen möglich. Erst um 12.00 Uhr

(Mittwoch, 22. Mai) könnte neuerlich der Preis (auch nach oben hin) korrigiert werden. Insgesamt ist damit der Preis österreichweit für eine ganze Woche reglementiert! Da die Einkaufspreise der Einzelhändler nicht entsprechend eingefroren sind, wird eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Kalkulation nicht möglich sein und kann bereits jetzt davon ausgegangen werden, dass es zu Problemen kommen wird.

Wenn die Preisvorgaben des Ministeriums auch den lautereren Wettbewerb schützen sollen, ist es unerlässlich, dass die sonstigen gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden. Marktbeobachtungen aus dem Vorjahr haben gezeigt, dass zumindest ein Betreiber von Automatentankstellen im gesamten Bundesgebiet die Preisentwicklung am Markt abgewartet hat, und erst zeitverzögert seine neuen Preise eingestellt und gemeldet hat. Damit war es den Mitbewerbern nicht mehr möglich, auf diese „neuen Preisvorgaben“ rechtlich korrekt zu reagieren.

Wir regen daher an, dass aufgrund der gespeicherten Daten des Spritpreisrechners überprüft wird, ob es zu wettbewerbsverzerrendem Verhalten kam, sodass zumindest „pro futuro“ der Markt beobachtet wird und bei erkennbarem groben Fehlverhalten entsprechende Sanktionen gesetzt werden können.

Wie schon bei unserer vorjährigen Stellungnahme vertreten wir weiterhin die Ansicht, dass die gegenständliche Verordnung in den §§ 3, 5 und 14 Preisauszeichnungsgesetz keine rechtliche Deckung findet und daher keine juristische Legitimation hat.

Es handelt sich vielmehr um eine Preisregelung (Preisstoppverfahren), um über den Umweg der Preisauszeichnung in Wahrheit markt- und wettbewerbswidrig eine Preisanpassung von Treibstoffen durch die Tankstellen an insgesamt 5 Fenstertag-Konstellationen und 2 Ferienreiseswochenenden zu verhindern. Im Ergebnis kommt es in den insgesamt 7 in der Verordnung genannten Zeiträumen zu einem Verbot der Preisänderung, was einen tiefgreifenden Eingriff in das unternehmerische Dispositions- und Eigentumsrecht darstellt und kein ökonomischer oder rechtlich valider Grund ersichtlich ist, diesen Eingriff zu rechtfertigen. Denn die Preistransparenz wird schon umfassend durch den Spritpreismonitor gewährleistet und die häufigen Preisänderungen zu Ungunsten der Konsumenten durch die „12 Uhr“ Regelung verhindert.

Insoweit in den Erläuternden Bemerkungen auf die Entscheidung VfSlg. 19.033/2010 verwiesen wird, worin der VfGH im Sinne der Transparenz für Konsumenten es als das gelindeste zur Verfügung stehende Mittel zur Erreichung dieses Ziels bezeichnet hat, wenn die Preise zumindest einmal pro Tag vollkommen autonom festgelegt werden, und zudem hinsichtlich der Anzahl täglicher Preissenkungen keine Vorgaben gemacht werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein tief in die Unternehmerfreiheit eingreifendes Preisstoppverfahren ebenso das „gelindeste Mittel“ ist, um das angestrebte Ziel (Preisglättung zur Verbesserung der Transparenz) zu erreichen.

Hier kommt erschwerend hinzu, dass die Einkaufspreise der Tankstellenunternehmen weiterhin schwanken, da die internationalen Märkte auf österreichische Ferien- und Feiertagstermine nicht Rücksicht nehmen und sich damit Diskrepanzen entweder zu Ungunsten der Konsumenten (durch erhöhte Handelsspannen der Tankstellenunternehmer) oder zu Lasten der Unternehmen (Margin Squeezing der Tankstellen bei steigenden Einkaufspreisen) ergeben. Dies sind die unvermeidlichen Folgen eines staatlichen Eingriffs in das Preisgefüge und widersprechen einem marktwirtschaftlichen Ansatz.

Die Maßnahmen sind aber auch aus weiteren Gründen weder adäquat noch sachlich gerechtfertigt. Die Preisbindung betrifft sowohl den Zeitraum vor den „Sommerferien in Ostösterreich“ als auch den Zeitraum der Sommerferien in „Mittel- und Westösterreich“. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Beginn der Sommerferien in Wien, Niederösterreich und Burgenland Auswirkungen auf Preise beispielsweise in Vorarlberg haben soll.

Wenn aus den Erläuternden Bemerkungen zu erschließen ist, dass die bereits bisher geltenden gesetzlichen Regeln, einschließlich der Standesregeln, nicht geeignet waren, das politische Ziel billigeren Treibstoffpreises durchzusetzen, so ist nicht sachlich nachvollziehbar, weswegen nun dieses Ziel durch eine zeitliche Fixierung von Verkaufspreisen überhaupt bzw. im Sinn der gesetzlichen Ziele des PRAG oder des § 69 GewO erreichbar wäre.

Im Zusammenhang mit den bereits bestehenden Vorschriften kann nun zwar grundsätzlich kein Zweifel daran bestehen, dass die vom Gesetzgeber angestrebte Erhöhung der Preistransparenz und damit verbundene Förderung des Wettbewerbs - noch dazu unter Bedachtnahme auf den großen rechtspolitischen Gestaltungsspielraum, den der VfGH dem Normgeber in dieser Hinsicht zubilligt - ein im öffentlichen Interesse gelegenes und daher legitimes Ziel darstellt. Es mangelt dem gegenständlichen Verordnungsvorhaben - insbesondere auch in Verbindung mit der 12:00 Uhr-Regelung und Meldeverpflichtung in die Preisdatenbank - jedoch in mehrfacher Hinsicht an der Eignung zur Zielerreichung respektive an deren Vereinbarkeit mit dem Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Zunächst ist diesbezüglich darauf hinzuweisen, dass der Treibstoffmarkt bereits vor der Einführung der Preisfestsetzung ein in preisrechtlicher Hinsicht besonders stark reglementiertes Marktsegment war. Zu nennen sind vor allem die §§ 5 f der „Verordnung betreffend Preisauszeichnung für bestimmte Leistungen und für Treibstoffe bei Tankstellen“, BGBl 1992/813 idF BGBl II 2008/312 (über die Pflicht zur Auszeichnung von Treibstoffpreisen auf dem Tankstellenareal in einer für motorisierte Straßenbenützer von der Fahrbahn aus lesbaren Weise samt Irreführungsverbot), der „Verordnung über die Mitteilung und Meldung von Treibstoffpreisen an die Preistransparenzdatenbank“, BGBl 2011/246 sowie die „Verordnung betreffend Standesregeln für Tankstellenbetreiber über den Zeitpunkt der Preisauszeichnung für Treibstoffe bei Tankstellen“, BGBl II 2010/484 (über die nur einmal am Tag, und zwar um 12:00 Uhr, zulässige Erhöhung von Treibstoffpreisen). Insbesondere durch die zuletzt genannten Maßnahmen wurde die Vergleichbarkeit von Treibstoffpreisen für Verbraucher signifikant erleichtert, damit ein verändertes Kundenverhalten provoziert und der Wettbewerbsdruck auf die Tankstellenbetreiber massiv erhöht. Der Effekt der Preisfestlegung muss schon vor diesem Hintergrund bescheiden bleiben und rechtfertigt damit nicht den staatlichen Markteingriff in diesem Ausmaß.

Abschließend stellt sich natürlich auch noch die Frage, was die Tankstellenbranche von anderen Verbrauchermärkten in so erheblicher Art unterscheidet, dass dadurch gerade für diese eine Branche besonders restriktive Regulative in puncto Preisbildung und Preistransparenz geschaffen werden müssen. Weder ist festzustellen, dass der Markt vor Einführung der Preisregulierung weniger transparent noch hochpreisiger gewesen wäre als der Markt für andere Produkte, noch scheint der Eindruck gerechtfertigt, dass der Wettbewerb in dieser Branche weniger gut funktionieren würde als anderswo. Dies gilt durchaus auch im Vergleich zu Märkten, die in ähnlicher Weise Grundbedürfnisse der Verbraucher befriedigen. Gerade häufige Preisänderungen im Verlauf ein und desselben Tages beweisen, dass alle Marktteilnehmer einen soliden Überblick über die Marktlage haben und auf Bewegungen der Konkurrenz umgehend reagiert wird.

Der VfGH hat die erste Fassung der verordneten Standesregeln nur deshalb als das gelindeste zur Verfügung stehende Mittel zur Zielerreichung eingestuft, weil sie den Tankstellenbetreibern die Möglichkeit einräumte, die Treibstoffpreise zumindest einmal pro Tag vollkommen autonom festzusetzen. Künftig sollen aber bis zu 5 ½ Tage lang keine Preisveränderungen, bzw. Stunden davor oder danach nur Preissenkungen möglich sein. Dies lässt keinerlei kaufmännisch autonomes Handeln und keinerlei Anpassung an die Marktsituation zu. Jeglicher Preiswettbewerb wird ausgeschlossen. Die geplante Regelung ist somit sicherlich nicht das gelindeste zur Verfügung stehende Mittel zur Zielerreichung. Auch aus diesem Grund ist die geplante Regelung verfassungswidrig.

Das BMWFJ begründet seinen Vorschlag auch damit, dass durch stabilere Preise und Verhindern von Preisspitzen das Ansehen der Branche verbessert und vor allem das kaufmännische Wohlverhalten sichergestellt werden solle. Dem verhältnismäßig geringen Gewicht dieses Ziels ist jedoch die Schwere des Eingriffs (insbesondere wirtschaftliche Einbußen der Tankstellenbetreiber) gegenüberzustellen.

Entscheidend für die Preisbildung an den österreichischen Tankstellen ist der Spotmarkt in Rotterdam, an dem bereits verarbeitete Mineralölprodukte - wie Superbenzin oder Diesel - täglich (in US Dollar) gehandelt werden. Entscheidend ist weiters der Wechselkurs zwischen US Dollar und Euro. Diese für die tägliche Preisgestaltung an der Tankstelle wesentlichen Faktoren können aber nicht von den Tankstellenbetreibern beeinflusst werden. Die Einführung einer Preisbindung über mehrere, über die Wochenenden hinausgehende, Wochentage wird mangels autonomer Reaktionsmöglichkeit der Unternehmer jedenfalls dann zu massiven Einkommensverlusten führen, wenn ein oder sogar mehrere der oben genannten, nicht beeinflussbaren, Faktoren (Spotmarktverteuerung, Wechselkursrisiko) eintreten, zumal diese Entwicklungen meist nicht vorhersehbar sind. Diese Ausschaltung jeder unternehmerischen Möglichkeit, auf die Marktsituation zu reagieren, ist absolut inadäquat.

Im Extremfall (bei stark steigenden Börsepreisen, die krisenbedingt immer wieder auftreten) sind sogar chaotische Zustände - bis hin zu Tankstellenschließungen und regionalen Versorgungsengpässen - zu erwarten. Dies zeigt, dass die neuerlich geplante Regelung weder geeignet, noch erforderlich, noch adäquat ist. Da die vorgeschlagene Verordnung weder zur Zielerreichung geeignet, noch erforderlich ist und sie auch nicht in einem adäquaten Verhältnis zur Schwere des Grundrechtseingriffs steht, ist sie in mehrfacher Hinsicht verfassungsrechtlich bedenklich.

Würde aber im Sinn der Erläuternden Bemerkungen ein Verstoß von Unternehmen gegen das Kartellrecht vermutet, so bestehen über das kartellrechtliche Untersuchungs- und Sanktionensystem bereits ausreichende und sehr strenge Möglichkeiten, ein derartiges Verhalten zu verfolgen, ohne dass es eines Eingriffes in die Erwerbsausübungsfreiheit und das Funktionieren der Marktkräfte bedürfte. Die Bundeswettbewerbsbehörde hat den Treibstoffmarkt wie keinen anderen Markt wettbewerbsrechtlichen Untersuchungen unterworfen, bisher allerdings keine Wettbewerbsbeschränkung feststellen können. Somit ist die vorgeschlagene Regelung zur angegebenen Zweckerreichung weder geeignet noch adäquat.

Unbestimmte Begriffe wie Gesamtunternehmen bzw. „Betreiber von Tankstellen“ sind weiterhin nicht definiert und somit rechtlich nicht ausreichend determiniert. Damit dürfte auch gegen das Bestimmtheitsgebot des Art. 18 B-VG verstoßen werden.

Die Belastung für die kleinstrukturierte Eigenhändler- bzw. Eigentümer-Tankstellenlandschaft (knapp 60% des Marktes) wird dadurch nochmals erhöht, da sie abhängig von den Belieferungspreisen der Mineralölindustrie ist, ihre Einkaufspreise nicht für die nächsten Tage vorhersehen und entsprechend im Voraus kalkulieren kann. In Anbetracht der Tatsache, dass der österreichische Nettopreis für Dieselkraftstoff im EU-Vergleich (27) an drittunterster Stelle und der österreichische Nettopreis für Eurosuper 95 sogar an vorletzter Stelle (nur durch Rumänien „geschlagen“, Stand 07.05.2012) steht, ist dieser Verordnungsvorschlag keinesfalls gerechtfertigt. Es sollte auch nicht vergessen werden, dass erst 2011 die Mineralölsteuer erhöht wurde und mehr als 50% des Kraftstoffpreises auf Steuern entfallen.

Die Preisfindung am Tankstellenmarkt hängt von sehr vielen Komponenten ab und steht jedenfalls nicht zwingend in einem direkten Zusammenhang mit allfälligen Preisschwankungen des Rohöls.

Dass auch die europäischen Bruttotankstellenmargen nicht Anlass zum Jubeln geben, bestätigt eine Studie (ED/Wood Mackenzie¹), wonach die österreichischen Tankstellenmargen² an dritt-letzter Stelle liegen.

Abschließend verweisen wir auf die regelmäßigen EU-weiten Preisvergleiche der Europäischen Kommission, aus denen sich Woche für Woche der intensive und harte Wettbewerb am österreichischen Tankstellenmarkt eindrucksvoll ableiten lässt. Ermöglicht wird dies durch einen freien Markt, der die beste Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb ist. Faire Preise für alle Marktteilnehmer können sich aber nur dann bilden, wenn Änderungen auch rasch weitergegeben werden dürfen - ganz im Gegenteil zu diesem Verordnungsentwurf.

Das Verordnungsvorhaben kann daher - wegen grundlegender wirtschaftlicher und rechtlicher Bedenken - weiterhin nur abgelehnt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Christoph Leitl
Präsident



Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin

¹ Zweimal jährlich erhebt das internationale Marktforschungsunternehmen Wood Mackenzie eine europaweite Umfrage zu Tankstellen-Margen. Die aktuell publizierten Ergebnisse zeigen, dass Österreich - wie in den Jahren zuvor - auch 2011 am Ende der Skala der 16 befragten Länder stand und die Margen sogar weiter gesunken sind: Bei Benzin belegt Österreich mit Brutto-Margen von 9 Cent/l (2010: 9,26 Cent/l) den 13. Platz, dahinter liegen nur Schweden, Deutschland und Großbritannien. Bei den Brutto-Margen für Diesel nimmt Österreich mit 8,56 Cent/l (2010: 8,84 Cent/l) vor Großbritannien und Frankreich den 14. Platz ein. Spitzenreiter im EU-Vergleich sind Norwegen, Italien und die Schweiz mit Brutto-Tankstellenmargen von 16 bis 19 Cent pro Liter.

² Mit den ausgewiesenen Margen müssen sämtliche Kosten für Transport, Investitionen in Tankstellen, Betrieb und Instandhaltung der Tankstellen und Bestandszins sowie Pächterprovisionen abgedeckt werden.