

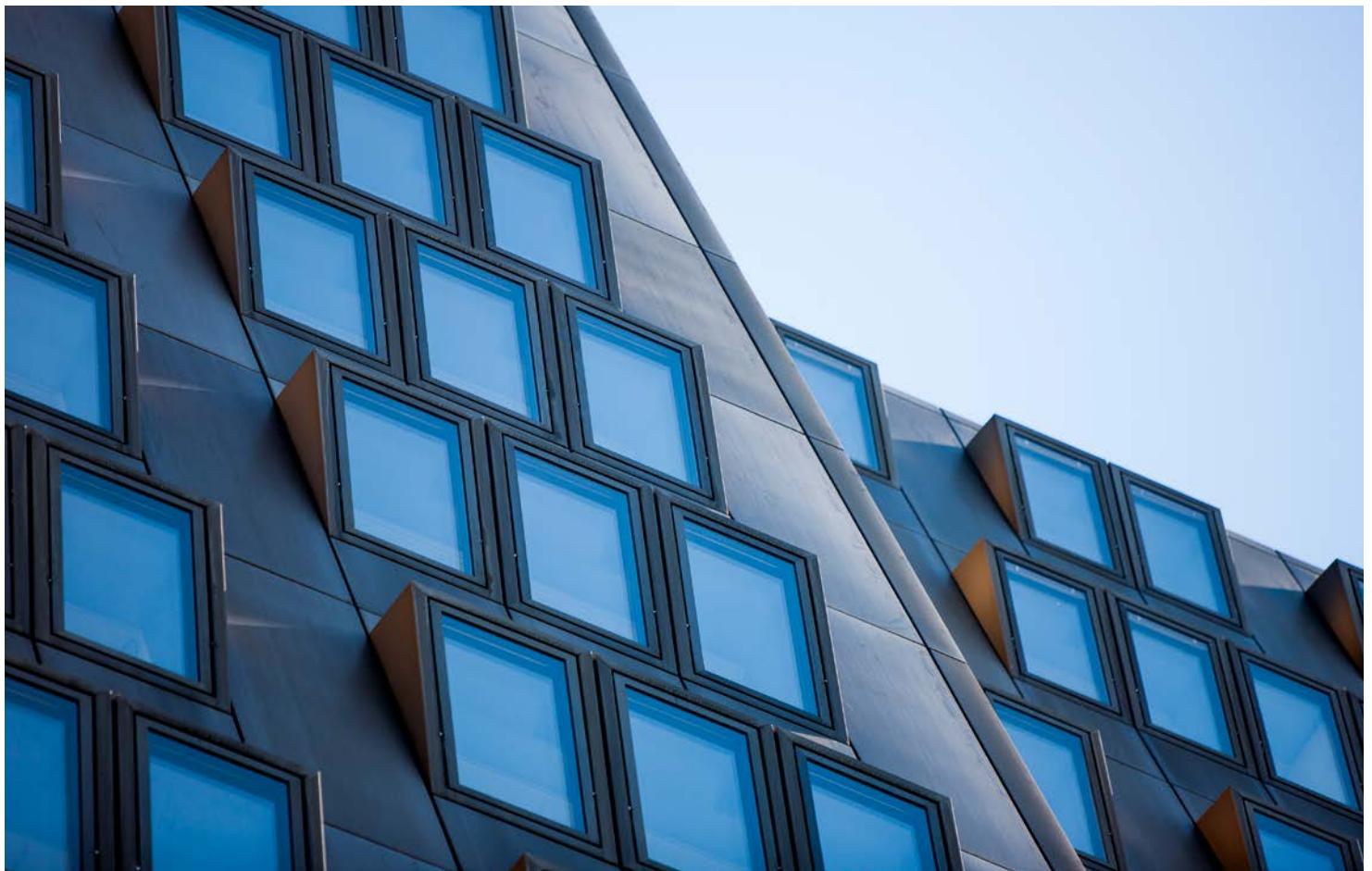


## **System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts**

Reihe BUND 2019/28

Bericht des Rechnungshofes

---





## Vorbemerkungen

### Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

### Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes [www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at) verfügbar.

### IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

[www.rechnungshof.gv.at](http://www.rechnungshof.gv.at)

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juni 2019

### AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8876

E-Mail [info@rechnungshof.gv.at](mailto:info@rechnungshof.gv.at)

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHsprecher

### FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	7
Kurzfassung	8
Zentrale Empfehlungen	11
Zahlen und Fakten zur Prüfung	13
Prüfungsablauf und –gegenstand	15
Rechtsgrundlagen	17
Rechtsvorschriften der Europäischen Union	17
Nationale Rechtsvorschriften	20
Aufgaben und Instrumente der Wettbewerbsbehörden	23
Aufgaben	23
Instrumente und Befugnisse zur Aufgabenerfüllung	29
Zusammenarbeit Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt	34
Wirtschaftspolitische Steuerung durch die Wettbewerbsbehörden	37
Marktgröße – Unternehmen	37
Wettbewerbsstrategie	40
Wirkungsorientierung	43
Entwicklung der Wettbewerbsbehördenstruktur	45
Entwicklungsprozess	45
Zusammenwirken von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt	48
Regulierungsbehörden – Organisationsbedingungen	50
Telekommunikation, Medien, Post	50
Energie	52
Schiene	54
Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden	57
Strategisches Risiko	57
Österreichisches Regulierungsbehördenmodell	59
Transparenz	62



<b>Finanzierung und Mittelverwendung der Wettbewerbsbehörden</b>	69
Finanzströme	69
Finanzierungsquellen	71
Förderungsabwicklung durch die RTR-GmbH sowie die KommAustria	75
Kenngrößen zur Finanz- und Ertragslage der Geschäftsapparate	78
Budgetausschöpfung der Wettbewerbsbehörden	83
<b>Sonstige systembezogene Feststellungen</b>	86
Personal	86
Geschäftsführende Leitungsorgane und Aufsichtsräte – Bestellung sowie Bezüge und Vergütungen	91
Frauenanteil in den geschäftsführenden Leitungsorganen und den Aufsichtsräten	96
Steuerung der Effizienz der Leistungserbringung	97
<b>Organisationsreformansätze</b>	101
<b>Schlussempfehlungen</b>	112
<b>Anhang X</b>	118
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	118



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: EU-Richtlinien zur Regulierung der Sektoren Telekommunikation, Medien, Post, Energie und Schiene (Auswahl)	19
Tabelle 2: Nationale Rechtsgrundlagen der Wettbewerbsbehörden (Auswahl)	21
Tabelle 3: Aufgaben der Wettbewerbsbehörden (Auswahl)	24
Tabelle 4: Instrumente und Befugnisse der Wettbewerbsbehörden (Auswahl)	29
Tabelle 5: Antragstellung beim Kartellgericht (gemäß veröffentlichten Entscheidungen) seit 1. März 2013	35
Tabelle 6: Marktgröße des jeweiligen Sektors nach der Anzahl der Unternehmen	37
Tabelle 7: Kenngrößen der Jahresabschlüsse der Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden im Jahr 2016	79
Tabelle 8: Aufwand der Regulierungsbehörden – Soll–Ist–Vergleich in den Jahren 2013 bis 2016	84
Tabelle 9: Gesetzliche Grundlagen für die Ausschreibungsverfahren	91
Tabelle 10: Durchschnittliche Einkommen der maßgeblichen Entscheidungsträger je Vollzeitäquivalent im Jahr 2016	92
Tabelle 11: Aufsichtsratsvergütung der Regulierungsbehörden im Jahr 2016	94



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Vergleich der Befugnisse im Verfahren	30
Abbildung 2:	Entwicklungsprozess der Wettbewerbsbehörden	46
Abbildung 3:	Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur	47
Abbildung 4:	Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur ab 8. Jänner 2018	47
Abbildung 5:	Finanzströme der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016	70
Abbildung 6:	Finanzierungsquellen der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016	71
Abbildung 7:	Personal der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016	86
Abbildung 8:	Personalaufwand je Vollzeitäquivalent im Jahr 2016	88



## Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMG	Bundesministeriengesetz 1986
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWA	Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
dRGBI.	Deutsches Reichsgesetzblatt
E–Control	Energie–Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts– und Erdgaswirtschaft
E–ControlG	Energie–Control–Gesetz
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EG	Europäische Gemeinschaft
EisbG	Eisenbahngesetz 1957
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUR–Lex	Portal zu den Rechtstexten der Europäischen Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	folgend(e) (Seite, Seiten)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie




---

KartG 2005	Kartellgesetz 2005
KOG	KommAustria—Gesetz
KommAustria	Kommunikationsbehörde Austria
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PMG	Postmarktgesetz
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundes
RL	Richtlinie
RTR—GmbH	Rundfunk und Telekom Regulierungs—GmbH
S.	Seite(n)
Schienen—Control GmbH	Schienen—Control Österreichische Gesellschaft für Schienenverkehrsmarktregulierung mit beschränkter Haftung
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Unternehmensgesetzbuch
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WettbG	Wettbewerbsgesetz
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## WIRKUNGSBEREICH

- Bundeskanzleramt
- Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus
- Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

## System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts

### Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Juli 2016 bis März 2017 mit Unterbrechungen das System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts beim Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Justiz, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, bei der Bundeswettbewerbsbehörde, beim – dem Bundesminister für Justiz unmittelbar unterstellten – Bundeskartellanwalt und bei der ebenfalls beim Bundesministerium für Justiz angesiedelten Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften sowie bei den Regulierungsbehörden der Sektoren

- Energie (Energie–Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts– und Erdgaswirtschaft (**E–Control**)),
- Medien, Telekommunikation und Post (Kommunikationsbehörde Austria (**KommAustria**) und Rundfunk und Telekom Regulierungs–GmbH (**RTR–GmbH**)) und
- Schiene (Schienen–Control Österreichische Gesellschaft für Schienengesellschaftsregulierung mit beschränkter Haftung (**Schienen–Control GmbH**)).

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der rechtlichen bzw. strategischen Vorgaben für die organisatorische Umsetzung der Wettbewerbskontrolle (Struktur der Behördenorganisation),
- der systembezogenen Ziele sowie entsprechenden Aufgaben der Wettbewerbsbehörden,
- der Unabhängigkeit vom bzw. der Steuerung und Aufsicht durch den Bund als Eigentümer der Wettbewerbsbehörden,
- der Ressourcenausstattung hinsichtlich der wirtschaftlichen Unabhängigkeit sowie der Leistungsfähigkeit der Wettbewerbsbehörden sowie
- der Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden.



## Kurzfassung

Die Zuständigkeit für Wettbewerbsangelegenheiten und für die (Regulierungs-)Angelegenheiten des Energiewesens waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortieren die Wettbewerbsangelegenheiten zum Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und die (Regulierungs-)Angelegenheiten für das Energiewesen zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, der Adressat der Empfehlungen hinsichtlich der Wettbewerbsangelegenheiten ist jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, jener hinsichtlich der (Regulierungs-)Angelegenheiten des Energiewesens das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

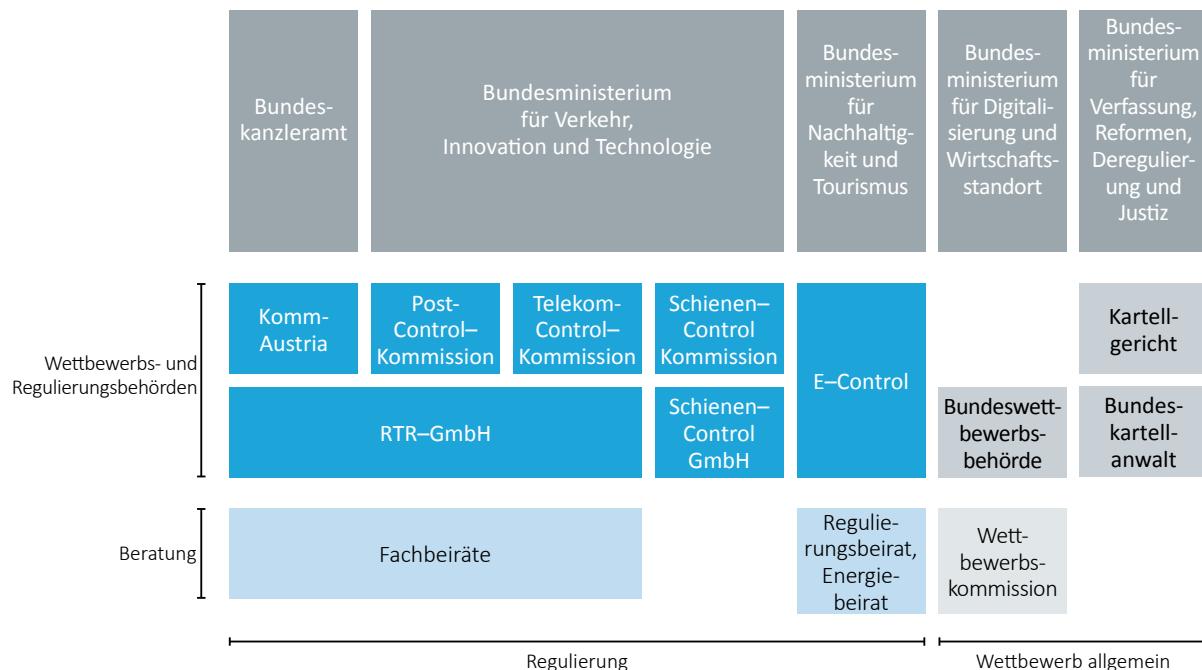
Die Angelegenheiten des Kartellverfahrens, des Bundeskartellanwalts sowie der Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Justiz angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Justiz, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. (TZ 1)

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2016. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug. (TZ 1)

Der österreichische Gesetzgeber beschritt nach Maßgabe der Liberalisierungsschritte der EU je Sektor bzw. des jeweiligen Zuständigkeitsbereichs der Ministerien mangels einer umfassenden Wettbewerbsstrategie unterschiedliche Wege bei der Umsetzung der EU-Vorgaben. Der in den letzten 20 Jahren gewachsene Aufgabenkatalog der Wettbewerbsbehörden war mittlerweile unübersichtlich und unstrukturiert. (TZ 3, TZ 8, TZ 10)

Daraus resultierte eine komplexe Wettbewerbsbehördenstruktur mit unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen der einzelnen Einrichtungen. (TZ 10 bis TZ 15)

Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 teilte sich die Zuständigkeit für (Regulierungs-)Angelegenheiten für das Energiewesen sowie für Wettbewerbsangelegenheiten auf das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie auf das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Somit stellte sich das Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur ab dem 8. Jänner 2018 wie folgt dar:

**Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur ab 8. Jänner 2018**

Quelle: RH

Die weisungsfreie Bundeswettbewerbsbehörde sowie der weisungsgebundene Bundeskartellanwalt waren grundsätzlich für sämtliche Wettbewerbsangelegenheiten zuständig, wogegen die Regulierungsbehörden sektorenspezifisch tätig waren. (TZ 10)

Die Regulierungsbehörden folgten organisatorisch dem „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ (unabhängige, weisungsfreie Kommission und Gesellschaft mit beschränkter Haftung als deren Geschäftsapparat). Dieses war kaum geeignet, um den EU-Anforderungen nach nur einer einzigen Regulierungsbehörde je Sektor zu entsprechen. Weiters waren die Unabhängigkeit gefährdende Eingriffe des Bundes als Eigentümer des Geschäftsapparats der Regulierungsbehörden möglich. Lediglich im Energiebereich gab es eine Lösung, die den EU-Anforderungen (eine Regulierungsbehörde je Sektor) grundsätzlich entsprach (E-Control als Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit). (TZ 10 bis TZ 15, TZ 17)

Die Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen der Bundeswettbewerbsbehörde oblag dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft als haushaltführende Stelle. (TZ 20)

Die Wettbewerbsbehörden wendeten im Jahr 2016 insgesamt etwa 42 Mio. EUR für Personal und Verwaltung auf. Etwa 71 % der Aufwendungen der Wettbewerbsbe-



hördnen finanzierten die beitragspflichtigen Marktteilnehmer. Ein Viertel wurde vom Bund sowie ein geringer Anteil von rund zwei Prozent aus sonstigen Einnahmen bereitgestellt. ([TZ 21](#), [TZ 22](#))

Aus der komplexen Wettbewerbsbehördenstruktur resultierten einerseits zahlreiche organisatorische Doppelgleisigkeiten und andererseits wirtschaftliche Fehlentwicklungen durch teils nicht ausreichende budgetäre Restriktionen, verstärkt durch fehlende kaufmännische Steuerungsinstrumente. Außerdem barg der bestehende Dualismus von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt Notwendigkeiten für Kompetenzbereinigungen und Verwaltungsvereinfachungen. Die zuständigen Bundesministerien unterzogen das System der Wettbewerbsbehörden bislang keiner Organisationsbeurteilung auf Basis einer gesamthaften Aufgabenkritik. ([TZ 4](#), [TZ 6](#), [TZ 26](#) bis [TZ 30](#))

Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch die Wettbewerbsbehörden war aufgrund unzureichender kaufmännischer Steuerungsinstrumente bzw. fehlender Grundlagen nicht beurteilbar. Die Bundeswettbewerbsbehörde war im internationalen Vergleich ressourcenmäßig unterdurchschnittlich ausgestattet. Die Ausgabenobergrenzen der Regulierungsbehörden waren teils zu großzügig bemessen bzw. fehlten. ([TZ 22](#), [TZ 24](#), [TZ 25](#), [TZ 27](#), [TZ 29](#))

Organisationsreformansätze von mehreren Bundesregierungen sowie von Institutionen – wie z.B. dem Österreich-Konvent, einzelnen Sozialpartnern und Wirtschaftsforschungseinrichtungen – in Bezug auf die (Weiter-)Entwicklung des österreichischen Wettbewerbsrechts und der dementsprechenden Behördenstruktur zielten auf eine Gesamtreform der Wettbewerbsbehörden ab. Bereits gesetzte Einzelmaßnahmen reichten jedoch für eine umfassende Reform der Behördenstruktur nicht aus. ([TZ 30](#))



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

### ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Es wäre eine umfassende Aufgabekritik und darauf aufbauend eine Neuordnung der Aufgaben insbesondere im Bereich der Regulierungsbehörden durchzuführen. Dabei wären u.a. die zahlreichen nicht-regulatorischen Aufgaben hinsichtlich ihrer organisatorischen Zuordnung zu überprüfen, um eine organisatorisch klare Struktur herbeizuführen sowie mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden.
- Es wäre eine umfassende bundesweite Wettbewerbsstrategie zu erarbeiten und umzusetzen, die u.a. den zusammengefassten Regelungsrahmen für die Ziele, Aufgaben und Organisation der österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden bilden sollte.
- Es wäre auf eine umfassende Strukturreform der Wettbewerbsbehörden (im Zuge der empfohlenen Entwicklung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie) nachdrücklich hinzuwirken. Dementsprechend wäre eine einzige rechtlich selbstständige Einrichtung mit einer modernen, effizienten Organisationsstruktur mit Anbindung an ein einziges Bundesministerium zu erwägen.
- In Verbindung mit dieser umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden wäre eine verbindliche mehrjährige Finanzierungsvereinbarung als Finanzierungsinstrument zu entwickeln.
- Um Doppelgleisigkeiten in Zukunft zu vermeiden, sollte auf das Zusammenführen der Kompetenzen der Bundeswettbewerbsbehörde und des Bundeskartellanwalts in der Bundeswettbewerbsbehörde hingewirkt werden. ([TZ 31](#))



System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts

---



## Zahlen und Fakten zur Prüfung

Wettbewerbsbehörden	
wesentliche Rechtsgrundlagen	
	Wettbewerbsgesetz (WettbG), BGBl. I 62/2002 i.d.g.F. Kartellgesetz 2005 (KartG 2005), BGBl. I 61/2005 i.d.g.F. KommAustria–Gesetz (KOG), BGBl. I 32/2001 i.d.g.F. Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003), BGBl. I 70/2003 i.d.g.F. Postmarktgesetz (PMG), BGBl. I 123/2009 i.d.g.F. Eisenbahngesetz 1957 (EisbG), BGBl. 60/1957 i.d.g.F. Energie–Control–Gesetz (E–ControlG), BGBl. I 110/2010 i.d.g.F.

	2013	2014	2015	2016	Veränderung 2013 bis 2016
<b>Personalstand (Jahresdurchschnitt)</b>					
	in Vollzeitäquivalenten <sup>1</sup>				in %
Bundeswettbewerbsbehörde	28	28	30	33	+19
Bundeskartellanwalt	2	2	2	2	–
E–Control	109	113	115	117	+8
RTR–GmbH	109	107	103	103	-6
Schienen–Control GmbH	13	14	15	16	+18
<b>Gesamtaufwand</b>					
	in Mio. EUR				in %
Bundeswettbewerbsbehörde	2,67	2,76	3,32	3,25	+22
Bundeskartellanwalt <sup>2</sup>	–	–	–	–	–
E–Control	19,80	21,25	22,24	23,08	+17
RTR–GmbH	13,69	13,88	13,32	13,66	-0,2
Schienen–Control GmbH	1,53	1,51	1,71	1,87	+22

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> ohne Mitglieder der jeweiligen Kommission

<sup>2</sup> systembedingt nicht darstellbar (siehe TZ 22)

Quellen: BMWFW; E–Control; RTR–GmbH; Schienen–Control GmbH; RH



System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts

---



## Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Juli 2016 bis März 2017 mit Unterbrechungen das System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts beim Bundeskanzleramt, beim Bundesministerium für Justiz, beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und bei

- der Bundeswettbewerbsbehörde,
- der Energie–Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts– und Erdgaswirtschaft (**E–Control**),
- der Kommunikationsbehörde Austria (**KommAustria**),
- der Rundfunk und Telekom Regulierungs–GmbH (**RTR–GmbH**),
- der Schienen–Control Österreichische Gesellschaft für Schienenverkehrsmarktregulierung mit beschränkter Haftung (**Schienen–Control GmbH**)

sowie beim dem Bundesminister für Justiz unmittelbar unterstellten Bundeskartellanwalt und bei der ebenfalls beim Bundesministerium für Justiz angesiedelten Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften.

Die Zuständigkeit für Wettbewerbsangelegenheiten und für die (Regulierungs–) Angelegenheiten des Energiewesens waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG–Novelle 2017<sup>1</sup> ressortieren die Wettbewerbsangelegenheiten zum Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und die (Regulierungs–)Angelegenheiten für das Energiewesen zum Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, der Adressat der Empfehlungen hinsichtlich der Wettbewerbsangelegenheiten ist jedoch das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, jener hinsichtlich der (Regulierungs–)Angelegenheiten des Energiewesens das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus.

Die Angelegenheiten des Kartellverfahrens, des Bundeskartellanwalts sowie der Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Justiz angesiedelt. Mit Inkrafttreten der genannten BMG–Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten zum Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Justiz, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2016. Soweit erforderlich, nahm der RH auch auf frühere Entwicklungen Bezug.

<sup>1</sup> BGBl. I 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018



(3) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der rechtlichen bzw. strategischen Vorgaben für die organisatorische Umsetzung der Wettbewerbskontrolle (Struktur der Behördenorganisation),
- der systembezogenen Ziele sowie entsprechenden Aufgaben der Wettbewerbsbehörden,
- der Unabhängigkeit vom bzw. der Steuerung und Aufsicht durch den Bund als Eigentümer der Wettbewerbsbehörden,
- der Ressourcenausstattung hinsichtlich der wirtschaftlichen Unabhängigkeit sowie der Leistungsfähigkeit der Wettbewerbsbehörden sowie
- der Zusammenarbeit zwischen den Wettbewerbsbehörden.

Nicht-Ziel war die Überprüfung von einzelnen Verfahren und Entscheidungen (z.B. Kartell- bzw. Wettbewerbsverfahren).

(4) Der RH fasste die Einrichtungen unter folgenden Begriffen zusammen:

- Regulierungsbehörden: E-Control, KommAustria, RTR-GmbH, Telekom-Control-Kommission, Post-Control-Kommission, Schienen-Control GmbH, Schienen-Control Kommission und Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften;
- Wettbewerbsbehörden: Regulierungsbehörden sowie Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt.

(5) Zu dem im Jänner 2018 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die E-Control, die KommAustria, die RTR-GmbH sowie die Schienen-Control GmbH im Februar 2018 Stellung. Das Bundeskanzleramt, das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie die Bundeswettbewerbsbehörde übermittelten im April 2018 ihre jeweiligen Stellungnahmen. Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus teilte im Juni 2018 mit, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juni 2019.



## Rechtsgrundlagen

### Rechtsvorschriften der Europäischen Union

- 2.1 (1) Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**)<sup>2</sup> legte in seinen Art. 101<sup>3</sup> und 102<sup>4</sup> die grundsätzlichen, für das Funktionieren des Binnenmarkts<sup>5</sup> erforderlichen Wettbewerbsregeln fest.
- (2) Zur Durchführung dieser vertraglich festgelegten Wettbewerbsregeln diente die Verordnung (EG) 1/2003<sup>6</sup>, welche die Wettbewerbsbehörden und Gerichte der Mitgliedstaaten neben der Europäischen Kommission zur umfassenden Anwendung der EU-Wettbewerbsregeln ermächtigte. Bezüglich aller enthaltenen Bestimmungen (z.B. zu Zuständigkeiten, Ermittlungsbefugnissen, Sanktionsmöglichkeiten, Zusammenarbeit mit der EU) setzte die Verordnung die Existenz nationaler Wettbewerbsbehörden bereits voraus, was den Mitgliedstaaten ein hohes Maß an Flexibilität bei der Gestaltung ihrer Wettbewerbssysteme einräumte.
- (3) Neben den allgemeinen Wettbewerbsregeln der Art. 101 und 102 AEUV enthielt der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union auch (wettbewerbs-)politische Ziele für einzelne Wirtschafts-Sektoren (z.B. für transeuropäische Netze<sup>7</sup>, Energie und Verkehr<sup>8</sup>). Auf deren Grundlage ergingen zahlreiche Umsetzungsaufträge der

<sup>2</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. 2016/C 202/01; seine Umbenennung aus dem vormaligen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) sowie seine inhaltliche Änderung gemeinsam mit dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) war durch den Vertrag von Lissabon – unterzeichnet am 13. Dezember 2007, in Kraft seit 1. Dezember 2009 – erfolgt.

<sup>3</sup> Art. 101 AEUV: Verbot aller Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, welche den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen geeignet sind und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarkts bezeichnen oder bewirken, wie z.B. Preisabsprachen, Aufteilung von Märkten oder Abnahmebedingungen als Voraussetzungen für Vertragsabschlüsse.

<sup>4</sup> Art. 102 AEUV: Verbot der missbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt oder auf einem wesentlichen Teil desselben durch ein oder mehrere Unternehmen, soweit dies dazu führen kann, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, wie z.B. das Erzwingen von unangemessenen Preisen, die Einschränkung der Erzeugung bzw. des Absatzes zum Schaden der Verbraucher oder die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertiger Leistung.

<sup>5</sup> Art. 26 AEUV zum Binnenmarkt: Die Union erlässt die erforderlichen Maßnahmen, um nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Verträge den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten. Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Art. 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, ABl. L 1 vom 4. Jänner 2003; die Verordnung nimmt noch Bezug auf die Art. 81 und 82 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), die nunmehr den Art. 101 und 102 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) entsprechen.

<sup>7</sup> Die transeuropäischen Netze (englisch: Trans-European Networks – kurz: TEN) umfassen Verkehrsnetze, Energienetze und Telekommunikationsnetze. Der Auf- und Ausbau der transeuropäischen Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationsnetze hat drei wichtige Aufgaben: moderne, leistungsfähige und multimodale Netze können dazu beitragen, die Ziele der „Europa 2020“-Strategie zu erreichen, den Binnenmarkt zu vollenden und den territorialen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken.

<sup>8</sup> insbesondere Art. 90 AEUV (Verkehrspolitik), Art. 170 AEUV (Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze), Art. 194 AEUV (Energiepolitik)



EU in Form von Verordnungen und insbesondere Richtlinien an die Mitgliedstaaten zur Liberalisierung bzw. damit erforderlichen Regulierung der betreffenden Märkte. Unter anderem war geregelt, wie die nationalen Regulierungsbehörden aufgebaut sein sollen. Dabei ging die EU von einer funktionell–strukturellen Trennung der Regulierung von der Betreiber– und Eigentümerfunktion aus (Marktunabhängigkeit).

Die Markoliberalisierung in Österreich fand im Wesentlichen über die letzten zwei Jahrzehnte je Sektor in unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität statt.



Folgende Tabelle stellt eine Auswahl der wichtigsten EU–Richtlinien in Bezug auf die Regulierung dar:

Tabelle 1: EU–Richtlinien zur Regulierung der Sektoren Telekommunikation, Medien, Post, Energie und Schiene (Auswahl)

Sektor	Richtlinie(n)	Gegenstand
Telekommunikation, Medien, Post	RL 96/19/EG	Einführung des vollständigen Wettbewerbs auf den Telekommunikationsmärkten; 1995 und 1996 wurden mehrere EU–Richtlinien erlassen, die in österreichisches Recht umzusetzen waren, um den Binnenmarkt für Telekommunikationsdienste u.a. durch Einführung eines offenen Netzzugangs vollständig zu liberalisieren
	RL 2002/19, 20, 21, 22/EG	„Telekomreformpaket“: u.a. gemeinsamer Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste (RL 2002/21/EG „Rahmenrichtlinie“), Gestaltung der künftigen Regulierungspolitik Österreichs, administrative Anpassungen im Telekommunikationsrecht
	RL 2002/77/EG	Weiterentwicklung im Sinne der RL für den Wettbewerb auf den Märkten für elektronische Kommunikationsnetze und –dienste
	RL 2008/6/EG	„3. Postrichtlinie“: Änderung der RL 97/67/EG zur Vollendung des Binnenmarkts der Postdienste, vollständige Liberalisierung des Postmarkts; der Regulierungsbehörde werden neue Aufgaben übertragen
	RL 2009/136/EG	zur Änderung bzw. Weiterentwicklung der RL 2002/22 und 58/EG
	RL 2009/140/EG	zur Änderung bzw. Weiterentwicklung der RL 2002/19, 20 und 21/EG
Energie	RL 2014/61/EU	Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Ausbaus von Hochgeschwindigkeitsnetzen für die elektronische Kommunikation; damit verbunden Adaptierung der Bestimmungen, die das von der RTR–GmbH durchzuführende Verfahren regeln
	RL 96/92/EG	Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie; Liberalisierung des Elektrizitätsbinnenmarkts bezüglich Netzzugang (Stromaufbringung): Beseitigung der ausschließlichen Rechte der Elektrizitätserzeugung, Verwirklichung eines marktorientierten Wettbewerbs, Schaffung einer Regulierungsbehörde für Elektrizität
	RL 98/30/EG	Erdgasbinnenmarktrichtlinie; Liberalisierung des Erdgasbinnenmarkts: effektivere Durchsetzung eines marktorientierten Wettbewerbs im Erdgassektor, Schaffung einer Regulierungsbehörde für Erdgas; bildet gemeinsam mit der RL 96/92/EG das „1. Binnenmarktpaket“
	RL 2003/54, 55/EG	„2. Binnenmarktpaket“: weitere Rahmenbedingungen für den Energiesektor (Versorgungssicherheit, Energieeffizienz), vollkommene Öffnung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkts, zusätzliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Regulierungsbehörde
Schiene	RL 2009/72, 73/EG	„3. Binnenmarktpaket“: weitreichende Vorschriften für den Elektrizitäts- bzw. Erdgasbinnenmarkt, Vorgaben für die Organisation, den Behördenaufbau, das Budget und Personal der Regulierungsbehörde
	RL 91/440/EWG	Liberalisierung des europäischen Eisenbahnwesens; Schaffung der grundlegenden Voraussetzungen für Wettbewerb im Eisenbahnsektor
	RL 95/18, 19/EG	Weiterentwicklung bzw. Harmonisierung im Sinne der RL 91/440/EWR
	RL 2001/12, 13, 14/EG	„1. Eisenbahnpaket“: Erweiterung der Unabhängigkeit der Infrastrukturbetreiber vom Staat, Entflechtung, Aufsicht und Zugangsrechte
	RL 2004/49, 50, 51/EG	„2. Eisenbahnpaket“: Erweiterung des Netzzugangs im Güterverkehr
	RL 2007/58, 59/EG	„3. Eisenbahnpaket“: weitere Ausdehnung des Netzzugangs auf den Personenverkehr
	RL 2012/34/EU	Zusammenfassung bzw. Überarbeitung der RL 91/440/EWG, 95/19/EG und 2001/14/EG (so genannter „recast“): Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums; zusätzliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Regulierungsbehörde zur Stärkung ihrer Stellung und Unabhängigkeit

Quellen: EUR-Lex; RIS; RH



- 2.2 Die EU–Wettbewerbsregeln bildeten den Ausgangspunkt bzw. den zwingenden Regelungsrahmen, der nach Ansicht des RH bei nationalen Umsetzungsmaßnahmen einerseits ein hohes Maß an Flexibilität bei der organisatorischen Gestaltung der nationalen Wettbewerbsbehörden einräumte und andererseits Marktunabhängigkeit im Sinne einer funktionell–strukturellen Trennung der Regulierung von der Betreiber– und Eigentümerfunktion einforderte.
- Der RH verwies kritisch darauf, dass sich die österreichischen nationalen Regelungen – wie in TZ 3 sowie TZ 10 bis TZ 15 dargestellt – sowohl in materiell– als auch organisationsrechtlicher Hinsicht im Bereich der Regulierung auseinanderentwickelten bzw. Parallelstrukturen mit vermeidbaren Zusatzkosten (z.B. im Bereich der geschäftsführenden Leitungsorgane (siehe TZ 27) und des Gesamtaufwands (siehe TZ 24)) entstanden waren und daher Reformbedarf bestand.
- 2.3 Die KommAustria merkte in ihrer Stellungnahme an, dass der österreichische Gesetzgeber den ihm zur Verfügung stehenden Spielraum nicht nur unionsrechtskonform genutzt, sondern mit der Neuordnung der Medienregulierung 2010 auch die KommAustria in Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben als weisungsfreie Verwaltungsbehörde eingerichtet habe. Im europäischen Vergleich sei auch hervorzuheben, dass insoweit ein europaweit anerkanntes System der gemeinsamen Regulierung von privaten und öffentlich–rechtlichen Medien in einer einzigen Behörde geschaffen worden sei.
- 2.4 Der RH betonte gegenüber der KommAustria, dass sich seine Kritik auf die Parallelstrukturen im Bereich der Regulierung bezog, weil sich die österreichischen nationalen Regelungen sowohl in materiell– als auch organisationsrechtlicher Hinsicht im Rahmen der eingeräumten hohen Flexibilität bei der nationalen Umsetzung der EU–Vorgaben auseinanderentwickelt hatten.

## Nationale Rechtsvorschriften

- 3.1 Zur innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts diente bereits 1993 das EWR–Wettbewerbsgesetz<sup>9</sup>, das den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten zur zuständigen österreichischen Behörde für die Durchführung der Europäischen Wettbewerbsregeln in Österreich machte. Die Zuständigkeit für Wettbewerbsangelegenheiten lag laut Bundesministeriengesetz<sup>10</sup> in den Jahren 2014 bis 2017<sup>11</sup> beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, in dessen Wirkungsbereich auch (Regulierungs–)Angelegenheiten des Energiewesens fielen. Weitere im Zusammenhang mit Wettbewerbs– und Regulierungsaufgaben involvierte Bundesministerien waren das Bundeskanzleramt

<sup>9</sup> BGBl. 125/1993

<sup>10</sup> BGBl. 76/1986 i.d.g.F.

<sup>11</sup> 1. März 2014 bis 7. Jänner 2018



(Regulierung im Bereich Medien), das Bundesministerium für Justiz (Kartellverfahren, Bundeskartellanwalt) und das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (Regulierung in den Bereichen Schiene, Post und Telekommunikation). Mehrere Bundesministerien waren z.B. beim gemeinsamen Vorgehen der Bundeswettbewerbsbehörde und der Regulierungsbehörden bei Unternehmenszusammenschlüssen in regulierten Sektoren betroffen.

Infolge der schrittweisen Liberalisierung der Märkte auf EU-Ebene fanden die notwendigen nationalen Umsetzungsschritte statt. Der RH fasst in der nachstehenden Tabelle die wesentlichen nationalen Gesetze betreffend Aufbau, Organisation, Aufgaben und Verfahren der überprüften Wettbewerbsbehörden zusammen:

Tabelle 2: Nationale Rechtsgrundlagen der Wettbewerbsbehörden (Auswahl)

Regelungsbereich	Gesetz
<b>Wettbewerbs- und Kartellrecht</b>	Wettbewerbsgesetz (WettBГ) Kartellgesetz 2005 (KartG 2005) Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb 1984 (UWG) Verbraucherbehörden-Kooperationsgesetz (VBKG) Alternative-Streitbeilegung-Gesetz (AStG) Außerstreitgesetz (AußStrG)
<b>sektorenspezifische Regelungen</b>	Telekommunikation, Medien, Post  Telekommunikationsgesetz 2003 (TKG 2003) KommAustria-Gesetz (KOG) Postmarktgesetz (PMG) E-Commerce-Gesetz (ECG) Bundesgesetz über Funkanlagen und Telekommunikationsendeinrichtungen (FTEG) Privatradiogesetz (PrR-G) Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz (AMD-G) Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk (ORF-G) Fernseh-Exklusivrechtegesetz (FERG) Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetz (MedKF-TG) Presseförderungsgesetz 2004 (PresseFG 2004) Publizistikförderungsgesetz 1984 (PubFG) Rundfunkgebührengegesetz (RGG) Zugangskontrollgesetz (ZuKG) Postgesetz 1997
Energie	Energie-Control-Gesetz (E-ControlG) Erdölbevorratungsgesetz 2012 (EBG 2012) Bundes-Energieeffizienzgesetz (EffG) Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010 (ElWOG 2010) Energielenkungsgesetz 2012 (EnLG 2012) Ökostromgesetz 2012 (ÖSG 2012) Gaswirtschaftsgesetz 2011 (GWG 2011) Preistransparenzgesetz Energie-Infrastrukturgesetz (E-InfrastrukturG) Verrechnungsstellengesetz
Schiene	Eisenbahngesetz 1957 (EisbG) Eisenbahn-Beförderungs- und Fahrgastrechtegesetz (EisbBFG) Bundesbahngesetz Privatbahngesetz 2004 (PrivbG)

Quellen: RIS; RH



- 3.2 Der RH wies darauf hin, dass das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft gemäß Bundesministeriengesetz in den Jahren 2014 bis 2017 für Wettbewerbspolitik federführend war. Dessen ungeachtet bestand aber auch eine Zuständigkeit des Bundeskanzleramts, des Bundesministeriums für Justiz und des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie für Wettbewerbs- und Regulierungsangelegenheiten in den jeweiligen Sektoren bzw. im kartellrechtlichen Verfahren. Die Zuständigkeit von vier Bundesministerien und eine aufgrund der jahrzehntelangen (Weiter-)Entwicklung der Rechtsmaterie sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene sehr umfangreiche und zersplitterte Rechtslage für Wettbewerbs- bzw. Regulierungsangelegenheiten standen nach Ansicht des RH einer einheitlichen Vorgangsweise in Wettbewerbsangelegenheiten entgegen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auch auf seine Kritik bzw. Empfehlung in TZ 8 zur Einführung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie.
- 3.3 Die E-Control merkte in ihrer Stellungnahme im Zusammenhang mit den erwähnten Rechtsgrundlagen an, dass neben dem Ökostromgesetz insbesondere auch Netzkodizes und Leitlinien als direkt anwendbare Verordnungen der Kommission zu erwähnen seien. Daraus würden sich für die E-Control als nationale Regulierungsbehörde zusätzlich zu den unmittelbar gesetzlich geregelten Aufgaben 136 Verwaltungsverfahren ergeben, die schwierige inhaltliche Analysen und in der Regel eine Abstimmung mit den übrigen Regulatoren auf regionaleuropäischer oder EU-Ebene erfordern würden. In den kommenden Jahren sei mit einem stetigen Anstieg von Verwaltungsverfahren aufgrund unionaler delegierter Rechtsakte zu rechnen, die wiederum die Änderung und Neuerlassung nationaler Genehmigungen zur Folge haben würden (z.B. Allgemeine Geschäftsbedingungen der Netzbetreiber oder auch Überarbeitung der Netzentgeltstruktur).
- 3.4 Nach Ansicht des RH zeigten insbesondere die von der E-Control angeführten schwierigen inhaltlichen Analysen und die erforderliche Abstimmung mit den übrigen Regulatoren auf regionaleuropäischer oder EU-Ebene im Zusammenhang mit den – zusätzlich zu den unmittelbar gesetzlich geregelten Aufgaben – daraus erwachsenden Verwaltungsverfahren, wie wichtig angesichts der europäischen Bedeutung der Wettbewerbspolitik sowie der Abhängigkeit der vergleichsweise kleinen und offenen österreichischen Volkswirtschaft von äußeren Einflussfaktoren die Einführung einer umfassenden Wettbewerbsstrategie ist.



## Aufgaben und Instrumente der Wettbewerbsbehörden

### Aufgaben

- 4.1 (1) In Österreich entwickelten sich in den letzten 20 Jahren entsprechend den Vorgaben der europäischen Union (siehe [TZ 2](#)) sektorenspezifische Regulierungsbehörden sowie die Bundeswettbewerbsbehörde und der Bundeskartellanwalt mit einer umfassenden Zuständigkeit im Bereich des Wettbewerbs- und Kartellrechts.

Ziele der Regulierung waren im Zuge der Liberalisierung und Privatisierung früherer staatlicher Monopole – insbesondere in infrastrukturgebundenen Sektoren (Telekommunikation, Medien, Post, Energie, Schiene) – vor allem, den Zutritt neuer Anbieter zum Markt und zu den Infrastrukturen zu ermöglichen, für die Bevölkerung kostengünstige Leistungen in hoher Qualität zu gewährleisten sowie die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen sicherzustellen (z.B. Universalien in den Sektoren Telekommunikation und Post, Versorgungssicherheit im Bereich Energie).

Mit der Bundeswettbewerbsbehörde verfolgte der Gesetzgeber das Ziel, einen funktionierenden Wettbewerb (auf bereits offenen Märkten) sicherzustellen und Wettbewerbsverzerrungen oder –beschränkungen entgegenzutreten. Der Bundeskartellanwalt war zur Vertretung der öffentlichen Interessen in Wettbewerbsangelegenheiten berufen.

(2) Den Wettbewerbsbehörden kamen insbesondere Aufgaben vor dem kartellrechtlichen Verfahren sowie Regulierungsaufgaben zu. Der RH stellt im Folgenden eine Auswahl der in diversen Gesetzen geregelten Aufgaben der Wettbewerbsbehörden dar, um die Vielfältigkeit des Aufgabenspektrums zu verdeutlichen:



## System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts

Tabelle 3: Aufgaben der Wettbewerbsbehörden (Auswahl)

Aufgabe/n	Bundes-wettbewerbs-behörde	Bundeskartell-anwalt	E-Control	Schienen-Control-Kommis-sion/Schiene-n-Con-trol GmbH	Telekom-Control-Kommis-sion/RTR-GmbH	Post-Control-Kommis-sion/RTR-GmbH	Komm-Austria
	sektoren-übergreifend		Sektor				
			Energie	Schiene	Telekom	Post	Medien
<b>Aufgaben vor kartellrechtlichen Verfahren</b>							
Aufgreifen von Kartellen	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Aufgreifen von sonstigen Verstößen (z.B. Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung)	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Zusammenschlusskontrolle	ja	ja					
(Unterlassungs-)Ansprüche hinsichtlich kaufmännischem Wohlverhalten, Sicherung der Nahversorgung und der Wettbewerbsfähigkeit	ja	ja					
Unterlassungsansprüche hinsichtlich unlauterem Wettbewerb	ja						
<b>Regulierungsaufgaben</b>							
Regulierung des Marktzutritts			ja		ja	ja	ja
Regulierung des Zugangs zu Infrastruktur, Kapazitäten bzw. Frequenzen			ja	ja	ja		ja
Aufgaben zur Markt- bzw. Netzentwicklung			ja		ja		ja
Marktanalyse bzw. Markt-monitoring	ja		ja	ja	ja	ja	ja
Aufsicht über die Marktteilnehmer			ja	ja	ja	ja	ja
Überwachung der Entflechtung („Unbundling“)			ja	ja	ja		ja
Entgeltregulierung			ja	ja	ja	ja	ja
Prüfung von allgemeinen Bedingungen			ja	ja	ja	ja	ja
Sicherstellen gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bzw. Versorgungssicherheit			ja		ja	ja	ja
Erstellung von Marktregeln bzw. technischen Regeln			ja		ja		ja

Quellen: Wettbewerbsbehörden; RH



(3) Die Regulierungsbehörden hatten im überprüften Zeitraum auch zunehmend nicht-regulatorische Aufgaben wahrzunehmen, die zum Teil organisatorisch und finanziell getrennt von den übrigen Aufgaben abzuwickeln waren. Darunter fielen insbesondere die Fonds- und Förderungsverwaltung bei der KommAustria (z.B. Presse- und Publizistikförderung) und der RTR-GmbH (z.B. Digitalisierungsfonds, Fernsehfonds Austria) (siehe TZ 23).

Weitere nicht-regulatorische Aufgaben waren beispielsweise:

- Aufgaben nach dem Ökostromgesetz 2012, dem Energielenkungsgesetz 2012, dem Bundes-Energieeffizienzgesetz bei der E-Control,
- Endkunden-Services (z.B. Tarifkalkulator bei der E-Control),
- die Tätigkeit als Schlichtungsstelle für Verbraucher bei der E-Control, der RTR-GmbH und der bei der Schienen-Control GmbH angesiedelten Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte sowie
- Aufgaben im Zusammenhang mit elektronischen Signaturen bei der RTR-GmbH.

(4) Darüber hinaus hatten die Bundeswettbewerbsbehörde und die Regulierungsbehörden (vor allem die E-Control und die KommAustria, teilweise auch die Schienen-Control GmbH) in unterschiedlichem Umfang auch Pflichten zur Veröffentlichung u.a. von:

- Grundlagen (z.B. Förderungsrichtlinien),
- Tätigkeitsberichten,
- Entscheidungen (Verordnungen, Bescheide, Überprüfungsergebnisse) und
- sonstigen Marktinformationen (Marktteilnehmer, Bedingungen, statistische Daten etc.).

Die Vielfalt und das Anwachsen der Aufgaben waren Anlass für zahlreiche einzelne Reformvorschläge aus Politik und Wissenschaft (siehe TZ 30), die aber nicht zu einer Reorganisation des Systems der Wettbewerbsbehörden auf Basis einer umfassenden Aufgabenkritik führten.

4.2 Der RH hielt fest, dass der in den letzten 20 Jahren gewachsene Aufgabenkatalog der Wettbewerbsbehörden bedingt durch die in TZ 2 und TZ 3 erörterten komplexen Rechtsgrundlagen mittlerweile unübersichtlich und unstrukturiert geworden war, was nicht zuletzt auf die Wahrnehmung zahlreicher nicht-regulatorischer Aufgaben und das Fehlen einer Beurteilung der Behördenstruktur auf Basis einer Aufgabenkritik zurückzuführen war.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und



Justiz, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, der Bundeswettbewerbsbehörde, der E-Control, der KommAustria, der RTR-GmbH und der Schienen-Control GmbH, eine umfassende Aufgabenkritik und darauf aufbauend eine Neuordnung der Aufgaben insbesondere im Bereich der Regulierungsbehörden (siehe [TZ 30](#)) durchzuführen. Dabei wären u.a. die zahlreichen nicht-regulatorischen Aufgaben hinsichtlich ihrer organisatorischen Zuordnung zu überprüfen, um eine organisatorisch klare Struktur herbeizuführen sowie mögliche Interessenkonflikte (siehe [TZ 23](#)) zu vermeiden.

- 4.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort seien die Aufgaben der Bundeswettbewerbsbehörde durch EU-Vorgaben geprägt und grundsätzlich Vollzugsaufgaben. Fragestellungen hinsichtlich Aufgabenkritik würden sich unter Umständen daraus ergeben, dass die Europäische Kommission im Rahmen des European Competition Network die Wettbewerbsbehörden auch mit anderen Aufgaben betraut sehe. Im Übrigen werde auf das aktuelle Regierungsprogramm 2017 – 2022 verwiesen, wonach im Sinne eines „schlanken Staates“ die Auflösung von Doppelstrukturen vorgesehen und dafür u.a. die Zusammenführung der Kompetenzen von Bundeswettbewerbsbehörde und Kartellanwalt hervorgehoben ist.
- (2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz seien die Aufgaben der allgemeinen Wettbewerbsbehörden und der Regulierungsbehörden gesetzlich determiniert und durch europäisches Recht vorgegeben. Dabei habe sich der Gesetzgeber bei der Entscheidung über die Zuordnung nicht-regulatorischer Aufgaben an die betroffenen Behörden von sachlichen Überlegungen leiten zu lassen. In Entsprechung der Vorgaben im Regierungsprogramm 2017 – 2022 werde gemeinsam mit den betroffenen Stakeholdern die Reform des institutionellen Rahmens des österreichischen Kartellrechtsvollzugs beraten.
- (3) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie würden sich die Kritikpunkte des RH überwiegend nicht auf die Schienen-Control Kommission und die Schienen-Control GmbH beziehen. Die nicht-regulatorische Aufgabe der Schienen-Control GmbH als Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte habe sich bewährt und sei auch in anderen Mitgliedstaaten nicht unüblich. Diese Tätigkeit – die getrennt von der Funktion der Geschäftsführung für die Schienen-Control Kommission finanziert werde – unterstütze auch die Regulierungsarbeit der Schienen-Control Kommission. Es ergebe sich daher kein Anlass für eine Neuordnung der Aufgaben der Schienen-Control Kommission und der Schienen-Control GmbH.
- (4) Laut Stellungnahme der E-Control hätten die Bundeswettbewerbsbehörde, der Bundeskartellanwalt und die Regulierungsbehörden unterschiedliche gesetzliche



Zielsetzungen und Instrumente und würden – zu einem Großteil von Unionsrecht durchdrungene – gänzlich unterschiedliche Rechtsvorschriften vollziehen.

Ausschließlich beim Aufgreifen von Kartellen und sonstigen Verstößen sei eine Überschneidung sachlich gerechtfertigt, weil in den sektorspezifischen Märkten erhebliches Detailwissen erforderlich sei. Dies habe sich bei von der E-Control aufgegriffenen kartellrechtlichen Sachverhalten gezeigt; hingegen habe die Bundeswettbewerbsbehörde diese Kartellverfahren vor dem Kartellgericht im Energiebereich zur Gänze der spezialisierten Regulierungsbehörde überlassen.

(5) Die KommAustria legte in ihrer Stellungnahme dar, dass Medienregulierung nicht dem Bereich der Wettbewerbsregulierung zuzuordnen sei und daher eine pauschale Zurechnung der KommAustria zu den Wettbewerbsbehörden nur zum Teil zutreffe. Der umfassende Aufgabenkatalog mache deutlich, dass der Bereich der Wettbewerbsregulierung zwar eine Aufgabe, aber nicht die prägendste der Aufgaben der KommAustria sei. Zusätzlich zu den vom RH angeführten Aufgaben habe sie eine bedeutende Rolle als Verwaltungsstrafbehörde; in diesem nicht dem Wettbewerbsrecht zuzuordnenden Bereich führe sie jährlich mehr als 50 Verfahren. Weiters sei auch die Aufgabe im Rahmen der Frequenzverwaltung zu ergänzen. Die KommAustria erteile jährlich zahlreiche Bewilligungen im Bereich der Zuordnung von Übertragungskapazitäten, Bewilligungen von Sendeanlagen und koordiniere den Bereich der nationalen und internationalen Frequenzverwaltung.

In Bezug auf nicht-regulatorische Aufgaben hob die KommAustria insbesondere hervor, dass auch sie als Schlichtungsstelle im Bereich Medien zuständig sei. Weiters führe sie Aufgaben nach dem Medienkooperations- und –förderungs–Transparenzgesetz und behördliche Aufgaben der Verwaltung der Rundfunkfrequenzen abseits von Zulassungs– und Zuordnungsverfahren (Rundfunkfrequenzmanagement) als ihre nicht-regulatorischen Aufgaben an.

(6) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH sei Medienregulierung nicht ausschließlich Wettbewerbsregulierung, sondern Steuerung einer Branche insgesamt. Bei der Definition des Aufgabenkatalogs von RTR-GmbH und KommAustria werde vom weiten Verständnis des Gesetzgebers ausgegangen. Auch internationale Vergleiche mit anderen Medienregulierungsbehörden würden zeigen, dass sich Medienregulierung nicht auf den Bereich der Wettbewerbsregulierung reduziert.

Für den Fachbereich Medien seien die Aufgaben der Medienregulierung sowie die Aufgaben der Förderungsverwaltung im KommAustria–Gesetz (**KOG**) strukturell klar abgegrenzt. Die KommAustria sei als Regulierungsbehörde mit regulatorischen Aufgaben sowie Aufgaben der Verwaltungsführung eingerichtet. Daneben nehme die KommAustria Aufgaben der Förderungsverwaltung für den nicht von ihr regulierten Bereich der Presse nach dem Presseförderungsgesetz 2004 und dem Publizistikförderungsgesetz wahr.



Die RTR-GmbH sei demgegenüber als Geschäftsapparat ohne behördliche Funktion eingerichtet. Organisatorisch und strukturell getrennt kämen der RTR-GmbH Aufgaben der Förderungsverwaltung im Bereich Rundfunk zu. Mit dieser Organisation der RTR-GmbH sei es möglich, Interessenkonflikte zwischen den von der KommAustria regulierten Unternehmen und den von der RTR-GmbH geförderten Unternehmen hintanzuhalten, weil jeweils unterschiedliche Personen für die RTR-GmbH bzw. für die KommAustria Entscheidungsträger seien.

Gleichzeitig könnten aber Synergien zwischen Regulierungs- und Förderungswesen genutzt werden, weil beide Einrichtungen in einem Haus angesiedelt seien und sich so Wissen über den Rundfunkmarkt teilen ließe. Die RTR-GmbH nehme in Bezug auf ihre Aufgaben laufend interne organisatorische Anpassungen und Verbesserungen vor.

(7) Laut Stellungnahme der Schienen-Control GmbH bestehe kein Anlass für eine Neuordnung der Aufgaben der Schienen-Control Kommission und der Schienen-Control GmbH. Die angesprochenen nicht-regulatorischen Aufgaben der Schienen-Control GmbH würden sich aus dem Unionsrecht ergeben.

Es sei naheliegend gewesen, die Aufgabe der Tätigkeit als Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte der Schienen-Control GmbH zu übertragen. Die Schienen-Control GmbH sei bereits im Jahr 2015 die Schlichtungsstelle für Endkundenbeschwerden im Eisenbahnbereich gewesen. Diese Aufgabe unterstützte die Regulierungsarbeit der Schienen-Control Kommission. Die Betrauung der Regulierungsbehörde mit der Behandlung von Endkundenbeschwerden habe sich auch in anderen Mitgliedstaaten der EU bewährt; dies würde auch eine Umfrage unter den europäischen Eisenbahnregulierungsbehörden bestätigen.

4.4 (1) Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie der Bundeswettbewerbsbehörde, der E-Control, der KommAustria, der RTR-GmbH und der Schienen-Control GmbH, dass vor dem Hintergrund der komplexen Rechtsgrundlagen und zufolge seiner Prüfungsfeststellungen der Aufgabenkatalog der Wettbewerbsbehörden bzw. die Behördenstruktur mittlerweile unübersichtlich und unstrukturiert geworden war. Er verwies zudem auf die im Regierungsprogramm 2017 – 2022 geplante Auflösung von Doppelstrukturen bzw. eine Reform des institutionellen Rahmens des österreichischen Kartellrechtsvollzugs. Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung und erachtete eine gemeinsame Vorgangsweise der betroffenen Ministerien sowie der Wettbewerbsbehörden für zweckmäßig.

(2) Im Übrigen verwies der RH gegenüber der KommAustria und der Schienen-Control GmbH auf seine Prüfungsfeststellungen in den TZ 10, TZ 13 und TZ 17.



## Instrumente und Befugnisse zur Aufgabenerfüllung

5.1 (1) Den Wettbewerbsbehörden standen zur Erfüllung ihrer Aufgaben zahlreiche Instrumente und Befugnisse zur Verfügung. Folgende Tabelle stellt eine Auswahl der wichtigsten Instrumente und Befugnisse der Wettbewerbsbehörden dar:

Tabelle 4: Instrumente und Befugnisse der Wettbewerbsbehörden (Auswahl)

Instrument/Befugnis	Bundeswettbewerbsbehörde	Bundeskartellanwalt	E-Control	Schienen-Control-Kommision/Schienen-Control GmbH	Telekom-Control-Kommision/RTR-GmbH	Post-Control-Kommision/RTR-GmbH	Komm-Austria	
	sektorenübergreifend			Sektor				
				Energie	Schiene	Telekom	Post	Medien
<b>Verfahren beim Kartellgericht</b>								
Amtspartei beim Kartellgericht	ja	ja						
Antrag beim Kartellgericht gemäß KartG 2005 (u.a. betreffend Zusammenschlüsse, die Verhängung von Geldbußen und Zwangsgeldern)	ja	ja						
Antrag beim Kartellgericht in allen übrigen Verfahren gemäß KartG 2005 sowie Stellungnahmerekht beim Kartellgericht	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
Antrag auf Abschöpfung eines rechtswidrig erworbenen wirtschaftlichen Vorteils					ja	ja	ja	
<b>Ermittlungsbefugnisse</b>								
Auskunftsrechte gegenüber den und Meldepflichten der rechtsunterworfenen Unternehmen	ja		ja	ja	ja	ja	ja	
Durchführung einer Hausdurchsuchung	ja		ja					
Beiziehung Sachverständiger, Beauftragung von Gutachten	ja		ja	ja	ja	ja	ja	
Auskunfts— und Einsichtsrechte gegenüber anderen Wettbewerbsbehörden	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	
<b>rechtliche Instrumente gegenüber Marktteilnehmern</b>								
Erlassung von Verordnungen			ja	ja	ja		ja	
Erledigung der Aufgaben durch Bescheid			ja	ja	ja	ja	ja	
Genehmigung, Änderung, Untersagung bzw. Unwirksamkeitserklärung von Allgemeinen Bedingungen sowie Auferlegung von Bedingungen, Verpflichtungen oder einem bestimmten Verhalten			ja	ja	ja	ja	ja	
Genehmigung bzw. Untersagung der Tätigkeit			ja		ja	ja	ja	
<b>personelle/organisatorische Eingriffe bei Marktteilnehmern</b>								
Zustimmung oder Einwände hinsichtlich Bestellungen oder Abberufungen/Abberufung Organ			ja				ja	
Vorgaben für Kostenrechnung bzw. Buchhaltung			ja	Ja	ja	ja	ja	
Unabhängige Kostenrechnung durch Regulierungsbehörde					ja	ja	ja	
Zielvorgaben für Kosten			ja					

Quellen: RIS; Wettbewerbsbehörden; RH

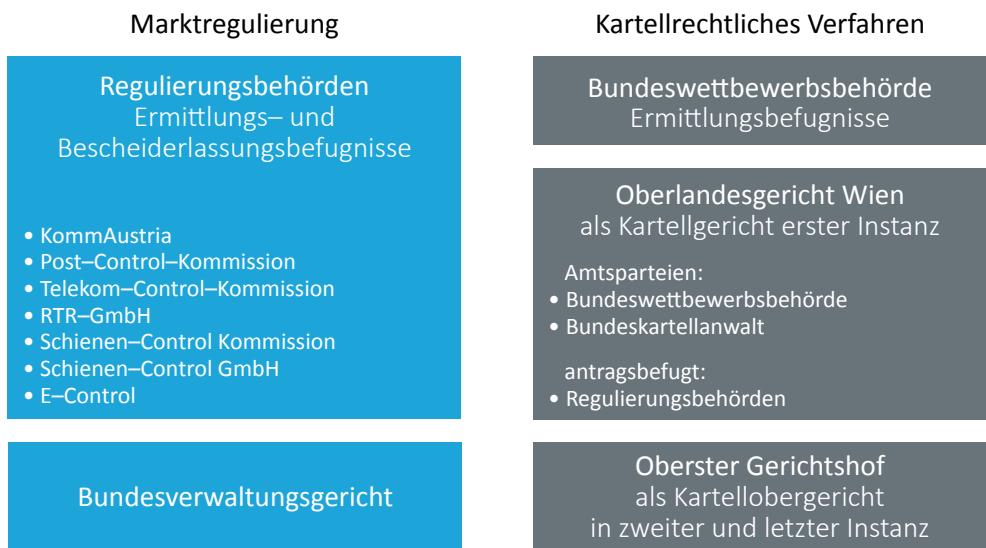


Die Bundeswettbewerbsbehörde und die Regulierungsbehörden verfügten über umfassende Auskunfts- und Einsichtsrechte gegenüber rechtsunterworfenen Unternehmen, die ihrerseits Anzeige-, Melde- und Vorlagepflichten hatten. Der Bundeskartellanwalt hatte keine eigene Ermittlungsbefugnis gegenüber rechtsunterworfenen Unternehmen, sondern konnte u.a. die Bundeswettbewerbsbehörde um die Durchführung von Ermittlungen ersuchen. Beide waren antragsbefugte Amtsparteien<sup>12</sup> im kartellrechtlichen Verfahren. Bundeswettbewerbsbehörde und E-Control waren berechtigt, nach Beschluss des Kartellgerichts Hausdurchsuchungen bei den rechtsunterworfenen Unternehmen durchzuführen.

Während die Regulierungsbehörden in Erfüllung ihrer regulatorischen Aufgaben erstinstanzliche Entscheidungskompetenzen hatten und abschließend Bescheide erließen, verfügte die Bundeswettbewerbsbehörde über keine derartigen Befugnisse<sup>13</sup>, obwohl in diesem Zusammenhang schon vor rund zehn Jahren im Regierungsprogramm 2007 – 2010 eine Absichtserklärung enthalten war, solche Befugnisse gegebenenfalls einzuräumen (siehe TZ 8).

(2) Im Vergleich zu den verwaltungsverfahrensrechtlichen Befugnissen der Regulierungsbehörden im Zusammenhang mit der Marktregulierung stellten sich die Befugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde im kartellrechtlichen Verfahren wie folgt dar:

Abbildung 1: Vergleich der Befugnisse im Verfahren



Quelle: RH

<sup>12</sup> Amtsparteien haben von Gesetzes wegen immer Parteistellung im kartellrechtlichen Verfahren.

<sup>13</sup> Für die Bundeswettbewerbsbehörde bestand nur die in § 11a WettbG geregelte Möglichkeit, die Erteilung von Auskünften und die Vorlage von Unterlagen mit Bescheid anzutreten.



Alle kartellrechtlichen Entscheidungen in Österreich waren vom Oberlandesgericht Wien als Kartellgericht erster Instanz – und nicht von der Bundeswettbewerbsbehörde – zu treffen. Über Rechtsmittel (Rekurse) gegen Beschlüsse des Kartellgerichts entschied in zweiter und letzter Instanz der Oberste Gerichtshof als Kartellobergericht. Beide hatten in Angelegenheiten nach dem Kartellgesetz 2005 (**KartG 2005**) im Verfahren außer Streit zu entscheiden.

(3) Die Bundeswettbewerbsbehörde hatte im Kartellverfahren – vor allem im Zusammenhang mit anmeldepflichtigen Zusammenschlüssen von Unternehmen im Sinne des KartG 2005<sup>14</sup> – umfangreiche Ermittlungs– und Antragsbefugnisse. Eine Prüfung des Zusammenschlusses beim Kartellgericht musste binnen vier, maximal sechs Wochen – nach dem Einlangen der Anmeldung bei der Bundeswettbewerbsbehörde – von der Bundeswettbewerbsbehörde beim Kartellgericht beantragt werden.

Das Kartellgericht hatte den Antrag anhand eines gesetzlich definierten umfangreichen Kriterienkatalogs zu prüfen, konnte gegebenenfalls Sachverständige hinzuziehen und hatte innerhalb von fünf, maximal jedoch sechs Monaten über den Antrag zu entscheiden.

Innerhalb der Antragsfrist von vier bzw. sechs Wochen hatte die Bundeswettbewerbsbehörde alle nötigen Ermittlungshandlungen zu setzen. Dabei beurteilte sie im Hinblick auf ein allfälliges Gerichtsverfahren gemäß dem Kriterienkatalog, ob das Risiko der Entstehung oder Stärkung einer marktbeherrschenden Stellung bestand und deshalb ein Prüfungsantrag beim Kartellgericht einzubringen oder der Zusammenschluss durch Fristablauf oder einen Prüfungsverzicht durch sie selbst freizugeben war.

(4) Die Bundeswettbewerbsbehörde führte regelmäßig auch informelle „Pränotifikationsgespräche“ mit den Anmeldern von Zusammenschlüssen durch, wenn Zweifel über die Notwendigkeit einer Anmeldung vorlagen oder der Zusammenschluss z.B. sehr komplex war, um in der zur Verfügung stehenden vier– bzw. sechswöchigen Frist die „wettbewerblichen Fragen“ (z.B. Auflagen für den geplanten Zusammenschluss) zu beantworten, um das aufwendige und kostenintensive Verfahren (insbesondere für Sachverständigen–Leistungen) vor dem Kartellgericht möglichst zu vermeiden. Diese Gespräche erfolgten unentgeltlich und belasteten die Ressourcen der Bundeswettbewerbsbehörde zusätzlich.

Im Jahr 2016 fanden 28 Pränotifikationsgespräche statt. Die Bundeswettbewerbsbehörde schloss 386 der 420 Zusammenschluss–Anmeldungen im Jahr 2016 innerhalb der vierwöchigen Frist ab. Bei jenen Fällen, in denen die Bundeswettbewerbsbehörde Prüfungsanträge an das Kartellgericht stellte, war dies laut deren Auskunft in

---

<sup>14</sup> § 7 ff. KartG 2005



„vielen Fällen“ deswegen erforderlich, „da die zum Zeitpunkt des Fristablaufs vorliegenden Informationen nicht ausreichten, um die Gefahr der Entstehung oder Stärkung einer marktbeherrschenden Stellung mit hinreichender Sicherheit auszuschließen“.

(5) Auch „Settlements“ waren ein gesetzlich vorgesehenes Mittel, um Kartellverstöße rasch und wirksam abzustellen und so kürzere, kostengünstigere Verfahren vor dem Kartellgericht zu ermöglichen: Dabei handelte es sich um einen Beschluss des Kartellgerichts, der ohne Durchführung eines vollumfänglichen Beweisaufnahmeverfahrens auf der Grundlage eines vom Unternehmen nicht bestrittenen, bis zur Beschlussreife ermittelten Sachverhalts erging.

- 5.2 Der RH hielt fest, dass die Regulierungsbehörden in Erfüllung ihrer regulatorischen Aufgaben erstinstanzliche Entscheidungskompetenzen hatten und abschließend Bescheide erließen, wogegen die Bundeswettbewerbsbehörde nur über Ermittlungsbefugnisse verfügte. Kritisch sah der RH, dass die Bundeswettbewerbsbehörde häufig kartellrechtliche Verfahren weitgehend vorbereitete, obwohl der Gesetzgeber diese Aufgabe dem Kartellgericht zuwies, bzw. dafür erhebliche Ressourcen (über den zeitlichen Entscheidungsrahmen von maximal sechs Wochen hinausgehend) einsetzte, ohne über eine Entscheidungsbefugnis zu verfügen (siehe [TZ 30](#)). Problematisch erwies sich dabei die höchstens sechswöchige Bearbeitungsfrist für die Bundeswettbewerbsbehörde, weil sie mehrfach nicht den tatsächlichen Erhebungserfordernissen entsprach.

**Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, Reformschritte im Sinne der Schaffung einer erstinstanzlichen Entscheidungskompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde im kartellrechtlichen Verfahren – dem Kartellgericht vorgelagert – einzuleiten. Dabei sollte der Bundeswettbewerbsbehörde eine dem tatsächlichen Arbeitsanfall sachgerechte Frist zur Verfügung stehen.**

- 5.3 (1) Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die erstinstanzliche Entscheidungskompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde im kartellrechtlichen Verfahren auch anlässlich der Vorarbeiten zum Kartell- und Wettbewerbsrechts-Änderungsgesetz 2017 diskutiert, jedoch von den Sozialpartnern und der Industriellenvereinigung einhellig abgelehnt und das bestehende System unterstützt worden sei.

(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz würde die Übertragung einer erstinstanzlichen Entscheidungsbefugnis an die Bundeswettbewerbsbehörde nicht dem rechtsstaatlich unerlässlichen System der Checks and Balances zwischen der Behörde und den Gerichten entspre-



chen. Außerdem sei nicht belegt, dass die Bundeswettbewerbsbehörde häufig kartellrechtliche Verfahren weitgehend vorbereitet habe.

Weiters sei auf das Regierungsprogramm 2017 – 2022 sowie die derzeit in Ausarbeitung befindliche Richtlinie zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts zu verweisen. Es würden von Seiten des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort spätestens nach der Annahme der genannten Richtlinie die Arbeiten an einer weiteren Novelle des österreichischen Kartell- und Wettbewerbsrechts in Angriff genommen und diesbezügliche Gespräche mit den betroffenen Stakeholdern geführt werden.

(3) Die Bundeswettbewerbsbehörde befürwortete in ihrer Stellungnahme Reformschritte im Sinne der Schaffung einer erstinstanzlichen Entscheidungskompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde. Vielfach seien die Verfahren im Zeitpunkt der Antragstellung beim Kartellgericht aufgrund der Vorarbeit der Bundeswettbewerbsbehörde rechtlich wie hinsichtlich des Sachverhaltes vollinhaltlich abgeklärt (sogenannte Settlements). Der Bundeswettbewerbsbehörde fehle aber mangels gesetzlicher Ermächtigung die Möglichkeit, eine verfahrensabschließende und den Rechtsfrieden herstellende Entscheidung zu treffen. Seinerzeit bestehende (verfassungs-)rechtliche Bedenken würden einer solchen Reform nicht mehr entgegenstehen. Auch die Betrauung der Bundeswettbewerbsbehörde mit der Verhängung von kartellrechtlichen Geldbußen sei anzustreben.

- 5.4 Dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz entgegnete der RH, dass laut Tätigkeitsbericht der Bundeswettbewerbsbehörde z.B. im Jahr 2016 insgesamt 420 Zusammenschlüsse angemeldet wurden. In weniger als 1 % der Fälle war ein Prüfungsantrag an das Kartellgericht erforderlich, häufig nur, um einen Fristablauf zu verhindern. Die Mehrheit der angemeldeten Vorhaben erledigte die Bundeswettbewerbsbehörde ohne Beteiligung des Kartellgerichts. Dies unterstrich auch die Ediktsdatei, derzufolge im Zeitraum März 2013 bis Ende 2016 insgesamt 17 Zusammenschluss-Anträge (nicht nur von der Bundeswettbewerbsbehörde) beim Kartellgericht gestellt wurden (siehe Tabelle 5).

Weiters hielt der RH gegenüber dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz fest, dass durch die Einführung einer erstinstanzlichen Entscheidungsbefugnis der Bundeswettbewerbsbehörde das System der Checks and Balances zwischen der Behörde und den Gerichten nicht verletzt wird. Der RH verwies dabei nochmals auf die funktionierende erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis der Regulierungsbehörden und den darüber hinausgehenden Instanzenzug bis zum Bundesverwaltungsgericht.



Der RH betonte, dass die kartellgerichtlich vorbereitenden Erhebungen der Bundeswettbewerbsbehörde – analog zu den Regulierungsbehörden – dem zivilgerichtlichen Instanzenzug unterliegen und der Rechtsschutz des Einzelnen gewahrt bleibt.

## Zusammenarbeit Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt

- 6.1 (1) Während die Bundeswettbewerbsbehörde die Aufgabe hatte, möglichst umfassend das Funktionieren des Wettbewerbs zu überwachen (Marktbeobachtung) und bei Bedarf aus eigener Initiative einzuschreiten (und daher permanent in das wirtschaftliche Geschehen eingebunden war), kam dem Bundeskartellanwalt dagegen eine „korrektive Bedeutung“ gegenüber der Bundeswettbewerbsbehörde zu,<sup>15</sup> indem er die öffentlichen Interessen in Angelegenheiten des Kartell- und Wettbewerbsrechts zu vertreten hatte.<sup>16</sup> Er sollte eng mit der Bundeswettbewerbsbehörde zusammenarbeiten („Dualität“: keine parallel agierenden, miteinander konkurrierenden Einrichtungen, sondern Ergänzung bei der Aufgabenerfüllung) und als zweite Amtspartei vor dem Kartellgericht das Vier–Augen–Prinzip wahren. Wesentlich waren die selbstständige Prüfung und Antragsmöglichkeit im Zusammenschlussverfahren, die Wahrung des Gesetzes und die Übernahme „der politischen Verantwortung“, die „der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Justiz durch das Weisungsrecht gegenüber dem Bundeskartellanwalt“, das gesetzlich normiert wurde, zukam.
- (2) In Bezug auf das Weisungsrecht gegenüber dem Bundeskartellanwalt war im Zuge seiner Einrichtung gemeinsam mit der Bundeswettbewerbsbehörde im Jahr 2002 erwartet worden, dass es „nur sehr zurückhaltend ausgeübt wird und allfällige Weisungen sich ausschließlich an den Zielsetzungen des Kartellgesetzes orientieren“. Im Zuge der Gebarungsüberprüfung wurden dem RH keine Fälle bekannt, bei denen der Bundesminister für Justiz von dem Weisungsrecht Gebrauch gemacht hätte.
- (3) Die Bundeswettbewerbsbehörde und der Bundeskartellanwalt waren gemäß KartG 2005 und Wettbewerbsgesetz (**WettbG**) zu enger Zusammenarbeit verpflichtet. Dies betraf das wechselseitige Weiterleiten von Unterlagen, den Informationsaustausch und die Gelegenheit zur Stellungnahme.<sup>17, 18</sup>

<sup>15</sup> siehe Erläuterungen zur Regierungsvorlage 1005 der Beilagen zum BGBl. I 62/2002

<sup>16</sup> § 75 KartG 2005

<sup>17</sup> Der Bundeskartellanwalt hatte gemäß § 81 Abs. 2 KartG 2005 vor Stellung eines Prüfungsantrags im Rahmen der Zusammenschlusskontrolle (nach § 11 KartG 2005) der Bundeswettbewerbsbehörde Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

<sup>18</sup> Die Bundeswettbewerbsbehörde hatte gemäß § 10 Abs. 5 WettbG dem Bundeskartellanwalt Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn sie beabsichtigte, die Erklärung abzugeben, dass sie einen Antrag nach § 11 KartG 2005 nicht stellen würde, oder einen nach § 11 KartG 2005 gestellten Antrag zurückzuziehen.



Gemäß den in der Ediktsdatei seit März 2013 veröffentlichten rechtskräftigen Entscheidungen des Kartellgerichts fanden in fast vier Jahren 67 Verfahren (Zusammenschlüsse, Kartelle, Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) statt:

Tabelle 5: Antragstellung beim Kartellgericht (gemäß veröffentlichten Entscheidungen) seit 1. März 2013

Antragstellung durch	Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt	Bundeswettbewerbsbehörde (Bundeskartellanwalt beteiligt)	Bundeswettbewerbsbehörde (Bundeskartellanwalt nicht beteiligt)	Bundeskartellanwalt (Bundeswettbewerbsbehörde nicht beteiligt)	Unternehmen	Anträge gesamt
Verfahren	Anzahl					
Zusammenschluss	11	2	3	1		17
Kartell	1 (Rekurs)	22	26			49
Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung					1	1
Verfahren gesamt	12	24	29	1	1	67

Quellen: BMJ ([www.ediktsdatei.justiz.gv.at](http://www.ediktsdatei.justiz.gv.at); Stand: 2. Jänner 2017); RH

In einem Verfahren erfolgte eine Antragstellung (Antrag auf Geldbuße) ausschließlich durch den Bundeskartellanwalt. In allen anderen Verfahren war die Bundeswettbewerbsbehörde alleine oder gemeinsam mit dem Bundeskartellanwalt beteiligt. Der Bundeskartellanwalt gab dazu an, dass die Ediktsdatei nur einen kleinen Ausschnitt seiner Aufgabenerfüllung darstelle. Die Bedeutung seiner Tätigkeit sah er in der Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips gemeinsam mit der Bundeswettbewerbsbehörde und einer gewissen Kontrolle durch den demokratisch legitimierten politischen Verantwortungsträger.

Bereits in seinem Bericht „Wettbewerbsrechtliche Strukturreform“ (Reihe Bund 2005/9) hatte der RH festgestellt, dass der bestehende Dualismus von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt Ansatzpunkte für Kompetenzbereinigungen und Verwaltungsvereinfachungen bot. Er hatte auf die Doppelgleisigkeit aufgrund der gleichen Antragsberechtigungen und der Amtsparteistellung der beiden Institutionen hingewiesen und angeregt, deren Zusammenführung zu prüfen. Auch das Regierungsprogramm 2007 – 2010 enthielt eine Absichtserklärung, die beiden Institutionen zusammenzulegen (siehe TZ 8).

Weiters hatte der RH in seinem Bericht „Wettbewerbsrechtliche Strukturreform“ empfohlen, darauf hinzuwirken, das WettbG und das KartG 2005 in einer Rechtsmaterie zu regeln.



- 6.2 Der RH wies wie bereits 2005 auf den Dualismus von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt hin und hielt fest, dass seit 2013 nur ein rechtskräftig entschiedenes Verfahren vor dem Kartellgericht ausschließlich auf einen Antrag des Bundeskartellanwalts (ohne Beteiligung der Bundeswettbewerbsbehörde) zurückzuführen war. In allen anderen Fällen waren die Bundeswettbewerbsbehörde und der Bundeskartellanwalt parallel Antragsteller oder die Bundeswettbewerbsbehörde war – mit oder ohne Beteiligung des Bundeskartellanwalts – Antragsteller.

Der RH hielt fest, dass – soweit im überprüften Zeitraum feststellbar – der Erwartungshaltung des Gesetzgebers in Bezug auf die zurückhaltende Ausübung des Weisungsrechts des Bundesministers für Justiz entsprochen wurde. Die korrektive Funktion des Bundeskartellanwalts im Zusammenhang mit seiner Aufgabe, die öffentlichen Interessen in Angelegenheiten des Kartell- und Wettbewerbsrechts zu vertreten, war daher für den RH nicht nachvollziehbar.

Daher empfahl der RH dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort und dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, auf das Zusammenführen der Kompetenzen der Bundeswettbewerbsbehörde und des Bundeskartellanwalts in der Bundeswettbewerbsbehörde hinzuwirken, um Doppelgleisigkeiten in Zukunft zu vermeiden.

- 6.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sehe das aktuelle Regierungsprogramm 2017 – 2022 im Sinne eines „schlanken Staates“ die Auflösung von Doppelstrukturen vor und nenne hier u.a. die Zusammenführung der Kompetenzen von Bundeswettbewerbsbehörde und Kartellanwalt. Bislang sei – von dieser Haltung abweichend – keine parlamentarische Mehrheit zur Integration des Bundeskartellanwalts in die Bundeswettbewerbsbehörde gefunden worden.

(2) Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz wies in seiner Stellungnahme auf den diesbezüglichen Inhalt des Regierungsprogramms 2017 – 2022 sowie die derzeit in Ausarbeitung befindliche Richtlinie zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts hin. Weiters würden von Seiten des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort spätestens nach der Annahme der genannten Richtlinie die Arbeiten an einer weiteren Novelle des österreichischen Kartell- und Wettbewerbsrechts in Angriff genommen und diesbezügliche Gespräche mit den betroffenen Stakeholdern geführt werden.



## Wirtschaftspolitische Steuerung durch die Wettbewerbsbehörden

### Marktgröße – Unternehmen

7.1 Insgesamt waren im Jahr 2014 rd. 328.000 Unternehmen (Unternehmen der Produktions- und Dienstleistungsbereiche ohne öffentliche Verwaltung) national tätig, die in Wettbewerbsangelegenheiten grundsätzlich der Zuständigkeit der Bundeswettbewerbsbehörde unterlagen. Davon fielen rd. 57.600 Unternehmen auch in den Zuständigkeitsbereich der Regulierungsbehörden:

Tabelle 6: Marktgröße des jeweiligen Sektors nach der Anzahl der Unternehmen

Sektor	Anzahl der Unternehmen		Umsatzvolumen
<b>Bundeskartellamt</b>			
sektorenübergreifend	328.000	Unternehmen in allen Wirtschaftsbereichen	
<b>E-Control</b>			
Strom	735	Unternehmen im Bereich Strom	Unternehmen im Bereich Strom-, Gas- bzw. Fernwärmeversorgung
	53.000	Ökostromunternehmen	22.000 Mio. EUR (2012)
Gas	208	Unternehmen im Bereich Gas	
<b>RTR-GmbH, KommAustria, Telekom-Control-Kommission bzw. Post-Control-Kommission</b>			
Medien	171	Unternehmen der Rundfunkinfrastruktur (Allgemeingenehmigung gemäß Telekommunikationsgesetz)	mangels gesetzlicher Grundlage nicht verfügbar <sup>1</sup>
	19	Unternehmen betreiben Multiplex-Plattformen zur Verbreitung von digital terrestrischem Fernsehen	
	280	Unternehmen bieten auf Dienstebene insgesamt 553 registrierte Mediendienste an	
	2.314	Unternehmen mit Schwerpunkt Filmwirtschaft	Filmwirtschaft 917 Mio. EUR
Telekommunikation	783	Bereitsteller von öffentlichen Netzen oder Diensten für elektronische Kommunikation mit insgesamt 1.458 angezeigten Diensten	Betreiber von Telekommunikationsnetzen oder –diensten 3.982 Mio. EUR
Post	5	Unternehmen mit einer Konzession der Post-Control-Kommission nach Postmarktgesezt	Anbieter von Postdiensten 2.079 Mio. EUR
	21	Unternehmen zeigten das Anbieten von Postdiensten nach Postmarktgesezt bei der RTR-GmbH an	
<b>Schienen-Control GmbH bzw. Schienen-Control Kommission</b>			
Schienenverkehr	60	Eisenbahnunternehmen	Schienengüterverkehr 865 Mio. EUR Schienenpersonenverkehr 1.686 Mio. EUR

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Eine Ausnahme hiervon stellte das Verfahren zur Marktanalyse nach dem 5. Abschnitt Telekommunikationsgesetz 2003 in Bezug auf Unternehmen mit beträchtlicher Marktmacht dar. Die ORS-Gruppe – die Österreichische Rundfunksender GmbH & Co KG sowie ihre Tochtergesellschaft ORS comm GmbH & Co KG – ist aufgrund bescheidmäßiger Auflagen verpflichtet, jährlich Daten zur getrennten Buchführung für nach dem Telekommunikationsgesetz 2003 regulierte Märkte zu übermitteln.

Quellen: E-Control; RTR-GmbH; Schienen-Control GmbH; Statistik Austria; RH



Durch die Deregulierung sollten einerseits offene Märkte mit ausreichendem Wettbewerb entstehen, andererseits bestand z.B. durch Unternehmenszusammenschlüsse die Möglichkeit von Marktkonzentrationen bis zu Monopolbildungen. Die Märkte veränderten sich stetig u.a. hinsichtlich der Anzahl der Marktteilnehmer und deren Markteinfluss sowie der Konvergenz der Märkte (bspw. Internetfernsehen, Bahnstrom). Die Bedeutung der Wettbewerbsbehörden bzw. deren Aufgabenumfeld war dadurch stark geprägt und verlangte häufig Anpassungen sowie eine enge Kooperation zwischen diesen.

Abgesehen von einzelnen Branchenuntersuchungen lagen keine umfassenden Studien bzw. keine öffentlichen Beurteilungen über den Bedarf an wettbewerbspolitischen Eingriffen vor. Ebenso lagen nur einzelne Untersuchungen über die konkreten Wirkungen der Eingriffe der Wettbewerbsbehörden auf das nationale Marktgeschehen vor.

Die Bundeswettbewerbsbehörde erarbeitete aus Ressourcengründen bislang wenige Branchenuntersuchungen als Basis für ihre Aktivitäten. Die Regulierungsbehörden erstellten im Zuge ihrer Berichtspflichten (z.B. Nationalrat, Öffentlichkeit) punktuell Auswertungen z.B. hinsichtlich der Preisentwicklung im Energiemarkt, der Entwicklung der beförderten Tonnage durch die Marktteilnehmer und Mobilfunkpreisbeobachtungen.

7.2 Der RH hielt kritisch fest, dass eine umfassende volkswirtschaftliche bzw. wissenschaftliche Beurteilung über die Wirkungen der Wettbewerbsbehörden bzw. deren Bedeutung für die österreichische Wirtschaft bislang fehlte. Der RH gab zu bedenken, dass durch Veränderungen der Märkte Regulierungsaufgaben wegfallen können und eine sektorenübergreifende wettbewerbspolitische Steuerung an Bedeutung gewinnt.

Der RH regte gegenüber dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort an, im Zuge einer noch zu entwickelnden Wettbewerbsstrategie die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Wettbewerbsbehörden zu evaluieren.

7.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sei eine Beurteilung der Effekte der Vollziehung der Regulierungsbehörden auf die allgemeine Wettbewerbssituation bzw. der Vollziehung der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht auf die Situation in den Sektoren sinnvoll.

Volkswirtschaftliche Effekte würden von den Vollzugsschwerpunkten der Wettbewerbsbehörden abhängen. Ferner würde der derzeit in Brüssel in der Ratsarbeitsgruppe Wettbewerb diskutierte Richtlinienvorschlag zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts voraussichtlich zu näheren Vorgaben führen.



(2) Laut Stellungnahme der E-Control seien angesichts der angegebenen Marktgröße die Kosten für die Regulierung der Branche gering (weniger als ein Promille des gesamten Umsatzvolumens).

(3) Die RTR-GmbH verwies in ihrer Stellungnahme auf zahlreiche Marktstudien sowie auf ihre gesetzliche Verpflichtung gemäß Telekommunikationsgesetz 2003, den Markt zu beobachten. Basierend auf diesen Marktbeobachtungen würden die Regulierungsentscheidungen getroffen bzw. – sofern bereits selbsttragender Wettbewerb vorliegt – sektorspezifische Regulierungsmaßnahmen zurückgenommen. Als Beispiel nannte die RTR-GmbH u.a. die regelmäßig wiederkehrende Frequenzvergabe nach einer gründlichen Untersuchung der Märkte und des Stands des Wettbewerbs.

(4) Laut Stellungnahme der Schienen-Control GmbH berichte sie im Rahmen ihres Tätigkeitsberichts ausführlich über das Marktgeschehen.

7.4 Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dass bei einer Beurteilung der Wirkungen der Vollziehung der Regulierungsbehörden das maßgebliche Ziel die konkrete Evaluierung der Aktivitäten aller Wettbewerbsbehörden sein sollte, um eine zeitgemäße sektorenübergreifende wettbewerbspolitische Steuerung durch die in TZ 30 empfohlene Einrichtung sicherzustellen.



## Wettbewerbsstrategie

8.1

(1) Im Zusammenhang mit der (Weiter-)Entwicklung des österreichischen Wettbewerbsrechts und der dementsprechenden Behördensubstrukturen auf Grundlage der EU-Vorgaben gaben die jeweiligen Bundesregierungen in deren Regierungs- bzw. Arbeitsprogrammen wiederholt Absichtserklärungen in Bezug auf ihre allgemeine Wachstums- und Konjunkturpolitik oder auf einzelne Ressortzuständigkeiten ab, wie z.B.:

- „Zur Vermeidung von Doppelgleisigkeiten sollen die Kompetenzen des Bundeskartellanwalts und der Bundeswettbewerbsbehörde in der Bundeswettbewerbsbehörde zusammengeführt werden. Die Schaffung einer erstinstanzlichen Entscheidungskompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde ist zu prüfen.“ (Regierungsprogramm 2007 – 2010)
- „Stärkung der Bundeswettbewerbsbehörde, Reform der Wettbewerbsbehördenorganisation, um optimale Synergien der Wettbewerbsbehörden – unter Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien – und im Hinblick auf das europäische Umfeld zu erzielen.“; „Effiziente Vollziehung des Kartellrechts stärken: Ermittlungsbefugnis (Bundeswettbewerbsbehörde) und Entscheidungsbefugnis (Kartellgericht) sind, um ein rechtsstaatliches Verfahren zu gewährleisten, wie bisher zu trennen. Der Kartellanwalt soll berechtigt sein, der Bundeswettbewerbsbehörde Ermittlungsaufträge zu erteilen.“ (Regierungsprogramm 2008 – 2013)
- „Faire Spielregeln für Wettbewerb schaffen“ und „Prüfung eines gemeinsamen Regulators für Energie, Schiene, Straße, RTR“ (Arbeitsprogramm 2013 – 2018)

(2) Die Entwicklung einer alle Aspekte der Wettbewerbs- und Regulierungsangelegenheiten in Österreich zusammenfassenden wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie, an der es laut des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (**WIFO**) – trotz zahlreicher Maßnahmen zur Verbesserung des Wettbewerbs im Detail – noch mangle, sollte laut einer im Oktober 2016 veröffentlichten Studie des WIFO<sup>19</sup> oberste wirtschaftspolitische Priorität haben: „Wettbewerbspolitik ist mehr als das bloße Abarbeiten von konkreten Kartellrechtsfällen; eine moderne Wettbewerbspolitik setzt eine mit anderen Politikbereichen (Industriepolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik etc.) abgestimmte Gesamtstrategie („Grand Design“) voraus.“

Der WIFO-Studie zufolge bleibe den staatlichen Wettbewerbsbehörden wegen Ressourcenmangels neben der Einzelfallbearbeitung keine Zeit für strategische Überlegungen; auch die dafür erforderlichen Instrumente stünden nicht zur Verfügung. Eine bloß kasuistisch agierende, unter permanentem Ressourcenmangel leidende Wettbewerbspolitik würde Gefahr laufen, wesentliche gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu übersehen. Der Mangel an einer vorausschauenden („visionä-

<sup>19</sup> „Österreich 2025: Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung“, Michael Böheim (WIFO), Eva Pichler (Wirtschaftsuniversität Wien), Oktober 2016



ren“) Wettbewerbspolitik habe sich als „Geburtsfehler“ des im Jahr 2002 aus der Taufe gehobenen „neuen“ österreichischen Wettbewerbsregimes bis in die heutige Zeit zu einer strategischen Orientierungslosigkeit der Wettbewerbspolitik in Österreich fortgepflanzt.

- 8.2 Der RH hob die einzelnen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und Absichtserklärungen vor allem im Hinblick auf die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft in den Regierungsprogrammen hervor. Er vermisste aber angesichts der europäischen Bedeutung der Wettbewerbspolitik sowie der Abhängigkeit der vergleichsweise kleinen und offenen österreichischen Volkswirtschaft von äußeren Einflussfaktoren eine umfassende wettbewerbspolitische Gesamtstrategie, die neben Zielen auch eine kohärente Maßnahmenebene sowie Koordinationsmechanismen wie bspw. Verwaltungsübereinkommen zwischen den verantwortlichen Wettbewerbsbehörden und Bundesministerien umfasst.

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, eine umfassende bundesweite Wettbewerbsstrategie zu erarbeiten und umzusetzen, die u.a. den zusammengefassten Regelungsrahmen für die Ziele, Aufgaben und Organisation der österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden bilden sollte.

- 8.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sei statt einer wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie der wettbewerbspolitische Dialog mit den Stakeholdern wichtiger, der seitens des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort laufend stattfinde. Positionen der Stakeholder würden auch bei Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen außerhalb des Wettbewerbsrechts einfließen. Eine Formalisierung des Prozesses könne ins Auge gefasst werden.
- (2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz würden sich die wesentlichen Aufgaben des Kartellgerichts, der kartellrechtlichen Amtsparteien und der Regulatoren aus den Gesetzen ergeben. Hier stünde ein den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit verpflichteter Vollzug im Vordergrund. Strategische Überlegungen würden überdies selbstverständlich auch der Weiterentwicklung des gesetzlichen Rahmens zugrunde liegen.
- (3) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie sei im Zusammenhang mit der Erarbeitung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie anzumerken, dass – insbesondere hinsichtlich der umfassenden Strukturreform – federführend das ehemalige Bundesministerium für Wissenschaft,



Forschung und Wirtschaft adressiert werde, aber auch in den anderen betroffenen Ressorts umfassende Expertisen und Kompetenzen die Wettbewerbsbehörden sowie die entsprechenden Sektoren betreffend vorhanden seien. Weiters wurde das gemeinsame Regierungsprogramm zitiert, worin eine Machbarkeitsstudie mit einer eingehenden Kosten–Nutzen–Betrachtung zum Ausloten der Einsparungspotenziale angeführt sei. Es sei daher für das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie nicht ersichtlich, weshalb es für diese Maßnahme nicht federführend angesprochen werde, sei doch ein Großteil der im Prüfungsauftrag umfassten und in der Schlussempfehlung angesprochenen Regulatoren ebenso beim Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie angesiedelt. Eine qualifizierte Aussage bezüglich einer umfassenden Strukturreform könne jedenfalls erst auf Basis der Ergebnisse der angekündigten Machbarkeitsstudie erfolgen.

(4) Laut Stellungnahme der KommAustria lege sie ihre Regulierungsstrategie nicht nur im Rahmen der jährlichen, vorausschauenden Verfahrensplanung, sondern auch im Rahmen von Klausuren, ausgehend von den gesetzlichen Zielvorgaben, fest.

(5) Die RTR–GmbH merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die in der WIFO–Studie „Österreich 2025: Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung“ von Oktober 2016 enthaltenen Aussagen, Empfehlungen und Folgerungen nicht unmittelbar auf die RTR–GmbH umgelegt werden könnten.

#### 8.4

(1) Der RH hielt den laufenden wettbewerbspolitischen Dialog des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort mit den Stakeholdern und die Bereitschaft, eine Formalisierung des Prozesses zu erwägen, positiv fest. Allerdings sah der RH in der Erarbeitung einer umfassenden bundesweiten Wettbewerbsstrategie als übergeordnetem Regelungsrahmen für die Ziele, Aufgaben und Organisation der österreichischen Wettbewerbs– und Regulierungsbehörden eine wesentliche Voraussetzung für eine schlanke Behördenstruktur sowie für einen effizienten finanziellen Mitteleinsatz.

(2) Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, dass der Vollzug der wettbewerbspolitischen Maßnahmen auf Basis von Gesetzen unbestritten ist. Die Einführung einer Wettbewerbsstrategie würde einen mehrjährigen, umfassenden, ordnungspolitischen Rahmen für die Entwicklung der Rechtsgrundlagen im Bereich der Wettbewerbspolitik setzen. Die einzelnen wettbewerbspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung wären ressortübergreifend abzustimmen und sollten für die wirtschaftlichen Akteure einen Orientierungsrahmen bilden. Vergleichbar liegen bspw. arbeitsmarktpolitische Zielvorgaben der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz gemäß § 4 Abs. 2 Arbeitsmarktservicegesetz vor.



(3) Der RH stimmte dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie zu, dass auch in den anderen mit Wettbewerbs- und Regulierungsaufgaben konfrontierten Bundesministerien entsprechende, umfassende Expertisen vorhanden waren. Dementsprechend adressierte der RH seine Empfehlung an die überprüften Ministerien sowie an das nunmehr für Wettbewerbsangelegenheiten zuständige Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort (siehe TZ 1).

Weiters nahm der RH von der Durchführung einer Machbarkeitsstudie mit einer eingehenden Kosten–Nutzen–Betrachtung in Bezug auf Einsparungspotenziale und eine umfassende Strukturreform Kenntnis.

## Wirkungsorientierung

9.1 (1) Für die Bundeswettbewerbsbehörde, die beim Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft eingerichtet war, waren gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 unmittelbar Wirkungsziele zur Gewährleistung eines effektiven Budgetmitteleinsatzes vorgegeben. Diese umfassten die Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung des Wettbewerbs; darunter fielen Ermittlungen bei Wettbewerbsverstößen, effektive Zusammenschlusskontrollen sowie europäische und internationale Kooperation, weiters das sogenannte Awareness Building, die Verbesserung der Aufklärungsarbeit sowie das Qualitätsmanagement.

Für den beim Bundesministerium für Justiz eingerichteten Bundeskartellanwalt und die ebenfalls dort angesiedelte Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften gab es keine eigenen Wirkungsziele. Für diese galt der allgemeine Zielekatalog des Bundesministeriums für Justiz (bspw. Gleichstellung sowie objektive, faire und unabhängige Führung und Entscheidung von Verfahren durch Gerichte und Staatsanwaltschaften in angemessener Dauer).

(2) Den Regulierungsbehörden selbst waren keine direkten Wirkungsziele vorgegeben, weil die Budgets dieser Behörden nicht vollständig im Bundeshaushalt enthalten waren. Sie waren jedoch durch ihre fachliche Zuordnung zum jeweiligen Bundesministerium indirekt an der Erfüllung von dessen Wirkungszielen mitbeteiligt.

Die Tätigkeiten der E-Control gingen z.B. in das Wirkungsziel des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft „Stärkung der Versorgungssicherheit und Entwicklung der Ressourceneffizienz bei Energie und mineralischen Rohstoffen“ ein.

Die Eigentümerstrategie des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie für die Schienen–Control GmbH enthielt die Vorgabe, zum Wirkungsziel des Bundesministeriums „Sicherung der Mobilität von Menschen, Gütern und Informationen unter Berücksichtigung ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Nachhaltigkeit“ einen wesentlichen Beitrag zu leisten.



Für die KommAustria als eine dem Bundeskanzler unmittelbar nachgeordnete Behörde waren keine eigenen Wirkungsziele definiert, sie war aber an die Wirkungsziele des Bundeskanzleramts gebunden.

- 9.2 Der RH hielt kritisch fest, dass es aufgrund der Rechts- und Organisationsformen (siehe [TZ 10](#) bis [TZ 15](#)) sowie unterschiedlicher Finanzierungsquellen (siehe [TZ 20](#) bis [TZ 25](#)) der Wettbewerbsbehörden keine durchgängigen, den Wettbewerb betreffenden Wirkungsziele gab, aus denen Schlüsse für einen effektiven Mitteleinsatz hätten gezogen werden können.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, im Zuge der in [TZ 8](#) empfohlenen Erarbeitung und Umsetzung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie sowie der in [TZ 30](#) empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden diesbezügliche übergeordnete Wirkungsziele festzulegen.

- 9.3 (1) Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Formulierung von untergliederungsübergreifenden Wirkungszielen aus den derzeit geltenden Vorgaben zur Erstellung der Wirkungsorientierungsangaben nicht vorgesehen sei (siehe § 4 Abs. 2 und § 7 Wirkungsorientierungs-VO). Vorstellbar wäre eine untergliederungsübergreifende Darstellung von Zielen am Beispiel der Gleichstellung.
- (2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz stünden für den Bereich des Vollzugs des allgemeinen Wettbewerbsrechts die vom RH zitierten allgemeinen Wirkungsziele im Vordergrund. Damit solle der Vollzug des österreichischen und europäischen Kartellrechts nach den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit und eines fairen Verfahrens sichergestellt werden. Auch die Aufgaben der Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften fänden sich im Katalog des § 84 Verwertungsgesellschaftengesetz 2016 im Detail aufgezählt.
- (3) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie trage seine Eigentümerstrategie für die Schienen-Control GmbH sowie die Tätigkeit der Schienen-Control GmbH zur Erreichung der Wirkungsziele des Ministeriums bei. Somit erscheine die Schienen-Control GmbH gut in das strategische und steuerungsrelevante Umfeld eingebunden.



- 9.4 Der RH verwies gegenüber dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie sowie dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz auf seine Empfehlung, eine verbindliche mehrjährige Finanzierungsvereinbarung mit der einzigen rechtlich selbstständigen Einrichtung abzuschließen (siehe [TZ 30](#)). Aus der empfohlenen Wettbewerbsstrategie abgeleitete und ressortübergreifend abgestimmte Wirkungsziele zur Umsetzung der wettbewerbspolitischen Ziele der Bundesregierung könnten nach Ansicht des RH für die Gestaltung der Finanzierungsvereinbarung herangezogen werden.

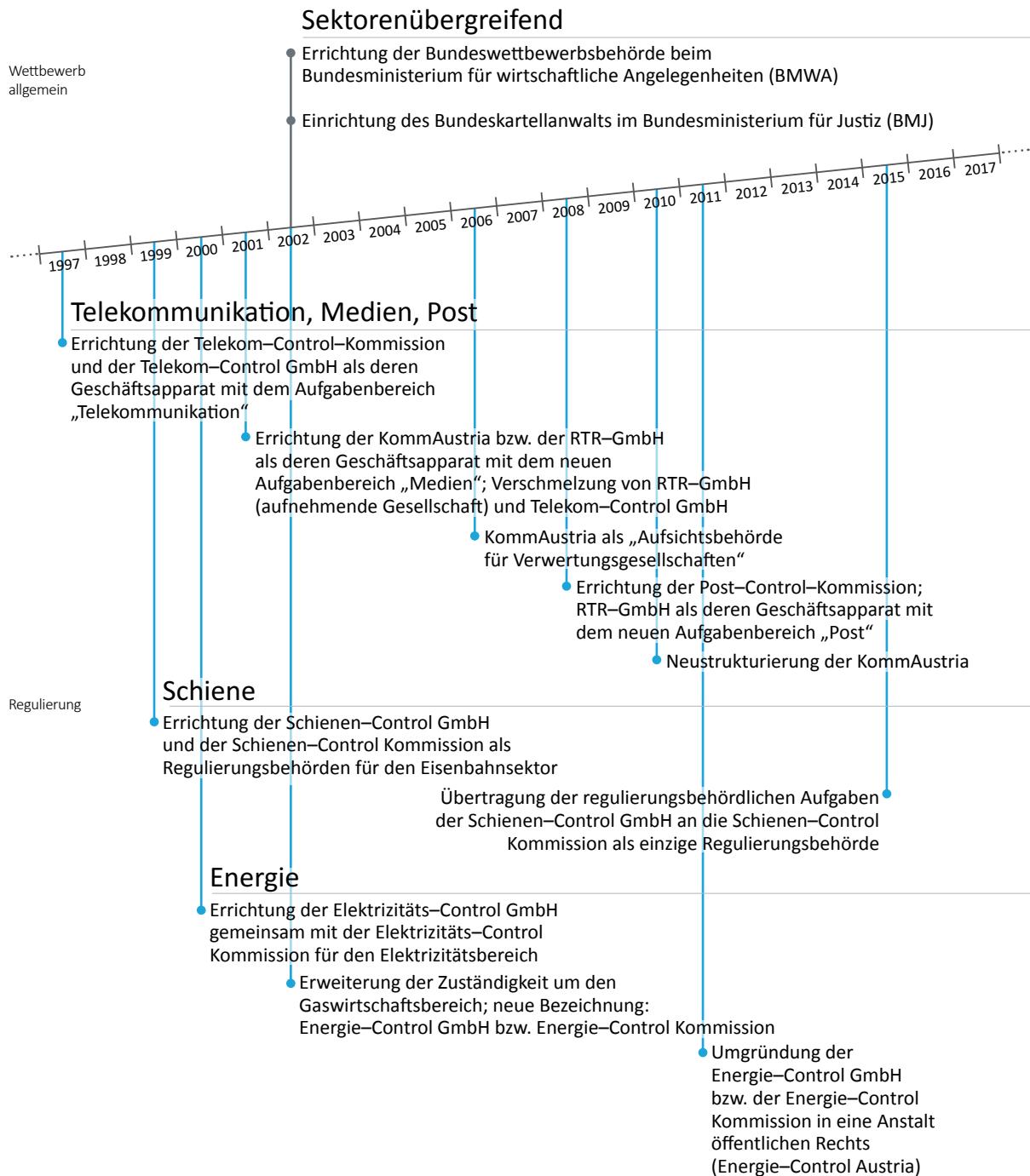
## Entwicklung der Wettbewerbsbehördenstruktur Entwicklungsprozess

- 10.1 Mangels einer umfassenden Wettbewerbsstrategie (siehe [TZ 8](#)) beschritt der österreichische Gesetzgeber nach Maßgabe des Stands der Liberalisierungsschritte auf EU-Ebene je Sektor (siehe [TZ 2](#)) bzw. Zuständigkeitsbereich der Bundesministerien unterschiedliche Wege bei der Umsetzung der EU-Vorgaben auf organisatorischer Ebene.

Daraus ergab sich folgender Entwicklungsprozess der österreichischen Wettbewerbsbehörden in den letzten 20 Jahren:



Abbildung 2: Entwicklungsprozess der Wettbewerbsbehörden



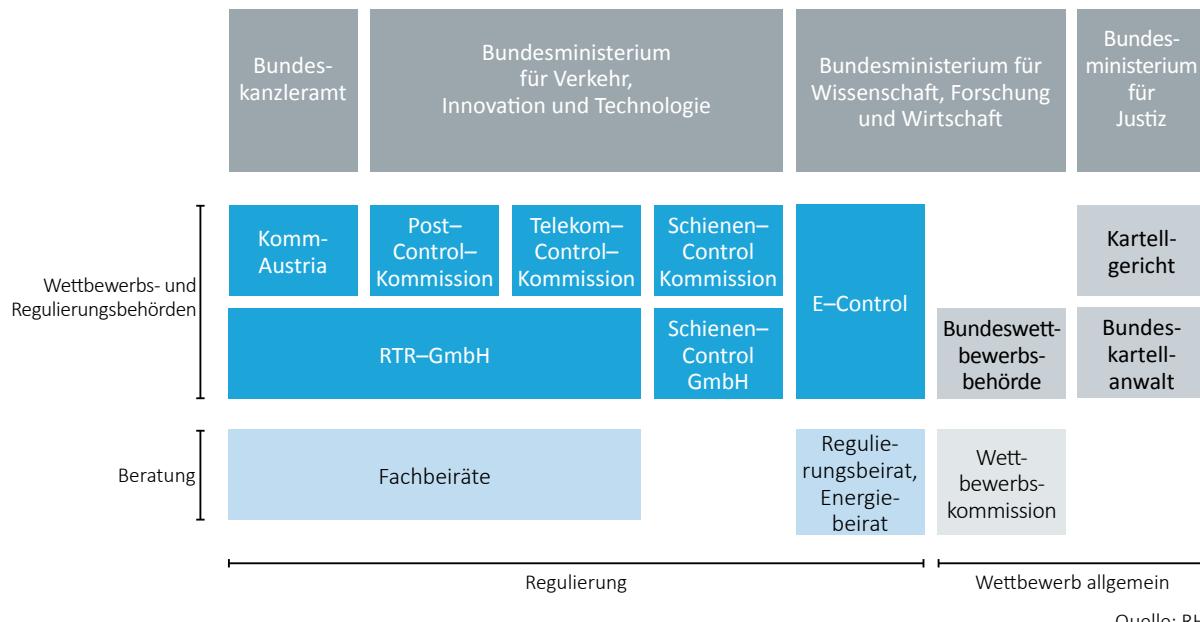
Quellen: RIS; Wettbewerbsbehörden; RH

Als Ergebnis dieses von der EU initiierten Entwicklungsprozesses stellte sich die Wettbewerbsbehördenstruktur in Österreich unter Berücksichtigung des Kartellrechts wie folgt schematisch dar:



## System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts

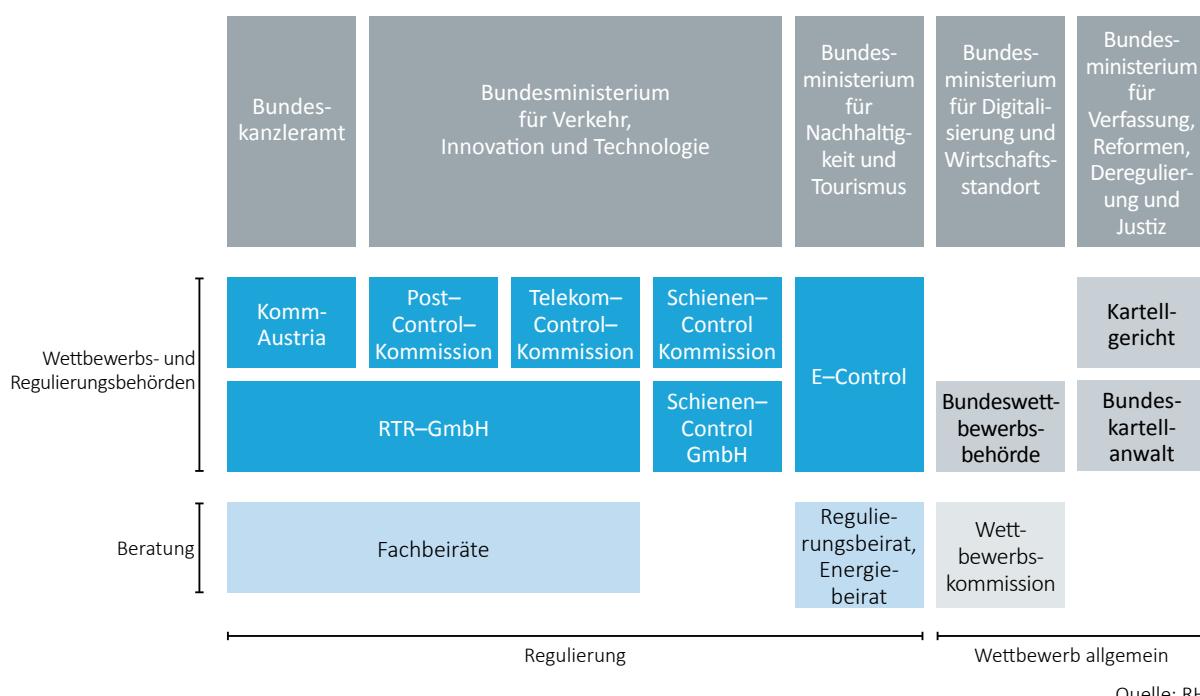
Abbildung 3: Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur



Quelle: RH

Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 teilte sich die Zuständigkeit für (Regulierungs-)Angelegenheiten für das Energiewesen sowie für Wettbewerbsangelegenheiten auf das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie auf das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort. Somit stellte sich das Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur ab 8. Jänner 2018 wie folgt dar:

Abbildung 4: Schema der Wettbewerbsbehördenstruktur ab 8. Jänner 2018



Quelle: RH



Insbesondere wiesen die österreichischen Wettbewerbsbehörden unterschiedliche Rechts- und Organisationsformen auf (siehe TZ 11 bis TZ 15):

- Neben der unabhängigen und weisungsfreien Bundeswettbewerbsbehörde gab es den weisungsgebundenen Bundeskartellanwalt.
- Die Regulierungseinrichtungen folgten dem „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ (unabhängige, weisungsfreie Kommission und Gesellschaft mit beschränkter Haftung als deren Geschäftsapparat) vor.
- Das Rechts- und Organisationsmodell im Energiebereich wich seit der Umsetzung entsprechender EU-Vorschriften von der Zweigliedrigkeit ab, indem die damalige Energie-Control GmbH bzw. die Energie-Control Kommission in eine Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit umgegründet wurden.

10.2 Der RH hielt die zersplitterte Wettbewerbsbehördenstruktur als Ergebnis eines 20-jährigen, in seiner Gesamtheit uneinheitlichen Rechtsentwicklungsprozesses kritisch fest. Er verwies dabei auch auf seine Kritik in TZ 8 hinsichtlich der fehlenden Gesamtstrategie im Bereich Wettbewerbspolitik.

Weiters stellte der RH kritisch fest, dass die Wettbewerbsbehörden unterschiedliche Standards aufwiesen. Ihre unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen hatten insbesondere auch unmittelbare Folgen für die Ausprägung der Unabhängigkeit der jeweiligen Wettbewerbsbehörde gegenüber der staatlichen Verwaltung (siehe TZ 17 bis TZ 20).

Der RH verwies daher auf seine in TZ 8 empfohlene Erarbeitung und Umsetzung einer Wettbewerbsstrategie bzw. auf die in TZ 30 empfohlene umfassende Strukturreform der Wettbewerbsbehörden.

## Zusammenwirken von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt

11.1 (1) Die Einrichtung einer unabhängigen und weisungsfreien, monokratisch organisierten Aufgriffs- und Ermittlungsbehörde – der Bundeswettbewerbsbehörde – beim damaligen Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten erfolgte durch Auslagerung der dortigen Organisationseinheit für Wettbewerbsangelegenheiten im Jahr 2002. Damit folgte der Gesetzgeber wiederholten Empfehlungen der EU und der OECD, das Wettbewerbsrecht in Österreich auf eine zeitgemäße Grundlage zu stellen, ohne allerdings die Befugnisse des Kartellgerichts als Entscheidungsbehörde zu berühren (siehe TZ 5).

Bereits fast zehn Jahre früher – nämlich im Jahr 1993 bei der Umsetzung des Wettbewerbsrechts des EWR durch das EWR-Wettbewerbsgesetz, das letztlich den



Wirtschaftsminister zur zuständigen österreichischen Behörde für die Durchführung der europäischen Wettbewerbsregeln machte – hatte ein erster Entwurf des EWR–Wettbewerbsgesetzes die Errichtung einer unabhängigen und selbstständigen Wettbewerbsbehörde nach dem Muster anderer EG– oder EFTA–Staaten vorgesehen. Dies kam jedoch nicht zustande.

Die Erläuterungen zur damaligen Regierungsvorlage enthielten den Passus „Im Zuge des Begutachtungsverfahrens stellte sich allerdings heraus, dass eine solche „große Lösung“ auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen wäre. Eine solche Lösung hätte einen grundsätzlichen Wandel im derzeitigen System des österreichischen Kartellrechtes bedeutet. Eine solche grundsätzliche Änderung bedarf jedoch einer entsprechenden Abstimmung zwischen den beteiligten Bundesministerien und den Interessenvertretungen und wäre in der zur Verfügung stehenden Frist nicht ... gewesen.“<sup>20</sup>

Seit der Gründung der Bundeswettbewerbsbehörde fanden einige Novellierungen des WettbG als wichtigste Rechtsgrundlage statt, die neben Anpassungen an die EU–Vorgaben auch die Stärkung der Effizienz der Vollziehung des Kartellrechts und eine Stärkung der Befugnisse der Bundeswettbewerbsbehörde zum Ziel hatten. So wurde für das Unternehmenszusammenschlusskontrollverfahren die Möglichkeit eingeführt, die Fristen für die Stellung des Prüfungsantrags und die Entscheidung des Kartellgerichts über Antrag der Anmelder zu verlängern, und ein Wettbewerbsmonitoring gesetzlich verankert. Dabei sollte insbesondere die Wettbewerbsintensität bestimmter Sektoren bzw. wettbewerbsrechtlich relevanter Märkte durch die Beobachtung der Entwicklung von wesentlichen Indikatoren über mehrere Jahre dargestellt werden.

(2) Ebenfalls im Jahr 2002 wurde beim Bundesministerium für Justiz der dem Bundesminister für Justiz unmittelbar unterstellte, weisungsgebundene Bundeskartellanwalt zur Vertretung der öffentlichen Interessen in Wettbewerbsangelegenheiten beim Kartellgericht berufen. Er sollte eng mit der Bundeswettbewerbsbehörde zusammenarbeiten („Dualität“: keine parallel agierenden, miteinander konkurrierenden Einrichtungen, sondern Ergänzung bei der Aufgabenerfüllung) und als zweite Amtspartei vor dem Kartellgericht das Vier–Augen–Prinzip wahren (siehe [TZ 6](#)).

- 11.2 Der RH hielt fest, dass seit den 1990er–Jahren trotz bereits damals angestrengter Überlegungen für eine sogenannte „große Lösung“ kein grundsätzlicher Wandel der organisationsrechtlichen Grundlagen im System des österreichischen Kartellrechts erfolgt war und erst im Jahr 2002 durch die Errichtung einer unabhängigen und weisungsfreien Bundeswettbewerbsbehörde eine erste Änderung im Institutionengefüge stattfand. Wie bereits in [TZ 5](#) und [TZ 6](#) ausgeführt, hatte die Bundeswettbewerbsbehörde jedoch keine erstinstanzlichen Entscheidungskompetenzen. Es bestand ein Dualismus von Bundeswettbewerbsbehörde und Bundeskartellanwalt.

<sup>20</sup> Der durch [...] gekennzeichnete Passus fehlt in dem im RIS verfügbaren Dokument.



Daher verwies der RH auf seine Empfehlungen in [TZ 5](#) und [TZ 6](#), wonach die Reformschritte für das kartellrechtliche Verfahren im Sinne der Schaffung einer erstinstanzlichen Entscheidungskompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde einzuleiten wären und auf das Zusammenführen der Kompetenzen der Bundeswettbewerbsbehörde und des Bundeskartellanwalts in der Bundeswettbewerbsbehörde hingewirkt werden sollte.

## Regulierungsbehörden – Organisationsbedingungen

- 12 Aufbauend auf den Vorgaben und Zielen der EU, Betreiber und Regulator organisatorisch zu trennen, wählte der Gesetzgeber das sogenannte „zweigliedrige österreichische Regulierungsbehördenmodell“. Dieses bestand ursprünglich aus einer Kommission als Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag und einer ausgegliederten Gesellschaft mit beschränkter Haftung als deren Geschäftsapparat. Damit sollte eine mögliche Befangenheit aus der Doppelrolle der Bundesministerien – zugleich Eigentümer von zu regulierenden Unternehmen und Gestalter der politischen Rahmenbedingungen im jeweiligen Sektor – vermieden werden (siehe [TZ 17](#)).

In der Folge legte die EU immer strengere Maßstäbe hinsichtlich der Unabhängigkeit der Regulatoren an, die sektorenspezifisch unterschiedliche Behördenkonstruktionen zur Folge hatten. Zur Stärkung ihrer Stellung und Unabhängigkeit war grundsätzlich nur noch eine „einzige“ Regulierungsstelle vorgesehen, um die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen sicherzustellen. Im Folgenden stellt der RH dar, wie die EU–Vorgaben im Einzelnen je Sektor umgesetzt wurden.

## Telekommunikation, Medien, Post

- 13.1 (1) Im Jahr 1998 trat in der EU die vollständige Liberalisierung des Telekommunikationsmarkts in Kraft. Zur Realisierung dieses Ziels hatten die Europäische Kommission bzw. der Rat 1995 und 1996 mehrere Richtlinien erlassen, weshalb die österreichische Rechtslage entsprechend angepasst werden musste. Dafür war auch eine den EU–Anforderungen entsprechende Regulierungseinrichtung erforderlich. Der Gesetzgeber schuf daher 1997 eine Kombination aus einer weisungsunabhängigen Telekom–Control–Kommission und einem Geschäftsapparat in der Rechtsform einer GmbH (Telekom–Control GmbH), deren Anteile zu 100 % im Eigentum des Bundes standen. Diese Struktur („zweigliedriges österreichisches Regulierungsbehördenmodell“) diente in den Folgejahren als Referenzmodell für Regulierungseinrichtungen in anderen Bereichen (Energie oder Schiene).

(2) Im Jahr 2001 wurde im Bereich Medien die KommAustria als eine dem Bundeskanzler unmittelbar nachgeordnete und damit weisungsgebundene Behörde für Angelegenheiten der Rundfunkregulierung eingerichtet. Die Kontrolle der Entscheidungen der KommAustria und die Rechtsaufsicht über den Österreichischen Rundfunk nahm der



beim Bundeskanzleramt eingerichtete Bundeskommunikationssenat als Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag wahr.

Die Telekom–Control GmbH wurde mit der neu gegründeten RTR–GmbH verschmolzen, die nunmehr auch als Geschäftsapparat der neu errichteten KommAustria diente.

(3) Im Jahr 2006 bekam die KommAustria die Aufsicht über Verwertungsgesellschaften übertragen und trug in dieser Funktion auch die Bezeichnung „Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften“.

(4) Mit der Umsetzung von EU–Vorgaben für die vollständige Liberalisierung des Postmarkts erfolgte im Jahr 2008 die Erweiterung der Telekom–Control–Kommission um einen zweiten Senat für Postangelegenheiten („Post–Control–Kommission“). Die RTR–GmbH fungierte ab diesem Zeitpunkt auch als Geschäftsapparat der Post–Control–Kommission.

(5) Im Jahr 2010 fand eine Neustrukturierung der KommAustria als bisher weisungsgebundene Dienststelle des Bundeskanzleramts statt. Auf Basis neuer verfassungsrechtlicher Grundlagen entstand eine unabhängige und weisungsfreie Kollegialbehörde KommAustria. Der Bundeskommunikationssenat blieb vorerst als zweite Instanz bestehen, wurde jedoch 2014 aufgelöst, weil durch die Einführung einer mehrstufigen Verwaltungsgerichtsbarkeit seither das Bundesverwaltungsgericht über Beschwerden gegen Bescheide der KommAustria zu entscheiden hatte. Die Aufgabe der KommAustria als „Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften“ fiel weg; stattdessen wurde eine dem Bundesministerium für Justiz nachgeordnete, weisungsgebundene, eigene Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften eingerichtet.

(6) Die RTR–GmbH fungierte ab 2008 als Geschäftsapparat für drei Kommissionen, die Telekom–Control–Kommission, die KommAustria und die Post–Control–Kommission. Sie nahm aber außerhalb ihrer Unterstützungsfunction im Bereich der Regulierung auch eigene, gesetzlich festgelegte Aufgaben wahr, wie insbesondere die Fonds– und Förderungsverwaltung im Medienbereich (siehe auch TZ 23).

- 13.2 Der RH hielt fest, dass sich das Regulierungsbehördenmodell für den Bereich Telekommunikation, Medien und Post aufgrund der EU–Vorgaben laufend hinsichtlich der Aufgaben und Rechtsform der einzelnen Institutionen weiterentwickelte und sich die Komplexität der Marktregulierungsmechanismen verstärkte. Der Gesetzgeber übertrug zudem der als Geschäftsapparat für die Kommissionen dienenden RTR–GmbH im Laufe der Jahre immer mehr eigenständige, weitgehend nicht–regulatorische Aufgaben. Darunter fiel vor allem die in TZ 23 kritisierte Fonds– und Förderungsverwaltung.



Der RH verwies auf seine Empfehlungen in TZ 4, TZ 17 und TZ 30 hinsichtlich einer umfassenden Aufgabenkritik und Neuordnung der Aufgaben, des Abgehens vom „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ sowie der umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden.

- 13.3 (1) Die KommAustria hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie als weisungsfreie Verwaltungsbehörde die einzige Regulierungsbehörde im Bereich Medien sei. Ihre Mitglieder würden – von der Rolle her Richtern vergleichbar – weisungsfrei und unabhängig ihre Tätigkeit hauptberuflich ausüben.

Die KommAustria erkenne nicht, inwieweit die Förderungsverwaltung eine Einschränkung der Unabhängigkeit darstellt. Sie vergabe nur Förderungen für Geschäftsbereiche von Medienunternehmen, die nicht der Medienregulierung der KommAustria unterliegen (Printmedienförderung nach Presseförderungsgesetz 2004 und Publizistikförderungsgesetz). Sie wies weiters darauf hin, dass eine Unabhängigkeit der RTR–GmbH, Fachbereich Medien, im Rahmen der Tätigkeit als Geschäftsapparat insoweit nicht vorliege, als die RTR–GmbH und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter der fachlichen Weisung der KommAustria tätig seien.

(2) Laut Stellungnahme der RTR–GmbH lasse sie ihre umfassende Marktkenntnis im Fachbereich Medien in die Förderentscheidungen einfließen, wodurch hochspezialisierte Förderungen besonders treffsicher vergeben werden könnten. Es erschien daher wenig zweckmäßig, eine andere Stelle mit Förderungen für Medien zu betrauen, weil dann nicht auf umfassendes Wissen, Marktkenntnis und Synergien zurückgegriffen werden könne.

- 13.4 Der RH verwies gegenüber der KommAustria und der RTR–GmbH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 4 und in TZ 23 betreffend die Überprüfung des Aufgabenkatalogs der Wettbewerbsbehörden bzw. der Behördenstruktur.

## Energie

- 14.1 (1) Im Jahr 2000 fand die Neuordnung der Elektrizitätsaufsicht im Hinblick auf ein voll-liberalisiertes Marktsystem statt. Die oberste Aufsicht war beim zuständigen Bundesminister, der eine Richtlinienfunktion und die Aufsicht über die Regulierungsbehörde hatte, angesiedelt. Für die operative Tätigkeit sollte die Elektrizitäts–Regulierungsbehörde nach dem Muster bereits bestehender aus gegliederter Wirtschaftsaufsichtskörper (z.B. Telekom–Control GmbH) eingerichtet werden. Daher erfolgte die Errichtung der Elektrizitäts–Control GmbH als Geschäftsapparat gemeinsam mit der Elektrizitäts–Control Kommission als Regulierungsbehörde für den Elektrizitätsbereich.

(2) Mit der Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine 100%ige Liberalisierung des Gasmarkts erfolgte im Jahr 2002 eine Erweiterung des Zuständigkeits-



bereichs der bereits bestehenden Elektrizitäts-Control GmbH, indem deren Überwachungs-, Aufsichts- und Regulierungsfunktion auch auf den Erdgasbereich ausgedehnt wurde.

(3) Aufgrund der von der EU vorgegebenen erhöhten Anforderungen hinsichtlich der Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden erfolgte Ende 2010 eine rechtliche Neugestaltung. Jeder Mitgliedstaat hatte auf nationaler Ebene nur eine einzige nationale Regulierungsbehörde zu benennen. Es war insbesondere die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen sicherzustellen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, wählte der Gesetzgeber die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts nach dem Muster der Finanzmarktaufsicht.<sup>21</sup>

Die somit als Energie-Control Austria (E-Control) als Anstalt öffentlichen Rechts eingerichtete Regulierungsbehörde agierte in regulatorischen Bereichen weisungsfrei. Die E-Control hatte weitere Aufgaben im allgemeinen öffentlichen Interesse, die ihr gesetzlich übertragen worden waren (z.B. Ökostromgesetz, Energielenkungsgesetz, Energieeffizienzgesetz); diese Aufgaben besorgte die E-Control zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unter der Leitung und nach Weisungen des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft.

- 14.2 Nach Ansicht des RH entsprach die Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts für die Regulierungsbehörde im Energiesektor mit einem Vorstand, einer Regulierungscommission und einem Aufsichtsrat als Organe dieser Regulierungsbehörde grundsätzlich den EU-Anforderungen nach der rechtlichen Trennung und funktionalen Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen. Der RH wies – wie bereits bei der RTR-GmbH (siehe [TZ 13](#)) – kritisch darauf hin, dass auch die E-Control mehrere nicht-regulatorische Aufgaben wahrzunehmen hatte, die unter der Leitung und nach Weisungen des zuständigen Bundesministers zu erfüllen waren.
- 14.3 Die E-Control merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die Wahrnehmung nicht-regulatorischer Aufgaben unter der Leitung und nach Weisung des zuständigen Bundesministers vom Verwaltungsgerichtshof als unproblematisch erkannt worden sei, weil Art. 35 Abs. 4 der Richtlinie 2009/72/EG bei der Ausgestaltung der dort normierten Unabhängigkeit für die Regulierungsbehörden auf die Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie übertragenen Regulierungsaufgaben abstelle (Verwaltungsgerichtshof, 23. November 2016, 2016/04/0013). Die E-Control verfüge aufgrund der ihr übertragenen regulatorischen Aufgaben über ein sehr spezielles

<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang gelangten zwei Rechtsgutachter zu dem übereinstimmenden Ergebnis, dass es am zweckmäßigsten sei, die bislang von den Regulierungsbehörden Energie-Control GmbH und Energie-Control Kommission wahrgenommenen Organkompetenzen der zu schaffenden Regulierungsbehörde als Anstalt öffentlichen Rechts – mit einem Vorstand, einer Regulierungskommission und einem Aufsichtsrat als Organe – zu übertragen.



Fachwissen; es läge daher nahe, angrenzende Themenbereiche, die ein ähnliches Hintergrundwissen bzw. vergleichbare Arbeiten erfordern, ebenfalls der Regulierungsbehörde zur Erledigung zuzuweisen.

- 14.4 Der RH verwies gegenüber der E-Control auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 4 betreffend die Überprüfung des Aufgabenkatalogs der Wettbewerbsbehörden bzw. der Behördenstruktur.

## Schiene

- 15.1 (1) Die Liberalisierung des europäischen Eisenbahnwesens begann auf EU-Ebene bereits im Jahr 1991. Im Zuge der folgenden Öffnung des österreichischen Eisenbahnnetzes für Drittanbieter gegen Ende der 1990er-Jahre wurden – um einen chancengleichen Netzzugang im Personen- und Güterverkehr zu gewährleisten – 1999 die Schienen-Control GmbH sowie die Schienen-Control Kommission als Regulierungsbehörden für den Eisenbahnsektor gegründet (GmbH-Anteile zu 100 % im Eigentum des Bundes).

Die Konstruktion orientierte sich an der für den Telekom-Bereich getroffenen Regelung („zweigliedriges österreichisches Regulierungsbehördenmodell“, siehe TZ 10). Die Schienen-Control GmbH hatte spezifische behördliche Regulierungsaufgaben wahrzunehmen und diente auch als Geschäftsapparat für die ebenfalls gegründete Schienen-Control Kommission, die als Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag eine unabhängige Beschwerdeinstanz für die Marktteilnehmer (z.B. bei Fahrplanbeschränkungen oder unlauteren Kostenkalkulationen) bildete.

(2) In den Jahren bis 2010 beschloss der Gesetzgeber drei sogenannte Eisenbahnpakete in Umsetzung entsprechender EU-Richtlinien, welche insbesondere die Unabhängigkeit der Netzbetreiber vom Staat und die Netzöffnung (zuerst im Schienengüter-, dann auch im Schienenpersonenverkehr) brachten sowie die Aufgaben der Schienen-Control GmbH und Schienen-Control Kommission erweiterten.

(3) Die im überprüften Zeitraum letzte, wesentliche Änderung der Vorgaben für die Ausgestaltung der den Schienenverkehrsmarkt überwachenden Regulierungsstelle brachte zur Stärkung ihrer Stellung und Unabhängigkeit die als „recast“ bezeichnete Zusammenfassung bzw. Überarbeitung von EU-Richtlinien aus dem Jahr 2012: Im Zusammenhang mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums war in jedem Mitgliedstaat der EU nur noch eine „einige“ Regulierungsstelle für den Schienenverkehrsmarkt zulässig, um die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen sicherzustellen.



Außerdem enthielt der „recast“ eine Bestimmung, wonach einerseits Regulierungsstellen eingerichtet werden könnten, die für mehrere regulierte Wirtschaftszweige zuständig sind, und andererseits die Regulierungsbehörde für den Eisenbahnsektor auch mit der nationalen Wettbewerbsbehörde (in Österreich mit der Bundeswettbewerbsbehörde) zusammengelegt werden könnte, wenn diese die Unabhängigkeitsanforderungen der EU erfüllt.<sup>22</sup>

(4) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie als zuständiges Ressort stellte im Zusammenhang mit dem „recast“ zwei unterschiedliche Varianten zur Umsetzung der geforderten Inhalte zur Diskussion:

1. Erfüllung der Anforderungen innerhalb der bereits bestehenden Strukturen: GmbH und Kommission, mit Übertragung der bisherigen behördlichen Aufgaben der GmbH an die Kommission; oder
2. Neuerrichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und Untergliederung in drei Organe (Vorstand, Aufsichtsrat und Kommission; ähnlich der E-Control).

Die Umsetzung der Variante 1 erfolgte im Jahr 2015: Die regulierungsbehördlichen Aufgaben der Schienen–Control GmbH, die sie bisher neben der Schienen–Control Kommission auszuüben hatte, wurden der Schienen–Control Kommission als nunmehr einziger Regulierungsbehörde übertragen. Zusätzlich konnte auf gesetzlicher Grundlage<sup>23</sup> die Schienen–Control GmbH ermächtigt werden, die Erfüllung bestimmter Aufgaben der Schienen–Control Kommission wahrzunehmen, wenn es im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit, Einfachheit und Kostenersparnis war.

Davon abgesehen stand die Schienen–Control GmbH der Schienen–Control Kommission weiterhin als Geschäftsapparat bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zur Seite.

- 15.2 Der RH stellte kritisch fest, dass sich das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie im Jahr 2015 bei der Umsetzung des „recast“ nicht für die diskutierte Neuerrichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts als Regulierungsbehörde für den Eisenbahnsektor entschieden hatte. Stattdessen wurde die bisherige Rechts- und Organisationsform beibehalten und lediglich die regulierungsbehördlichen Aufgaben wurden von der Schienen–Control GmbH an die Schienen–Control Kommission übertragen, um der EU–Anforderung (nur noch eine einzige Regulierungsbehörde) nachzukommen. Der RH hielt kritisch fest, dass weiterhin unter bestimmten Bedingungen die gesetzlich festgelegte Möglichkeit bestand, die Schienen–Control GmbH zur Erfüllung bestimmter Aufgaben der Schienen–Control

<sup>22</sup> in Art. 55 Abs. 2 der RL 2012/34/EU vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums

<sup>23</sup> § 81 Abs. 4 Eisenbahngesetz 1957



Kommission zu ermächtigen. Diese Ermächtigung stand in einem Spannungsverhältnis mit den Vorgaben der EU.

Der RH bekräftigte gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie erneut seine Empfehlungen in TZ 4, TZ 17 und TZ 30 hinsichtlich einer umfassenden Aufgabenkritik und Neuordnung der Aufgaben, des Abgehens vom „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ sowie der umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden.

- 15.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie würden die unionsrechtlichen Anforderungen an die Regulierungsstelle für den Eisenbahnsektor dem in Österreich praktizierten Modell nicht entgegenstehen. Die Schienen Control GmbH sei lediglich geschäftsführende Stelle der Schienen-Control Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben und die Schienen-Control Kommission sei die einzige für Angelegenheiten der Schienenverkehrsmarktregulierung zuständige Behörde in Österreich. Im Rahmen der Umsetzung der Recast-Richtlinie seien die (wenigen und weniger bedeutenden) regulierungsbehördlichen Aufgaben der Schienen-Control GmbH der Schienen-Control Kommission als nunmehr einziger nach dem Eisenbahngesetz 1957 in Österreich vorgesehener Regulierungsstelle bzw. Regulierungsbehörde übertragen worden. Zwar könne die Schienen-Control GmbH von der Schienen-Control Kommission ermächtigt werden, die in § 81 Abs. 4 Eisenbahngesetz 1957 (**EisbG**) aufgezählten, untergeordneten Aufgaben im Namen der Schienen-Control Kommission wahrzunehmen, doch stehe auch dies nicht im Spannungsfeld mit den unionsrechtlichen Vorgaben. Gemäß § 81 Abs. 4 EisbG sei nämlich das Personal der Schienen-Control GmbH, soweit es im Rahmen der Ermächtigung tätig werde, an Weisungen der Schienen-Control Kommission gebunden und übe keine Hoheitsgewalt aus.
- (2) Laut Stellungnahme der Schienen-Control GmbH lägen die Zuständigkeiten im Bereich der Regulierung des Schienenverkehrsmarkts bei der Schienen-Control Kommission. Der Schienen-Control GmbH obliege lediglich die Geschäftsführung für die Schienen-Control Kommission. Mit diesem Modell werde Art. 55 Abs. 1 RL 2012/34/EU entsprochen, wonach eine einzige nationale Regulierungsstelle für den Eisenbahnsektor einzurichten ist.

Die Ermächtigung der Schienen-Control GmbH, die in § 81 Abs. 4 EisbG genannten Aufgaben wahrzunehmen, stehe in keinem „Spannungsverhältnis mit den Vorgaben der EU“. Soweit Personal der Schienen-Control GmbH im Rahmen der Ermächtigung tätig werde, sei es an Weisungen der Schienen-Control Kommission gebunden. Der Behörde komme bei der Wahrnehmung der von § 81 Abs. 4 EisbG erfassten Aufgaben keine Hoheitsgewalt (imperium) zu. Die Aufgaben würden die Beobachtung von Gesprächen bzw. die Zusammenarbeit mit anderen Stellen, nicht hingegen das Erlassen von Bescheiden oder Verordnungen umfassen. Die Ermächtigung ändere



somit nichts daran, dass es in Österreich nur eine mit Hoheitsgewalt ausgestattete Regulierungsbehörde gebe.

Die Wahrnehmung der von § 81 Abs. 4 EisbG umfassten Aufgaben wäre den nebenberuflich tätigen Mitgliedern der Schienen–Control Kommission unter dem Aspekt des damit verbundenen Zeitaufwands in der Praxis gar nicht möglich. Dies gelte insbesondere für die Zusammenarbeit mit Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten, jedoch auch für die Beobachtung von Verfahren zur Koordinierung von Trassenkonflikten. Der zeitliche Aufwand mache es erforderlich, dass die Schienen–Control GmbH die Schienen–Control Kommission in diesem Bereich unterstützt.

- 15.4 Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und der Schienen–Control GmbH, dass die gesetzliche Ermächtigung der Schienen–Control GmbH zur Erfüllung bestimmter Aufgaben der Schienen–Control Kommission „in ihrem Namen“ eine weitgehende Delegation zur selbstständigen Erledigung dieser – der Regulierungsbehörde zuzählenden – Aufgaben sei. Dies könnte ein Spannungsfeld zu EU–Vorgaben eröffnen. Darüber hinaus verwies der RH auf die beiden Varianten des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie zur Umsetzung des „recast“, von denen das Anstaltsmodell – mit der E–Control als Vorbild einer jüngeren Neuorganisation – gemäß Bewertung des Ministeriums im Zuge der Vorarbeiten verfassungsrechtlich „für eine Regulierungsbehörde besser geeignet“ wäre.

## Unabhängigkeit der Wettbewerbsbehörden

### Strategisches Risiko

- 16.1 Die Wettbewerbsbehörden hatten auf strategischer Ebene nur ein geringes Bestandsrisiko aufgrund ihrer Gründung durch jeweils eine eigene gesetzliche Grundlage. Das wirtschaftliche Risiko der Wettbewerbsbehörden wurde im überprüften Zeitraum durch gesetzliche Regelungen (Budget aus dem Bundeshaushalt für die Bundeswettbewerbsbehörde, für den Bundeskartellanwalt sowie teilweise für die RTR–GmbH; gesetzliche Finanzierungsbeiträge der Marktteilnehmer für die Regulierungsbehörden) und durch den Ausschluss einer Gewinnerzielungsabsicht der Regulierungsbehörden minimiert.

Ungeachtet der stabilen strategischen Rahmenbedingungen beschäftigten sich die Wettbewerbsbehörden mit der Einführung eines Risikomanagements, um u.a. auch eine Grundlage für die Einführung eines Internen Kontrollsysteams zu schaffen. Die Einführung eines Risikomanagements war aber bei den Wettbewerbsbehörden unterschiedlich weit gediehen. Auch unterschied sich der Aufbau der schon vorhandenen Systeme.



Die Bundeswettbewerbsbehörde verfügte über kein durchgängiges Risikomanagement. Sie befasste sich überwiegend mit internen organisatorischen Einzelrisiken. Sie verfügte nur über einzelne interne Vorgaben zu deren Bewältigung bei der Aufgabenerledigung (bspw. Sicherheitskonzepte und Verhaltenskodex).

Die Regulierungsbehörden waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung dabei, unterschiedliche Risikomanagementkonzepte umzusetzen. Bisher lag jeweils ein Risikoprofil mit einer Bewertung des Bedrohungspotenzials durch die einzelnen Risiken (bspw. Risikomatrix in Form eines Ampelsystems) vor:

- Die E-Control führte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Projekt zur Einführung eines umfassenden Risikomanagements u.a. zur Umsetzung der diesbezüglichen Empfehlungen im RH-Bericht „Energie–Control Austria“ (Reihe Bund 2016/1, TZ 9) durch. Dessen Fertigstellung (bspw. Risikolandkarte, Risikoprofil, Weiterentwicklung des Internen Kontrollsysteins) war bis Anfang 2018 geplant.
- Auch die RTR–GmbH implementierte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Risikomanagement (bspw. Risikomatrix). Dazu orientierte sie sich an den Empfehlungen des RH–Berichts „Energie–Control Austria“ sowie an weiteren Berichten des RH.
- Die Schienen–Control GmbH erstellte jährlich einen Risikomanagementbericht, der u.a. eine Bewertung der identifizierten Risiken (bspw. Risikomatrix) enthielt.

Bisher berichtete nur die E–Control in ihren jährlichen Tätigkeitsberichten über ihre Risikosituation. Die RTR–GmbH und die Schienen–Control GmbH verzichteten darauf.

16.2 Der RH hielt fest, dass die Finanzierung über gesetzliche Finanzierungsbeiträge der Marktteilnehmer das wirtschaftliche Risiko der Regulierungsbehörden auch im Sinne ihrer Unabhängigkeit weitgehend minimierte. Der RH hielt positiv fest, dass die Wettbewerbsbehörden das Thema Risikomanagement durch die Einführung von Risikomanagementkonzepten vorantrieben. Allerdings gab der RH zu bedenken, dass diese Konzepte noch nicht durchgängig fertiggestellt bzw. von unterschiedlicher Detailliertheit waren und die Bundeswettbewerbsbehörde diesbezüglich bisher keine Aktivitäten setzte.

**Der RH empfahl der Bundeswettbewerbsbehörde, aufbauend auf den vorliegenden Einzelmaßnahmen zur Bewältigung von Bedrohungsszenarien ein Risikomanagement unter Berücksichtigung der externen Risiken einzuführen.**

16.3 (1) Laut Stellungnahme der Bundeswettbewerbsbehörde habe sie etliche Maßnahmen gesetzt, um Einzelrisiken entgegenzutreten. Abhängig von den zur Verfügung stehenden Ressourcen plane sie insbesondere die Einführung eines umfassenden Risikomanagements. Im laufenden Jahr würden die relevanten Risiken der Bundeswettbewerbsbehörde in systematischer Weise umfassend erhoben und bewertet



werden. Die Einrichtung eines Risikomanagements solle während der Pilotphase von einem externen Experten aufgesetzt und begleitet werden.

Für ein wichtiges seit 2017 laufendes Einzelprojekt, die Branchenuntersuchung Gesundheit, habe die Bundeswettbewerbsbehörde die Empfehlung des RH bereits umgesetzt und hierzu auch seit November 2017 einen externen Berater zur Unterstützung beim Aufbau und der Implementierung eines Risikomanagements unter Berücksichtigung externer Risiken hinzugezogen.

(2) Die Schienen–Control GmbH verwies in ihrer Stellungnahme auf ihren jährlichen Risikomanagementbericht. Grundlagen seien Verwaltungsvorschriften zum Public Corporate Governance Kodex sowie des GmbH–Gesetzes. Der Risikomanagementbericht sei bislang nicht im Tätigkeitsbericht veröffentlicht worden, weil dies gesetzlich nicht vorgesehen sei.

## Österreichisches Regulierungsbehördenmodell

17.1 Die EU legte im Laufe der Zeit immer strengere Maßstäbe hinsichtlich der Unabhängigkeit der Regulatoren an, wonach nur mehr eine „einzige“ Regulierungsstelle zulässig war, um die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen sicherzustellen.

Beim „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ befand sich der als GmbH organisierte Geschäftsapparat (siehe [TZ 12](#)) jeweils zu 100 % im Eigentum des Bundes, vertreten durch das jeweils zuständige Bundesministerium. Es zeigte sich dabei ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Organisationsform und Unabhängigkeit bzw. Abhängigkeit.

Während die Mitglieder der KommAustria, der Telekom–Control–Kommission, der Post–Control–Kommission und der Schienen–Control Kommission weisungsfrei gestellt waren, waren Einflussnahmen durch den Eigentümer auf den jeweiligen Geschäftsapparat (RTR–GmbH bzw. Schienen–Control GmbH) möglich. Dies ergab sich aus dem gesellschaftsrechtlich bedingten Weisungsrecht des Eigentümers einer GmbH gegenüber der Geschäftsführung. Außerdem musste der Bund aufgrund seiner Alleineigentümerschaft keine Rücksicht auf Miteigentümer nehmen. Dadurch konnten bspw. Weisungen der Kommissionen als gegenüber dem Geschäftsapparat fachlich vorgesetzte Behörden mit Eigentümerweisungen kollidieren. Die Fachkompetenz für die Vorbereitung der Entscheidungen der Kommissionen lag zudem im Wesentlichen bei den Geschäftsapparaten der Regulierungsbehörden.

17.2 Der RH kritisierte, dass das „zweigliedrige österreichische Regulierungsbehördenmodell“ kaum geeignet war, um die Möglichkeit der Einflussnahme des Eigentümers



auf die GmbH, die als Geschäftsapparat einen wesentlichen fachlichen Beitrag zur Regulierungstätigkeit der jeweiligen Kommission leistete, ausschließen zu können. Der RH verwies zudem auf das Bestreben der EU nach einer „einzigen“ Regulierungsstelle, um die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen sicherzustellen.

Der RH empfahl daher dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, der RTR-GmbH und der Schienen-Control GmbH, vom „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ abzugehen, um die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen klarzustellen und damit mögliche Einflussnahmen durch den Eigentümer des Geschäftsapparats auszuschließen.

- 17.3
- (1) Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts müsse die staatliche Aufsicht über die Regulierungsbehörden bzw. die staatliche Regulierungstätigkeit einerseits und über das Beteiligungsmanagement des Staates an Telekom (bzw. Post-)Unternehmen andererseits „wirksam strukturell“ im Sinne des Unionsrechts getrennt sein. Hingegen werde strikte Weisungsfreiheit nur ausnahmsweise gefordert; das vom RH so bezeichnete „zweigliedrige österreichische Regulierungsbehördenmodell“ entspreche den unionsrechtlichen Anforderungen sowohl im Telekom- als auch im Postsektor, wobei sich im geltenden europäischen Rechtsrahmen keine konkreten europarechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung bzw. zur Struktur einer Medienregulierungsbehörde fänden.
  - (2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie bestehe für ein Abgehen vom „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ kein Anlass. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die unionsrechtlichen Anforderungen an eine Regulierungsstelle für den Eisenbahnsektor dem österreichischen Modell der Schienen-Control Kommission mit der Schienen-Control GmbH als Geschäftsstelle entgegenstünden. Maßgeblich sei, dass den unionsrechtlichen Anforderungen des Art. 55 Abs. 1 der Recast-Richtlinie nach einer einzigen Anlaufstelle für die Marktteilnehmer – ebenso wie der gebotenen Unabhängigkeit – Rechnung getragen werde.
  - (3) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH gehe das geltende Unionsrecht sowohl für Telekommunikation als auch für das Postwesen davon aus, dass es in einem Mitgliedstaat mehrere Behörden geben kann, denen insgesamt die Regulierung eines Sektors obliegt. Das „zweigliedrige österreichische Regulierungsbehördenmodell“ erfülle die unionsrechtlichen Anforderungen sowohl im Telekom- als auch im Post- und im Mediensektor. Im geltenden europäischen Rechtsrahmen fänden sich keine konkreten europarechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung bzw. Struktur einer Medienregulierungsbehörde. Unbeschadet dessen gewährleiste diese Organisationsstruktur sowohl



formalrechtlich als auch tatsächlich die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden bzw. der RTR-GmbH im Rahmen ihrer gesetzlich übertragenen Eigenzuständigkeiten. Detaillierte Bestimmungen hinsichtlich der Voraussetzungen der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden seien in einem neuen Richtlinienentwurf bereits zwischen Rat, Europäischem Parlament und Mitgliedstaaten abgestimmt.

Die Telekom–Control–Kommission und die Post–Control–Kommission seien aufgrund ihrer inneren Organisation Garanten für die Unabhängigkeit: Die Mitglieder dieser Kommissionen seien „nebenberuflich“ tätig und daher vom bestellenden Organ (Bundesregierung) wirtschaftlich nicht abhängig. Des Weiteren würde das Erfordernis der Einstimmigkeit bei der Beschlussfassung sowie der Umstand, dass der Vorsitzende beider Kommissionen dem Richterstand angehören müsse, zusätzliche Unabhängigkeit indizieren.

Es ändere nichts an der Unabhängigkeit der KommAustria, dass die RTR–GmbH gesellschaftsrechtlich als GmbH im Eigentum des Bundes eingerichtet sei. Weisungen des Eigentümers an die RTR–GmbH seien im Rahmen der Entscheidungsfindung der KommAustria irrelevant.

(4) Laut Stellungnahme der Schienen–Control GmbH bestehe kein Anlass, vom „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ abzugehen. Maßgeblich bzw. die Zielsetzung von Art. 55 Abs. 1 RL 2012/34/EU sei, dass es eine einzige Anlaufstelle für die Marktteilnehmer bzw. auch für andere Institutionen gebe. Weisungen der Kommissionen gegenüber dem Geschäftsapparat könnten mit Eigentümerweisungen nicht kollidieren. Zwar könne der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie in Erfüllung seines Aufsichtsrechts der Schienen–Control GmbH begründete Weisungen in schriftlicher Form erteilen. Infolge der unionsrechtlich geforderten Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde Schienen–Control Kommission dürften sich der Schienen–Control GmbH erteilte Weisungen jedoch nicht auf den Tätigkeitsbereich der Schienen–Control Kommission beziehen. Weiters verfüge die Schienen–Control GmbH selbst auch über Fachwissen, die Schienen–Control Kommission sei jedoch aufgrund ihrer eigenen Fachkunde nicht auf das Fachwissen der Schienen–Control GmbH angewiesen.

(5) Die KommAustria wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass sie im Bereich der elektronischen Audiomedien und der elektronischen audiovisuellen Medien einschließlich der Aufsicht über den Österreichischen Rundfunk und seine Tochtergesellschaften (siehe § 1 KommAustria–Gesetz) die einzige Regulierungsbehörde sei. Ihrem Geschäftsapparat bzw. dem Geschäftsführer der RTR–GmbH, Fachbereich Medien, kämen keinerlei behördliche Aufgaben zu. Die alleinige Sach– und Entscheidungskompetenz werde von der KommAustria und ihren hauptberuflich tätigen Mitgliedern wahrgenommen. Durch diese Konstruktion sei es nicht möglich, dass der Bund über



seine Eigentümerfunktion beim Geschäftsapparat Einfluss auf die Entscheidungen der KommAustria nimmt.

- 17.4 (1) Der RH hielt gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, der RTR-GmbH und der Schienen-Control GmbH fest, dass – aufgrund der Möglichkeit der Einflussnahme des Eigentümers auf die GmbH – die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden beim „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ nicht eindeutig klargestellt war. Nach Ansicht des RH war dies etwa dann von Bedeutung, wenn Geschäftsapparate wesentlichen fachlichen Input zur Regulierungstätigkeit leisteten.
- (2) Weiters verwies der RH gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie und der Schienen-Control GmbH auf seine Kritik bezüglich der Umsetzung des „recast“ unter Beibehaltung der bisherigen Rechts- und Organisationsform (TZ 15). Darüber hinaus hielt der RH fest, dass das Modell „Anstalt öffentlichen Rechts“ dem Unionsrecht entspricht.

## Transparenz

### Allgemeine Berichtspflichten

- 18.1 (1) Während die Bundeswettbewerbsbehörde gesetzlich zur jährlichen Vorlage eines Tätigkeitsberichts verpflichtet war, der über alle von ihr gesetzten Maßnahmen informierte (Unternehmenszusammenschlussstatistik, Pränotifikationsgespräche, Hausdurchsuchungen, Geldbußenentscheidungen etc.), unterlag der Bundeskartellanwalt keinen gesetzlichen Berichtspflichten, erstellte aber ebenfalls jährlich einen Tätigkeitsbericht, der die Anzahl der Akten sowie die wichtigsten Verfahren dokumentierte, und veröffentlichte ihn auf seiner Homepage.
- (2) Auch im Bereich der Regulierungsbehörden waren die Berichtspflichten weitgehend uneinheitlich:
- Die E-Control unterlag umfangreichen Berichtspflichten (Tätigkeitsbericht, Marktbericht, Bericht über das Ergebnis ihres Monitorings etc.).
  - Die KommAustria, die Post-Control-Kommission, die Telekom-Control-Kommission und die RTR-GmbH hatten einen gemeinsamen Tätigkeitsbericht (Kommunikationsbericht) zu veröffentlichen, dessen Inhalte detailliert gesetzlich festgelegt waren. Die KommAustria hatte zudem einen Digitalisierungsbericht zu erstellen.
  - Die Schienen-Control GmbH hatte einen Tätigkeitsbericht über ihre Aufgabenerfüllung (mit Ausnahme der Aufgabe als Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte<sup>24)</sup>

<sup>24</sup> Die Schienen-Control GmbH erstellte jährlich einen Bericht über die Erfüllung ihrer Aufgabe als Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte gemäß § 8 Abs. 2 Bundesgesetz über die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte.



vorzulegen. Die Schienen–Control Kommission hatte keine eigenständigen Berichtspflichten.

Abgesehen von sehr unterschiedlichen inhaltlichen Anforderungen waren auch die Adressaten (z.B. zuständige Bundesministerin bzw. zuständiger Bundesminister, Nationalrat) und die Veröffentlichungsform der Berichte (Berichtslegung „in geeigneter Weise“) uneinheitlich.

(3) Den jeweils genehmigten Jahresabschluss hatten die Regulierungsbehörden den zugehörigen Bundesministerien vorzulegen:

- die E–Control an den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft,
- die RTR–GmbH an den Bundeskanzler und an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie sowie
- die Schienen–Control GmbH an die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

Zusätzlich zum Jahresabschluss mussten die RTR–GmbH und die Schienen–Control GmbH als Beteiligungen des Bundes Quartalsberichte über ihre wirtschaftliche Entwicklung erstellen und an das im Bundesministerium für Finanzen angesiedelte Beteiligungscontrolling des Bundes melden. Auch die E–Control (als Anstalt öffentlichen Rechts) erstellte diese Quartalsberichte an das Bundesministerium für Finanzen.

18.2 Der RH kritisierte, dass die Berichtspflichten der Wettbewerbsbehörden uneinheitlich geregelt und damit intransparent waren. Unter Hinweis auf die GmbH–Rechtskonstruktion der Regulierungsbehörden gab der RH zu bedenken, dass die Berichterstattung an das Bundesministerium für Finanzen im Wege des Beteiligungscontrollings zwar nachvollziehbar war, aber letztlich die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden einschränken könnte (siehe [TZ 17](#)).

Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, auf einheitliche Kriterien für Aufbau, Inhalt und Adressaten der Berichte der Wettbewerbsbehörden hinzuwirken und bei den Berichtspflichten auf deren Unabhängigkeit Bedacht zu nehmen.

18.3 (1) Das Bundeskanzleramt erwiderte in seiner Stellungnahme, dass eine „einheitliche“ Regelung zu Lasten der Aussagekraft der Berichte ginge und damit eine erhöhte Transparenz nicht verbunden sei.



(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort habe sich die Vorgangsweise der Bundeswettbewerbsbehörde, zumindest einen jährlichen Bericht über die Tätigkeit gemäß § 2 WettbG zu veröffentlichen und dem Nationalrat vorzulegen, bewährt. Für einheitliche Kriterien der Berichte der Wettbewerbsbehörden wäre ein gemeinsames Vorgehen der vom RH genannten Bundesministerien notwendig.

(3) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz würden einheitliche Kriterien für die Berichte geprüft.

(4) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie beruhe das Berichtswesen an das Bundesministerium für Finanzen auf den Bestimmungen des § 67 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013 und den dazu ergangenen Verordnungen. Diesbezüglich erscheine eine Beeinträchtigung der unionsrechtlich geforderten Unabhängigkeit nicht gegeben. Bei Entfall dieser Verpflichtung würde sich aber kein relevanter Daten- oder Steuerungsverlust für das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ergeben.

Zum Tätigkeitsbericht der Schienen-Control GmbH hielt das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie ergänzend fest, dass dieser einen Gesamtbericht darstelle, der sich auf die in § 77 Abs. 1 Z 1 bis 5 EisbG aufgezählten Aufgaben der Schienen-Control GmbH beziehe, die von der Marktbeobachtung bis zur Geschäftsführung der Schienen-Control Kommission reichen würden. Weiters erstelle die Schienen-Control GmbH auch einen jährlichen Bericht gemäß § 8 Abs. 2 Bundesgesetz über die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte über die Erfüllung ihrer Aufgabe als Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte.

(5) Laut Stellungnahme der Schienen-Control GmbH seien die Berichte in der Praxis weitgehend einheitlich gestaltet. So sei der Tätigkeitsbericht der Schienen-Control GmbH auch ein – ausführlicher – Marktbericht. Außerdem werde über die Tätigkeit der Schienen-Control Kommission berichtet. Die Berichtspflicht an das Bundesministerium für Finanzen (Beteiligungs- und Finanzcontrolling-Verordnung) beeinträchtige die unionsrechtlich geforderte Unabhängigkeit nicht.

- 18.4 (1) Der RH räumte gegenüber dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort ein, dass die einzelnen Berichte detailliert und auf den jeweiligen Sektor bzw. Aufgabenbereich fokussiert waren. Allerdings fehlte nach Ansicht des RH eine Zusammenschau über die Regulierungsaktivitäten, über die gesetzten Maßnahmen der Wettbewerbsaufsicht sowie über deren Wirkungen. Zur Gewinnung eines Gesamtüberblicks und Erhöhung der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit hielt der RH an seiner Empfehlung betreffend einheitliche Kriterien für den Aufbau, den Inhalt und die Adressaten der Berichte der Wettbewerbsbehörden fest.



(2) Der RH gab dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie unter Hinweis auf den „recast“ zu bedenken, dass aus dem gesellschaftsrechtlich bedingten Weisungsrecht des Eigentümers einer GmbH gegenüber der Geschäftsführung Einflussnahmen auf den jeweiligen Geschäftsapparat (RTR-GmbH bzw. Schienen-Control GmbH) nicht ausgeschlossen waren. Nach Ansicht des RH ermöglichte auch die – vom RH nicht kritisierte – Eingliederung der beiden Gesellschaften in das Beteiligungscontrolling des Bundes allfällige Steuerungsmaßnahmen des Eigentümers, woraus sich ein Spannungsverhältnis zur unabhängig auszuübenden Regulierungsfunktion ergeben könnte.

### Public Corporate Governance

19.1 Der Bund verpflichtete seine Unternehmen, Tochterunternehmen sowie Subunternehmen, unter Berücksichtigung der besonderen Aufgaben und gemeinwirtschaftlichen Verantwortung dieser Unternehmen den Public Corporate Governance Kodex anzuwenden. Ziel war es, die Unternehmensführung und –überwachung transparenter und nachvollziehbarer zu machen und die Rolle des Bundes als Anteilseigner und der Unternehmen des Bundes klarer zu fassen. Im überprüften Zeitraum erstellten die RTR-GmbH und die Schienen-Control GmbH jährlich einen Public Corporate Governance Bericht und veröffentlichten diesen auf ihrer Homepage.

Die E-Control erstellte bislang keinen Public Corporate Governance Bericht. Allerdings hielt sie in ihrem Tätigkeitsbericht fest, dass man bemüht sei, die Grundsätze einer guten Corporate Governance, wie sie in privatrechtlich organisierten Unternehmen gelten, auf die E-Control als Behörde mit ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag zu übertragen.

19.2 Der RH hielt positiv fest, dass die RTR-GmbH und die Schienen-Control GmbH im Sinne ihrer gemeinwirtschaftlichen Verantwortung einen Public Corporate Governance Bericht erstellten und veröffentlichten. Er wies jedoch darauf hin, dass die E-Control, bedingt durch die Rechtsform, bisher keinen Public Corporate Governance Bericht zu erstellen hatte. Allerdings erachtete es der RH angesichts der gemeinwirtschaftlichen Verantwortung der E-Control gegenüber den Marktteilnehmern sowie den Verbraucherinnen und Verbrauchern für zweckmäßig, diese im Wege eines dem Public Corporate Governance Kodex nachgebildeten Berichts transparent zu machen.

Der RH empfahl der E-Control daher, im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Unternehmensführung und –überwachung sowie der gemeinwirtschaftlichen Verantwortung einen Bericht – in sinngemäßer Anwendung des Public Corporate Governance Kodex – zu erstellen.



- 19.3 Laut Stellungnahme der E-Control habe der Aufsichtsrat der E-Control den Vorstand beauftragt, die Umsetzung des Public Corporate Governance Kodex 2017 unter Berücksichtigung der besonderen Rechtsgrundlagen der E-Control vorzunehmen.

## Finanzierung

- 20.1 (1) Die Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen der weisungsfreien Bundeswettbewerbsbehörde oblag dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft als haushaltführende Stelle. Der Bundeskartellanwalt war gegenüber dem Bundesministerium für Justiz weisungsgebunden und finanziell in das Oberlandesgericht Wien integriert. Auch die Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften war finanziell in das Oberlandesgericht Wien eingegliedert.

(2) Die Regulierungsbehörden waren durch einen jeweils gesetzlich festgelegten Finanzierungsanspruch<sup>25</sup> gegenüber den beitragspflichtigen Unternehmen der einzelnen Sektoren (Medien, Telekommunikation, Post, Strom, Gas und Schiene) finanziell vom Bundeshaushalt unabhängiger. Darüber hinaus konnten die Regulierungsbehörden ihre Budgets selbst gestalten. Einzige Restriktion war der sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Mitteleinsatz sowie bei der RTR-GmbH und Schienen-Control GmbH eine gesetzliche Ausgabenobergrenze.

Die Kommissionen der Regulierungsbehörden verfügten über kein eigenes Budget und waren somit wirtschaftlich von der Gebarung des jeweiligen Geschäftsapparats abhängig.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass die Wettbewerbsbehörden unterschiedliche Finanzierungsstrukturen aufwiesen. Nach Ansicht des RH würde eine umfassende Strukturreform der Wettbewerbsbehörden Raum für eine Verbreiterung der Finanzierungsstruktur (z.B. unter Bedachtnahme auf Bußgelder aus Kartellverfahren) eröffnen.

**Der RH empfahl daher dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, im Zuge der in [TZ 30](#) empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden eine geeignete Finanzierungsbasis (siehe [TZ 30](#)) zu entwickeln, um die sachgerechte Aufgabenerfüllung sicherzustellen.**

<sup>25</sup> Die E-Control ist gemäß § 32 E-ControlG berechtigt, ein die jeweiligen Kosten ihrer Tätigkeit deckendes Finanzierungsentgelt einzuhoben. Die RTR-GmbH als Geschäftsapparat der KommAustria, der Telekom-Control-Kommission und der Post-Control-Kommission finanziert sich gemäß §§ 34, 34a und 35 KOG zur Erfüllung ihrer Aufgaben (§ 17 KOG) einerseits über Finanzierungsbeiträge aus der Medien-, der Telekommunikations- und der Postbranche bzw. andererseits über einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt. Der Personal- und Sachaufwand zur Erfüllung der Aufgaben der Schienen-Control GmbH als Geschäftsapparat der Schienen-Control Kommission wird gemäß § 80 EisbG über Kostenbeiträge von Eisenbahnverkehrsunternehmen gedeckt.



20.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort seien europarechtliche Vorgaben zu beachten, welche im Sektorenbereich Finanzierungen durch die Marktteilnehmer ermöglichen. Bei der allgemeinen Wettbewerbsvollziehung sei eine solche Finanzierungform jedoch nicht möglich, weil dies einer allgemeinen Steuer gleichkommen würde. Eine Finanzierung alleine auf Gesetzesverstöße der Marktteilnehmer aufzubauen sei nicht zielführend.

(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz seien die in seinen Wirkungsbereich fallenden Einrichtungen sachgerecht finanziert, wobei die finanzielle und personelle Ausstattung der einzelnen Wettbewerbsbehörden auch Inhalt der bereits angeführten Gespräche betreffend die Reform des institutionellen Rahmens des österreichischen Kartellrechtsvollzugs sein werde.

(3) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie wies in seiner Stellungnahme auf § 77 Abs. 5 EisbG hin, wonach die Schienen–Control GmbH verpflichtet sei, alle organisatorischen Vorkehrungen zu treffen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können und der Schienen–Control Kommission die Erfüllung deren Aufgaben zu ermöglichen. Diesbezüglich sei auch auf das Weisungsrecht der Schienen–Control Kommission gemäß § 81 Abs. 3 EisbG hinzuweisen. Da die Schienen–Control Kommission dem Personal der Schienen–Control GmbH anweisen kann, es in ihrer Tätigkeit zu unterstützen, habe die Schienen–Control GmbH auch aus diesem Grund die erforderlichen Ressourcen vorzuhalten. Für den Bereich der Telekom–Control–Kommission sei insbesondere auf das Weisungsrecht gemäß § 116 Abs. 2 Telekommunikationsgesetz 2003 zu verweisen. Analog zur Schienen–Control GmbH habe die RTR–GmbH die erforderlichen Ressourcen ebenfalls vorzuhalten, um die Weisungen erfüllen zu können.

Aus Kostenbeiträgen von Marktteilnehmern dürften jeweils nur diejenigen Bereiche einer neuen Regulierungs– und Wettbewerbsbehörde finanziert werden, deren Tätigkeit sich auf diese Marktteilnehmer bezieht. Ergänzend sei auf den Erwägungsgrund 77 der Recast–Richtlinie hinzuweisen („Die Finanzierung der Regulierungsstelle sollte ihre Unabhängigkeit gewährleisten und entweder über den Staatshaushalt oder unter Beachtung der Grundsätze der Fairness, der Transparenz, der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit über Pflichtbeiträge des Sektors erfolgen“). Es sei daher nicht ersichtlich, worin die angesprochene Möglichkeit einer „Verbreiterung der Finanzierungsstruktur“ bestehen würde. Zusätzlich erscheine die vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie auf Basis der gesetzlichen Grundlage bereitgestellte Finanzierung an die RTR–GmbH aus Mitteln des Bundeshaushalts und aus den Pflichtbeiträgen des Sektors ausreichend und angemessen.

(4) Die Schienen–Control GmbH verwies in ihrer Stellungnahme auf das Weisungsrecht der Schienen–Control Kommission gemäß § 81 Abs. 3 EisbG. Eine „Abhängigkeit“ der Kommission von der Gebarung der GmbH bestehe nicht. Die Schienen–Control GmbH halte die erforderlichen Ressourcen vor, um die Weisungen erfüllen zu können und um



die Schienen–Control Kommission in ihrer Tätigkeit zu unterstützen. Dies betreffe sowohl die Einstellung des erforderlichen Personals als auch die Vorhaltung benötigter Räumlichkeiten.

Aus Kostenbeiträgen von Marktteilnehmern dürften jeweils nur diejenigen Bereiche einer neuen Regulierungs– und Wettbewerbsbehörde finanziert werden, deren Tätigkeit sich auf diese Marktteilnehmer bezieht. Eine Mitfinanzierung anderer Tätigkeitsbereiche der Behörde sei unzulässig, weil Regelungen, die zu einer Finanzierung von Aufgaben führen, die nicht im Interesse der Kostenbeitragspflichtigen liegen können, verfassungswidrig seien.

20.4 (1) Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dass die Bundeswettbewerbsbehörde bereits aktuell erhebliche Bundeseinnahmen über Gebühren und Geldbußen erzielte. Sie verrechnete je Unternehmenszusammenschlussanmeldung gemäß WettbG eine Pauschalgebühr von 3.500 EUR. Im Jahr 2017 ergaben sich dadurch Einnahmen von rd. 1,15 Mio. EUR, die rund ein Viertel der Gesamtaufwendungen der Bundeswettbewerbsbehörde von rd. 4,42 Mio. EUR deckten. Ferner erachtete der RH die Geldbußen als potenzielle Finanzierungskomponente für die in TZ 30 empfohlene Einrichtung. Diese – im Sinne der Empfehlung des RH – im Bundeshaushalt zusammenzuführenden Einnahmen könnten als Finanzierungsbasis für die in TZ 30 empfohlene Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der neuen Einrichtung dienen. Nach Ansicht des RH würde sich dadurch keine neue Steuer als Belastung für die Wirtschaft ergeben.

(2) Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz, dass er für eine sachgerechte Finanzierung von Organisationseinheiten die Implementierung sachgerechter kaufmännischer Steuerungsinstrumente in diesen Organisationseinheiten für zweckmäßig erachtet.

(3) Gegenüber dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hielt der RH fest, dass die Finanzierung der in TZ 30 empfohlenen Einrichtung im Bereich der Regulierungsaufgaben weiterhin von den Marktteilnehmern sektorenweise, in strikt getrennten Rechnungskreisen zur Vermeidung von Quersubventionen erfolgen könnte. Basis für eine verursachungsgerechte Finanzierung wären die Ergebnisse aus den in TZ 29 empfohlenen kaufmännischen Steuerungsinstrumenten.

Weiters pflichtete der RH dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie bei, dass die RTR–GmbH bzw. die Schienen–Control GmbH die erforderlichen Ressourcen vorzuhalten haben, um die Weisungen der Telekom–Control–Kommission bzw. der Schienen–Control Kommission erfüllen zu können. Er verwies jedoch auf das für die beiden Gesellschaften gesetzlich verankerte Gebot der Spar-samkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zur Erfüllung der jeweiligen Aufgaben, das den höchstmöglichen finanziellen Rahmen absteckt.



## Finanzierung und Mittelverwendung der Wettbewerbsbehörden

### Finanzströme

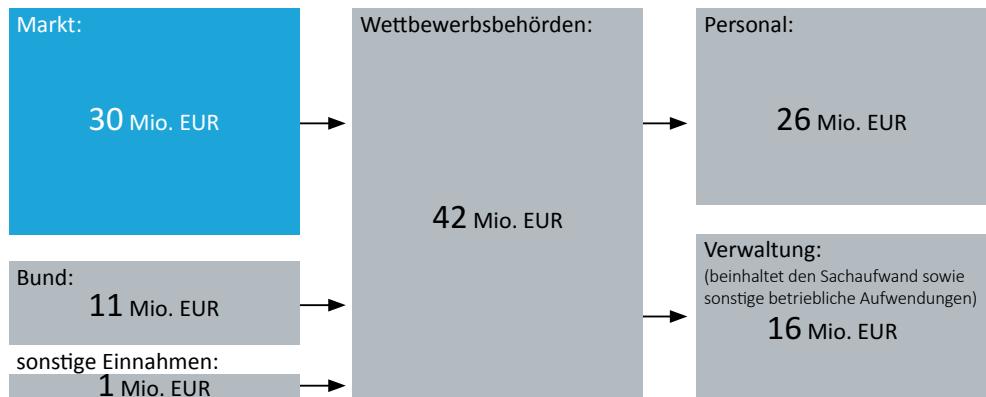
21.1 (1) Der Gesetzgeber wollte bei der Schaffung der selbstständigen Regulierungsbehörden als Rechtsträger u.a. effiziente Arbeitsabläufe und vor allem eine ausreichende Personalausstattung durch deren Auslagerung aus dem Bundeshaushalt ermöglichen. Dazu finanzierten sich die Regulierungsbehörden zum Großteil über gesetzlich verpflichtende Finanzierungsbeiträge von den Marktteilnehmern (siehe Abbildung 4). Ausreichende Stammkapitalausstattungen sollten jeweils als Anschubfinanzierung des Betriebs dienen.

Die Bundeswettbewerbsbehörde blieb – trotz ihrer Weisungsfreiheit – wirtschaftlich gesehen eine mit einem jährlichen Detailbudget versehene Dienststelle des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Der weisungsgebundene Bundeskartellanwalt war budgetmäßig dem Bundesministerium für Justiz zugeordnet und nicht gesondert ausgewiesen.

(2) Eine zusammenfassende Aufstellung der Herkunft der Finanzströme sowie deren Verwendung im Bereich der Wettbewerbsbehörden lag bundesweit nicht vor bzw. war dies auf die Zuständigkeit von insgesamt vier Bundesministerien zurückzuführen. Weiters waren die im Gesamtaufwand der Wettbewerbsbehörden enthaltenen nicht-regulatorischen Aufgaben aufgrund von abrechnungstechnischen Unterschieden nur aufwendig quantifizierbar (siehe TZ 29).

Eine vom RH erstellte Übersicht ergab im Jahr 2016 im Bereich der Wettbewerbsbehörden folgende Finanzströme (inkl. allfälliger nicht-regulatorischer Aufgaben):

Abbildung 5: Finanzströme der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016



Quelle: RH

Vom Gesamtaufwand der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016 in Höhe von etwa 42 Mio. EUR entfielen etwa 26 Mio. EUR bzw. knapp 62 % auf den Personalaufwand und etwa 16 Mio. EUR bzw. 38 % auf den Verwaltungsaufwand inkl. Abschreibungen (siehe [TZ 24](#)).

Etwa 71 % der Aufwendungen der Wettbewerbsbehörden finanzierten die beitragspflichtigen Marktteilnehmer. Ein Viertel wurde vom Bund bereitgestellt. Ein geringer Anteil von rund zwei Prozent stammte aus sonstigen Einnahmen.

21.2 Der RH hielt positiv fest, dass es dem Bund gelang, die Aufwendungen für Regulierungsaufgaben weitgehend auf die beitragspflichtigen Marktteilnehmer zu übertragen. Der RH bemerkte aber kritisch, dass eine diesbezügliche Übersicht der Finanzströme mit einer Trennung der regulatorischen von den nicht-regulatorischen Aufgaben zur Sicherung eines transparenten Mitteleinsatzes nicht verfügbar war. Der RH wertete dies als Folge des in [TZ 8](#) kritisierten Fehlens einer Wettbewerbsstrategie des Bundes als Basis für einen wettbewerbspolitisch effektiven Mitteleinsatz sowie der in [TZ 10](#) aufgezeigten zersplitterten Zuständigkeit von vier Bundesministerien.

Der RH verwies daher auf seine Empfehlungen zur umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden in [TZ 30](#), um zu einem transparenten sowie effizienten Mitteleinsatz im Bereich der Wettbewerbsbehörden zu gelangen.

21.3 (1) Die E-Control gab in ihrer Stellungnahme an, dass sie sowohl die regulatorischen als auch die nicht-regulatorischen Aufgaben im Detail budgetär erfasse und diese im detaillierten monatlichen Managementreporting abbilde. Im Jahr 2016 habe der Anteil der Kosten der nicht-regulatorischen Tätigkeit rd. 1,25 % der Gesamtkosten betragen.

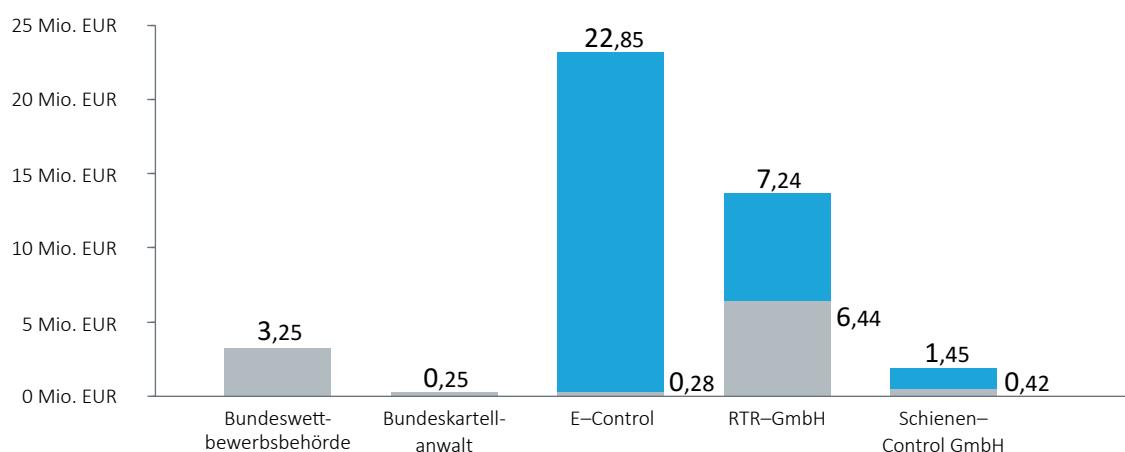
(2) Die Schienen–Control GmbH verwies in ihrer Stellungnahme auf ihre eigenen Rechnungskreise für die Bereiche Regulierung einerseits und die Agentur für Passagier– und Fahrgastrechte andererseits. Eine Gefahr einer Mitfinanzierung des einen durch den anderen Bereich bestehe nicht. Die getrennte Rechnungsführung der beiden Tätigkeitsbereiche werde außerdem durch den Wirtschaftsprüfer überprüft.

## Finanzierungsquellen

- 22.1 (1) Das Finanzierungsvolumen der einzelnen Wettbewerbsbehörden stellte sich im Jahr 2016 wie folgt dar:

Abbildung 6: Finanzierungsquellen der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016

■ Markt  
■ Bund



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMFWF; E–Control; RTR–GmbH; Schienen–Control GmbH; RH

Im Jahr 2016 entfielen vom gesamten Finanzierungsvolumen von rd. 42,18 Mio. EUR

- rd. 23,13 Mio. EUR bzw. rd. 55 % auf die E–Control,
- rd. 13,68 Mio. EUR bzw. rd. 33 % auf die RTR–GmbH,
- rd. 3,50 Mio. EUR bzw. rd. 8 % auf die Bundeswettbewerbsbehörde und den Bundeskartellanwalt<sup>26</sup> sowie
- rd. 1,87 Mio. EUR bzw. rd. 4 % auf die Schienen–Control GmbH.

<sup>26</sup> Der Bundeskartellanwalt war organisatorisch und budgetär dem Oberlandesgericht Wien zugeordnet. Daher konnte der Personal– und Sachaufwand nicht gesondert abgebildet werden. Den Personalaufwand des Bundeskartellanwalts schätzte das Bundesministerium für Justiz anhand der Einstufung.



(2) Die Bundeswettbewerbsbehörde und den Bundeskartellanwalt finanzierte der Bund zur Gänze (siehe TZ 20).

Beide Einrichtungen erzielten Bundeseinnahmen über Gebühren und Geldbußen. Die Bundeswettbewerbsbehörde verrechnete je Unternehmenszusammenschlussanmeldung gemäß WettbG eine Pauschalgebühr von 1.500 EUR. Im Jahr 2016 waren dies für 420 Unternehmenszusammenschlussanmeldungen rd. 630.000 EUR; ein Neuntel davon erhielt das Bundesministerium für Justiz als Justizverwaltungsgebühr. Durch eine Novelle des WettbG im Jahr 2017 erhöhte sich die Pauschalgebühr für Unternehmenszusammenschlüsse auf 3.500 EUR.

Im Zuge der kartellrechtlichen Verfahren betrugen im überprüften Zeitraum die auf Betreiben der Bundeswettbewerbsbehörde vom Kartellgericht verhängten Geldbußen rd. 102,00 Mio. EUR.

Das Finanzierungsvolumen der Bundeswettbewerbsbehörde war mit rd. 3,25 Mio. EUR im Jahr 2016 trotz ihrer sektorenübergreifenden Kompetenzen bzw. wettbewerbspolitischen Bedeutung im internationalen Vergleich mit anderen gleichartigen Behörden (Global Competition Review<sup>27</sup>) unterdurchschnittlich.

(3) Im Jahr 2016 finanzierten sich die Regulierungsbehörden mit rd. 73 % entsprechend den Zielen ihrer Ausgliederung überwiegend durch die Finanzierungsbeiträge der beitragspflichtigen Unternehmen. Die E-Control und die Schienen–Control GmbH finanzierten sich im überprüften Zeitraum fast ausschließlich aus solchen Finanzierungsbeiträgen. Geringe Anteile der Finanzierung entfielen jeweils auf Bundesaufträge an die E–Control sowie die Agentur für Passagier– und Fahrgastrechte im Bereich der Schienen–Control GmbH.

Die RTR–GmbH bezog im überprüften Zeitraum als einzige Regulierungsbehörde eine Basisfinanzierung des Bundes in Höhe von rund einem Drittel ihrer Gesamteinnahmen.

---

<sup>27</sup> basierend auf Experteninterviews aus dem Bereich Wettbewerb, herausgegeben in Form einer sogenannten Global Competition Review



Basis für die Berechnung der jeweiligen Finanzierungsbeiträge war der Marktanteil bzw. die Nutzungsintensität (Energie: Verbrauchseinheiten; Schiene: anteiliges Infrastrukturbenützungsentgelt; Medien, Telekommunikation und Post: Umsatzgröße) der beitragspflichtigen Unternehmen des jeweiligen Sektors.<sup>28</sup>

- 22.2 Der RH hielt fest, dass im Jahr 2016 rd. 88 % des Finanzierungsvolumens auf die E-Control sowie auf die RTR-GmbH entfielen, wobei dieses Großteils von den beitragspflichtigen Marktteilnehmern aufzubringen war. Der RH wies dabei auf die im Verhältnis geringe finanzielle Ausstattung der Bundeswettbewerbsbehörde hin, obwohl diese im Zusammenwirken mit dem Kartellgericht erhebliche finanzielle Einnahmen des Bundes generierte und als sektorenübergreifende Behörde eingerichtet war. In diese Richtung wies auch der internationale Vergleich, wonach die Ausstattung der Bundeswettbewerbsbehörde mit finanziellen Ressourcen unterdurchschnittlich war. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Feststellung hinsichtlich der Aufgabenverteilung zu Lasten der Bundeswettbewerbsbehörde im Kartellverfahren (siehe [TZ 5](#)). Vor diesem Hintergrund erachtete der RH die Höhe der finanziellen Ressourcen der Bundeswettbewerbsbehörde im Verhältnis zum – auch sektorenübergreifend geprägten – Aufgabenvolumen im überprüften Zeitraum für unausgewogen.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, im Zuge der in [TZ 8](#) empfohlenen Erarbeitung und Umsetzung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie für eine sachgerechte Höhe der Finanzierung der Wettbewerbsbehörden unter der Prämisse einer wirtschaftlichen Aufgaben erledigung zu sorgen.

- 22.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschafts standort erscheine der Vergleich mit den Regulierungsbehörden hier verfehlt, weil die Tätigkeit der Regulierungsbehörden bei der Vollziehung über das reine Auf decken von Verstößen hinausgehe (z.B. auch Erteilung von Rechten, Bestimmung

<sup>28</sup> E-Control: Beitragspflichtige Unternehmen waren im Bereich Strom die Betreiber der Höchstspannungsnetze (Netzebene 1 gemäß § 63 Z 1 Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz) sowie im Bereich Gas die Marktgebetsmanager bzw. (bei Marktgebieten ohne Fernleitungen) die Verteilergebetsmanager.

RTR-GmbH: Die beitragspflichtigen Unternehmen der Telekommunikationsbranche waren jene Betreiber, die nach § 15 Telekommunikationsgesetz zur Anzeige verpflichtet waren, soweit es sich nicht um die Bereitstellung von Kommunikationsnetzen und –diensten zur Verbreitung von Rundfunk und Rundfunkzusatzdiensten handelte. Die beitragspflichtigen Unternehmen der Postbranche waren jene Postdiensteanbieter, die nach § 25 Postmarktgesezt zur Anzeige verpflichtet waren oder über eine Konzession nach § 26 Postmarktgesezt verfügten. Im Bereich Medien waren dies der Österreichische Rundfunk, die in Österreich niedergelassenen Rundfunkveranstalter und die gemäß Audiovisuelles Mediendienste–Gesetz zur Anzeige verpflichteten Mediendiensteanbieter.

Schienen–Control GmbH: Beitragspflichtige Unternehmen waren Eisenbahnverkehrsunternehmen, soweit sie Zugang auf von § 56 EisbG erfasster Eisenbahninfrastruktur haben.



von Nutzungsentgelten) und der Servicecharakter eher darstellbar sei. Die Finanzierung der Bundeswettbewerbsbehörde alleine durch die Anmeldegebühren bei der Fusionskontrolle sei jedoch nicht ausreichend. Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sei stets bemüht, langfristig eine ausreichende Finanzierung der Bundeswettbewerbsbehörde sicherzustellen. Im Rahmen des Bundesfinanzgesetzes 2017 sei eine Überschreitungsermächtigung für Personal- und Sachausgaben bis zu einem Betrag von 2,00 Mio. EUR zugunsten der Bundeswettbewerbsbehörde vorgesehen gewesen.

Die vom RH angeregte Verbreiterung der Finanzierungsstruktur, z.B. die Bedachtnahme auf Bußgelder, sei im Rahmen der Erstellung des Bundesfinanzgesetzes 2018 erfolgt. Konkret sei eine Überschreitungsermächtigung in Höhe von insgesamt 1,50 Mio. EUR im Zusammenhang mit dem Betrieb der Bundeswettbewerbsbehörde vorgesehen. Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort verfüge aber über keine Kenntnis, ob und zu welchem Zeitpunkt die Mehreinzahlungen fließen werden.

(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz seien die in seinen Wirkungsbereich fallenden Einrichtungen sachgerecht finanziert, wobei die finanzielle und personelle Ausstattung der einzelnen Wettbewerbsbehörden auch Inhalt der bereits angeführten Gespräche betreffend die Reform des institutionellen Rahmens des österreichischen Kartellrechtsvollzugs sein werde.

(3) Die Bundeswettbewerbsbehörde begrüßte in ihrer Stellungnahme den Vorschlag eines einheitlichen Finanzierungsmodells und einer sachgerechten Verteilung der Ressourcen.

(4) Laut Stellungnahme der E-Control hätten im Jahr 2016 Einmaleffekte anlässlich des vorzeitigen Ausscheidens von Mitgliedern des Vorstands den Vergleich der Gesamtkosten mit den anderen Wettbewerbsbehörden verzerrt.

Insgesamt hätten die Gesamtkosten der E-Control im Jahr 2017 nur noch rd. 20,72 Mio. EUR im Vergleich zu rd. 22,65 Mio. EUR im Jahr 2016 betragen. Dies bedeute einen signifikanten Rückgang der Kosten von rd. 8,5 % oder rd. 1,93 Mio. EUR. Diese Kosteneinsparungen innerhalb nur eines Jahres habe der Vorstand durch gezielte Maßnahmen herbeigeführt. Demnach sei allein von der E-Control eine Kostenreduktion erreicht worden, die rund doppelt so hoch liege, wie das vom RH identifizierte erhebliche Einsparungspotenzial aus der Reduktion der Geschäftsführerposten mit rd. 1 Mio. EUR.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Anmerkung RH: statt aktuell sechs Geschäftsführer nur noch zwei oder drei Geschäftsführer und nur noch ein mehrköpfiger Aufsichtsrat; Einsparungspotenzial ohne Lohnnebenkosten von rd. 1 Mio. EUR pro Jahr



(5) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH sei die gesamte Organisationsstruktur der RTR-GmbH, der KommAustria, der Telekom-Control-Kommission und der Post-Control-Kommission in hohem Maße zweckmäßig und wirtschaftlich und entspreche in vielen Bereichen dem auch vom RH geforderten Shared-Service-Ansatz. Dies deshalb, weil die betreffenden Regulierungsbehörden sowie der Geschäftsapparat der RTR-GmbH nicht nur drei wesentliche Sektoren umfassen würden, sondern weil innerhalb dieses Organisationskonglomerats wesentliche Shared Services, wie Personal, IT, Finanzbuchhaltung, Controlling, Facility Services etc., wirtschaftlich und zweckmäßig zusammengefasst seien.

- 22.4 (1) Der RH hielt gegenüber dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort fest, dass sich die Aufgaben der Bundeswettbewerbsbehörde nicht nur auf das Aufdecken von Verstößen beschränken, sondern auch die aufwendige Zusammenschlusskontrolle, die umfangreiche Basisarbeit in Form von Branchenuntersuchungen, um Risikopotenziale für Verstöße zu identifizieren, etc. umfassten.
- (2) Der RH verwies gegenüber dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz auf seine Gegenäußerung in TZ 20.

## Förderungsabwicklung durch die RTR-GmbH sowie die KommAustria

- 23.1 In den Aufgabenbereich der KommAustria und der RTR-GmbH fiel auch die Abwicklung von Förderungen durch den Bund im Bereich Medien. Die KommAustria war für die Presse- und Publizistikförderung und die RTR-GmbH für die Förderungen des Privatrundfunkfonds, des Digitalisierungsfonds sowie des Fernsehfonds Austria als Förderungsgeber tätig; beide wickelten die Förderungen selbst ab.<sup>30</sup>

Das Bundeskanzleramt dotierte jährlich die Presse- und Publizistikförderung aus dem Bundeshaushalt. Die übrigen oben genannten Fonds erhielten jährlich Mittel aus den Rundfunkgebühren. Die RTR-GmbH wies sämtliche Förderungen in gesonderten Rechnungskreisen des Jahresabschlusses aus. Das Förderungsvolumen betrug im Jahr 2016 insgesamt rd. 41 Mio. EUR. Bis zur Auszahlung der Förderung waren die Gelder gemäß KOG durch die RTR-GmbH nutzbringend anzulegen und in ihrer Bilanz als Treuhandvermögen auszuweisen. Die Kosten der Förderungsabwicklung in der Höhe von rd. 1,40 Mio. EUR im Jahr 2016 wurde aus dem jeweiligen Fondsvermögen finanziert.

<sup>30</sup> Die Erstellung der Förderungsrichtlinien und die Förderungsentscheidung waren unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben unterworfen. Die Förderungsentscheidung der KommAustria bzw. der RTR-GmbH war zum Teil durch beratende Fachbeiräte unterstützt. Die Förderungsentscheidungen bzw. Fördergelder wurden jährlich auf der Homepage der RTR-GmbH veröffentlicht.



- 23.2 Nach Ansicht des RH stellte die Abwicklung von Förderungen keine Kernkompetenz einer Regulierungsbehörde dar. Er verwies auf das beachtliche jährliche Förderungsvolumen der KommAustria bzw. der RTR-GmbH und gab zu bedenken, dass durch die Förderungstätigkeit Naheverhältnisse zwischen Förderungsgeber (RTR-GmbH und KommAustria) und Förderungsnehmer (Unternehmen aus dem Sektor Medien) bzw. Interessenkonflikte entstehen könnten. Dies könnte mit der gebotenen Unabhängigkeit einer Regulierungsbehörde im Widerspruch stehen.

**Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt im Zusammenwirken mit der KommAustria und der RTR-GmbH, die Abwicklung der Medienförderungen auf nationale Förderungsinstitutionen zu übertragen.**

- 23.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts lasse sich Medienregulierung nicht auf den Bereich der Wettbewerbsregulierung reduzieren, sondern sei die Steuerung einer Branche insgesamt. Diese Rechtsauffassung habe auch der Verfassungsgesetzgeber in Art. 20 Abs. 2 Z 5 Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**) normiert, weil Organe „zur Aufsicht und Regulierung elektronischer Medien und zur Förderung der Medien“ durch Gesetz von der Bindung an Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe freigestellt werden können. Daher würden Aufgaben im Bereich der Förderung zu den Aufgaben des Regulators zählen. Das Problem eines „Naheverhältnisses zwischen Förderungsgeber und Förderungsnehmer“, das die Unabhängigkeit der RTR-GmbH beeinträchtigen könnte, sei nicht nachvollziehbar. Förderungsinstitutionen mit umfassendem Wissen und Marktkenntnis würden nicht bestehen bzw. müssten neu geschaffen werden.

Zudem sei der RH in seinem Bericht „Filmförderung in Österreich“ (Reihe Bund 2011/2) zu dem Ergebnis gekommen: „Die RTR-GmbH war die effizienteste Förderungseinrichtung.“

Das aktuelle Regierungsprogramm nehme u.a. auf die Straffung und bessere Übersicht der unterschiedlichen Fördertöpfe (etwa im Bereich der Filmförderung) sowie auf eine neue Organisationsstruktur der ausgelagerten Gesellschaften, Behörden und Fördertöpfe (RTR-GmbH, KommAustria etc.) Bezug.

(2) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH sei nicht nachvollziehbar, inwieweit die Übertragung der bei ihr gebündelten Rundfunkförderungen (Förderung der Digitalisierung des Rundfunks, Förderung des Programmangebots des nichtkommerziellen sowie des privaten Rundfunks und Förderung von Fernsehfilmen im Rundfunk) an offenbar mehrere, womöglich nicht über entsprechende Markt-, Rechts- und Sachkenntnis verfügende Förderinstitutionen effizienzsteigernd sein soll.

Einzuräumen sei zwar, dass die „Abwicklung von Förderungen“ keine Kernkompetenz eines Regulators darstellt. Sinnvolle und zweckmäßige Fördermaßnahmen könnten



aber lediglich durch eine umfassende Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben, den gesetzlichen Vorgaben entsprechend, bewerkstelligt werden. Dabei würden sich mehr Synergiepotenziale in der Abwicklung als Befangenheiten durch Kenntnis der Förderwerber ergeben. Auch die RTR-GmbH bezog sich in ihrer Stellungnahme auf die Einschätzung des RH in seinem Bericht „Filmförderung in Österreich“, die RTR-GmbH sei die effizienteste Förderungseinrichtung.

- 23.4 (1) Der RH erwiderte dem Bundeskanzleramt, dass das Regierungsprogramm 2017 – 2022 vorgibt: „Die Treffsicherheit und Effizienz aller Förderinstrumente im Medienbereich ist zu prüfen und gegebenenfalls zu reformieren. Diese Zielsetzung soll mit der Überprüfung der Organisationsstruktur der entsprechenden Gesellschaften bzw. Behörden sowie einer besseren Abstimmung zwischen den einzelnen Fördermaßnahmen einhergehen.“ Das Regierungsprogramm 2017 – 2022 nennt zudem eine Straffung der unterschiedlichen Fördertöpfe und eine bessere Übersicht über diese (etwa im Bereich der Filmförderung) sowie eine neue Organisationsstruktur der ausgelagerten Gesellschaften und Behörden, im Speziellen der RTR-GmbH, der KommAustria etc.

Nach Ansicht des RH gab die gemäß Art. 20 Abs. 2 Z 5 B–VG vorgesehene Weisungsfreiheit von Organen zur Aufsicht und Regulierung elektronischer Medien und zur Förderung der Medien nicht zwingend eine gemeinsame Organisationsform für diese Aufgaben vor. Deshalb und gerade vor dem Hintergrund der genannten Ausführungen im Regierungsprogramm 2017 – 2022 besteht grundsätzlich kein Hindernis, die Medienförderung auf eine nationale Förderungsinstitution zu übertragen. Diese Förderungsinstitution müsste im Bereich der Medienförderung weisungsfrei gestellt werden.

Nach Ansicht des RH könnte die Übertragung der Förderaktivitäten auf eine nationale Förderungsinstitution die im B–VG normierte Weisungsfreiheit der Förderorgane zur Sicherung deren Unabhängigkeit vor Einflussnahmen durch die Verwaltung verstärken.

(2) Der RH stellte gegenüber dem Bundeskanzleramt und der RTR-GmbH klar, dass er bei der in den Stellungnahmen zitierten Gebarungsüberprüfung (Reihe Bund 2011/2) die RTR-GmbH im Vergleich zu den ebenfalls damals überprüften Einrichtungen (Filmfonds Wien, Österreichisches Filminstitut) – und keinen weiteren Einrichtungen – beurteilt hatte.

(3) Der RH entgegnete der RTR-GmbH, dass die von ihm empfohlene Übertragung der Abwicklung der Medienförderung auf nationale Förderungsinstitutionen eine objektive Förderungsvergabe stärken sollte. Eine Befangenheit aus Effizienzgründen in Kauf zu nehmen darf nach Ansicht des RH nicht in Betracht gezogen werden.



Ferner verwies der RH auf das Regierungsprogramm 2017 – 2022, wonach die Treffsicherheit und Effizienz aller Förderinstrumente im Medienbereich zu prüfen und gegebenenfalls zu reformieren seien. In diesem Zusammenhang wäre auch die Organisationsstruktur der entsprechenden Gesellschaften bzw. Behörden zu überprüfen. Weiters wären die einzelnen Fördermaßnahmen besser abzustimmen.

## Kenngrößen zur Finanz- und Ertragslage der Geschäftsapparate

- 24.1 (1) Die Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden waren nicht auf Gewinn gerichtet. Allfällige Überschüsse aus der Regulierungstätigkeit mussten an die beitragspflichtigen Unternehmen rückerstattet werden. Die E-Control durfte jedoch gemäß Energie–Control–Gesetz (**E–ControlG**) für unvorhergesehene Belastungen Rücklagen bis zu 3 % der festgestellten Gesamtkosten bilden.

Die RTR–GmbH und die Schienen–Control GmbH waren aufgrund ihrer Gesellschaftsform verpflichtet, einen Jahresabschluss nach den Bestimmungen des Unternehmensgesetzbuchs (**UGB**) zu erstellen.<sup>31</sup> Das E–ControlG verpflichtete die E–Control als Unternehmen, ebenfalls einen Jahresabschluss gemäß UGB vorzulegen. Im Unterschied zu den beiden GmbH genehmigte der Aufsichtsrat der E–Control – und nicht die Generalversammlung – den jeweiligen Jahresabschluss, weil die Anstalt über keinen Eigentümer im Sinne des UGB verfügte. Jede Regulierungsbehörde veröffentlichte ihren Jahresabschluss als Bestandteil ihres jährlichen Tätigkeitsberichts.

- (2) Wesentliche Kenngrößen der Jahresabschlüsse der Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden stellten sich für das Jahr 2016 wie folgt dar:

<sup>31</sup> Die Gebarung der Bundeswettbewerbsbehörde sowie des Bundeskartellanwalts war im jährlichen Bundesrechnungsabschluss enthalten.



Tabelle 7: Kenngrößen der Jahresabschlüsse der Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden im Jahr 2016

	E-Control	RTR-GmbH	Schienen-Control GmbH
<b>Bilanzdaten</b>			
in EUR			
Stammkapital	35.000	3.633.642	750.000
Eigenkapital inkl. unversteuerter Rücklagen	715.580	3.654.977	1.049.040
Fremdkapital	5.828.388	4.650.130	549.826
<b>Bilanzsumme ohne Sondervermögen</b>	<b>6.543.968</b>	<b>8.305.107</b>	<b>1.598.866</b>
Sondervermögen <sup>1</sup>	35.010.561	22.210.846	0
<b>Bilanzsumme</b>	<b>41.745.662</b>	<b>30.857.683</b>	<b>1.598.866</b>
in %			
Eigenkapitalquote	11	44	66
<b>Ertragslage</b>			
in EUR			
Umsatzerlöse	23.132.054	13.679.725	1.870.004
Personalaufwand	12.587.536	9.337.813	1.338.507
Verwaltungsaufwand inkl. Abschreibungen	10.493.670	4.326.755	529.198
Gesamtaufwand	23.081.206	13.664.567	1.867.705
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	67.998	32.333	12.056
Jahresüberschuss	49.465	11.870	9.252

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> Der Jahresabschluss der E-Control enthielt Sondervermögen gemäß § 13 Ökostromgesetz (Kraft–Wärme–Kopplung) und gemäß § 69 Elektrizitätswirtschafts– und –organisationsgesetz (Stranded Costs). Ebenso enthielt der Jahresabschluss der RTR-GmbH Treuhandvermögen für die Förderungsabwicklung gemäß KommAustria–Gesetz.

Quellen: E-Control; RTR-GmbH; Schienen-Control GmbH; RH

(3) Maßgeblich für die Höhe der Bilanzsumme war bei der E-Control<sup>32</sup> und bei der RTR-GmbH<sup>33</sup> jeweils deren Sondervermögen, welches jeweils zur Finanzierung von Förderungen diente.

<sup>32</sup> Die E-Control wies im Jahresabschluss das Sondervermögen als liquide Mittel und Veranlagungen mit einer Laufzeit von bis zu 15 Monaten aus, die gemäß § 13 Ökostromgesetz, § 8 Kraft–Wärme–Kopplungs–Gesetz sowie gemäß § 5 Abs. 4 E-ControlG von der E-Control zur Förderung von Kraft–Wärme–Kopplungs–Anlagen und zur Verwaltung der Stranded Costs–Beiträge eingehoben wurden. Die E-Control war in diesem Bereich nicht mehr tätig.

<sup>33</sup> Die RTR-GmbH hatte gemäß §§ 21 bis 33 KOG im Jahresabschluss die Förderfondsverwaltung in einem eigenen Abschnitt darzustellen. Die Fonds waren der Digitalisierungsfonds, der Fernsehfonds Austria, der Fonds zur Förderung des nichtkommerziellen Rundfunks, der Fonds zur Förderung des privaten Rundfunks, der Fonds zur Förderung der Selbstkontrolle bei der kommerziellen Kommunikation und zur Förderung der Presse.



Während die RTR-GmbH und die Schienen-Control GmbH mit rd. 44 % bzw. rd. 66 % verhältnismäßig hohe Eigenkapitalquoten aufwiesen, belief sich diese bei der E-Control auf rd. 11 % der Bilanzsumme ohne Einbezug des Sondervermögens. Die Eigenkapitalquote der E-Control war auf deren geringes Stammkapital zurückzuführen. Das Stammkapital war u.a. jeweils zur Anschubfinanzierung der neu gegründeten Rechtsträger gedacht (siehe [TZ 21](#)), wurde aber von den Regulierungsbehörden dafür nicht benötigt. Im Zuge der Umwandlung der E-Control GmbH in eine Anstalt öffentlichen Rechts im Jahr 2011 setzte der Gesetzgeber daher ihr Stammkapital von rd. 3,70 Mio. EUR auf das Mindestmaß von 35.000 EUR herab, beließ aber das Kapital in der E-Control, um Leistungen im öffentlichen Interesse (nicht-regulatorische Aufgaben) zu finanzieren.<sup>34</sup> Dadurch stiegen in der Bilanz die Verbindlichkeiten der E-Control gegenüber dem Bund.

(4) Die Finanzierungsbeiträge der Marktteilnehmer und die Beiträge des Bundes bildeten im Wesentlichen die Umsatzerlöse der Regulierungsbehörden. Im Jahr 2016 betragen diese rd. 38,68 Mio. EUR. Die E-Control wies im Jahr 2016 mit rd. 23,08 Mio. EUR den höchsten Gesamtaufwand der drei Regulierungsbehörden auf, gefolgt von der RTR-GmbH mit rd. 13,66 Mio. EUR Gesamtaufwand. Beide Regulierungsbehörden benötigten damit rd. 82 % des in [TZ 21](#) ermittelten gesamten Finanzierungsvolumens der Wettbewerbsbehörden. Gemeinsam war den Regulierungsbehörden, dass der Personalaufwand jeweils die größte Aufwandsposition darstellte.

**24.2** Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Eigenkapitalausstattung der Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden bewertete der RH die Anpassung des Stammkapitals der E-Control im Zuge ihrer Umgründung als positiv, nachdem sich die ursprünglich hohe Dotierung des Stammkapitals zur Anschubfinanzierung durch den Bund als nicht erforderlich erwies. Weiters hielt er den hohen Gesamtaufwand der E-Control und der RTR-GmbH kritisch fest, der in Summe rd. 82 % des gesamten Finanzierungsvolumens der Wettbewerbsbehörden entsprach.

Der RH verwies dabei auf das in [TZ 29](#) kritisierte Fehlen zweckmäßiger und wirksamer kaufmännischer Steuerungsinstrumente, das eine Beurteilung der effizienten Aufgabenerledigung ausschloss.

<sup>34</sup> Den frei gewordenen Betrag (Restbetrag inkl. Bilanzgewinn) stellte das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft per Gesellschafterbeschluss für die Besorgung der nicht-regulatorischen Aufgaben gemäß § 5 Abs. 4 E-ControlG als Vorauszahlung der neuen E-Control zur Verfügung. Der dafür gemäß § 32 Abs. 6 E-ControlG vom Bund zu leistende Beitrag an die E-Control wurde mit dieser Vorauszahlung gegenverrechnet. Im Jahr 2015 betrugen diese Vorauszahlungen nunmehr rd. 2,24 Mio. EUR und wurden als sogenannte „erhaltene Anzahlung“ im Jahresabschluss der E-Control ausgewiesen.



Der RH empfahl der E-Control, der RTR-GmbH und der Schienen-Control GmbH, die Höhe ihrer Aufwendungen unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit kritisch zu hinterfragen und unverzüglich – unter Berücksichtigung der Empfehlung in [TZ 29 – zweckmäßige und wirksame kaufmännische Steuerungsinstrumente mit dem Ziel einzusetzen, Einsparungen zu erreichen.](#)

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt und dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, das überschüssige Stammkapital der RTR-GmbH sowie der Schienen-Control GmbH zu vereinnahmen.

- 24.3 (1) Laut Stellungnahme der E-Control verfüge sie über ein aussagekräftiges Planungs- und Berichtswesen. Der Vorstand der E-Control habe zu jedem Zeitpunkt umfassende kommerzielle Informationen zur wirtschaftlichen und zweckmäßigen Führung der E-Control, worüber er auch zu jedem Zeitpunkt Bericht erstatten könne; er komme dieser Verpflichtung auch regelmäßig in den Aufsichtsratssitzungen der E-Control und jährlich im Wirtschaftsausschuss nach.

Es würden insbesondere die komplexen regulatorischen Tätigkeiten sowie deren Zweckmäßigkeit dokumentiert und damit insbesondere der Öffentlichkeit, dem Parlament, der Europäischen Union und allen Marktteilnehmern offengelegt.

Anreize zur wirtschaftlichen Führung seien gesetzt worden. Auf Basis des Doppelbudgets lägen für jeden Vorstandsbereich, jede Abteilung und ausgewählte Projekte jährliche bzw. monatliche Plan-/Ist-Vergleiche vor. Bisher habe sich eine Kostenentwicklung unter den durch den Aufsichtsrat genehmigten Budgets ergeben. Diese wirtschaftlichen Steuerungsinstrumente hätten zu einer erheblichen Kostensenkung von nahezu 2 Mio. EUR innerhalb nur eines Jahres geführt, was die Wirksamkeit dieser Instrumente unterstreiche.

(2) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH hätten Diskussionen über das bestehende Finanzierungsmodell durch die Marktteilnehmer gezeigt, dass diese Reserven für die Sicherung der Bonität und Liquidität der Regulierungsbehörden notwendig seien. Weiters gewähre das entsprechende Stammkapital die Sicherung der Unabhängigkeit gegenüber Banken und sonstigen Finanzierungsquellen.

Die RTR-GmbH habe Instrumente im Sinne des internen Kontrollsystems unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit installiert und würde sparsame und zweckmäßige Entscheidungen treffen. Interne Revisionsberichte würden eine Beurteilung über die Effizienz und Ressourcenausstattung enthalten. Regelmäßige Vergleiche mit ähnlichen Behörden bzw. Einrichtungen würden zeigen, dass die RTR-GmbH zu den effizientesten Einrichtungen europaweit zählt. Inflationsbereinigt seien die Aufwendungen der RTR-GmbH im überprüften Zeitraum 2013 bis 2016 um rd. 4,7 % gesunken.



(3) Laut Stellungnahme der Schienen–Control GmbH verfüge sie über kaufmännische Steuerungsinstrumente (Budgetplanung, Soll–Ist–Vergleiche, Liquiditätsplanung etc.) sowie über ein internes Kontrollsysteem. Ein Einsparungsbedarf sei ebenso wenig ersichtlich wie die Notwendigkeit, Aufwendungen im Bereich der Schienen–Control GmbH zu reduzieren bzw. weitere kaufmännische Steuerungsinstrumente anzuwenden. Das Arbeitsausmaß der Aufgaben hänge wesentlich von externen Faktoren ab. Die Steuerung von Aufwand und Ausgaben der Schienen–Control GmbH sei nur begrenzt möglich.

Die interne Revision der Schienen–Control GmbH prüfe zudem seit 2013 sämtliche Bereiche des Unternehmens. Die Empfehlungen würden laufend umgesetzt. Durch die Vereinnahmung ihres Stammkapitals sehe die Schienen–Control GmbH – neben den damit verbundenen Kosten – nur einen geringen Nutzen für den Bundeshaushalt.

(4) Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts sei eine Reduktion des „überschüssigen“ Stammkapitals der RTR–GmbH auf ein den sachlichen Erfordernissen des Geschäftsbetriebs angemessenes Maß denkbar.

(5) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie nehme es die Empfehlung des RH bezüglich der Vereinnahmung des Stammkapitals zur Kenntnis.

24.4 (1) Der RH würdigte die von der E–Control im Jahr 2017 erzielten Einsparungen von rd. 2 Mio. EUR. Besonderes Augenmerk ist nach Ansicht des RH zudem auf die Nachhaltigkeit der Einsparungen zu legen. Unter Hinweis auf TZ 29 bekräftigte er daher seine Empfehlung, zweckmäßige und wirksame kaufmännische Steuerungsinstrumente einzusetzen, um Einsparungen zu erreichen.

(2) Nach Ansicht des RH konnte die RTR–GmbH die Gesamtaufwendungen im überprüften Zeitraum lediglich konstant halten. Die Revisionsberichte befassten sich weitgehend mit Aspekten der Ordnungsmäßigkeit. Im Übrigen verwies der RH auf seine Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen in TZ 29.

Der RH hielt gegenüber der RTR–GmbH fest, dass die Höhe des Stammkapitals keine unmittelbaren Rückschlüsse auf die Liquidität bzw. den Finanzierungsbedarf eines Unternehmens erlaubt.

(3) Der RH entgegnete der Schienen–Control GmbH, dass weder umfassende Effizienzbeurteilungen ihrer Prozessabwicklung noch diesbezügliche Ziele vorlagen und somit Einsparungspotenziale nicht erkannt bzw. gehoben werden konnten. Die Revisionsberichte befassten sich weitgehend mit Aspekten der Ordnungsmäßigkeit.



## Budgetausschöpfung der Wettbewerbsbehörden

25.1

- (1) Die Bundeswettbewerbsbehörde nutzte ihr Detailbudget – obwohl im internationalen Vergleich verhältnismäßig gering dotiert (siehe [TZ 22](#)) – im überprüften Zeitraum mehrmals nicht vollständig aus, sodass bis Ende 2016 eine Rücklage von rd. 534.000 EUR entstanden war. Das entsprach bereits rd. 16 % des Gebarungsvolumens des Jahres 2016.
- (2) Die RTR-GmbH sowie die Schienen-Control GmbH erstellten jährliche Budgets, getrennt in regulatorische und nicht-regulatorische Aufgaben. Weiters führten die RTR-GmbH und die Schienen-Control GmbH freiwillig eine mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 2020 durch.

Die E-Control erstellte jeweils ein Doppelbudget für zwei Jahre. Mit dem Doppelbudget 2016/2017 lag eine Vorschaurechnung bis 2019 vor.

Die Genehmigung der Budgets der Regulierungsbehörden oblag dem jeweiligen Aufsichtsrat. Nur die Schienen-Control GmbH hatte zusätzlich der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Finanzen einen jährlichen Finanzplan vorzulegen.

Die RTR-GmbH führte gemäß KOG vor der Genehmigung einen sogenannten Consultationsprozess für die Sektoren Medien, Telekommunikation und Post in Form einer allfälligen Stellungnahme der beitragspflichtigen Unternehmen zum geplanten Budget durch.

(3) In den Budgets der Regulierungsbehörden waren gesetzesbedingt eine angemessene personelle und finanzielle Ressourcenausstattung sicherzustellen und die sparsame, wirtschaftliche sowie zweckmäßige Verwendung der Mittel einzuhalten (siehe [TZ 20](#)).

Für die E-Control war gesetzlich keine Ausgabenobergrenze definiert. Die budgetierten Gesamtausgaben der RTR-GmbH und der Schienen-Control GmbH waren hingegen gesetzlich zahlenmäßig begrenzt. Die Gesamtausgaben der RTR-GmbH durften im Jahr 2016 rd. 15,82 Mio. EUR nicht übersteigen. Der maximale Finanzaufwand der Schienen-Control GmbH war im Jahr 2016 mit rd. 2,71 Mio. EUR festgelegt.

Die Regeln zur Berechnung des höchstens zulässigen Gesamtaufwands pro Jahr waren teils komplex. So waren die zulässigen Gesamtausgaben inkl. Bundesanteil der RTR-GmbH jährlich zu indexieren und konnten nicht unmittelbar aus den gesetzlichen Bestimmungen abgelesen werden. Weiters sah das KOG einen Schwellenwert



in der Art eines Freibetrags vor, ab dem erst ein Finanzierungsbeitrag vom beitragspflichtigen Unternehmen einzuheben war.<sup>35</sup> Die Finanzierungsbeiträge der Schienen–Control GmbH richteten sich nach den zu entrichtenden Benützungsentgelten (Infrastrukturbenützungsentgelt) für den Zugang zur Schieneninfrastruktur der Haupt– und Nebenbahnen.<sup>36</sup>

(4) Die Regulierungsbehörden nutzten die ihnen zur Verfügung stehenden jährlichen Budgets im überprüften Zeitraum wie folgt aus:

Tabelle 8: Aufwand der Regulierungsbehörden – Soll–Ist–Vergleich in den Jahren 2013 bis 2016

		2013	2014	2015	2016
in Mio. EUR					
E–Control	Budget	21,52	23,19	24,12	23,18
	Ist	19,55	20,37	21,89	22,37
	Überbudgetierung	10	14	10	4
in %					
RTR–GmbH	Budget	14,67	14,69	14,44	14,84
	Ist	13,56	13,79	13,28	13,68
	Überbudgetierung	8	7	9	8
in Mio. EUR					
Schienen–Control GmbH	Budget	1,65	1,76	1,88	2,09
	Ist	1,57	1,55	1,73	1,88
	Überbudgetierung	5	14	9	11

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: E–Control; RTR–GmbH; Schienen–Control GmbH; RH

Die Regulierungsbehörden setzten die Budgets und die darauf basierenden Finanzierungsbeiträge gegenüber dem tatsächlichen Aufwand durchschnittlich um rund neun Prozent zu hoch an. Die zu viel bezahlten Finanzierungsbeiträge wurden gemäß der jeweiligen gesetzlichen Regelungen an die beitragspflichtigen Unternehmen zurückbezahlt oder gutgeschrieben.

<sup>35</sup> Diese Schwellenwerte lagen im Jahr 2015 für den Bereich Medien bei 258 EUR und für die Bereiche Telekommunikation und Post bei 329 EUR. Unter diesem Schwellenwert war kein Finanzierungsbeitrag fällig und der Umsatz des betroffenen Unternehmens blieb bei der Berechnung der Finanzierungsbeiträge unberücksichtigt.

<sup>36</sup> Laut Verordnung des Bundesministers für Verkehr, Innovation und Technologie durfte diese insgesamt fünf Promille der Summe des in diesem Jahr zu entrichtenden Infrastrukturbenützungsentgelts nicht übersteigen.



- 25.2 Der RH merkte an, dass die Bundeswettbewerbsbehörde (mit Billigung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft) im überprüften Zeitraum die ihr zur Verfügung stehenden Budgetmittel nicht vollständig ausnutzte und Ende 2016 rd. 534.000 EUR an Budgetmitteln ungenutzt waren – dies trotz einer im internationalen Vergleich geringen Ressourcenausstattung.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass das grundsätzliche Gebot zur sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gebarung eine wirtschaftliche Aufgabenerfüllung der Regulierungsbehörden alleine nicht sicherstellen konnte. Nach Ansicht des RH bestand – wie in [TZ 29](#) kritisiert – keine Klarheit über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch den jeweiligen Geschäftsapparat der Regulierungsbehörden zur Rechtfertigung der Höhe der Finanzierungsbeiträge. Der RH hielt vielmehr kritisch fest, dass die Regulierungsbehörden ihre jährlichen Budgets regelmäßig deutlich zu hoch ansetzten. Nach Ansicht des RH wirkten die gesetzlich vorgegebenen und grundsätzlich zweckmäßigen Ausgabenobergrenzen bei der RTR-GmbH sowie der Schienen-Control GmbH nicht, weil sie, wie ersichtlich, zu großzügig bemessen waren. Bei der E-Control fehlten Ausgabenobergrenzen zur Gänze. Auch der Konsultationsprozess der RTR-GmbH im Rahmen ihres Budgetierungsprozesses verhinderte deren regelmäßige Überbudgetierungen nicht.

Der RH empfahl dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, im Hinblick auf die wiederholten Überbudgetierungen sowie die unzureichenden Ausgabenobergrenzen darauf hinzuwirken, den Regulierungsbehörden transparente, wirtschaftlich gerechtfertigte Ausgabenobergrenzen vorzugeben. Diese sollten auf den Ergebnissen der in [TZ 24](#) empfohlenen Analyse der Aufwendungen basieren.

- 25.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts sei nicht ersichtlich, inwieweit die Ausgabenobergrenze der RTR-GmbH – nicht zuletzt angesichts der stetig wachsenden Aufgaben – zu großzügig bemessen sei.
- (2) Die E-Control hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sich bisher eine Budgeterhöhung an speziellen und auch allgemeinen Kostensteigerungen orientiert habe. Nicht planbar sei für die E-Control die Übernahme zusätzlicher Aufgaben aus gesetzlichen Vorgaben, deren Eintrittszeitpunkt unvorhersehbar ist, die aber budgetär zu berücksichtigen sind. Budgetunterschreitungen würden bei der E-Control nicht zu Gewinnvorträgen führen, die in Zukunft nutzbar sind, sondern würden umgehend die tatsächlichen Regulierungskosten – mit kurzem Zeitverzug – reduzieren.
- (3) Die Schienen-Control GmbH hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die zu hoch angesetzten Budgets zur Absicherung der unabhängigen Arbeit der Regulierungsbehörde und der kaufmännischen Vorsicht dienen würden. Eine finanzielle Reserve werde für zusätzliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Sachverständigengutachten

vorgehalten. Damit könne die Regulierungsbehörde auch bei erhöhtem Arbeitsanfall eine effektive Regulierungsarbeit leisten.

Der Aufwand der Regulierungsbehörde sei maßgeblich durch externe Faktoren bedingt. Bestehe durch diese ein erhöhter Bedarf, werde er durch einen entsprechenden Vorrat an Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, Räumlichkeiten etc. abgedeckt; eine Ausgabenobergrenze sei an sich fraglich.

- 25.4 Der RH erwiderte dem Bundeskanzleramt, dass die regelmäßigen jährlichen Überbudgetierungen der RTR-GmbH (im überprüften Zeitraum zwischen 7 % und 9 %) auf wenig ambitionierte Budgetziele hinweisen könnten.

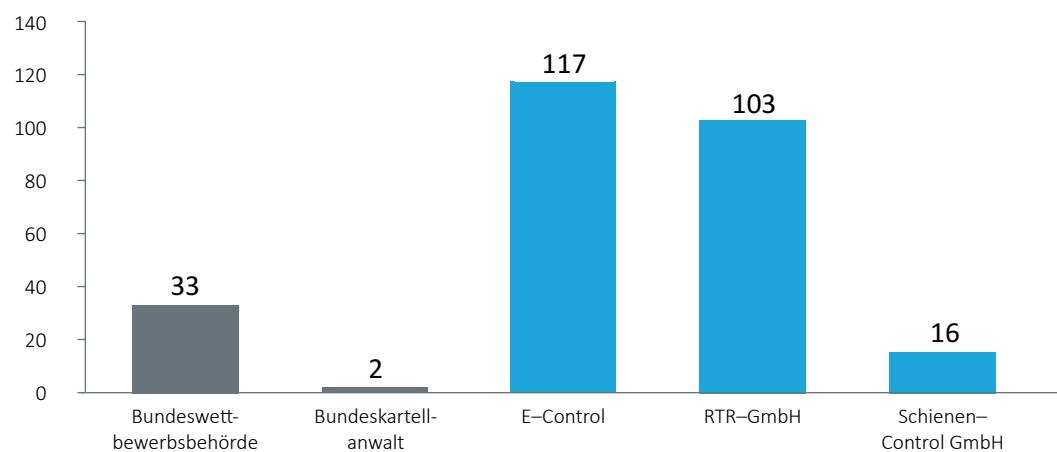
## Sonstige systembezogene Feststellungen

### Personal

- 26.1 (1) Das Personal der Wettbewerbsbehörden verteilte sich im Jahr 2016 wie folgt:

Abbildung 7: Personal der Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016

in Vollzeitäquivalenten



Quellen: BMJ; BMWFW; Bundeswettbewerbsbehörde; E-Control; RTR-GmbH; Schienen-Control GmbH; RH



Insgesamt verfügten die Wettbewerbsbehörden im Jahr 2016 über rd. 271 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**). Diese führten auch nicht-regulatorische Aufgaben aus (siehe [TZ 13](#), [TZ 14](#), [TZ 15](#) und [TZ 23](#)).

Der Bundeskartellanwalt und sein Stellvertreter waren im Ausmaß von zwei VZÄ beim Oberlandesgericht Wien beschäftigt.<sup>37</sup>

(2) Das Personal der Bundeswettbewerbsbehörde und der Bundeskartellanwalt waren im Rahmen der Bundesverwaltung beschäftigt.<sup>38</sup> Die Entlohnung erfolgte über das Schema der Bundesverwaltung.

Obwohl die E-Control und die RTR-GmbH per Gesetz kollektivvertragsfähig waren, nutzten sie diese Bestimmungen nicht und es lagen keine entsprechenden Kollektivverträge vor. Anstatt dessen beschäftigten beide ihr Personal mit Einzelverträgen auf der Basis des Angestelltengesetzes. Dadurch gab es in der E-Control und in der RTR-GmbH kein transparentes Entlohnungsschema; lediglich die jährliche Lohnerhöhung orientierte sich an einem Durchschnitt von Kollektivverträgen anderer Branchen.<sup>39</sup> Die Schienen-Control GmbH richtete sich nach dem Kollektivvertrag des allgemeinen Handels.

Der gesamte Personalaufwand der Wettbewerbsbehörden betrug im Jahr 2016 rd. 26,00 Mio. EUR.

<sup>37</sup> Zusätzlich waren im Jahr 2016 beim Kartellgericht inkl. Kanzlei rd. 6,26 VZÄ mit Wettbewerbs- und Regulierungsangelegenheiten befasst.

<sup>38</sup> Der Vorsitzende der KommAustria hatte einen Dienstvertrag mit dem Bundeskanzleramt. Die Mitglieder der KommAustria hatten einen Dienstvertrag mit dem Vorsitzenden der KommAustria. Das KOG gab für alle Mitglieder der KommAustria fixe Monatsentgelte vor. Für die in der KommAustria tätigen Mitglieder hat die RTR-GmbH dem Bund den gesamten Aktivitätsaufwand samt Nebenkosten zu ersetzen. Diese Kosten sind bei der Festlegung der Finanzierungsbeiträge für die Branche Medien von der RTR-GmbH zu berücksichtigen.

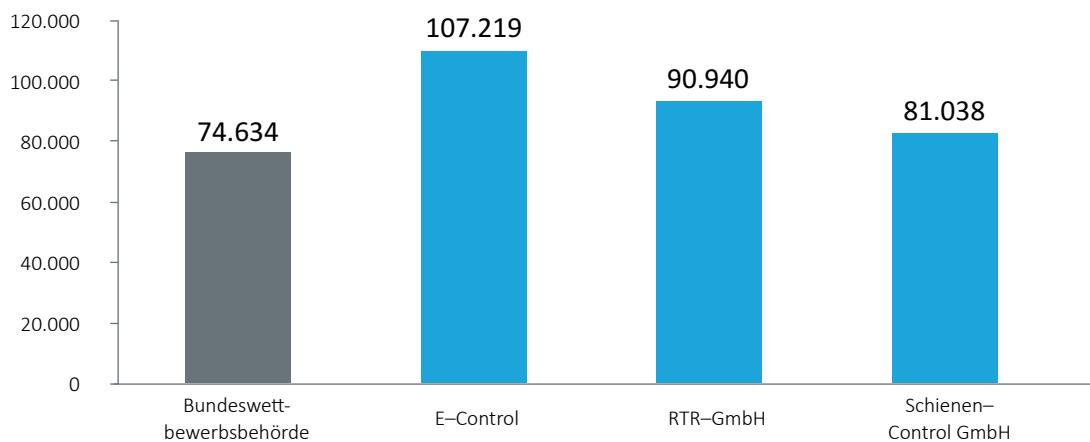
<sup>39</sup> E-Control: Kollektivvertrag für Angestellte der Elektrizitätsversorgungsunternehmen Österreichs, Kollektivvertrag Fachverband Gas-Wärme, Gehaltsschema für öffentlich Bedienstete und Kollektivvertrag im Handwerk und Gewerbe; RTR-GmbH: Kollektivverträge für die Angestellten bei Telekommunikationsunternehmen, für Angestellte im Handwerk und Gewerbe, in der Dienstleistung, in Information und Consulting (Allgemeines Gewerbe) sowie Gehaltsschema für öffentlich Bedienstete (Beamte)



(3) Der Personalaufwand der Bundeswettbewerbsbehörde und der Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden je VZÄ im Jahr 2016 stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 8: Personalaufwand je Vollzeitäquivalent im Jahr 2016

in EUR



Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMWFW; E-Control; RTR-GmbH; Schienen-Control GmbH; RH

Der durchschnittliche Personalaufwand je VZÄ der Wettbewerbsbehörden lag bei rd. 88.500 EUR im Jahr 2016. Die E-Control und die RTR-GmbH überschritten diesen Wert.

26.2 Der RH kritisierte, dass bei der Errichtung der Wettbewerbsbehörden unterschiedliche Rechtsgrundlagen für die Beschäftigung des Personals geschaffen wurden und dadurch grundsätzlich vergleichbare Tätigkeiten unterschiedlich entlohnt wurden. Weiters war die Personaldurchlässigkeit zwischen den Wettbewerbsbehörden aufgrund ihrer organisatorischen bzw. rechtlichen Eigenständigkeit sowie der kritisierten Entlohnungsdifferenzen erheblich eingeschränkt und der notwendige Wissenstransfer aufgrund der in TZ 7 erörterten Marktänderungen erschwert.

Ferner hielt der RH kritisch fest, dass die E-Control und die RTR-GmbH durch den Abschluss von Einzelverträgen eine intransparente Entlohnung der Beschäftigten schufen, obwohl beide kollektivvertragsfähig waren.

Weiters verwies der RH auf seine Kritik hinsichtlich der fehlenden Steuerungsinstrumente zur Gewährleistung der effizienten Leistungserbringung (siehe TZ 29), wodurch die Wirtschaftlichkeit der Personalausstattung nicht beurteilbar war.



Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, im Zuge der in TZ 30 empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Beschäftigung des Personals auf Basis eines Kollektivvertrags zu schaffen. Die Entlohnung des Personals sollte sich an den Bezugshöhen des Vertragsbedienstetengesetzes des Bundes orientieren.

Zur Sicherung eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes verwies der RH auf den in TZ 29 empfohlenen Aufbau von zweckmäßigen und wirksamen kaufmännischen Steuerungsinstrumenten.

26.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort sei diese Empfehlung von der Bundeswettbewerbsbehörde erfüllt.

(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz seien die hohen rechtsstaatlichen Standards für den Vollzug des allgemeinen Wettbewerbsrechts bzw. Kartellrechts in Österreich durch Kartellgericht, Kartellobergericht und die kartellrechtlichen Amtsparteien zu erhalten. Kollektivverträge auf Grundlage des Vertragsbedienstetengesetzes seien dafür ungeeignet.

(3) Laut Stellungnahme der Bundeswettbewerbsbehörde seien Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bereits nach kurzer Zeit sehr attraktiv für Unternehmen, andere internationale Institutionen und Anwaltskanzleien. Dies, in Verbindung mit dem niedrigen Besoldungsschema des Bundes und mangelnden Aufstiegschancen, hätte dazu geführt, dass die Bundeswettbewerbsbehörde regelmäßig Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verliere. Der Vorschlag des RH, im Zuge einer Strukturreform ein einheitliches Schema für alle im Wettbewerbsvollzug tätigen Bediensteten zu schaffen, werde daher ausdrücklich begrüßt.

Im Zuge einer Strukturreform müsse auf eine sachgemäße Ausstattung geachtet werden. Eine institutionelle Zusammenführung aller Wettbewerbsagenden hätte klar den Vorteil, dass sowohl Synergien geschaffen werden könnten als auch kurzfristige Umverteilungen nach Bedarf möglich wären.

(4) Die E-Control merkte in ihrer Stellungnahme an, dass vor allem die Energiebranche der für die Personalauswahl relevante Recruiting-Markt sei. Interdisziplinäres Arbeiten in Teams mit hoher Expertise und Eigenverantwortung seien wichtige Elemente der Personalauswahl. Auch die Europäische Kommission würde in Auslegung der Bestimmungen der Binnenmarktrichtlinie den Standpunkt vertreten, dass die



nationale Regulierungsbehörde vor dem Hintergrund der Komplexität der Regulierungsaufgaben in der Lage sein muss, ausreichend qualifiziertes Personal unterschiedlicher Professionen anzuziehen.

Weiters verwies die E-Control auf die Sonderbelastungen aus Anlass des Abgangs der Alt-Vorstände. Im Jahr 2017 läge der durchschnittliche Personalaufwand sowohl ohne als auch mit Vorstand unterhalb von 100.000 EUR und damit ca. auf dem Niveau der Finanzmarktaufsicht bzw. rd. 10 % oberhalb der RTR-GmbH.

Die Anzahl der Nutznießer individueller Gehaltserhöhungen würde sinken (2017: weniger als 25 %, 2018: weniger als 17 %, 2019: weniger als 8 %) und sei Ergebnis einer generellen Entscheidung des Vorstands.

(5) Laut Stellungnahme der Schienen-Control GmbH bestehe zwischen ihr und anderen Regulierungsbehörden durchaus eine Personaldurchlässigkeit (z.B. Mitarbeiterwechsel von der E-Control zur Schienen-Control GmbH). Weiters sei ein Abteilungsleiter der E-Control Mitglied der Schienen-Control Kommission. Ebenso finde zwischen den Regulierungs- und Wettbewerbsbehörden ein Wissenstransfer und mit der Bundeswettbewerbsbehörde und dem Bundeskartellanwalt immer wieder ein allgemeiner Austausch statt.

Ebenso erscheine es der Schienen-Control GmbH fraglich, ob das derzeit in den Regulierungsbehörden tätige Personal zu den vom RH empfohlenen Bedingungen einer neu strukturierten Regulierungsbehörde zur Verfügung stehe.

- 26.4 Der RH stellte gegenüber dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz klar, dass die gegenständliche Empfehlung weder das Kartellgericht noch das Kartellobergericht betraf. Vielmehr stellte der RH die Empfehlung auf die Strukturreform der Wettbewerbsbehörden ab, bei der eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Beschäftigung des Personals u.a. mit einem einheitlichen Bezugschema geschaffen werden sollte.



## Geschäftsführende Leitungsorgane und Aufsichtsräte – Bestellung sowie Bezüge und Vergütungen

- 27.1 (1) Die Auswahl und Bestellung der geeigneten Personen für die geschäftsführenden Leitungsorgane der Wettbewerbsbehörden erfolgte durch ein Ausschreibungsverfahren, jedoch aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Bestimmungen:

Tabelle 9: Gesetzliche Grundlagen für die Ausschreibungsverfahren

Sektor	Organisations-einheit	Leitungsorgan	gesetzliche Grundlage	Bestellung
sektoren-übergreifend	Bundeswettbewerbsbehörde	Generaldirektor	Ausschreibungsge-setz, Wettbe-werbsgesetz	Bundespräsidentin bzw. Bundespräsident auf Vor-schlag der Bundesregierung
Energie	E-Control	Vorstand	Stellenbesetzungs-gesetz, E-Control-Gesetz	Bundesministerin bzw. Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
Medien	KommAustria	Mitglieder der KommAustria	KommAustria–Gesetz	Bundespräsidentin bzw. Bundespräsident auf Vor-schlag der Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates
Medien	RTR–GmbH	Geschäftsführer	Stellenbesetzungs-gesetz, KommAust-ria–Gesetz	Bundeskanzlerin bzw. Bundeskanzler
Telekommunikation und Post	RTR–GmbH	Geschäftsführer	Stellenbesetzungs-gesetz, KommAust-ria–Gesetz	Bundesministerin bzw. Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie
Schiene	Schienen–Control GmbH	Geschäftsführer	Stellenbesetzungs-gesetz, Eisenbahn-gesetz 1957	Bundesministerin bzw. Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie

Quelle: RH

Die Mitglieder der KommAustria waren auf sechs Jahre bestellt, die übrigen geschäftsführenden Leitungsorgane waren für die Dauer von fünf Jahren bestellt, wobei eine Wiederbestellung zulässig war.

- (2) Die Höhe der Entlohnung basierte je nach Wettbewerbsbehörde gleichfalls auf unterschiedlichen rechtlichen Bestimmungen.

Der Generaldirektor der Bundeswettbewerbsbehörde erhielt ein Fixgehalt gemäß Gehaltsgesetz für Bundesbedienstete.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Für den Generaldirektor der Bundeswettbewerbsbehörde war gemäß § 8 WettbG ein Fixgehalt der Funkti-onsgruppe 9 der Verwendungsgruppe A1 gemäß § 31 Gehaltsgesetz vorgesehen.



Die fünf hauptberuflichen Mitglieder der KommAustria bezogen gemäß KOG ein Monatsentgelt gemäß Richterbezugsschema.<sup>41</sup>

Für die rechtliche Gestaltung der Anstellungsverträge der geschäftsführenden Leitungsorgane der Regulierungsbehörden war grundsätzlich die Bundes–Vertragschablonenverordnung anzuwenden. Die Höhe der Entlohnung der geschäftsführenden Leitungsorgane der Regulierungsbehörden war nach dem Stellenbesetzungsgesetz festzulegen. Dieses erlaubte allerdings eine branchenübliche Höhe der Entlohnung, da die Regulierungsbehörden nicht überwiegend aus Mitteln des Bundes finanziert wurden. Die beiden Vorstandsmitglieder der E–Control erhielten nach deren Bestellung durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft einen mit dem Aufsichtsrat vereinbarten Bezug. Die zwei Geschäftsführer der RTR–GmbH und die Geschäftsführerin der Schienen–Control GmbH erhielten einen von der zuständigen Bundesministerin bzw. vom zuständigen Bundesminister festgelegten Bezug.

(3) Ein Vergleich der durchschnittlichen Einkommen der maßgeblichen Entscheidungsträger der KommAustria und der Bundeswettbewerbsbehörde sowie der geschäftsführenden Leitungsorgane der Regulierungsbehörden für das Jahr 2016 (gemäß Einkommensbericht des RH (Reihe Einkommen 2017/1)) ergab:

Tabelle 10: Durchschnittliche Einkommen der maßgeblichen Entscheidungsträger je Vollzeitäquivalent im Jahr 2016

Organisationseinheit	durchschnittliches Einkommen
	in EUR
KommAustria	115.469
Bundeswettbewerbsbehörde	144.388
E–Control <sup>1</sup>	359.719
RTR–GmbH	223.076
Schienen–Control GmbH	134.221
Durchschnitt	195.375

Rundungsdifferenzen möglich

<sup>1</sup> inklusive Einmaleffekt aufgrund des Vorstandswechsels im März 2016

Quellen: KOG; WettB; RH

Das Einkommen setzte sich aus dem Jahresbruttoeinkommen, den Sonderzahlungen, den Erfolgskomponenten und den freiwilligen Sozialaufwendungen zusammen, wobei der Zeitpunkt des Zufließens maßgebend war. Die ausgewiesenen Durchschnittseinkommen wurden auf Basis von VZÄ errechnet. Ein VZÄ entsprach einem ganzjährigen

<sup>41</sup> Gemäß § 14 KOG gebührte dem Vorsitzenden der KommAustria ein Gehalt eines Richters der Gehaltsgruppe R3, Gehaltsstufe 6 nach § 66 Richter– und Staatsanwaltschaftsdienstgesetz (RStDG), dem Vorsitzenden–Stellvertreter ein Gehalt eines Richters der Gehaltsgruppe R2, Gehaltsstufe 6 nach § 66 RStDG sowie den übrigen Mitgliedern ein Gehalt eines Richters der Gehaltsgruppe R2, Gehaltsstufe 5 nach § 66 RStDG.



Arbeitsverhältnis mit vollem Beschäftigungsmaß. Die angeführten Durchschnittswerte konnten auch Zahlungen an ausgeschiedene Personen beinhalten (Einmaleffekte). Dies betraf beispielsweise den Wechsel des Vorstands bei der E-Control im Jahr 2016.

Die Höhen der durchschnittlichen Einkommen der maßgeblichen Entscheidungsträger im Jahr 2016 lagen mit rd. 134.000 EUR je VZÄ bei der Schienen-Control GmbH und mit rd. 359.700 EUR bei der E-Control um mehr als 200 % auseinander. Die RTR-GmbH zahlte die zweithöchsten Bezüge.

Im März 2016 wurde der Vorstand der E-Control aufgrund des Ablaufs der gesetzlichen Funktionsperiode neu bestellt und die Bezüge der Vorstandsmitglieder wurden verringert.

Im Juli 2017 erfolgte die Neubestellung eines Geschäftsführers der RTR-GmbH aufgrund der Pensionierung des Vorgängers; gleichzeitig wurde der Bezug ebenfalls verringert.

Die Summe der durchschnittlichen Einkommen der maßgeblichen Entscheidungsträger der Wettbewerbsbehörden (insgesamt 7 VZÄ) betrug im Jahr 2016 rd. 1,56 Mio. EUR; der Durchschnitt je Wettbewerbsbehörde lag bei rd. 195.000 EUR.

(4) Die RTR-GmbH und die Schienen-Control GmbH verfügten über einen vier- bzw. sechsköpfigen Aufsichtsrat. Die E-Control besaß ebenfalls – obwohl sie eine Anstalt öffentlichen Rechts war – einen Aufsichtsrat, bestehend aus vier Mitgliedern. Alle drei Aufsichtsräte waren auf fünf Jahre bestellt.

Die Bestellung der Aufsichtsräte erfolgte:

- bei der E-Control durch die Bundesregierung auf Vorschlag des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft;
- bei der RTR-GmbH für zwei Mitglieder durch den Bundeskanzler, für zwei Mitglieder durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie; je ein Mitglied bestimmten die Vollversammlung der KommAustria und die Telekom-Control-Kommission aus ihren Reihen sowie
- bei der Schienen-Control GmbH durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

(5) Die Vergütung der Aufsichtsräte der E-Control war gemäß E-ControlG vom Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft festzusetzen. Die Vergütungen der Aufsichtsräte der RTR-GmbH setzte der Bundeskanzler im Einvernehmen mit der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie und jene der Schienen-Control GmbH die Bundesministerin bzw.



der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie per Gesellschafterbeschluss fest.

Die Vergütungen bestanden aus einer pauschalen Vergütung zuzüglich eines Sitzungsgelds und stellten sich im Jahr 2016 wie folgt dar:

Tabelle 11: Aufsichtsratsvergütung der Regulierungsbehörden im Jahr 2016

Regulierungsbehörde	Aufsichtsratsmitglieder <sup>1</sup>	finanzieller Aufwand gesamt	durchschnittlicher finanzieller Aufwand je Aufsichtsratsmitglied
		Anzahl in EUR	
E-Control	4	19.890	4.973
RTR-GmbH	6	13.560	2.260
Schienen-Control GmbH	4	7.900	1.975

<sup>1</sup> ohne Arbeitnehmervertreter

Quellen:E-Control; RTR-GmbH; Schienen-Control GmbH; RH

Die Grundvergütung eines Mitglieds des Aufsichtsrats lag zwischen 1.000 EUR (Mitglied) und 3.315 EUR (Vorsitz) zuzüglich Sitzungsgelder in der Höhe zwischen 70 EUR und 150 EUR pro Sitzung und wurde aus dem Verwaltungsaufwand der jeweiligen Regulierungsbehörde gedeckt.

- 27.2 Der RH hielt die auf die zersplitterte Struktur der Wettbewerbsbehörden zurückzuführenden unterschiedlichen Auswahl- und Bestellungsmodalitäten der geschäftsführenden Leitungsorgane und Aufsichtsräte fest. Er wies kritisch auf die große Bandbreite der Bezugshöhen der geschäftsführenden Leitungsorgane der Wettbewerbsbehörden bei grundsätzlich ähnlich gelagertem Aufgabenkatalog (siehe [TZ 4](#) und [TZ 5](#)) hin. Weiters gab der RH kritisch zu bedenken, dass die Führungskräfte der Regulierungsbehörden – wie in [TZ 16](#) ausgeführt – nur ein geringes strategisches Risiko aufgrund der gesetzlichen Finanzierungsgarantien und der gesetzlich ausgeschlossenen Gewinnerzielungsabsicht zu tragen hatten. Weiters hielt der RH auch die über das jeweilige Sitzungsgeld hinausgehende pauschale Vergütung der Aufsichtsräte für nicht gerechtfertigt. Der RH sah daher im Rahmen der in [TZ 30](#) empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden ein erhebliches Einsparungspotenzial durch die Reduktion der Anzahl der maßgeblichen Entscheidungsträgerinnen und –träger.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> statt aktuell sechs Geschäftsführer nur noch zwei oder drei Geschäftsführer und nur noch ein mehrköpfiger Aufsichtsrat; Einsparungspotenzial ohne Lohnnebenkosten von rd. 1 Mio. EUR pro Jahr



Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, auf einheitliche Auswahl- und Bestellungsmodalitäten der geschäftsführenden Leitungsorgane und Aufsichtsräte hinzuwirken. Weiters empfahl er dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit diesen Bundesministerien, nach der in [TZ 30](#) empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden die Höhe der Bezüge der geschäftsführenden Leitungsorgane an den Spitzenbezügen der Bundesbediensteten zu orientieren.

Ferner empfahl der RH dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, die Aufsichtsratsvergütungen zu vereinheitlichen und bei der Festlegung der Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder deren geringes wirtschaftliches Risiko zu berücksichtigen.

27.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort erfülle die Bundeswettbewerbsbehörde bereits diese Empfehlung.

(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie würden im Zusammenhang mit der Auswahl und Bestellung von geschäftsführenden Leitungsorganen die relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. Stellenbesetzungsgegesetz, Vertragsschablonen-Verordnung), aber auch Regelungen wie der Public Corporate Governance Kodex eingehalten. Dies gelte auch im Zusammenhang mit der Festlegung von Bezügen, die daher in angemessener Höhe festgelegt seien. Die aktuell festgelegten Aufsichtsratsvergütungen und Sitzungsgelder würden ebenfalls angemessen erscheinen.

Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie befürworte eine Vereinheitlichung der Sitzungsgelder sowie der Aufsichtsratsvergütungen in angemessener Höhe. Es teile jedoch nicht die Auffassung des RH, dass eine pauschale Vergütung der Aufsichtsratsfunktion ungerechtfertigt sei, sofern man der Aufsichtsratsfunktion eine angemessene Bedeutung beimesse.

(3) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH sei der Jahresbruttolohn wesentlich gesunken und betrage durch die Neubestellung des Geschäftsführers für den Fachbereich Medien ab dem 3. Quartal 2017 durchschnittlich 170.000 EUR.

27.4 Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dass die kaufmännischen Rahmenbedingungen der Regulierungsbehörden (geringe Risikointensität, Nichtgewinnerzielung) verstärkt bei den über das jeweilige Sitzungsgeld hinausgehenden Aufsichtsratsvergütungen berücksichtigt werden sollten.



## Frauenanteil in den geschäftsführenden Leitungsorganen und den Aufsichtsräten

28.1 Die rechtlichen Vorgaben sowie Empfehlungen zur Repräsentation von Frauen in Unternehmen und ihrem Anteil in Leitungsfunktionen fanden sich insbesondere

- in der EU–Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits– und Beschäftigungsfragen,
- im Public Corporate Governance Kodex, demzufolge bei der Besetzung frei werden der Aufsichtsratsmandate auf ein paritätisches Verhältnis von Frauen und Männern hinzuwirken und über den Erfolg von Maßnahmen im Public Corporate Governance Bericht zu berichten war und
- im Beschluss der Bundesregierung 2011 zur Erreichung eines Frauenanteils von 25 % bis Ende 2013 und von 35 % bis Ende 2018 in den Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen des Bundes.

Bezugnehmend auf den von der Bundesregierung beschlossenen Frauenanteil für Mitglieder des Aufsichtsrats ergab sich im Jahr 2016 für die Regulierungsbehörden insgesamt ein durchschnittlicher Frauenanteil von rd. 47 %; bei der E–Control betrug dieser 50 %, bei der RTR–GmbH rd. 17 % sowie bei der Schienen–Control GmbH 75 %.

Im Vergleich dazu waren im Jahr 2016 auf der Ebene der geschäftsführenden Leitungsorgane der Wettbewerbsbehörden zwei Frauen Mitglied der KommAustria sowie eine Geschäftsführerin bei der Schienen–Control GmbH tätig. Somit ergab sich ein durchschnittlicher Frauenanteil bei den geschäftsführenden Leitungsorganen der überprüften Wettbewerbsbehörden von rd. 27 %.

28.2 Der RH hielt positiv fest, dass der von der Bundesregierung vorgegebene Frauenanteil in den Aufsichtsräten der Regulierungsbehörden – abgesehen von der RTR–GmbH – bereits den Zielwert von 2018 erreicht hatte. Der RH sah aber beim Frauenanteil der geschäftsführenden Leitungsorgane der Wettbewerbsbehörden noch einen klaren Aufholbedarf.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, bei der Bestellung von künftigen geschäftsführenden Leitungsorganen im Bereich der Wettbewerbsbehörden den Frauenanteil gemäß den Zielwerten der Bundesregierung für 2018 umzusetzen.



- 28.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundeskanzleramts seien seit Oktober 2016 drei der fünf Mitglieder der KommAustria Frauen.
- (2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort habe es in der Bundeswettbewerbsbehörde eine geschlechtergerechte Besetzung in der neu geschaffenen Struktur der Bundeswettbewerbsbehörde durch Bestellung einer weiblichen und einer männlichen Person erreicht.
- (3) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie werde die von der Bundesregierung festgelegte Frauenquote eingehalten. Dies gelte auch für die vom Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie nominierten Aufsichtsratsmandate der RTR-GmbH (derzeit eine Frau und ein Mann).
- (4) Die KommAustria merkte in ihrer Stellungnahme an, dass seit Oktober 2016 drei der fünf Mitglieder Frauen seien.

## Steuerung der Effizienz der Leistungserbringung

- 29.1 (1) Die Wettbewerbsbehörden mussten bei der Verwendung der Mittel das Gebot der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit sowie Zweckmäßigkeit beachten. Ferner hatten die Regulierungsbehörden u.a. die Bestimmungen des UGB hinsichtlich der Sorgfaltspflicht eines ordentlichen Kaufmanns anzuwenden, um u.a. einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz zu gewährleisten. Außerdem verfolgte der Gesetzgeber bei der Gründung der Geschäftsapparate der Regulierungsbehörden (siehe [TZ 21](#)) u.a. das Ziel, effiziente Arbeitsabläufe zu ermöglichen.

Die Wettbewerbsbehörden überwachten meist die Einhaltung von finanzwirtschaftlichen Kennzahlen, wie bspw. die Ausschöpfung der einzelnen Budgetpositionen, sowie einzelne Kategorien von Aufwendungen (Reisespesen, EDV-Kosten, Büroaufwand etc.). Tatsächlich lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine aussagekräftigen Grundlagen für Beurteilungen der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die Wettbewerbsbehörden vor. Die Kostenrechnungssysteme konnten dies aufgrund ihrer Konzeption – Berechnung der Finanzierungsbeiträge der beitragspflichtigen Unternehmen ohne Effizienzbeurteilungen der Aufgabenerledigung – nicht leisten.

- (2) Die Bundeswettbewerbsbehörde war in die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft eingegliedert.<sup>43</sup> Die Kosten- und Leistungsrechnung war als nachträgliche Kostenerfassung aufge-

<sup>43</sup> Die Bewältigung von betriebsbedingten Verwaltungsaufgaben durch die Supportbereiche im Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort bzw. die Erfüllung der im WettBG definierten Aufgaben durch die Bundeswettbewerbsbehörde regelte die „Anordnung über die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Zentralleitung und der Bundeswettbewerbsbehörde“.



baut. Das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft teilte die jährlich angefallenen Kosten mittels eines geschätzten Mitarbeitereinsatzes in VZÄ je Leistungsart auf. Der tatsächliche Leistungsanfall in Form einer prozessorientierten Ressourcenerfassung wurde nicht erhoben.

Der Bundeskartellanwalt sowie die Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften waren als Teil des Oberlandesgerichts Wien in die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesministeriums für Justiz integriert. Das Bundesministerium für Justiz konnte diese beiden kostenmäßig nicht gesondert abbilden. Den tatsächlichen Leistungsanfall in Form einer prozessorientierten Ressourcenerfassung erhoben der Bundeskartellanwalt und die Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften ebenfalls nicht.

(3) Die Kostenrechnung der Regulierungsbehörden war für die verursachungsgerechte Berechnung der Finanzierungsbeiträge der beitragspflichtigen Unternehmen konzipiert. In einem ersten Schritt wurden die Kosten basierend auf dem vorliegenden jährlichen Gesamtaufwand den Sektoren sowie gegebenenfalls zusätzlich den nicht-regulatorischen Aufgaben (z.B. Förderungsabwicklung) zugeordnet. Anschließend erfolgte je Sektor die Kostenvorschreibung in Form der Finanzierungsbeiträge. Eine kaufmännische Steuerung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung war daher nicht primäres Ziel der vorliegenden Kostenrechnungen. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der RTR-GmbH erfassten zwar ihre Leistungen kostenträgerbezogen, Auswertungen über die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor.

Bereits im Jahr 2016 stellte der RH in seinem Bericht „Energie–Control Austria“ (Reihe Bund 2016/1, TZ 10) die fehlenden Instrumente zur unternehmensinternen Ressourcen-, Ziel- und Leistungssteuerung fest. Die E–Control beschränkte das Management–Reporting weiterhin auf Kennzahlen der Finanzrechnung.

**29.2** Der RH kritisierte, dass die Wettbewerbsbehörden über keine zweckmäßigen und wirksamen Steuerungsinstrumente zur Gewährleistung der effizienten Leistungserbringung verfügten, trotz des ursprünglichen Ziels des Gesetzgebers, effiziente Arbeitsabläufe durch aus gegliederte Geschäftsapparate zu erreichen. Die vorliegenden Kostenrechnungsinstrumente der Regulierungsbehörden dienten nach Ansicht des RH primär Kalkulationszwecken für eine verursachungsgerechte Vorschreibung der Finanzierungsbeiträge.

Die Bundeswettbewerbsbehörde, der Bundeskartellanwalt sowie die Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften waren zwar in die Kosten- und Leistungsrechnung des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft bzw. des Bundesministeriums für Justiz eingebunden. Der RH kritisierte aber, dass bei den genannten Einrichtungen betriebswirtschaftliche Steuerungsaspekte (bspw. Steue-



rung der Produktivität mittels betriebswirtschaftlicher Kennzahlen) keine wesentliche Rolle spielten. Zusammenfassend hielt der RH kritisch fest, dass die fehlende kaufmännische Steuerung der Wettbewerbsbehörden eine Beurteilung der effizienten Aufgabenerledigung ausschloss.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, einer effizienten Aufgabenerledigung durch die Wettbewerbsbehörden hohe Priorität einzuräumen sowie den Aufbau von zweckmäßigen und wirksamen kaufmännischen Steuerungsinstrumenten in den Wettbewerbsbehörden zu bewirken.

- 29.3
- (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz seien die Aufgaben des Kartellgerichts, des Kartellobergerichts, des Bundeskartellanwalts und der Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften gesetzlich klar determiniert. Priorität habe hier der rechtsstaatlich korrekte Vollzug dieser Aufgaben. Der Personalstand des Bundeskartellanwalts und der Aufsichtsbehörde falle neben den Personalkosten sowie den üblichen Büroaufwendungen der Kosten für den Vollzug dieser Aufgaben kaum ins Gewicht. Der Aufbau von zweckmäßigen Steuerungsinstrumenten werde jedoch überprüft.
  - (2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie achte es im Rahmen der Eigentümerverwaltung grundsätzlich auf Aspekte der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Im Hinblick auf kaufmännische Rechnungs- und Steuerungsinstrumente hielt das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie fest, dass eine Anpassung und Optimierung solcher Systeme zum normalen Aufgabenbereich des Unternehmens gehöre.
  - (3) Die E-Control gab in ihrer Stellungnahme an, dass sie über ein aussagekräftiges Planungs- und Berichtswesen verfüge. Der Vorstand der E-Control habe zu jedem Zeitpunkt umfassende kommerzielle Informationen zur wirtschaftlichen und zweckmäßigen Führung der E-Control, worüber er auch zu jedem Zeitpunkt Bericht erstatten könne und dieser Verpflichtung auch regelmäßig in den Aufsichtsratssitzungen der E-Control und jährlich im Wirtschaftsausschuss nachkomme.

Es würden insbesondere die komplexen regulatorischen Tätigkeiten sowie deren Zweckmäßigkeit dokumentiert und damit insbesondere der Öffentlichkeit, dem Parlament, der Europäischen Union und allen Marktteilnehmern offengelegt.

Anreize zur wirtschaftlichen Führung seien gesetzt worden. Auf Basis des Doppelbudgets lägen für jeden Vorstandsbereich, jede Abteilung und ausgewählte Projekte



jährliche bzw. monatliche Plan–Ist–Vergleiche vor und bisher habe sich eine Kostenentwicklung unter den durch den Aufsichtsrat genehmigten Budgets ergeben. Diese wirtschaftlichen Steuerungsinstrumente hätten zu einer erheblichen Kostensenkung von nahezu 2 Mio. EUR innerhalb nur eines Jahres geführt, was die Wirksamkeit dieser Instrumente unterstreiche.

(4) Laut Stellungnahme der Schienen–Control GmbH verfüge sie über ausreichende kaufmännische Steuerungsinstrumente (z.B. Soll–Ist–Vergleich, Liquiditätsplanung und –rechnung, Kontrolle der Maßnahmenumsetzung). Der Aufwand der Schienen–Control GmbH und der Schienen–Control Kommission sei im Vergleich zu anderen Wettbewerbsbehörden gering. Auch hinge der Aufwand maßgeblich von Faktoren ab, welche die Behörde selbst nicht beeinflussen könne. Die Schienen–Control GmbH sehe den Aufbau von weiteren Steuerungs– und Kontrollsystmen als unverhältnismäßig an.

29.4 (1) Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dass die Kostenrechnung der Regulierungsbehörden in erster Linie für eine verursachungsgerechte Berechnung der Finanzierungsbeiträge der beitragspflichtigen Unternehmen konzipiert war. Konkret wäre daher bei der Einführung von kaufmännischen Steuerungsinstrumenten – ergänzend zur verursachungsgerechten Verteilung von Kosten – auch die Steuerung der einzelnen Prozesse und Leistungen unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu analysieren und die Steuerungsinstrumente wären auf die effiziente Aufgabenerledigung zu fokussieren (z.B. Einführung einer Ressourcenerfassung und einer prozessorientierten Kostenträgerrechnung).

(2) Der RH entgegnete der E-Control, dass sich das Controlling im Wesentlichen auf die Einhaltung der vorgegebenen Budgets beschränkte. Der RH wiederholte seine Feststellung, dass die Kostenrechnung der E-Control primär zur verursachungsgerechten Weiterverrechnung der in der Finanzbuchhaltung angefallenen Aufwendungen an die beitragspflichtigen Unternehmen in Form der Finanzierungsbeiträge diente. Effizienzüberlegungen im Sinne einer Kostenrechnung wie auch die Plausibilisierung der Budgetannahmen spielten dabei keine wesentliche Rolle. Ressourcen- aufzeichnungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wie auch Prozessanalysen zur Steuerung einer effizienten Leistungserbringung fehlten daher bzw. waren nicht Gegenstand des Controllings. Von einer Kostenrechnung im eigentlichen Sinne konnte daher nicht gesprochen werden, sondern nur von einem Finanzcontrolling. Der RH erachtete sowohl für die laufende Ressourceneinsatzsteuerung als auch für die Plausibilisierung von Planungsprämissen die Einführung von zweckmäßigen und wirksamen Steuerungsinstrumenten – konkret einer von der Finanzbuchhaltung getrennten Kostenrechnung – für notwendig. Er begrüßte daher seine diesbezügliche Empfehlung an das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort.



(3) Der RH entgegnete der Schienen-Control GmbH, dass sich die Steuerung der Effizienz der Leistungserbringung ähnlich wie in den anderen Regulierungsbehörden im Wesentlichen auf die Einhaltung der vorgegebenen Budgets beschränkte und nicht hinreichende Elemente einer geeigneten Kostenrechnung mit angeschlossenem Kostencontrolling enthielt. Aufgrund der geringen Größe der Organisationseinheit sind dem wirtschaftlichen Einsatz von kaufmännischen Steuerungsinstrumenten natürlich Grenzen gesetzt. Allerdings entbindet dies nicht von einer wirksamen wirtschaftlichen Überwachung der Prozesse zur Leistungserstellung z.B. durch Ressourcenaufzeichnungen.

## Organisationsreformansätze

- 30.1 (1) Während der innerstaatlichen Umsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts gab es mehr oder weniger konkrete Organisationsreformansätze. Dazu gehörten auch die von mehreren Bundesregierungen abgegebenen Absichtserklärungen in Bezug auf die (Weiter-)Entwicklung des österreichischen Wettbewerbsrechts und der dementsprechenden Behördenstruktur in deren Regierungs- bzw. Arbeitsprogrammen (siehe [TZ 8](#)). Aber auch Institutionen wie der Österreich-Konvent<sup>44</sup>, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien<sup>45</sup>, die Aufgabenreform- und Deregulierungskommission<sup>46</sup>, das WIFO<sup>47</sup>, der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen zum österreichischen Wettbewerbsrecht<sup>48</sup>, Gutachter sowie zahlreiche Autoren in der Literatur zum Wettbewerbs- und Regulierungsrecht analysierten verschiedene (Teil-)Aspekte der österreichischen Wettbewerbspolitik und machten Vorschläge zur Reform des Rechtssystems einerseits und der Behördenstruktur andererseits.

<sup>44</sup> Bericht des Österreich-Konvents, 2004/2005, insbesondere Ausschussberichte 6 und 7, [http://www.konvent.gv.at/K/M\\_I/K.shtml](http://www.konvent.gv.at/K/M_I/K.shtml)

<sup>45</sup> Studie: „REGULATIE, REGULierungsbehörden – Analyse der demokraTIErechtlichen Rahmenbedingungen“ von Priv.-Doz. Dr. Konrad Lachmayer, 2014, <https://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/WirtschaftundPolitik/studien/Regulatie.html>

<sup>46</sup> Abschlussbericht der Aufgabenreform- und Deregulierungskommission, Juni 2015, <http://www.aufgabenreform.at/>

<sup>47</sup> WIFO-Studie: „Österreich 2025: Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung“, Michael Böheim (WIFO), Eva Pichler (Wirtschaftsuniversität Wien), Oktober 2016, [http://www.wifo.ac.at/publikationen?detail-view=yes&publikation\\_id=59068](http://www.wifo.ac.at/publikationen?detail-view=yes&publikation_id=59068)

<sup>48</sup> „Effizienz – Rechtsstaatlichkeit – Transparenz im österreichischen Wettbewerbsrecht, Wettbewerbspolitische Herausforderungen für die 25. Gesetzgebungsperiode (2013 – 2018)“, Nr. 87, 2014



Die Kritik der Vorgenannten bezog sich u.a. auf:

- die mangelnde Transparenz bei der Arbeitsteilung im sogenannten „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ zwischen Behörde und Geschäftsapparat und die faktische Dominanz des Geschäftsapparats (Österreich-Konvent);
- das sektorenspezifische Vorgehen bzw. den Mangel eines einheitlichen Standards im österreichischen Regulierungsrecht (AK-Studie);
- Doppelgleisigkeiten zwischen Bundeswettbewerbsbehörde, Kartellgericht und Bundeskartellanwalt sowie Doppelgleisigkeiten bei den Antragsbefugnissen zwischen Bundeswettbewerbsbehörde und den Regulierungsbehörden (Aufgabenreform- und Deregulierungskommission);
- das Fehlen strategischer Überlegungen der staatlichen Wettbewerbsbehörden, weil die dafür erforderlichen Instrumente nicht zur Verfügung stünden: Mangel an einer vorausschauenden („visionären“) Wettbewerbspolitik als „Geburtsfehler“ des im Jahr 2002 aus der Taufe gehobenen „neuen“ österreichischen Wettbewerbsregimes; bis in die heutige Zeit strategische Orientierungslosigkeit der Wettbewerbspolitik in Österreich (WIFO-Studie) und
- das Fehlen einer „wettbewerbspolitischen Gesamtstrategie“: konkrete, langfristig gültige und nachhaltige wettbewerbspolitische Leitlinien der Bundesregierung im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik (Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen).

(2) Die Europäische Kommission stellte in einer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat nach zehnjähriger Geltung der Verordnung (EG) 1/2003 im Jahr 2014 zusammenfassend fest,<sup>49</sup> dass die nationalen Wettbewerbsbehörden zu tragenden Säulen des Wettbewerbsrechts geworden seien und durch deren Engagement gemeinsam mit der Europäischen Kommission dem EU-Wettbewerbsrecht deutlich mehr Geltung verschafft hätten. Die Europäische Kommission hielt weiters fest, dass nach zehn Jahren gemeinsamer Arbeit ein erheblicher Grad an Konvergenz erreicht worden sei, es aber dennoch Unterschiede gebe, die überwiegend auf die unterschiedliche institutionelle Stellung der nationalen Wettbewerbsbehörden und auf Unterschiede in den nationalen Verfahren und Sanktionsregelungen zurückzuführen seien.

Die Europäische Kommission zeigte Maßnahmen zur Steigerung der Konvergenz zwischen den nationalen Systemen und zur Stärkung der nationalen Wettbewerbsbehörden auf:

- Ausstattung der nationalen Wettbewerbsbehörden mit umfassenden und wirksamen Ermittlungs- und Entscheidungsbefugnissen,
- bessere Absicherung der Unabhängigkeit bei der Aufgabenerfüllung und
- ausreichende Ressourcenausstattung.

<sup>49</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Zehn Jahre Kartellrechtsdurchsetzung auf der Grundlage der Verordnung (EG) 1/2003 – Ergebnisse und Ausblick



Bereits zwei Jahre davor hatte die EU u.a. eine Richtlinie zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums verabschiedet (siehe auch [TZ 15](#)), die zumindest für die Regulierungsbehörde im Eisenbahnsektor die Möglichkeit eröffnet hatte, Regulierungsstellen einzurichten, die für mehrere regulierte Wirtschaftszweige zuständig sind, aber auch die Regulierungsbehörde für den Eisenbahnsektor mit der nationalen Wettbewerbsbehörde (Bundeswettbewerbsbehörde) zusammenzulegen, wenn diese die Unabhängigkeitsanforderungen der EU erfüllt.

(3) Nicht zuletzt gab auch der RH in der Vergangenheit bereits Vorschläge bzw. Empfehlungen im Zusammenhang mit dem Wettbewerbs- und Kartellrecht ab. So regte er in seinem Bericht „Wettbewerbsrechtliche Strukturreform“ (Reihe Bund 2005/9) die Zusammenführung der Bundeswettbewerbsbehörde und des Bundeskartellanwalts an, weil der bestehende Dualismus (Doppelgleisigkeit aufgrund der gleichen Antragsberechtigungen und der Amtsparteistellung der beiden Institutionen) Ansatzpunkte für Kompetenzbereinigungen und Verwaltungsvereinfachungen bot. Im Bericht „Energie–Control Austria“ (Reihe Bund 2016/1) stellte der RH insbesondere das Fehlen einer systematischen Wirkungsberichterstattung über alle Regulierungsmaßnahmen der E-Control fest, was eine Gesamtbeurteilung der Angemessenheit und Treffsicherheit der regulatorischen Maßnahmen erschwerte. In seinen „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“ (Reihe Positionen 2016/2) machte der RH u.a. den Vorschlag, das Wettbewerbs- und Kartellrecht in einer Rechtsmaterie zusammenzuführen.

(4) Aktuell bestanden im Bereich der Wettbewerbsbehörden organisatorische Parallelstrukturen von mehreren Geschäftsapparaten der Regulierungsbehörden, der Bundeswettbewerbsbehörde als eigener Organisationseinheit sowie des Bundeskartellanwalts und der Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften.

Daraus resultierten einerseits zahlreiche organisatorische Doppelgleisigkeiten (bspw. geschäftsführende Leitungsorgane, Aufsichtsräte, IT–Ausstattung, Büroausstattung, Beschaffung). Andererseits lagen wirtschaftliche Fehlentwicklungen auch durch teils nicht ausreichende budgetäre Restriktionen sowie durch fehlende kaufmännische Steuerungsinstrumente in folgenden Bereichen vor:

- Personaleinsatz und Entlohnung des Personals,
- Entlohnung der geschäftsführenden Leitungsorgane sowie
- Verwaltungsaufwand.

30.2 Der RH hielt zu den zahlreichen Organisationsreformansätzen in Bezug auf die (Weiter-)Entwicklung des österreichischen Wettbewerbsrechts und der dementsprechenden Behördenstruktur fest, dass diese insgesamt auf eine Gesamtreform der Wettbewerbsbehörden abzielten. Konkrete Maßnahmen fanden aber immer nur dann statt, wenn entsprechende EU–Vorgaben zwingend umzusetzen waren (siehe



TZ 3, TZ 10). Einzelmaßnahmen reichten jedoch nach Ansicht des RH für die gebotene umfassende Reform der Behördenstruktur nicht aus, wie auch eine Gesamtstrategie bzw. ein Gesamtkonzept dafür zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fehlten. Der RH hielt die vorliegende Parallelstruktur (siehe TZ 10 bis TZ 15) von mehreren Geschäftsapparaten der Regulierungsbehörden sowie der Bundeswettbewerbsbehörde als eigene Organisationseinheit sowie des Bundeskartellanwalts und der Aufsichtsbehörde für Verwertungsgesellschaften für wirtschaftlich ineffizient und intransparent. Der RH hielt dabei die zahlreichen organisatorischen Doppelgleisigkeiten bzw. die in den TZ 26 bis TZ 29 kritisierten Fehlentwicklungen kritisch fest.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, auf eine umfassende Strukturreform der Wettbewerbsbehörden (im Zuge der empfohlenen Entwicklung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie) nachdrücklich hinzuwirken. Dementsprechend wäre eine einzige rechtlich selbstständige Einrichtung mit einer modernen, effizienten Organisationsstruktur mit der Anbindung an ein einziges Bundesministerium zu erwägen. Weiters sollten Berichtspflichten an den Nationalrat zur Gewährleistung der Transparenz der Aufgabenerledigung und der Gebarung in Betracht gezogen werden.

Die gesonderte sektorenspezifische Erledigung der Regulierungsaufgaben sollte aber aufgrund der rechtlichen Unterschiede weiter bestehen bleiben. Weiters sollten die verwaltungsverfahrensrechtlichen Befugnisse in Bezug auf die Marktregulierung wie bisher im Rahmen des Verwaltungsverfahrens wahrgenommen werden. Die Abwicklung der kartellrechtlichen Verfahren sollte weiterhin im Rahmen des Zivilrechts erfolgen.

Weiters empfahl der RH dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sowie dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, im Zuge der umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden eine verbindliche mehrjährige Finanzierungsvereinbarung als Finanzierungsinstrument zu entwickeln. Diese sollte die Basis einerseits für die vom Markt zu entrichtenden Finanzierungsbeiträge und andererseits für die vom Bund zur Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen oder –beschränkungen zur Verfügung zu stellenden Mittel bilden. Weiters sollte diese unter Bezugnahme auf die unter TZ 8 empfohlene Wettbewerbsstrategie bzw. auf deren Ziele und Vorgaben erfolgen.



Nach Ansicht des RH würde die Zusammenlegung der Wettbewerbsbehörden erhebliche Synergieeffekte erschließen:

- verkleinerte und damit kostengünstigere oberste Führungsebenen,
- den Ausgleich von Ressourcenengpässen durch einen flexiblen bedarfsgerechten Personaleinsatz über die bisherigen Organisationsgrenzen hinweg,
- einen vertieften Wissenstransfer,
- ein kostengünstiges einheitliches Entlohnungsschema für alle Beschäftigten,
- einheitliche Qualitätsstandards in der Administration,
- eine einheitliche IT–Ausstattung,
- wirtschaftlichere Beschaffungsvorgänge,
- ein gemeinsames Rechnungswesen und Risikomanagement sowie
- den wirtschaftlichen Einsatz von leistungsfähigen kaufmännischen Steuerungsinstrumenten.

30.3 (1) Das Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort teilte in seiner Stellungnahme die vom RH aufgezeigten möglichen Ineffizienzen durch eine Vielzahl von Behörden. Es werde daher außer Frage gestellt, dass Synergien genutzt werden könnten und insbesondere Ressourcenmanagement und begleitende Aufgaben (wie z.B. Kommunikation, allgemeine Rechtsdienste, Strategie und Analyse) harmonisiert werden sollten. Aufgrund von unterschiedlichen EU–Vorgaben würden Unterschiede zwischen der allgemeinen Wettbewerbsaufsicht durch die Bundeswettbewerbsbehörde und den Aufgaben der Regulatoren zu beachten sein. Es werde auch klar zu trennen sein, welche Aufgaben tatsächliche Vollziehungsaufgaben einer Behörde und welche Aufgaben sachpolitischer Natur und von den zuständigen Ressorts zu erfüllen sind. Die Frage einer mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung wäre im Zuge der Umsetzung des aufgezeigten Projekts zu klären. Vorausgeschickt werde, dass der nationale Spielraum auch von den Vorgaben im Europarecht abhängig ist, welches den Regulatoren weitreichende Vorgaben erteilt.

(2) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz sei es bestrebt, auch im Zusammenhang mit einer möglichen Vereinfachung von Behördenstrukturen Synergieeffekte zu nutzen und Effizienzpotenziale zu heben. Darüber hinaus sehe das Regierungsprogramm 2017 – 2022 im Kapitel „Schlanke Staat“ die „Zusammenführung der Kompetenzen von Bundeswettbewerbsbehörde und Kartellanwalt“ sowie im Kapitel „Justiz“ eine Novellierung des Kartellgesetzes vor. Demnach solle geprüft werden, ob eine Zusammenführung des Kartellgesetzes, des Wettbewerbsgesetzes sowie des Nahversorgungsgesetzes möglich sei.

Zu weitergehendem Anpassungsbedarf werde die Richtlinie zur Stärkung der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine wirksamere Durchsetzung der Wettbewerbsvorschriften und zur Gewährleistung des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts führen, die voraussichtlich im ersten Halbjahr 2019



angenommen werden und bis zum ersten Halbjahr 2021 umzusetzen sind. Das Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz werde daher spätestens nach der Annahme der genannten Richtlinie gemeinsam mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort die Arbeiten an einer weiteren Novelle des österreichischen Kartell- und Wettbewerbsrechts aufnehmen und gemeinsam mit den betroffenen Stakeholdern die Reform des institutionellen Rahmens des österreichischen Kartellrechtsvollzugs in Entsprechung der Vorgaben im Regierungsprogramm 2017 – 2022 beraten.

Jedenfalls seien die grundrechtlich hohen Standards des Vollzugs des allgemeinen Wettbewerbsrechts im Rahmen der Kartellgerichtsbarkeit zu wahren und auch in einer einzigen Einrichtung müsse nach sektorspezifischen Regulierungen und Vollzug des allgemeinen Wettbewerbsrechts differenziert werden.

(3) Das Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die bestehenden Strukturen jeweils keinen Widerspruch für die Zusammenarbeit, den Know-how Transfer etc. darstellen würden. Dies zeige sich auch durch Initiativen, die bereits gesetzt worden sind, wie Erfahrungsaustausch, Know-how Transfer bzw. Know-how-Nutzung, Strukturfragen, IT oder auch E-Government. An diesen und anderen Themenstellungen werde gearbeitet. Ansatzpunkte dafür, dass eine Zusammenführung der Wettbewerbsbehörden zu einer effizienteren, kostengünstigeren etc. Aufgabenwahrnehmung führen, seien bis dato nicht zu identifizieren gewesen.

Gravierende Änderungen des Arbeitsplatzes würden für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu besonderen Stresssituationen führen. In der im Regierungsprogramm 2017 – 2022 angekündigten Machbarkeitsstudie werde dieser soziale Themenkomplex jedenfalls Beachtung finden.

Dem Synergieeffekt, der aus der – durch die Zusammenlegung der Regulatoren resultierenden – „verkleinerten und damit kostengünstigeren obersten Führungsebene“ entsteht, könne nicht gefolgt werden. Vielmehr sei davon auszugehen, dass auch bei einer Zusammenlegung der einzelnen Wettbewerbsbehörden Leitungsebenen für die jeweiligen Sektoren weiterhin erhalten bleiben müssen. Zusätzlich müsste zumindest eine weitere Führungsebene für die gesamte Behörde eingezogen werden (Leiterin oder Leiter des zusammengelegten Regulators).

Ebenso könne der vom RH erwartete Synergieeffekt des „kostengünstigen, einheitlichen Entlohnungsschemas für alle Beschäftigten“ nicht als Resultat einer Zusammenlegung der Regulatoren gesehen werden. Bei einer Zusammenlegung sei davon auszugehen, dass das derzeitige Entlohnungsschema nicht beibehalten werden kann.



Eindringlich sei auf das Kostenrisiko eines Regulator–Kollektivvertrags hinzuweisen. Derzeit würden sich die Gehälter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regulatoren am jeweiligen Sektor orientieren. Einige Regulatoren wie zum Beispiel die Schienen–Control Kommission seien daher sehr kostengünstig und effizient aufgestellt. Kollektivverhandlungen für einen gemeinsamen Regulator–Kollektivvertrag würden sich höchstwahrscheinlich aber an dem derzeit höheren Gehaltschema (somit jenem der E–Control) orientieren und nicht an jenem des Vertragsbedienstetengesetzes.

Die derzeitige Finanzierungsstruktur der Regulatoren erlaube keine Querfinanzierung anderer Bereiche. Ein vorübergehender bereichsübergreifender Personalaustausch würde daher entweder einen indirekten und rechtswidrigen Finanzierungsfluss der Kostenbeiträge der Marktteilnehmer an andere Bereiche bedeuten oder (um dies zu vermeiden) komplexe und aufwendige Verwaltungsstrukturen verursachen.

(4) Die Bundeswettbewerbsbehörde hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass der Vollzug des Wettbewerbsrechts in Österreich durch ein hohes Ausmaß an Zersplitterung, überlappende – wo nicht konkurrierende – Kompetenzen und (zumindest abseits der Regulatoren) mangelnde finanzielle wie personelle Ressourcen gekennzeichnet sei. Das österreichische System der behördlichen Zuständigkeiten sei nur vor dem Hintergrund historischer und politischer Entwicklungen zu verstehen; wichtigen Aspekten wie Effizienz und Wirkungsorientierung sei dabei zumindest in der Vergangenheit nicht die nötige Aufmerksamkeit geschenkt worden.

(5) Laut Stellungnahme der E–Control sei – aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Zielsetzungen und Instrumente der Behörden – davon auszugehen, dass eine einzige Gesamtbehörde letztlich Bereiche umfassen würde, die wenig bis nichts miteinander zu tun hätten. Aus einer Zusammenlegung in eine einzige Behörde entstünden deshalb keine nennenswerten Synergien. Vielmehr bestehe die Gefahr, dass die jeweiligen Bereiche lediglich nebeneinandergestellt und durch eine zusätzliche Hierarchieebene verbunden würden. Hinzu komme, dass keine Betrachtung negativer Synergien erfolgt sei.

Selbstverständlich bekenne sich die E–Control dazu, durch eine Kooperation mit anderen Behörden Synergien zu heben und somit zu einer effizienteren Verwaltungsführung beizutragen. Um die vom RH angedachten Synergien zu erfassen, wäre es zweckmäßig, den Regulatoren Kooperationen in ausgewählten Bereichen, z.B. Einkauf von IT–Hardware/Software oder gemeinsame Schulungsmaßnahmen, aufzutragen.

(6) Laut Stellungnahme der KommAustria würde eine mehrjährige Finanzierungsvereinbarung als Finanzierungsinstrument zu einer Schwächung der Unabhängigkeit führen und einen Rückschritt bedeuten. Die Notwendigkeit einer wiederkehrenden



und damit verpflichtenden Neuverhandlung des Budgets des Regulators gäbe dem finanziierenden Bundesministerium ein Instrument des Eingriffs in die Tätigkeit des Regulators in die Hand.

(7) Laut Stellungnahme der RTR-GmbH führe sie seit dem Jahr 2002 in regelmäßigen Abständen systematisch Vergleiche hinsichtlich Aufgaben, Budget und Personal mit anderen relevanten europäischen Regulierungseinrichtungen durch (bspw. Vereinigtes Königreich, Italien, Schweiz). Zusammengefasst zeige sich im europäischen Vergleich, dass die RTR-GmbH eine kostenoptimierte Regulierungseinrichtung sei, welche mit vergleichsweise relativ niedrigem Budget und Personal eine hohe Anzahl an Aufgaben erledige. Bezüglich der Behördensstrukturen zeige der Vergleich, dass es neben der konvergenten Einrichtung RTR-GmbH noch in sechs weiteren Ländern (Vereinigtes Königreich, Finnland, Italien, Schweiz, Slowenien, Ungarn) konvergente (Telekom und Medien gemeinsam) Einrichtungen dieser europaweit bewährten Art gibt. In keinem europäischen Land würden alle in dieser Prüfung enthaltenen Aufgaben bzw. Sektoren (Wettbewerb allgemein, Energie, Schiene, Telekom, Post und Medien) von einer zentralen Behörde bzw. Stelle wahrgenommen.

In Bezug auf die Empfehlung, eine „mehrjährige Finanzierungsvereinbarung“ zu entwickeln, hielt die RTR-GmbH fest, dass §§ 34, 34a und 35 KOG vorsehen würden, dass der Bund zur Finanzierung der RTR-GmbH jährlich einen Zuschuss leistet. Ohne diese gesetzliche Zusicherung würden Abhängigkeiten geschaffen, die nicht im Sinne einer zweckmäßigen Aufgabenerfüllung seien.

(8) Die Schienen-Control GmbH merkte in ihrer Stellungnahme an, dass die Erzielung von Synergien eine Zusammenlegung der Wettbewerbsbehörden nicht voraussetze bzw. eine Zusammenlegung nicht geeignet sei, die genannten Synergien zu erzielen.

Nicht geteilt werde die Auffassung, wonach Synergien aufgrund verkleinerter und damit kostengünstigerer oberster Führungsebenen entstehen würden. Eine sektorenübergreifende Wettbewerbsbehörde würde im Vergleich zu den derzeit voneinander getrennt bestehenden Behörden weitere Führungsebenen zur Folge haben.

Zum ebenfalls als Synergieeffekt angeführten „Ausgleich von Ressourcenengpässen durch einen flexiblen bedarfsgerechten Personaleinsatz über die bisherigen Organisationsgrenzen hinweg“ sei darauf hinzuweisen, dass ein solcher Ausgleich mit einer Finanzierung aus Kostenbeiträgen der jeweiligen Marktteilnehmer rechtlich nicht vereinbar sei. Die Finanzierung einer sektorenübergreifenden Behörde aus Kostenbeiträgen würde aufgrund der Erforderlichkeit unterschiedlicher Rechnungskreise und der Aufteilung von Kosten einschließlich der Gemeinkosten auf diese Rechnungskreise jedenfalls einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand verursachen, der nur durch eine Finanzierung aus Steuermitteln, etwa über eine Unternehmenssteuer, vermieden werden könne.



Die weiteren aufgelisteten Synergien würden eine Zusammenlegung nicht voraussetzen. Insbesondere finde bereits jetzt Wissenstransfer zwischen den Wettbewerbsbehörden statt. Die Entlohnung sei jedenfalls im Bereich der Schienen–Control GmbH angemessen. Die Schienen–Control GmbH verfüge sowohl über ein funktionierendes Rechnungswesen und Risikomanagement als auch über ausreichende kaufmännische Steuerungsinstrumente.

- 30.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort, dass vor dem Hintergrund der komplexen Rechtsgrundlagen und zufolge seiner Prüfungsfeststellungen der Aufgabenkatalog der Wettbewerbsbehörden bzw. die Behördenstruktur mittlerweile unübersichtlich und unstrukturiert war. Weiters hielt er die von ihm festgestellten wirtschaftlichen und organisatorischen Schwachstellen im Bereich der Wettbewerbsbehörden fest, die in mehreren Reformversuchen bislang noch nicht behoben werden konnten. Er verwies dabei beispielsweise auf die im Regierungsprogramm 2017 – 2022 geplante Auflösung von Doppelstrukturen bzw. die Reform des institutionellen Rahmens des österreichischen Kartellrechtsvollzugs.
- (2) Der RH hielt gegenüber dem Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz neuerlich fest, dass in der empfohlenen Einrichtung die sektorenspezifische Erledigung der Regulierungsaufgaben weiterbestehen sollte. Ungeachtet dessen sollte aber – rechtlich getrennt – die Vollziehung des allgemeinen Wettbewerbsrechts ebenso durch diese Einrichtung erfolgen, zumal – gesamthaft gesehen – sowohl die behördliche Sicherstellung des bestmöglich ausgewogenen, marktwirtschaftlichen Wettbewerbs als auch die sektorenspezifische Marktregulierung funktionierende Märkte für Güter und Dienstleistungen gewährleisten und Marktversagen vermeiden sollen.
- (3) Der RH erwiderte dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, dass durch die organisatorische Zersplitterung der Wettbewerbsbehörden und deren unterschiedlichen organisatorischen Aufbau erhebliche Hindernisse bei der Zusammenarbeit bestehen. Dies galt insbesondere für den Personalbereich, wo nach Ansicht des RH ein Ressourcenaustausch aufgrund der stark differenzierten Entlohnungsschemata und Rechtsgrundlagen für die Beschäftigung des Personals kaum möglich war. Bezuglich des in der Stellungnahme relevierten Kostenrisikos der Zusammenlegung der Wettbewerbsbehörden wäre nach Ansicht des RH daher u.a. strikt auf die Reduktion von Entscheidungsebenen bzw. auf die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten in der Aufbauorganisation der empfohlenen neuen Einrichtung zu achten. Weiters wäre die Entlohnung des Personals an den Bezugshöhen des Vertragsbedienstetengesetzes des Bundes zu orientieren.

Bei geeigneter Ausgestaltung der kaufmännischen Steuerungsinstrumente (z.B. Kostenrechnung mit sektorenspezifischen Rechnungskreisen für die jeweiligen regu-



latorischen Leistungen) wäre mit der Zusammenlegung der Wettbewerbsbehörden keine (ungewollte) Querfinanzierung der einzelnen Regulierungsbereiche möglich. Die Finanzierung der neuen Einrichtung müsste im Bereich der Regulierungsaufgaben weiterhin von den Marktteilnehmern sektorenweise, in strikt getrennten Rechnungskreisen zur Vermeidung von Quersubventionen, erfolgen. Die Basis für die interne, verursachungsgerechte Zuordnung der Regulierungskosten an die Marktteilnehmer müssten daher Ressourcenaufzeichnungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bilden. Vor diesem Hintergrund erachtete der RH einen vorübergehenden Personalaustausch ohne Querfinanzierungseffekte für möglich.

(4) Der RH entgegnete der E-Control, dass mit der Zusammenlegung der Wettbewerbsbehörden sowohl die wirtschaftliche Effizienz der Abwicklung gesteigert werden könnte als auch mehrere weitere positive Effekte einhergehen, wie z.B.:

- möglicher Ausgleich von Ressourcenengpässen,
- vertiefter Wissenstransfer zwischen den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung voneinander getrennten Wettbewerbsbehörden,
- Implementierung einheitlicher Qualitätsstandards in der Administration sowie
- Hebung von Synergiepotenzialen in der IT-Ausstattung.

Hinsichtlich der von der E-Control thematisierten negativen Synergieeffekte erwiederte der RH, dass er wiederholt Mängel im Bereich der kaufmännischen Steuerung der überprüften Wettbewerbsbehörden feststellte, wodurch z.B. keine Klarheit über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch den jeweiligen Geschäftsapparat der Regulierungsbehörden zur Rechtfertigung der Höhe der Finanzierungsbeiträge gegeben war. Ferner zog die historisch gewachsene Organisationslandschaft der Wettbewerbsbehörden ein hohes Maß an Zersplitterung und Intransparenz der Aufgaben und von deren Abwicklung nach sich. So fehlte nach Ansicht des RH eine Zusammenschau über die Regulierungsaktivitäten, über die gesetzten Maßnahmen der Wettbewerbsaufsicht sowie über deren Wirkungen.

(5) Im Gegensatz zur KommAustria sah der RH in einer mehrjährigen Finanzierungsvereinbarung eine Stärkung der Unabhängigkeit der empfohlenen, neu zu schaffenden Einrichtung, weil dadurch eine längerfristige Finanzierungssicherheit gewährleistet wäre.

(6) Der RH verwies gegenüber der RTR-GmbH auf die fehlenden kaufmännischen Steuerungsinstrumente zur Gewährleistung einer effizienten Leistungserbringung. Dadurch bestand keine Klarheit über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch den jeweiligen Geschäftsapparat der Regulierungsbehörden zur Rechtfertigung der Höhe der Finanzierungsbeiträge. Ferner zog die historisch gewachsene Organisationslandschaft der Wettbewerbsbehörden ein hohes Maß an Zersplitterung und Intransparenz der Aufgaben und von deren Abwicklung nach sich.



Der RH betonte, dass er eine mehrjährige Festlegung des finanziellen Rahmens für die Aufgabenerledigung der neu zu schaffenden Einrichtung empfahl. Diese sollte ähnlich der einjährigen Finanzierungsvereinbarung gemäß §§ 34, 34a und 35 KOG ebenfalls verbindlichen Charakter erhalten, wodurch die Finanzierungssicherheit und Unabhängigkeit der RTR-GmbH gestärkt würden.

(7) Der RH hielt der Schienen-Control GmbH entgegen, dass er wiederholt Mängel im Bereich der kaufmännischen Steuerung der überprüften Wettbewerbsbehörden feststellte, wodurch z.B. keine Klarheit über die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung durch den jeweiligen Geschäftsapparat der Regulierungsbehörden zur Rechtfertigung der Höhe der Finanzierungsbeiträge gegeben war. Ferner zog die historisch gewachsene Organisationslandschaft der Wettbewerbsbehörden ein hohes Maß an Zersplitterung und Intransparenz der Aufgaben und von deren Abwicklung nach sich.

Bei geeigneter Ausgestaltung der kaufmännischen Steuerungsinstrumente wäre die Aufteilung der Kosten über strikt getrennte Rechnungskreise der empfohlenen neuen Einrichtung möglich.

Weiters erachtete der RH einen vertieften Wissenstransfer zwischen den zur Zeit der Geburungsüberprüfung voneinander getrennten Wettbewerbsbehörden für nicht gewährleistet. Bei der Zusammenlegung der Wettbewerbsbehörden wäre u.a. strikt auf die Reduktion von Entscheidungsebenen bzw. auf die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten in der Aufbauorganisation der empfohlenen neuen Einrichtung zu achten.



## Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie; Bundeswettbewerbsbehörde; E-Control, KommAustria; RTR-GmbH; Schienen-Control GmbH

(1) Es wäre eine umfassende Aufgabenkritik und darauf aufbauend eine Neuordnung der Aufgaben insbesondere im Bereich der Regulierungsbehörden durchzuführen. Dabei wären u.a. die zahlreichen nicht-regulatorischen Aufgaben hinsichtlich ihrer organisatorischen Zuordnung zu überprüfen, um eine organisatorisch klare Struktur herbeizuführen sowie mögliche Interessenkonflikte zu vermeiden. (TZ 4)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

(2) Es wäre eine umfassende bundesweite Wettbewerbsstrategie zu erarbeiten und umzusetzen, die u.a. den zusammengefassten Regelungsrahmen für die Ziele, Aufgaben und Organisation der österreichischen Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden bilden sollte. (TZ 8)

(3) Im Zuge der empfohlenen Erarbeitung und Umsetzung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie sowie der empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden sollten diesbezügliche übergeordnete Wirkungsziele festgelegt werden. (TZ 9)

(4) Es wäre auf einheitliche Kriterien für Aufbau, Inhalt und Adressaten der Berichte der Wettbewerbsbehörden hinzuwirken und bei den Berichtspflichten auf deren Unabhängigkeit Bedacht zu nehmen. (TZ 18)



- (5) Im Zuge der empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden wäre eine geeignete Finanzierungsbasis zu entwickeln, um die sachgerechte Aufgabenerfüllung sicherzustellen. (TZ 20)
- (6) Im Zuge der empfohlenen Erarbeitung und Umsetzung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie wäre für eine sachgerechte Höhe der Finanzierung der Wettbewerbsbehörden unter der Prämisse einer wirtschaftlichen Aufgaben erledigung zu sorgen. (TZ 22)
- (7) Im Zuge der umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden sollte eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Beschäftigung des Personals auf Basis eines Kollektivvertrags geschaffen werden. Die Entlohnung des Personals sollte sich an den Bezugshöhen des Vertragsbedienstetengesetzes des Bundes orientieren. (TZ 26)
- (8) Einer effizienten Aufgabenerledigung durch die Wettbewerbsbehörden sollte hohe Priorität eingeräumt werden sowie der Aufbau von zweckmäßigen und wirksamen kaufmännischen Steuerungsinstrumenten in den Wettbewerbsbehörden bewirkt werden. (TZ 29)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Zusammenwirken mit Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

- (9) Es sollte auf einheitliche Auswahl- und Bestellungsmodalitäten der geschäftsführenden Leitungsorgane und Aufsichtsräte hingewirkt werden. Weiters wäre nach der empfohlenen umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden die Höhe der Bezüge der geschäftsführenden Leitungsorgane an den Spitzenbezügen der Bundesbediensteten zu orientieren. (TZ 27)
- (10) Bei der Bestellung von künftigen geschäftsführenden Leitungsorganen im Bereich der Wettbewerbsbehörden sollte der Frauenanteil gemäß den Zielwerten der Bundesregierung für 2018 umgesetzt werden. (TZ 28)



Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort im Einvernehmen mit Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

- (11) Es wäre auf eine umfassende Strukturreform der Wettbewerbsbehörden (im Zuge der empfohlenen Entwicklung einer bundesweiten Wettbewerbsstrategie) nachdrücklich hinzuwirken. Dementsprechend wäre eine einzige rechtlich selbstständige Einrichtung mit einer modernen, effizienten Organisationsstruktur mit Anbindung an ein einziges Bundesministerium zu erwägen. Weiters sollten Berichtspflichten an den Nationalrat zur Gewährleistung der Transparenz der Aufgabenerledigung und der Gebarung in Betracht gezogen werden. Die gesonderte sektorenspezifische Erledigung der Regulierungsaufgaben sollte aber aufgrund der rechtlichen Unterschiede weiter bestehen bleiben. Weiters sollten die verwaltungsverfahrensrechtlichen Befugnisse in Bezug auf die Marktregulierung wie bisher im Rahmen des Verwaltungsverfahrens wahrgenommen werden. Die Abwicklung der kartellrechtlichen Verfahren sollte weiterhin im Rahmen des Zivilrechts erfolgen. (TZ 30)
- (12) In Verbindung mit dieser umfassenden Strukturreform der Wettbewerbsbehörden wäre eine verbindliche mehrjährige Finanzierungsvereinbarung als Finanzierungsinstrument zu entwickeln. Diese sollte die Basis einerseits für die vom Markt zu entrichtenden Finanzierungsbeiträge und andererseits für die vom Bund zur Sicherung eines funktionierenden Wettbewerbs sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen oder –beschränkungen zur Verfügung zu stellenden Mittel bilden. Weiters sollte diese unter Bezugnahme auf die empfohlene Wettbewerbsstrategie bzw. auf deren Ziele und Vorgaben erfolgen. (TZ 30)

Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

- (13) Im Hinblick auf die wiederholten Überbudgetierungen sowie die unzureichenden Ausgabenobergrenzen wäre darauf hinzuwirken, den Regulierungsbehörden transparente, wirtschaftlich gerechtfertigte Ausgabenobergrenzen vorzugeben. Diese sollten auf den Ergebnissen einer Analyse der Aufwendungen basieren. (TZ 25)



- (14) Die Aufsichtsratsvergütungen wären zu vereinheitlichen und bei der Festlegung der Vergütung der Aufsichtsratsmitglieder wäre deren geringes wirtschaftliches Risiko zu berücksichtigen. (TZ 27)

Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

- (15) Das überschüssige Stammkapital der RTR-GmbH sowie der Schienen-Control GmbH wäre zu vereinnahmen. (TZ 24)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort; Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz

- (16) Um Doppelgleisigkeiten in Zukunft zu vermeiden, sollte auf das Zusammenführen der Kompetenzen der Bundeswettbewerbsbehörde und des Bundeskartellanwalts in der Bundeswettbewerbsbehörde hingewirkt werden. (TZ 6)

Bundesministerium für Verfassung, Reformen, Deregulierung und Justiz im Zusammenwirken mit dem Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

- (17) Reformschritte wären im Sinne der Schaffung einer erstinstanzlichen Entscheidungskompetenz der Bundeswettbewerbsbehörde im kartellrechtlichen Verfahren – dem Kartellgericht vorgelagert – einzuleiten. Dabei sollte der Bundeswettbewerbsbehörde eine dem tatsächlichen Arbeitsanfall sachgerechte Frist zur Verfügung stehen. (TZ 5)

Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort

- (18) Im Zuge einer noch zu entwickelnden Wettbewerbsstrategie wären die volkswirtschaftlichen Wirkungen der Wettbewerbsbehörden zu evaluieren. (TZ 7)



## Bundeskanzleramt im Zusammenwirken mit der KommAustria; RTR–GmbH

- (19) Die Abwicklung der Medienförderungen wäre auf nationale Förderungsinstitutionen zu übertragen. (TZ 23)

Bundeskanzleramt; Bundesministerium für Verkehr,  
Innovation und Technologie; RTR–GmbH;  
Schienen–Control GmbH

- (20) Vom „zweigliedrigen österreichischen Regulierungsbehördenmodell“ wäre abzugehen, um die rechtliche Trennung und funktionale Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen sicherzustellen und damit mögliche Einflussnahmen durch den Eigentümer des Geschäftsapparats auszuschließen. (TZ 17)

E–Control; RTR–GmbH; Schienen–Control GmbH

- (21) Die Höhe der Aufwendungen sollte unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit kritisch hinterfragt werden und es sollten unverzüglich – unter Berücksichtigung der Empfehlung in TZ 29 – zweckmäßige und wirksame kaufmännische Steuerungsinstrumente mit dem Ziel eingesetzt werden, Einsparungen zu erreichen. (TZ 24)

Bundeswettbewerbsbehörde

- (22) Es wäre ein Risikomanagement unter Berücksichtigung der externen Risiken, aufbauend auf den vorliegenden Einzelmaßnahmen zur Bewältigung von Bedrohungsszenarien, einzuführen. (TZ 16)

E–Control

- (23) Im Sinne einer transparenten und nachvollziehbaren Unternehmensführung und –überwachung sowie der gemeinwirtschaftlichen Verantwortung sollte ein Bericht – in sinngemäßer Anwendung des Public Corporate Governance Kodex – erstellt werden. (TZ 19)



System der Wettbewerbsbehörden außerhalb des Finanzmarkts

---



Wien, im Juni 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



## Anhang X

### Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

E-Control

Aufsichtsrat

Vorsitz

Univ.–Prof. DDr. Walter Barfuß  
**Dr. Edith Hlawati**

(23. Februar 2001 bis 15. März 2016)  
(seit 15. März 2016)

Stellvertretung

Dr. Georg Obermeier  
**Dr. Dorothea Herzele**

(23. Februar 2001 bis 15. März 2016)  
(seit 15. März 2016)

Vorstand

DI Walter Boltz  
DI (FH) Mag. (FH) Martin Graf, MBA  
**DI Andreas Eigenbauer**  
**Dr. Wolfgang Urbantschitsch**

(24. März 2011 bis 25. März 2016)  
(24. März 2011 bis 25. März 2016)  
(seit 25. März 2016)  
(seit 25. März 2016)



## RTR-GmbH

## Aufsichtsrat

## Vorsitz

**Dr. Harald Glatz** (15. Februar 2001 bis 12. Dezember 2017)  
**Andreas Rudas** (seit 12. Dezember 2017)

## Stellvertretung

**Dr. August Reschreiter** (8. Juli 2009 bis 19. August 2014)  
**Mag. Sabine Joham–Neubauer** (seit 19. August 2014)

## Geschäftsleitung

**Dr. Alfred Grinschgl** (1. Juni 2001 bis 15. August 2017)  
**Dr. Georg Sentschy** (25. November 2002 bis 31. Jänner 2014)  
**Mag. Johannes Gungl** (seit 1. Februar 2014)  
**Mag. Oliver Stribl** (seit 16. August 2017)

## Schienen–Control GmbH

## Aufsichtsrat

## Vorsitz

**Mag. Christian Weissenburger** (29. August 2007 bis 17. Oktober 2014)  
**Mag. Ursula Zechner** (17. Oktober 2014 bis 29. September 2018)  
**Mag. Christian Weissenburger** (seit 29. September 2018)

## Stellvertretung

**Dr. Michael Grubmann** (29. August 2007 bis 17. Oktober 2014)  
**Mag. Sylvia Leodolter** (17. Oktober 2014 bis 29. September 2018)  
**Mag. Christina Platzer–Ehalt** (seit 29. September 2018)

## Geschäftsleitung

**Mag. Maria–Theresa Röhsl, LL.M., MBA** (seit 7. November 2011)





R  
—  
H

