

„Der Mittelstand ist das beste Korrektiv“

INTERVIEW Axel vom Schemm, Florian Flicke

FOTOS Bernd Nörig

Andreas Mundt ist Deutschlands oberster Wettbewerbshüter. Mit „energie+Mittelstand“ spricht er über den Sinn staatlicher Regulierungen, marktferne Tendenzen im Zuge der Energiewende, wettbewerbsgerechte Tankstellenpreise – und darüber, warum gerade kleinere Tankstellen von der Arbeit des Bundeskartellamts profitieren können.





ZUR PERSON

Der studierte Jurist Andreas Mundt, geboren am 13. August 1960 in Bonn, arbeitet seit dem Jahr 2000 im Bundeskartellamt. Nach Leitungsfunktionen in verschiedenen Referaten und Abteilungen ist er seit 2009 Präsident der Bonner Behörde. Zuvor war der heute 52-Jährige als Referent für Arbeits- und Sozialrecht bei der FDP-Bundestagsfraktion und im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie tätig. Mundt ist verheiratet und hat drei Kinder.

? Herr Mundt, „Mehr Markt!“ titelte „energie+Mittelstand“ in der vergangenen Ausgabe fordernd. Wie viel freien Markt gibt es im deutschen Energie- und Wärmesektor noch?

Die gesamte deutsche Energiewirtschaft leidet derzeit unter zahlreichen staatlichen Wettbewerbsbeschränkungen. Wir hatten ab 1998 eine sehr erfolgreiche Phase der Liberalisierung und Privatisierung – meines Erachtens war das eine segensreiche Entwicklung. Aber nun leben wir in einer anderen Zeit. Inzwischen denkt die Politik wieder eher über Regulierung und andere staatliche Eingriffe nach.

? Welche Rolle spielt die Energiewende dabei?

Im Kontext der Energiewende gibt es viele marktferne Entwicklungen, man denke an den Einspeisevorrang und die festen Subventionen für den Strom aus erneuerbaren Ressourcen. Das ist schon auf den ersten Blick nicht marktwirtschaftlich. Die Energiewende verfolgt ein politisch gesetztes Ziel. Um dieses zu erreichen, sind natürlich gewisse staatliche Rahmenbedingungen zu setzen. Ich bin aber der festen Überzeugung, dass sich diese Eingriffe auf das kleinste notwendige Ausmaß beschränken sollten. Bei jeder geplanten Maßnahme sollte die Politik sich aufs Neue die Frage stellen, ob das nicht die Marktakteure untereinander besser regeln könnten. Es wird leider fast immer kompliziert, wenn die Politik plant und Vorgaben macht, die Märkte aber anders als erwartet reagieren.

? Woran liegt das Ihrer Meinung nach im Energiesektor?

Genau wie in anderen Märkten auch sind die Zusammenhänge schlicht zu komplex, um sie auf dem Reißbrett in den Griff zu kriegen. Drehen Sie an der einen Schraube, bewegt sich das System auf einmal in die andere Richtung. Die Effektivität der Förderung der erneuerbaren Energien sprengt offensichtlich die Erwartungen und schon laufen die Kosten aus dem Ruder. Die Rentabilität neuer Kraftwerke ist plötzlich mit großen Fragezeichen zu versehen. Gleichzeitig können wir auf diese Kapazitäten nicht verzichten, da der Wind nicht immer

weht und die Sonne auch nicht immer scheint. Es gibt ein regelrechtes Gestrüpp von unterschiedlichen Interessen und es wird meines Erachtens nicht gelingen, dieses aufzulösen, ohne mehr Markt zuzulassen. Auch die Interessenlagen der Bundesländer sind heterogen. Der Norden will Windkraft, der Süden setzt sich für Photovoltaik ein, ländliche Regionen kämpfen für Biomasse. Positiv könnte man sagen, dass es zumindest auf politischer Ebene so etwas wie einen Wettbewerb der Ideen gibt – aber der muss natürlich auch fruchten. Zudem denke ich, dass die Diskussion um steigende Strompreise und die EEG-Umlage zwangsläufig zu Veränderungen führen wird. Es war zwar stets allen bewusst, dass die Energiewende etwas kosten wird – das hat die Politik immer gesagt. Nicht klar war, wie viel sie tatsächlich kostet. Die Politik muss bemüht sein, den Gleichklang aus Bezahlbarkeit, Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit zu wahren. Die Kostendiskussion hat dazu geführt, dass die Frage der Wirtschaftlichkeit wieder mehr im Blick ist.

? Kritiker beklagen, das Energiekonzept der Bundesregierung sei in erster Linie ein Stromsparkonzept – was den Blick auf die wichtige Rolle anderer Energieträger und des Wärmemarkts beim Erreichen der Klimaziele verstelle.

Das liegt meines Erachtens in erster Linie daran, dass Strom derzeit die größten Probleme bereitet. Hier ist der staatliche Einfluss durch die EEG-Umlage am stärksten und für jeden in Deutschland spürbar. In anderen Märkten sind staatliche Eingriffe eher punktuell und von geringerem Ausmaß. Sie stehen daher nicht so sehr im Fokus der Öffentlichkeit.

? Blicken wir auf den Wärmemarkt: Einige Kommunen zwingen ihre Bürger, sich an das örtliche Fernwärmenetz anzuschließen. Den Verbrauchern wird die freie Wahl des bezogenen Brennstoffs genommen. Ihre Sektoruntersuchung Fernwärme hat obendrein gezeigt, dass manche Unternehmen ihre Marktmacht offenbar ausnutzen – und teurer sind.

Tatsächlich haben wir auf Grundlage unserer

Analyse mehrere Verfahren wegen des Verdachts überhöhter Fernwärmepreise eingeleitet. Kunden haben lediglich vor der erstmaligen Entscheidung für ein bestimmtes Heizsystem die Auswahl zwischen verschiedenen Versorgungswegen. Haben die Kunden sich einmal für die Fernwärme entschieden, besteht auf lange Sicht keine Wechselmöglichkeit. Daher sind bei überhöhten Preisen Missbrauchsverfahren des Bundeskartellamts erforderlich, um die Verbraucher zu schützen. Wir vergleichen die durchschnittlichen Erlöse der Anbieter und überprüfen im Detail, ob Preisunterschiede in den vorliegenden Höhen gerechtfertigt sind. Gegebenenfalls können wir Erstattungen fordern oder Preissenkungsverfügungen erlassen. Solche Maßnahmen haben wir in großem Umfang im Gasbereich angeordnet, zu Zeiten, als der Anbieterwechsel noch nicht ohne weiteres möglich war. Unser Einschreiten hat den Verbrauchern in Deutschland damals fast eine halbe Milliarde Euro an Kosten erspart. Auch im Bereich der Wasserversorgung haben wir Missbrauchsverfahren gegen große Versorger geführt.

? Einen freien Markt erreichen Sie damit aber noch nicht. Was sagen Sie als Deutschlands oberster Wettbewerbschützer zu einem Instrument wie dem Anschlusszwang?

Ein Anschlusszwang ist immer ein wettbewerbsbeschränkendes Instrument, schottet den Markt ab und begrenzt die Auswahlmöglichkeiten der Verbraucher. Wir sehen das je nach Versorgungsbereich kritisch. In manchen Bereichen gibt es sicherlich eine Berechtigung, beispielsweise bei der Wasserversorgung. Bei der Fernwärme sieht es anders aus. Im Abschlussbericht haben wir empfohlen, bei ihr solche rechtlichen Monopolstellungen gar nicht erst einzuräumen.

? Glauben Sie angesichts solcher Auswüchse wie auf dem Fernwärmemarkt immer noch daran, dass Wettbewerb der Grundpfeiler der Sozialen Marktwirtschaft ist, wie Sie einst formulierten?

Entwicklungen in beide Richtungen – also mehr Markt oder mehr Regulierung – sind nicht ungewöhnlich, solche Phasen hat es in der Vergangenheit immer wieder einmal gegeben. Wettbewerb ist aber trotz alledem fest im Denken der Menschen verankert. Es gibt in Deutschland einen sehr breiten gesellschaftspolitischen Rückhalt für die Grundwerte unserer freien Marktwirtschaft, davon bin ich überzeugt. Und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ist nach wie vor das Grundgesetz der Sozialen Marktwirt-

schaft. Die Entwicklungen in einzelnen Bereichen sollen nicht den Blick darauf verstellen, dass das Grundgefüge stimmt.

? Und an welche Bereiche denken Sie dabei konkret?

Wir haben bereits über die Vernachlässigung des Wettbewerbsgedankens bei der Ausgestaltung der Energiewende gesprochen. Ein anderes Beispiel ist die Entsorgungswirtschaft, in der man eine Privilegierung der kommunalen Betriebe gesetzlich verankert hat.

? Wie steht es mit dem Tankstellenmarkt? Auch dazu gab es eine Sektoruntersuchung. Hinweise auf Absprachen haben Sie nicht gefunden?

Das stimmt. Aber das war auch nicht das Ziel der Analyse. Unsere Untersuchung hat ergeben, dass wir es mit einem Oligopol, also der gemeinsamen Marktbeherrschung durch fünf große Mineralölkonzerne zu tun haben.* Wir haben analysiert, wie der Markt funktioniert und unter anderem Erstaunliches über das Preissetzungsverhalten der Konzerne herausgefunden. Die Preise an den Zapfsäulen sind für die Unternehmen dermaßen transparent und leicht ermittelbar, dass sie auch die Preise der Konkurrenz stets im Blick haben. Unter solchen Voraussetzungen braucht es auch keine Absprachen, um dennoch quasi parallel die Preise nach oben zu schieben.

? Dennoch scheinen Sie mit dem Resultat nicht zufrieden. Misstrauen Sie den Ergebnissen Ihrer eigenen Untersuchung?

Noch mal: Es ging uns im Rahmen der Sektoruntersuchung Tankstellenmarkt nicht um Absprachen. Wir haben keine Hinweise auf Absprachen



Andreas Mundt (2. v. r.) und Bundeskartellamts-Pressesprecher Kay Weidner (r.) im Gespräch mit den „energie+Mittelstand“-Redakteuren Axel vom Schemm (l.) und Florian Flicke (2. v. l.).



„Wenn man Wettbewerb entfachen möchte, geht das am besten über die Vertreter, die nicht dem Oligopol der großen Fünf angehören.“



Andreas Mundt zur Bedeutung des Mittelstands im Tankstellenmarkt.

gefunden. Das bedeutet aber noch nicht, dass wir es mit funktionierendem Wettbewerb zu tun haben. Auch jenseits von illegalen Absprachen kann es zahlreiche Hemmnisse und Beschränkungen für den Wettbewerb geben.

? Das müssen Sie erklären.

Die fünf großen Mineralölkonzerne teilen sich zunächst einmal rund zwei Drittel des Tankstellenmarkts in Deutschland. Darüber hinaus sind die Unternehmen eng miteinander verflochten und sie kooperieren beispielsweise über Austauschverträge oder die gemeinsame Nutzung von Raffineriekapazitäten miteinander. Der Markt ist für die Unternehmen ausgesprochen transparent und das Produkt ist äußerst homogen. Und die Freien Tankstellen werden von den großen Fünf mit Kraftstoff beliefert. Zusammengenommen können unter all diesen Voraussetzungen wettbewerbliche Mechanismen offensichtlich nicht richtig greifen. Als nächsten Schritt haben wir eine Sektoruntersuchung im Raffineriebereich eingeleitet. Wir prüfen, wie es um die Wettbewerbsintensität auf den vorgelagerten Raffinerie- und Großhandelsmärkten bestellt ist. Wir werden uns auch genauer ansehen, in welcher Form Preisbewegungen bei Rohöl und Mineralölprodukten an die Autofahrer weitergegeben werden. Wegen der Arbeiten an der Markttransparenzstelle Kraftstoffe mussten wir die Arbeiten an der Sektoruntersuchung Raffinerien und Mineralölgroßhandel allerdings erst einmal zurückstellen.

? Gibt es ein Ergebnis, das Sie bei der Sektoruntersuchung Raffinerien erwarten? Man könnte meinen, es ist wie bei der Staatsanwaltschaft,

die ja auch erst ermittelt, wenn es einen Anfangsverdacht gibt.

Nein, wir sind eine rechtsanwendende Behörde und starten da völlig ergebnisoffen. Eine Sektoruntersuchung ist auch kein Kartellverfahren. Um eine solche Untersuchung machen zu können, brauchen wir keinen Hinweis auf Preisabsprachen oder Ähnliches. Es reicht, und so steht es auch im Gesetz, dass Indikatoren dafür bestehen, dass der Wettbewerb in diesem Wirtschaftsbereich nur eingeschränkt funktioniert.

? Wenn die Preisentstehung so wichtig ist, wozu braucht es dann die Markttransparenzstelle (MTS), die ja nur die Preise an der Zapfsäule weitergibt?

Die Frage, ob die Tankstellenpreise wettbewerbskonform sind oder nicht, kann die MTS nicht beantworten. Sie verfolgt ein ganz anderes Ziel. Die Markttransparenzstelle schafft für den Autofahrer einen Grad an Transparenz, den die Unternehmen heute schon haben. Der Verbraucher kennt bislang in aller Regel nur die Preise der Tankstelle, die er gerade anfährt. Den bestehenden Lösungen im Internet fehlt es aus meiner Sicht noch an der Marktdurchdringung, die wir mit der MTS erreichen können.

? Und Sie glauben, dass dadurch die Preise sinken? Machen doch Steuern und diverse Abgaben mehr als die Hälfte des Endkundenpreises an der Zapfsäule aus.

Das Bundeskartellamt hat nicht die Aufgabe, für günstige, sondern für marktgerechte Preise zu sorgen. Wir stellen sicher, dass der Wettbewerb funktioniert – den Rest regelt der Markt. Wir glauben,



„Ich bin gegen jede Instrumentalisierung von Bußgeldern. Wir verhängen Kartellstrafen, um Märkte in Ordnung zu bringen.“

Andreas Mundt zum Vorschlag von SPD und Grünen, die Verbraucherzentralen künftig aus Kartellstrafen zu finanzieren und als Marktwächter einzusetzen.

dass Wettbewerb zu optimalen Preisen führt. Und die Tatsache, dass die staatlichen Abgaben so hoch sind, entbindet uns nicht von der Pflicht, für Wettbewerb zu sorgen. Und ja: Ich denke, dass ein gewisser Wettbewerbsdruck von den veröffentlichten Preisen ausgehen kann. Es gibt Studien, die zeigen, dass die Verbraucher beim Kraftstoff zwar preissensibel sind, aber dennoch keine andere Tankstelle ansteuern. Die Wechselbereitschaft wird mit der MTS zunehmen. Das ist auch ein Lernprozess. Nach der Liberalisierung des Strom- und Gasmarkts war die Wechselbereitschaft zunächst auch nur schwach ausgeprägt.

? Wie weit sind Sie mit der MTS?

Derzeit arbeiten wir an den technischen Feinheiten. Es ist noch einiges zu tun, aber im Laufe des Jahres wird die MTS starten. Wir geben alle Preisdaten dann im Minutenrhythmus weiter an Verbraucherinformationsdienste. Ich bin sicher, dass dort interessante Geschäftsmodelle entstehen, beispielsweise mit Blick auf Lösungen für mobile Endgeräte.

? Müssen alle Tankstellen mitmachen?

Tankstellen mit einem Absatz von jährlich bis zu 750 Kubikmeter Kraftstoff können sich auf Antrag von der Meldepflicht befreien lassen. Gleiches gilt für Härtefälle, also wenn beispielsweise eine Tankstelle in der nahen Zukunft sowieso geschlossen werden soll. Aber ich kann mir nicht vorstellen, dass viele das in Anspruch nehmen. Denn eine Befreiung von der Meldepflicht bedeutet auch, dass die Tankstelle in keinem Informationsdienst auftauchen wird. Und gerade für die kleinen Anbieter ist es ja von Vorteil, erfasst zu sein.

? Warum denn das?

Die Freien Tankstellen liegen regelmäßig einige Cent unter den großen. Wenn wir davon ausge-

hen, dass die Verbraucher künftig verstärkt die günstigsten Anbieter ansteuern, sollten diese Tankstellen also profitieren. Wenn man Wettbewerb entfachen möchte, geht das am besten über die Vertreter, die nicht dem Oligopol der fünf Markenanbieter angehören. Außerdem führen wir derzeit Verfahren, in denen es um den Vorwurf geht, dass die fünf großen Anbieter – denen ja auch die Raffinerien in Deutschland gehören – ihre Produkte zu höheren Preisen an den Mittelstand abgeben, als sie sie selbst an ihren Tankstellen anbieten.

? Um das festzustellen, muss man doch nur Preise vergleichen. Oder?

Tatsächlich ist das nicht so einfach, denn es geht hier nicht um Preisunterschiede von zehn, sondern vielleicht von einem oder zwei Cent beim Raffinerieverkauf. Als Vergleichsbasis dient der Straßenverkaufspreis, doch der ist nicht immer leicht zu erheben. So kann es sein, dass das gleiche Produkt etwa durch verschiedene Rabattierungen für Automobilclubmitglieder oder Inhaber von Flottenkarten zur gleichen Zeit an derselben Tankstelle unterschiedlich teuer ist. Beträgt die Preis-Kosten-Schere bei der Raffinerie nur einen und der Straßenverkaufspreis der großen Fünf variiert um zwei oder drei Cent, wird es kompliziert.

? Nach dem Willen von SPD und Grünen sollen die Verbraucherzentralen Ihnen als Marktwächter zur Seite treten – finanziert über Kartellstrafen.

Mir schallt immer entgegen, uns könne egal sein, wohin Kartellstrafen gingen. Ich sehe das völlig anders: Ich bin gegen jede Instrumentalisierung von Bußgeldern. Wir verhängen Kartellstrafen, um Märkte in Ordnung zu bringen, die Bußgelder stehen für uns gar nicht so sehr im Fokus. Und ich möchte jeden faden Beigeschmack vermeiden, dass es heißen könnte, wir führten Verfahren, um Bußgelder hereinzuholen, mit denen der Staat dann etwas finanziert. Das ist der falsche Weg. Wenn Bund und Länder die Arbeit der Verbraucherschützer für so wichtig erachten – und das ist sie ja ohne Zweifel –, dann soll die Politik auch für eine angemessene Finanzierung sorgen und über die Einstellung in den Haushalt auch die politische Verantwortung für diese Ausgaben ausweisen.

—

Vielen Dank für das Gespräch.