

# Nachtrag: Steigende Benzinpreise: Fehlende Transparenz auf dem Öl- und Kraftstoffmarkt?

Sind die steigenden Benzinpreise ein Zeichen mangelnden Wettbewerbs auf den Öl- und Kraftstoffmärkten? Zur Ergänzung der Beiträge im ifo Schnelldienst 11/2012 erläutert Andreas Mundt die Gründe für den Gesetzentwurf zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für die Kraftstoffmärkte beim Bundeskartellamt.

## Das Oligopol in Schach halten

An Stammtischen, in der Politik, in der Wissenschaft und nicht zuletzt im Bundeskartellamt entspinnen sich viele Diskussionen um die Kraftstoffmärkte. Der Blick der Verbraucher richtet sich insbesondere auf das Niveau der Kraftstoffpreise und auf deren häufige Änderungen. Beide Aspekte stellen für eine Vielzahl von Verbrauchern ein großes Ärgernis dar. Dementsprechend groß ist der Druck auf die Politik, korrigierend einzugreifen. Die Bandbreite der diskutierten Maßnahmen, um der Verärgerung der Verbraucher abzuwehren, reicht von der Senkung der Steuern und Abgaben auf Kraftstoffe über mehr Preistransparenz bis hin zur Regulierung der Kraftstoffpreise.

## Das Oligopol und die Folgen

Die Ursachen für die Situation auf den Kraftstoffmärkten hat das Bundeskartellamt in seiner im Frühjahr 2011 vorgelegten Sektoruntersuchung Kraftstoffe detailliert herausgearbeitet: Die Kraftstoffmärkte werden von fünf vertikal integrierten Mineralölunternehmen – BP/Aral, ConocoPhillips, Esso, Shell und Total dominiert, die zusammen ein wettbewerbsloses Oligopol bilden. Die oligopolistische Struktur auf den Kraftstoffmärkten wird dadurch begünstigt, dass es sich bei Kraftstoffen um homogene Massengüter handelt, auf der Anbieterseite eine hohe Transparenz vorliegt und dass die Oligopolmitglieder untereinander über umfangreiche Sanktionsmechanismen verfügen. Hinzu kommt die herausgehobene Stellung der Oligopolmitglieder gegenüber kleineren und mittleren Mineralölunternehmen, zu denen sie aufgrund ihrer vertikalen Integration nicht nur horizontal im Wettbewerb stehen, sondern auch vertikale Lieferbeziehungen aufrechterhalten.

Die fünf Oligopolisten beeinflussen die Preissetzung an etwa zwei Drittel aller Tankstellen – teils über eigene »Farbentankstellen«, teils über eigene »weiße« Tankstellen oder über sogenannte »Markenpartnerverträge«. Aufgrund ihrer marktstarken Position können die Oligopolmitglieder kleinere und mittlere Unternehmen aus dem Markt verdrängen, indem sie Strategien wie Untereinstandspreis-Verkäufe oder Preis-Kosten-Scheren praktizieren, bei denen vertikal integrierte Unternehmen Kraftstoffe an eigenen Tankstellen zu niedrigeren Preisen verkaufen, als sie für die Belieferung freier Tankstellen in Rechnung stellen.

Die Folgen dieser oligopolistischen Marktstruktur lassen sich an der Preissetzung durch die Unternehmen ablesen. In einer umfangreichen quantitativen Analyse hat das Bundeskartellamt in der Sektoruntersuchung Kraftstoffe Preis- und Mengenänderungen an rund 400 Tankstellen in vier Modellregionen über den Zeitraum von dreieinhalb Jahren ausgewertet. Für diesen Zeitraum wurden klar nachvollziehbare Preissetzungsmuster festgestellt: Montags war Kraftstoff regelmäßig am günstigsten mit im Wochenverlauf ansteigenden Preisen. Die Preisänderungen spiegelten sich auch in den abgesetzten Mengen wider, die montags am höchsten und sonntags am geringsten ausfielen. Besonders eindrucksvoll waren die Erkenntnisse zum Preisänderungsverhalten der Oligopolisten. Bei rund 90% aller Preiserhöhungen ging entweder Aral oder Shell voran; das jeweils andere Unternehmen hat regelmäßig innerhalb eines festen Zeitabstands denselben Preis gesetzt wie der »First Mover«. Bei diesem identifizierten Preissetzungsverhalten handelt es sich um Parallelverhalten (*»tacit collusion«*), das als solches nicht gegen das



Andreas Mundt\*

\* Andreas Mundt ist Präsident des Bundeskartellamts.

Kartellrecht verstößt. Auch andere Hinweise auf kartellrechtswidrige Verhaltensweisen wie z.B. verbotene Absprachen zwischen den Unternehmen wurden – entgegen fortwährender Vermutungen von Verbrauchern – nicht identifiziert.

### Regulierungskonzepte als Patentrezept?

Das Marktergebnis, das sich als Konsequenz der oligopolistischen Strukturen auf den Kraftstoffmärkten einstellt, ist weder aus Nachfrager- noch aus wettbewerbsrechtlicher Sicht erfreulich. Dass sich die Wettbewerbssituation aus dem Marktgeschehen heraus verbessert, ist gegenwärtig nicht abzusehen. Um Verbesserungen der Wettbewerbssituation zu erreichen, bedarf es allem Anschein nach marktexogener Impulse. Ins Spiel gebracht wurden u.a. Regulierungskonzepte, wie sie beispielsweise in Österreich oder in West-Australien praktiziert werden.

Die österreichische »Spritpreisbremse« gibt vor, dass Tankstellenbetreiber die Kraftstoffpreise nur einmal täglich, um 12 Uhr, erhöhen dürfen. Preissenkungen sind hingegen jederzeit möglich. In Österreich müssen alle Preisänderungen von den Tankstellenbetreibern an eine zentrale Datenbank gemeldet werden. Den Verbrauchern werden bei Internetabfragen jeweils die fünf günstigsten Tankstellen in einem bestimmten Umfeld angezeigt. Ähnlich wie im österreichischen Regulierungsmodell müssen die Tankstellenbetreiber auch bei der west-australischen »24-Stunden-Regel« ihre Preise im Voraus an eine Datenbank melden, über die die Verbraucher die Kraftstoffpreise abfragen können. Gemäß der »24-Stunden-Regel« müssen die Tankstellenbetreiber ihre Kraftstoffpreise über einen Zeitraum von 24 Stunden konstant halten.

Verschiedene wissenschaftliche Studien haben u.a. an diese beiden Regulierungsmodelle angeknüpft und sie im Hinblick auf ihre Wirkungen auf den Wettbewerb untersucht. Weder für die österreichische »Spritpreisbremse« noch für die west-australische »24-Stunden-Regel« gibt es bislang Untersuchungen, die von einer durchweg positiven wettbewerblichen Wirkung der Regulierungskonzepte ausgehen. Mit Hilfe der Preissetzungsregeln lassen sich zwar die Preisschwankungen begrenzen. Dass die Preissetzungsregeln jedoch zu einem niedrigeren Preisniveau führen, ist nach derzeitigem Kenntnisstand nicht zu erwarten. Andererseits konnten – zumindest für das west-australische Modell – auch preiserhöhende Wirkungen nicht belegt werden. Insgesamt bedeuten Preissetzungsregeln – ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltung – einen Eingriff in die freie Preisbildung am Markt und sind ordnungspolitisch zu hinterfragen.

Einzelne Elemente der in Österreich und West-Australien praktizierten Regeln könnten die Wettbewerbssituation auf den hiesigen Kraftstoffmärkten möglicherweise positiv be-

einflussen. Insbesondere ließe sich die auf Seiten der Nachfrager gegenüber den marktmächtigen Anbietern bestehende Informationsasymmetrie beseitigen, indem Tankstellenbetreiber zur Meldung ihrer Kraftstoffpreise an eine zentrale Datenbank verpflichtet und den Nachfragern diese Informationen transparent zur Verfügung gestellt würden. Das würde eine rationale Auswahlentscheidung der Nachfrager ermöglichen. Allerdings handelte es sich um eine »volatile Transparenz«: Zwischen der Preisabfrage durch die Verbraucher und der konkreten Nachfrage könnten sich die Preise bereits geändert haben, was wiederum zu Unmut bei den Verbrauchern führen könnte. Dergleichen ließe sich beispielsweise durch oben besprochene Preissetzungsregeln beheben, wenngleich diese die genannten Nachteile in Bezug auf das Parallelverhalten und möglicherweise sogar ein höheres Preisniveau nach sich zögen.

### Markttransparenzstellen-Gesetz

Mit dem Gesetzentwurf für die Einrichtung einer Markttransparenzstelle für die Kraftstoffmärkte beim Bundeskartellamt hat der Gesetzgeber im Frühjahr 2012 nun erste Maßnahmen ergriffen, um den auf den Kraftstoffmärkten identifizierten Wettbewerbsdefiziten zu begegnen. Mit Hilfe einer fortlaufenden Marktbeobachtung und einer umfangreichen Datensammlung durch die Markttransparenzstelle soll den Kartellbehörden die Verfahrensführung in Fällen vermuteter Preis-Kosten-Scheren oder Untereinstandspreis-Verkäufen erleichtert werden. Je breiter die Datenbasis ist, desto einfacher können die Kartellbehörden Verdrängungsstrategien identifizieren und missbräuchliche Verhaltensweisen sanktionieren. Der vorliegende Gesetzentwurf wirft jedoch die Frage auf, ob der von den Mineralölunternehmen an die Markttransparenzstelle zu meldende Datenumfang im Verhältnis zu dem bei den Kartellbehörden generierbaren Zusatznutzen steht. Insbesondere die fortlaufende Meldung von Einkaufspreisen von Kraftstoff erscheint nicht zwingend erforderlich zu sein, um Verdrängungsstrategien auf den Grund gehen zu können. Verdachtsmomente für missbräuchliche Preis-Kosten-Scheren lassen sich auch anhand veröffentlichter Notierungen für Raffinerieerzeugnisse aufspüren. Durch gezielte Nachfragen im Verdachtsfall könnte so der bürokratische Aufwand sowohl auf Seiten der Mineralölunternehmen als auch seitens der Markttransparenzstelle reduziert werden, ohne dass es behördlicherseits zu Informationseinbußen kommt.

In Sachen Transparenz sieht der Gesetzentwurf bislang vor, lediglich die Behörden umfassend über die Kraftstoffpreise zu informieren. Die Möglichkeit, die zulasten der Nachfrager bestehenden Informationsasymmetrien bei den Kraftstoffpreisen zu beseitigen, ist derzeit nicht vorgesehen. Sollte dies im weiteren Gesetzgebungsprozess erwogen werden, wäre zu prüfen, alle Tankstellenbetreiber – Oligopolis-

ten und freie Tankstellen gleichermaßen – zur Meldung ihrer Kraftstoffpreise an die Markttransparenzstelle zu verpflichten. Das würde zwar vor allem bei kleineren und mittleren Tankstellen zusätzliche Kosten verursachen. Ließe man sie außen vor, tauchten sie bei einer transparenten Veröffentlichung der Kraftstoffpreise aber nicht auf und fielen wahrscheinlich aus dem Fokus zahlreicher preisbewusster Nachfrager heraus. Inwiefern die Preise aller Tankstellen in einem gewissen Umkreis oder nur die der z.B. fünf preisgünstigsten Tankstellen veröffentlicht werden sollten, müsste unter dem Gesichtspunkt des Geheimwettbewerbs gegebenenfalls weiter geprüft werden. Dem Bedenken des Gesetzgebers, eine Veröffentlichung von Kraftstoffpreisen durch eine staatliche Stelle verdränge private Anbieter von Online-Plattformen zur Abfrage von Kraftstoffpreisen, könnte begegnet werden, indem die Kraftstoffpreise von der Markttransparenzstelle zentral und frei zugänglich gemacht würden. So könnten Anbieter von Online-Plattformen oder Applikationen für Mobiltelefone und Navigationssysteme ausgehend von den Rohdaten bei den Verbrauchern um das beste Modell konkurrieren.

### **Wettbewerbssituation schwierig, aber nicht völlig aussichtslos**

Die Wettbewerbssituation auf den Kraftstoffmärkten ist nicht zufriedenstellend. Verbesserungen aus dem Markt heraus sind gegenwärtig nicht zu erwarten. Die geplante kontinuierliche Marktbeobachtung durch eine Markttransparenzstelle kann disziplinierend auf die Marktteilnehmer wirken und möglicherweise zu Verhaltensänderungen auf der Anbieterseite beitragen. Veränderungen im Nachfragerverhalten könnten durch den Abbau der im Vergleich zu den Anbietern bestehenden Informationsasymmetrien durch eine transparente Veröffentlichung der Kraftstoffpreise angestoßen werden. Unklar ist jedoch, wie die Nachfrager auf eine derartige »volatile Transparenz« reagieren würden. Angesichts der Preisschwankungen könnte auch eine vorherige Information über die Kraftstoffpreise zum Zeitpunkt der Nachfrage schon überholt sein. Dem könnte durch Preissetzungsregeln begegnet werden. Solche regulierenden Maßnahmen stellen jedoch einen erheblichen Markteingriff dar, der aus ordnungspolitischer Sicht wohl überlegt sein will und einer umfassenden Folgenabschätzung bedarf.

Ein Patentrezept zur Verbesserung der Wettbewerbssituation auf den Kraftstoffmärkten wird noch gesucht. Selbst wenn eine Wettbewerbsbelebung gelingen sollte, wird man über kurz oder lang von der zunehmenden Knappheit von Rohöl und den damit verbundenen Preisanstiegen die Augen nicht verschließen können. Vor diesem Hintergrund ist es umso wichtiger, die Verhaltensspielräume des Oligopols durch eine effektive Missbrauchsaufsicht und mit gut informierten Nachfragern zu begrenzen.