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

Sind die steigenden Benzinpreise ein Zeichen mangelnden Wettbewerbs auf den Öl- und Kraftstoffmärkten? Was kann die Einrichtung einer »Markttransparenzstelle« beim Bundeskartellamt bewirken?



Justus Haucap*

Verbraucherverhalten und Wettbewerb an der Tankstelle

Der Benzinpreis ist der Brotpreis des 21. Jahrhunderts. Kaum ein anderer Preis in Deutschland erregt in ähnlicher Weise die Gemüter in Politik und Medien sowie an den Stammtischen wie der Benzinpreis. Befeuert wurde diese alljährlich zu Ostern, Pfingsten und zu Beginn der Sommerferien aufflammende Debatte in jüngerer Zeit zunächst durch die im Mai 2011 vorgelegte Sektoruntersuchung Kraftstoffe des Bundeskartellamts und zuletzt durch den Plan der Bundesregierung, eine Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu schaffen. In dieser Transparenzstelle sollen, den bisherigen Plänen zufolge, sieben Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des Bundeskartellamts zum einen täglich Daten über die Kraftstoffpreise an allen deutschen Tankstellen sammeln und analysieren, zum anderen wöchentliche Daten über die Bezugspreise der Kraftstoffe auswerten. Die Daten sollen nach aktueller Planung exklusiv dem Bundeskartellamt zur Verfügung stehen sowie – aufgrund des in §47 GWB gesetzlich verankerten Akteneinsichtsrechts – der Monopolkommission. Wie ist das Vorhaben, eine solche Markttransparenzstelle einzurichten, aus wettbewerbsökonomischer Sicht zu bewerten?

Um Kosten und Nutzen einer solchen Markttransparenzstelle zu analysieren, ist es sinnvoll, zunächst eine Bewertung der Wettbewerbssituation im deutschen Kraftstoffsektor vorzunehmen. Im Mai 2011 hat das Bundeskartellamt dazu die Ergebnisse einer umfassenden Sektoruntersuchung veröffentlicht (vgl. Bundeskartellamt 2011). Belege für explizite Absprachen zwischen den Wettbewerbern auf den Kraftstoffmärkten konnten zwar nicht erbracht werden. Jedoch ist das Bundeskartellamt zu der Auffassung gelangt, dass (a) im deutschen Tankstellenmarkt ein marktbeherrschendes Oligopol von fünf Tankstellenketten vorliegt und dass (b) die Kraftstoffmärkte strukturelle Merkmale aufweisen, die Parallelverhalten wesentlich vereinfachen, so dass explizite Absprachen entbehrlich werden. Anders ausgedrückt, legt die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts die Schlussfolgerung nahe, dass im deutschen Kraftstoffmarkt auch implizit ein so gutes Verständnis unter den fünf Oligopolisten besteht, dass explizite Absprachen überflüssig werden.

Darüber hinaus hat das Bundeskartellamt ein immer wiederkehrendes Muster in der Preisentwicklung feststellen können, das als »Edgeworth-Zyklus« bekannt ist (vgl. Maskin und Tirole 1988; Noel 2011). Die sog. Edgeworth-Zyklen zeichnen sich dadurch aus, dass zunächst eine einzige deutliche Preiserhöhung erfolgt, bevor der Preis dann in vielen kleinen Preissenkungsschritten wieder abbröckelt. Das Bundeskartellamt hat in diesem Kontext auch festgestellt, dass eine neue Preisrunde in aller Regel durch die Marktführer Aral und Shell, die fast immer als Erste Preiserhöhungen vornehmen, eröffnet wird. Zudem hat die Geschwindigkeit der Preiszyklen in den letzten Jahren deutlich zugenommen. So ist nach den Untersuchungen des Bundeskartellamts die Anzahl der Preisveränderungen in den vergangenen Jahren z.B. in Köln bei Preiserhöhungen von 12 235 auf 18 726 und bei Preissenkungen von 30 458 auf 45 653 pro Jahr angestiegen.

Die Untersuchung des Bundeskartellamts stellt die bisher umfassendste Untersuchung des Kraftstoffmarkts in Deutschland dar und liefert viele wertvolle Erkenntnisse zum Wettbewerbsverhalten von

* Prof. Dr. Justus Haucap ist Direktor des Düsseldorf Institute for Competition Economics an der Universität Düsseldorf. Seit Juli 2006 ist er Mitglied und seit Juli 2008 Vorsitzender der Monopolkommission.

Tankstellen. Allerdings lässt allein die Existenz von Edgeworth-Zyklen weder darauf schließen, dass wirksamer Wettbewerb vorliegt, noch dass implizite Kollusion erfolgreich ist. Vielmehr ist der Befund des Kartellamts, wonach die Häufigkeit der Preisveränderungen in den vergangenen Jahren nochmal stark angestiegen ist, nicht gerade geeignet, den Verdacht implizit abgestimmten Parallelverhaltens zu erhärten. Auch die Tatsache, dass Preiserhöhungen dort deutlich seltener vorkommen als Preissenkungen, kann im Lichte der empirischen Kartellforschung zunächst kaum als Indiz für mangelnden Wettbewerb herangezogen werden. Wie umfangreiche Studien von Michael Noel ergeben haben, zeigte sich in einer Vergleichsstudie von Benzinpreisen an Tankstellen in 19 kanadischen Städten über elf Jahre, dass Preisänderungen allgemein häufiger sind, je intensiver der Wettbewerb unter den Tankstellen ist, z.B. weil es mehr verschiedene Ketten gibt oder mehr unabhängige Tankstellen, die eine aggressive Preisstrategie fahren (für Details vgl. Noel 2007a; 2007b). Häufige Preisänderungen sind demzufolge eher ein Zeichen dafür, dass eine Kartellvereinbarung oder stillschweigende Übereinkünfte nicht reibungslos funktionieren.

Auf der anderen Seite ist jedoch auch zu konstatieren, dass ein Parallelverhalten im Kraftstoffsektor grundsätzlich durch die folgenden Faktoren durchaus begünstigt wird (vgl. auch Bundeskartellamt 2011, 21–22):

- hohe gemeinsame Marktanteile,
- hohe Markttransparenz,
- Produkthomogenität,
- relativ geringe Produktinnovationen,
- geringe Preiselastizität der Nachfrage,
- häufig wiederholte Interaktionen zwischen den marktbeherrschenden Unternehmen,
- Verflechtungen zwischen den Unternehmen sowie
- wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den Unternehmen.

Es ist davon auszugehen, dass diese Faktoren auf Kraftstoffmärkten überwiegend gegeben sein dürften. Die oligopolistische Marktstruktur, die Verflechtungen zwischen den Unternehmen durch gegenseitige Belieferungen und gemeinsame Raffineriekapazitäten, die hohe horizontale Markttransparenz zwischen den Anbietern sowie der hohe Grad an Produkthomogenität erleichtern eine implizite Koordination erheblich. Eine gewisse Produktdifferenzierung erfolgt allerdings durch die geographische Lage der Tankstellen, so dass nicht alle Tankstellen für alle Verbraucher gleichermaßen gute Substitute darstellen, z.B. weil eine Tankstelle weiter entfernt ist vom Wohnort als eine andere oder weil eine Tankstelle auf dem Weg zur Arbeit liegt, eine andere aber nicht. Eine weitere Differenzierung erfolgt über den Markennamen und das Shop-Angebot.

In welchem Maße diese Faktoren eine Rolle für die Nachfrager spielen, haben Dewenter, Haucap und Heimeshoff (2012) jüngst in einer Studie für den ADAC untersucht. Dazu hat der ADAC zwischen Dezember 2011 und Januar 2012 eine Befragung unter 1 005 Autofahrern und Autofahrerinnen bezüglich des Tankverhaltens, möglicher Markenpräferenzen, der Fahrgewohnheiten und persönlicher Angaben durchführen lassen.[1]

Zunächst wurden Informationen über das Tankverhalten erhoben, um zu eruieren, wie preissensibel Autofahrer und Autofahrerinnen reagieren, wie hoch also die Preiselastizität der Nachfrage ist. Eine elastische Nachfrage kann einen intensiven Preiswettbewerb begünstigen und macht ein Abweichen von möglichen expliziten oder impliziten Vereinbarungen wahrscheinlicher. Ist die Preiselastizität der Nachfrage dagegen gering, werden durch Preisänderungen kaum Reaktionen hervorgerufen.

Das zeitliche Tankverhalten der Konsumenten kann ein erstes Indiz für die Reaktion der Nachfrager am Kraftstoffmarkt sein. Dabei geben über 43% der Befragten an, nur dann zu tanken, wenn der Tank fast leergefahren ist (vgl. Tab. 1). Über 54% tanken an bestimmten Tagen oder aber, wenn Preissenkungen zu beobachten sind. Da der Großteil der 130 Personen, die an bestimmten Wochentagen tanken, dies sonntags und montags erledigt, liegt die Vermutung nahe, dass auch diese Personen versuchen, einen günstigeren Preis zu realisieren, da in der Vergangenheit die Kraftstoffpreise sonntags und montags im Durchschnitt am niedrigsten waren (vgl. Bundeskartellamt 2011). Damit agiert zwar mehr als die Hälfte in einer gewissen Weise durchaus preisbewusst, doch reagieren auch mehr als 43% scheinbar preisunelastisch.

Rückschlüsse über die Bereitschaft der Nachfrager, bei hohen Preisen die Tankstelle zu wechseln, können auch aus den Antworten auf die Frage gezogen werden, wie viele Tank-

Tab. 1
Wann tanken Sie üblicherweise?

	Anzahl	Prozent	Kumulativ
Immer erst, wenn der Tank wirklich fast leer ist	435	43,28	43,28
Wenn Preissenkungen zu beobachten sind	420	41,79	85,07
Immer an bestimmten Wochentagen	130	12,94	98,01
Weiß nicht/keine Angabe	20	1,99	100,00
	1 005	100,00	

Quelle: Dewenter, Haucap und Heimeshoff (2012, Tab. 5).

[1] Für Details vgl. Dewenter, Haucap und Heimeshoff (2012, Kap. 4). Die folgenden Ausführungen basieren auf dem Text dieser Studie.

Tab. 2
Bei wie vielen verschiedenen Tankstellen tanken Sie regelmäßig?

	Anzahl	Prozent	Kumulativ
Tanke immer nur bei einer Tankstelle	403	40,10	40,10
Tanke regelmäßig bei zwei Tankstellen	325	32,34	72,44
Tanke bei drei Tankstellen	143	14,23	86,67
Tanke bei mehr als drei Tankstellen	125	12,44	99,10
Weiß nicht/keine Angabe	9	0,90	100,00
	1 005	100,00	

Quelle: Dewenter, Haucap und Heimeshoff (2012, Tab. 6).

Tab. 3
Vergleichen Sie die Preise vor dem Tanken an den einzelnen Tankstellen?

	Anzahl	Prozent	Kumulativ
Ja, immer	294	29,25	29,25
Ja, meistens	299	29,75	59,00
Ja, aber nur selten	152	15,12	74,13
Nein, nie	260	25,87	100,00
	1 005	100,00	

Quelle: Dewenter, Haucap und Heimeshoff (2012, Tab. 8).

Tab. 4
Ab welcher Preisdifferenz nehmen Sie einen kleinen Umweg in Kauf?

	Anzahl	Prozent	Kumulativ
1 Cent	23	3,09	3,09
2 Cent	61	8,19	11,28
3 Cent	99	13,29	24,56
4 Cent	58	7,79	32,35
Erst ab 5 Cent oder mehr	210	28,19	60,54
Tanke immer bei einem Anbieter/Kommt für mich nicht in Frage	286	38,39	98,93
Weiß nicht/keine Angabe	8	1,07	100,00

Quelle: Dewenter, Haucap und Heimeshoff (2012, Tab. 9).

stellen regelmäßig angefahren werden (vgl. Tab. 2). Es zeigt sich ein ähnliches Bild. Mehr als 40% der Befragten tanken jeweils nur an einer Tankstelle, wechseln also auch nicht bei Preisvariationen zu anderen Anbietern. Lediglich 33% dieser Autofahrer nutzen tatsächlich die (tendenziell günstigeren) freien Tankstellen. Die Mehrheit fährt ausschließlich Markentankstellen an, welche tendenziell teurer sind. Bei einem Großteil dieser Konsumenten liegt also kein preisbewusstes Verhalten vor, sondern ein eher preisunelastisches Konsumentenverhalten. Dieser Eindruck wird verstärkt durch die Tatsache, dass mehr als 32% der Befragten regelmäßig an nur zwei Tankstellen tanken und nur gut ein Viertel der Befragten tatsächlich zwischen drei oder mehr Tankstellen wählt.

Befragt man die Konsumenten danach, was ihnen wichtig an einer Tankstelle ist, so wird fast ebenso häufig wie ein geringer Preis die Nähe zum Arbeitsplatz bzw. Wohnort genannt (vgl. Dewenter, Haucap und Heimeshoff 2012, Abb. 9). Dies macht deutlich, dass die geographische Differenzierung durchaus bedeutsam ist und aus Sicht der Verbraucher der Kraftstoff an sich gegebenenfalls vollkommen homogen ist, aber verschiedene Tankstellen nur begrenzt Substitute darstellen.

Direkte Fragen nach den Reaktionen auf Preisänderungen verfestigen das bisherige Bild. So vergleichen nach eigener Aussage etwa 60% der befragten Autofahrer und Autofahrerinnen »immer« oder zumindest »meistens« die Preise vor dem Tanken an den einzelnen Tankstellen (vgl. Tab. 3). Die restlichen 40% vergleichen dagegen nur selten oder aber nie die Preise.

Von den 745 befragten Autofahrern und Autofahrerinnen, welche überhaupt wenigstens selten Preise vergleichen, nehmen allerdings nur etwa 60% »kleine Umwege« in Kauf, um günstiger Kraftstoffe tanken zu können. Hingegen tanken 40% dieser Kunden, obwohl sie Preisvergleiche durchführen, letzten Endes doch immer beim gleichen Anbieter (vgl. Tab. 4).

Auch die Höhe der Preisdifferenzen ist durchaus interessant, ab denen ein kleiner Umweg für die Konsumenten in Frage kommt. Bei einer Differenz von einem Eurocent sind es gerade einmal 3% der Befragten, bei einer Preisdifferenz von 2 Cent sind es 8%. Etwa 28% der Kunden, welche Preisvergleiche durchführen, geben an, dass sie erst ab einem geringeren Preis von mindestens 5 Eurocent einen Umweg fahren. Auch wenn der Begriff »kleinerer Umweg« hier nicht weiter definiert ist und unklar ist, bei welchen Befragten überhaupt eine alternative Tankstelle in kurzer Zeit zu erreichen ist, deutet das Ergebnis nicht gerade auf eine hohe Wechselbereitschaft hin.

Des Weiteren hat die Befragung deutliche Hinweise dafür gefunden, dass ein nicht unbedeutender Teil der Befragten immer noch von Qualitätsunterschieden im Kraftstoff der Markentankstellen und freier Tankstellen ausgeht. Hier liegt in einer verstärkten Verbraucherinformation über die tatsächliche Homogenität des Gutes Kraftstoff noch Potenzial, welches den Wettbewerb zwischen den Mineralölunternehmen merklich steigern könnte. Je eher die Konsumenten die Kraftstoffe als homogen ansehen, desto eher werden sie bereit sein, diese von unterschiedlichen Anbietern (also auch den

freien Tankstellen) zu beziehen und damit auch kleinere Preisdifferenzen auszunutzen.

Zudem hat sich durch die Befragung gezeigt, dass Preisvergleichssysteme bisher kaum genutzt werden. Ein Grund dafür scheint auch darin zu liegen, dass Preise in diesen Systemen nicht in Echtzeit vorliegen und aufgrund der teilweise sehr raschen Preisänderungen der Tankstellen schnell veralten. Hier kann ein Ausbau der Angebote sinnvoll sein, weil nach wie vor viele Kunden nicht wechseln und regelmäßig nur eine Tankstelle frequentieren. Ebenso kann davon ausgegangen werden, dass der Bekanntheitsgrad der Online-Preisvergleichssysteme noch relativ gering ist. Mit zunehmender Bekanntheit und Nutzung der Systeme sollte auch die Wettbewerbsintensität zunehmen. Eine interessante Möglichkeit könnte es sein, Preisvergleichssysteme in Navigationssysteme zu integrieren, so dass Informationen für Autofahrer auch während einer Fahrt einfach abrufbar wären. Dafür ist es jedoch wichtig, dass die Informationen möglichst in Echtzeit, auf verlässlicher Basis und möglichst flächendeckend bereitgestellt werden. Eine solche Schnittstelle könnte eine Transparenzstelle anbieten, um über verbesserte Verbraucherinformation die Sensibilität für Preisdifferenzen zu steigern.

In diesem Kontext wird teilweise das Problem einer vereinfachten Koordination für die Anbieter aufgeworfen, da nicht nur die vertikale Markttransparenz zwischen Tankstellen und Verbrauchern, sondern ebenso die horizontale Transparenz (zwischen den Anbietern) erhöht wird. Dieses Argument ist zwar nicht ganz von der Hand zu weisen, aber die Effekte werden insbesondere im Hinblick auf die Koordinationskosten eher gering ausfallen. Die hohe horizontale Markttransparenz sorgt augenscheinlich schon jetzt dafür, dass es für die marktbeherrschenden Unternehmen ohnehin vergleichsweise einfach ist, sich zu koordinieren, und Preisinformationsportale würden daran nichts Wesentliches ändern. Während die horizontale Markttransparenz unter den Anbietern heute bereits fast vollständig gegeben ist, trifft dies für die vertikale Markttransparenz zwischen Anbietern und Nachfragern aufgrund der rapide zunehmenden Frequenz der Preisänderungen nicht zu. Neuere Forschung aus dem Bereich der verhaltensorientierten Industrieökonomik legt sogar nahe, dass Unternehmen im Wettbewerb teilweise bewusst versuchen, Verbraucher durch komplexe Preismodelle oder eben sehr häufige Preisänderungen davon abzuhalten, Preisvergleiche vorzunehmen. Eine einfache Form der Verbraucherinformation wie die Möglichkeit, Preise verlässlich in Echtzeit in Navigationsgeräten abzurufen, könnte die Preissensibilität der Autofahrer erhöhen und so Impulse für den Wettbewerb geben.

Der Kern des Wettbewerbsproblems dürfte jedoch auf den vorgelagerten Produktionsstufen liegen. Daher hat die Monopolkommission (2012) angeregt, eine Sektoruntersuchung des Raffineriesektors vorzunehmen. Zu begrüßen ist in diesem Kontext die Absicht der Bundesregierung, das befristete Verbot von Preis-Kosten-Scheren in § 20 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 GWB im Zuge der vorgesehenen 8. GWB-Novelle zu verlängern, wie der Regierungsentwurf es vorsieht (vgl. dazu auch Monopolkommission 2012). Allerdings erfasst die Regelung in § 20 GWB nur klare Unterschreitungen der Vorleistungspreise durch die Endkundenpreise und im Gegensatz zu § 19 GWB nicht die problematischeren Fälle einer unzureichenden Marge. Wie die Monopolkommission (2012, Tz. 89) ausgeführt hat, können die Vorleistungspreise für die kleinen oder mittleren Unternehmen daher »aus wettbewerbstheoretischer Sicht weiterhin prohibitiv hoch sein bzw. die Endkundenpreise des vertikal integrierten Unternehmens so niedrig, dass das belieferte kleine oder mittlere Unternehmens nicht am Markt bestehen kann.«

Nur als Ultima Ratio und nach sehr gründlicher Analyse ausländischer Erfahrungen sollten Preissetzungsregeln für Tankstellen in Betracht gezogen werden. Solche Preissetzungsregeln sind ein erheblicher Eingriff in den Wettbewerb und limitieren die Nutzung des Preises als oftmals wichtigstem Wettbewerbsparameter. Die experimentelle Evidenz (vgl. Haucap und Müller 2012; Berninghaus, Hesch und Hildenbrand 2012) sowie erste empirische Belege (vgl. Dewenter und Heimeshoff 2012) kommen bestenfalls zu uneinheitlichen Befunden. Auch von daher wären Regeln dieser Art, wenn überhaupt, bestenfalls als Ultima Ratio zu verwenden.

Sowohl hinsichtlich einer wirksameren Kontrolle des Behinderungsmissbrauchs als auch der Wirkung besserer Verbraucherinformation muss aber ausreichend Zeit eingeräumt werden, da diese Maßnahmen keineswegs direkt kurzfristige Wirkung zeigen werden. Hierbei handelt es sich in jedem Fall um ein längerfristiges Projekt, da sich Änderungen im Konsumentenverhalten erfahrungsgemäß, dies zeigen beispielsweise die Telekommunikations- und Energiemärkte, erst nach vielen Jahren einstellen und auch die Analyse des Raffineriemarkts eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt. Eine effektive kurzfristige Absenkung der Verbraucherpreise ließe sich nur durch eine Steuersenkung erreichen. Dies aber scheint angesichts der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte wenig ratsam.

Literatur

Berninghaus, S., M. Hesch und A. Hildenbrand (2012), »Zur Wirkung regulatorischer Preiseingriffe auf dem Tankstellenmarkt«, *Wirtschaftsdienst* 92, 46–50.

Bundeskartellamt (2011), *Sektoruntersuchung Kraftstoffe,* Abschlussbericht, Bonn.

Dewenter, R., J. Haucap und U. Heimeshoff (2012), *Maßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten in Deutschland,* Studie im Auftrag des ADAC, ADAC, München.

Dewenter, R. und U. Heimeshoff (2012), »Less Pain at the Pump? The Effects or Regulatory Interventions in Retail Gasoline Markets«, DICE Discussion Paper 51, DICE, Düsseldorf, online verfügbar unter: http://ideas.repec.org/p/zbw/dicedp/51.html.

Haucap, J. und H.C. Müller (2012), »The Effects of Gasoline Price Regulations: Experimental Evidence«, DICE Discussion Paper 47, DICE, Düsseldorf, online verfügbar unter: http://ideas.repec.org/p/zbw/dicedp/47.html.

Maskin, E. und J. Tirole (1988), »A Theory of Dynamic Oligopoly II: Price Competition, Kinked Demand Curves, and Edgeworth Cycles«, *Econometrica* 56, 571–599.

Monopolkommission (2012), *Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht,* Monopolkommission, Bonn.

Noel, M. (2007a), »Edgeworth Price Cycles, Cost-Based Pricing, and Sticky Pricing in Retail Gasoline Markets«, *Review of Economics and Statistics* 89, 324–334.

Noel, M. (2007b), »Edgeworth Price Cycles: Evidence from the Toronto Retail Gasoline Market«, *Journal of Industrial Economics* 55, 69–92.

Noel, M. (2011), »Edgeworth Price Cycles«, in: S. Durlauf und L. Blume (Hrsg.), *New Palgrave Dictionary of Economics,* Palgrave Macmillan.



Willi Diez*

Steigende Benzinpreise erfordern eine Politik weg vom Öl

Wenn die Volksseele kocht, muss die Politik handeln. Oder zumindest Handlungsbereitschaft zeigen. Die Volksseele hat in diesem Frühjahr wieder einmal gekocht, vor allem kurz vor Ostern, als die Kraftstoffpreise auf neue Rekordhöhen gestiegen sind. Und die Politik hat gehandelt. Oder zumindest Handlungsbereitschaft gezeigt. Das Ergebnis ist ein Gesetzentwurf zur Einrichtung einer »Markttransparenzstelle« beim Bundeskartellamt. Brauchen wir mehr Transparenz, weil es – wie es Bundeswirtschaftsminister Rösler zur Begründung des Gesetzentwurfs formuliert hat – für die Autofahrerinnen und Autofahrer »überhaupt nicht mehr ersichtlich ist, wie die Preise zustande kommen?«

Die Entwicklung der Kraftstoffpreise lässt sich in vier Komponenten aufgliedern:

- eine Trendkomponente,
- eine konjunkturelle Komponente,
- eine steuerpolitische Komponente sowie
- eine preistaktische Komponente.

Was die Trendkomponente anbelangt, so ist deren Entwicklung und der dafür verantwortlichen Faktoren klar: Die Kraftstoffpreise steigen, weil die globale Nachfrage nach Benzin und Diesel zunimmt und das Angebot nicht beliebig vermehrbar ist. Einen ganz wesentlichen Anteil daran hat die steigende Motorisierung in den sogenannten BRIC-Staaten, allen voran natürlich in China.

Das Szenario, das die Internationale Energie Agentur (IEA) in ihrem jüngsten »World Energy Outlook 2011« aufzeigt, spricht eine klare Sprache:

* Dr. Willi Diez ist Professor für Automobilwirtschaft und Direktor des Instituts für Automobilwirtschaft (IFA) an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt (HfWU) in Nürtingen.

- Der Weltenergieverbrauch wird bis zum Jahr 2035 um ein Drittel zunehmen.
- Der Ölverbrauch wird sich von 87 Mill. Barrel pro Tag im Jahr 2010 auf 99 Mill. Barrel pro Tag im Jahr 2035, also um knapp 14% erhöhen, wobei die gesamte Nettozunahme vom Verkehrssektor der Emerging Markets ausgehen wird.
- Die konventionelle Ölförderung wird bis zum Jahr 2035 zurückgehen, die Ölgewinnung aus unkonventionellen Quellen, wie etwa Ölsanden, an Bedeutung gewinnen.
- Die zunehmende Verknappung und die steigenden Gewinnungskosten werden dazu führen, dass der Preis für ein Barrel Rohöl bis zum Jahr 2035 auf 210 US-Dollar steigen wird.

Diese Prognose unterliegt zusätzlich noch dem Risiko, dass die Abhängigkeit von einer relativ kleinen Zahl von ölproduzierenden Ländern, die sich hauptsächlich im Nahen Osten und in Nordafrika befinden, steigen wird. Die Gefahr, monopolistischer Preissetzungen im Ölmarkt nimmt damit weiter zu.

Die konjunkturelle Komponente der Preisentwicklung besteht in der Abhängigkeit der weltweiten Schwankungen der Ölnachfrage von der wirtschaftlichen Entwicklung in den großen Verbrauchsländern. So hat die Finanz- und Wirtschaftskrise in den Jahren 2008/09 auf den weltweiten Rohölmärkten zu deutlichen Preisrückgängen geführt, die auch auf dem deutschen Markt spürbar waren. Immerhin sank der Preis für Superbenzin von September 2008 bis April 2009 um 15%, ehe er in den Folgemonaten wieder zögerlich gestiegen ist. Die positiven Konjunkturerwartungen zu Beginn dieses Jahres haben die Öl- und Kraftstoffpreise weiter steigen lassen.

Die steuerpolitische Komponente der Kraftstoffpreisentwicklung besteht in der steigenden steuerlichen Belastung von Benzin und Diesel durch die Mineralölsteuer und die Mehrwertsteuer (die wiederum auf die Mineralölsteuer mit erhoben wird). Zwar liegt die letzte Erhöhung der Mineralölsteuer schon einige Jahre zurück, doch hat die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum 1. Januar 2007 einen Schub bei den Kraftstoffpreisen gebracht. Aktuell liegt der Anteil der Steuerbelastung bei Superbenzin bei 54,2% am Gesamtpreis (April 2012).

Es bleibt die »preistaktische Komponente« der Kraftstoffpreisentwicklung, und vor allem sie ist es, die für Aufregung sorgt. Die Mineralölkonzerne haben in den letzten Jahren ihr preistaktisches Verhalten geändert und sind von einer allein kostenorientierten zu einer stärker nachfrageorientierten Preispolitik übergegangen. Die in vielen Branchen übliche zeitliche Preisdifferenzierung, also die Orientierung der Preise an eine zeitlich fluktuierende Nachfrage, hat auf dem Kraftstoffmarkt Einzug gehalten und die Spielregeln der Preisbildung verändert.

Erstaunlicherweise findet es niemand empörend, wenn Hotels ihre Übernachtungspreise an Ostern erhöhen. Tun das die Mineralölkonzerne bei den Benzin- und Dieselpreisen, herrscht helle Aufregung. Weder die eine noch die andere Preisvariation hat irgendetwas damit zu tun, das sich die Kostenstrukturen und -niveaus verändert hätten. Die zeitliche Preisdifferenzierung folgt dem simplen Kalkül der Gewinnmaximierung: Wie sich anhand der jedem Studenten der Volks- und Betriebswirtschaft bekannte Amoroso-Robinson-Relation zeigen lässt, führen Preiserhöhungen bei unelastischer Nachfrage zu einer Umsatz- – und damit bei konstanten Kosten – auch zu einer Gewinnsteigerung. Dass die Nachfrage nach Kraftstoffen vor Feiertagen oder dem Urlaubsbeginn weniger preiselastisch ist als an normalen Werktagen bedarf keiner weiteren ökonomischen Begründung.

Offensichtlich haben die im Hinblick auf die verschiedenen Branchen unterschiedlichen Reaktionsweisen auf Preiserhöhungen in Zeiten besonders großer Nachfrage auch etwas mit Gewöhnungseffekten zu tun: Niemand wundert oder empört sich, wenn Hotels ihre Preise in der Hochsaison erhöhen. Bei Kraftstoffen ist die Erfahrung zwar auch nicht wirklich neu, aber offensichtlich doch so provozierend, dass sie die Politik dazu zwingt, die Einrichtung einer »Markttransparenzstelle« auf den Weg zu bringen.

Dass das Prinzip der zeitlichen Preisdifferenzierung mittlerweile nun auch zu mehrmaligen täglichen Preisvariationen führt, mag auf den ersten Blick irritierend sein. Willkürlich ist es nicht, denn auch hier werden nur die Konsequenzen aus unterschiedlichen, tageszeitabhängigen Preiselastizitäten gezogen. Wer morgens tankt, ist häufig auf dem Weg zur Arbeit oder zu irgendwelchen Dienstgeschäften. Er muss tanken, also ist seine Preiselastizität gering. Abends ist man flexibler – entsprechend preissensibler ist der Kunde, entsprechend niedriger werden die Kraftstoffpreise angesetzt.

Davon, dass nicht ersichtlich sei, »wie die Preise zustande kommen«, kann keine Rede sein. Mag sein, dass es zwischen Bürgern, Medien, Wissenschaft, Mineralölkonzernen und Politikern ein Kommunikationsproblem gibt. Am Ende reduziert sich jedoch auch die Preisbildung auf dem Kraftstoffmarkt auf das einfache Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Mehr Transparenz geht nicht – zumindest nicht in einer Marktwirtschaft.

Wer als Autofahrer das vermeintlich fiese Spiel mit unterschiedlichen saisonalen oder täglichen Kraftstoffpreisen durchschaut hat, kann versuchen, im Rahmen seines Mobilitätsverhaltens die zeitlichen Spielräume zu nutzen. Vor-

ausschauendes Tanken bringt dem strapazierten Geldbeutel wahrscheinlich mehr als eine Erhöhung der »Markttransparenz«. Denn Missbräuche im kartellrechtlichen Sinne wird man dabei kaum feststellen können, und wie man das Verhalten der Mineralölkonzerne moralisch beurteilt, steht auf einem anderen Blatt.

Klar ist aber auch: Das Problem steigender Kraftstoffpreise – und dass es ein Problem ist, wird niemand bestreiten – lässt sich letztlich nur lösen, indem der Kraftstoffverbrauch eingedämmt und alternative Kraftstoffe und Antriebstechnologien schnell zur Marktreife weiterentwickelt werden. Die einzige wirtschaftspolitisch relevante Fragestellung im Zusammenhang mit den steigenden Kraftstoffpreisen ist daher, ob und in welcher Weise dieser Prozess durch staatliche Interventionen welcher Art auch immer beschleunigt werden kann.

In den letzten Jahren wurden erhebliche Fortschritte bei der Senkung des Kraftstoffverbrauchs von Automobilen aller Art erzielt. So haben etwa die deutschen Hersteller den Kraftstoffverbrauch ihrer Fahrzeuge seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts bis heute um rund 10% reduzieren können. In ähnlichen Größenordnungen bewegen sich auch die Einsparungen anderer Automobilhersteller in Europa, Nordamerika, Japan und Südkorea – Fortschritte, die auch von der IEA in ihrem letzten »World Energy Outlook 2011« anerkannt werden.

Erreicht wurde dies weit überwiegend durch eine Optimierung der Verbrennungsmotoren, ein verbessertes Thermomanagement im Fahrzeug und die Verwendung leichterer Materialien. Die Möglichkeiten dazu sind noch nicht ausgeschöpft. So erscheint ein weiteres Reduktionspotenzial bei Benzin- und Dieselmotoren in der Größenordnung von 30 bis 40% bei den nächsten zwei bis drei Fahrzeuggenerationen, die neu auf den Markt kommen werden, realistisch. Dies schließt neben den weiter oben genannten Maßnahmen auch eine stärkere Hybridisierung bei den klassischen Verbrennungsmotoren mit ein.

Dem steht freilich das weitere Wachstum der Fahrzeugbestände in den Emerging Markets gegenüber. Bis zum Jahr 2035 dürfte sich der weltweite Fahrzeugbestand – wiederum nach einer Prognose der IEA – von heute etwa 800 Mill. Einheiten auf 1,6 Mrd. Fahrzeuge verdoppeln. Ein weiterer dramatischer Anstieg der Kraftstoffpreise ist damit vorgezeichnet.

Die Alternativen zu den Benzin- und Dieselmotoren herkömmlicher Bauart sind bekannt. Das betrifft zunächst die Kraftstoffe selbst. Erdgas- und Autogas sind Alternativen, die bereits heute serienmäßig angeboten werden, aber eine noch immer nur sehr begrenzte Akzeptanz finden. Das mag auch an den höheren Anschaffungs- oder auch Umrüstkosten liegen. Gleichwohl stünde hier ein Kraftstoff zur Verfügung, der kurzfristig zu einer stärkeren Diversifizierung hinsichtlich der Kraftstoffarten führen könnte.

Auch Biokraftstoffe der zweiten Generation, die nicht in Konflikt mit der Nahrungskette stehen, haben das Potenzial, zumindest in einzelnen Regionen die Abhängigkeit vom Rohöl zu reduzieren. Noch aber sind Benzin und Diesel zu billig, damit Biokraftstoffe wirklich wettbewerbsfähig werden.

Am Horizont der automobilen Entwicklung steht die Vision der Elektromobilität mit Strom, der aus regenerativen Quellen gewonnen wird. Dass dieser Weg technisch wie auch wirtschaftlich noch weit ist, steht außer Frage. So gab es zu Beginn des Jahres 2012 gerade Mal 4 541 Elektroautos auf Deutschlands Straßen. Das sind nur 0,1% des gesamten Fahrzeugbestandes. Im Jahr 2020 sollen es nach dem Willen der deutschen Bundesregierung gemäß dem nationalen Entwicklungsplan Elektromobilität 1 Mill. Fahrzeuge sein.

Dabei sind es nicht nur mangelnde Reichweiten und hohe Batteriekosten, die die schnelle Diffusion von Elektroautomobilen behindern. Noch immer fehlt ein privatwirtschaftlich tragfähiges Konzept für die notwendigen Stromtankstellen, die sich aus heutiger Sicht für keinen Investor rechnen werden.

Die ökonomischen Fesseln für eine schnelle Durchsetzung von Elektroautomobilen zeigt eine vom Institut für Automobilwirtschaft (IFA) durchgeführte Amortisationsrechnung, die aufzeigt, nach wie viel Kilometern sich ein Elektroauto gegenüber einem herkömmlich angetriebenen Fahrzeug rechnet. Das Ergebnis ist ernüchternd: Selbst wenn man unterstellt, dass sich die Batteriepreise bis zum Jahr 2020 halbieren werden und die Strompreise konstant bleiben, ergibt sich noch immer eine Amortisationslaufleistung für Elektroautomobile, die bei knapp 40 000 Kilometer gegenüber einem Benziner und knapp 50 000 Kilometer gegenüber einem Diesel liegt.

Entscheidend wird daher sein, dass die Energiewende vorankommt, ohne dass die Strompreise schneller als die Benzin- und Dieselpreise steigen. Andernfalls wird das Elektroauto eine Utopie bleiben. So liegt der Schlüssel für eine nachhaltige Reduktion der Abhängigkeit vom Öl nicht nur bei der Automobilindustrie und ihren Zulieferern, sondern auch und gerade bei der Energiewirtschaft. Staatliches Handeln sollte sich dabei auf eine Förderung dieses Wandels durch die Unterstützung von Investitionen in die Forschung und den Wissenstransfer fokussieren.

Vor dem Hintergrund der epochalen Herausforderungen erscheint die Einrichtung einer »Markttransparenzstelle« als

ein ebenso bescheidener wie untauglicher Versuch, den Bürgern die unangenehme Botschaft zu ersparen, dass Autofahren in Zukunft nicht billiger, sondern teurer werden wird und man seine privaten »Investitionsentscheidungen« in Sachen Automobilanschaffung eher auf das Szenario steigender als sinkender Kraftstoffpreise ausrichten sollte. Eine »Marktransparenzstelle« ist nicht vielmehr als ein Placebo für die geschundene Seele deutscher Autofahrerinnen und Autofahrer – was nicht negativ gemeint ist: In klinischen Studien wurde nämlich herausgefunden, dass auch Placebos den Betroffenen durchaus helfen können.

Literatur

Altobelli, C. (1992), »Preisdifferenzierung«, *WiSt* (1), 2–8.

Bohr, B. (2010), »Effiziente Vielfalt – Welchen Herausforderungen sich Zulieferer und Hersteller jetzt stellen müssen«, Vortragsmanuskript Automobilwoche Konferenz, München.

Boiteux, M. (1960), »Peak-Load Pricing«, *Journal of Business* 33, 157–179.

Diez, W. (2010a), »Elektromobilität – Wann platzt die Blase«, Arbeitspapier Nr. 6/2010 des Instituts für Automobilwirtschaft (IFA) an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt (HfWU) Nürtingen-Geislingen, Geislingen.

Diez, W. (2010b), *Otto-, Diesel-, Elektromotor – wer macht das Rennen?,* Studie im Auftrag der IHK Region Stuttgart, Stuttgart.

Diez, W. (2012), *Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie – Herausforderungen und Perspektiven*, München.

International Energy Agency (IEA) (2011), *World Energy Outlook 2011*, Paris.

Verband der Automobilindustrie (VDA) (2012), *Jahresbericht 2011*, Berlin.

Wallentowitz, H. et al. (2009), *Strategien in der Automobilindustrie: Technologietrends und Marktentwicklungen*, Wiesbaden.

Williamson, O.E. (1966), »Peak-Load Pricing and Optimal Capacity under Indivisibility Constraints«, *American Economic Review* 56, 810–827.



Hans-Joachim Otto*

Wettbewerb und Transparenz statt Regulierung

Die Preise für Benzin und Diesel sind an den Zapfsäulen in Deutschland in diesem Frühjahr auf neue Höchststände geklettert. Für die Autofahrer ist dies zweifelsohne ärgerlich. Allerdings folgen die Kraftstoffpreise im Trend dem Ölpreis: In Euro gerechnet haben wir hier Rekordpreise von etwa 125 Dollar je Barrel gesehen – dies entsprach etwa 95 Euro. Die Ursache für die zuletzt gestiegenen Rohölpreise sind die politischen Unsicherheiten wegen des Bürgerkriegs in Syrien, die ungelösten Probleme in Nordafrika und die Spannungen um den Iran. Hinzu kommen die besseren Konjunkturaussichten in den USA und in vielen Schwellenländern, die eine regere Nachfrage erwarten lassen. Unmittelbar entscheidend für das Preisniveau in Deutschland ist der Großhandelspreis für Diesel und Benzin in Rotterdam. Der Rotterdamer Großhandelspreis für Benzin hat mit teilweise 65 Cent je Liter im Frühjahr ein Allzeithoch erreicht. Das waren 12 Cent mehr als noch zu Jahresbeginn. Ähnlich war die Preisentwicklung beim Diesel, auch wenn dessen Preis im Sommer 2008 noch etwas höher lag. Ursächlich für die hohen Preise an der Tankstelle sind damit im Wesentlichen die Entwicklungen auf den internationalen Märkten. Die nationale (Wettbewerbs-)Politik hat damit nur sehr begrenzten Einfluss auf die Preishöhe. Um es klar und deutlich zu sagen: Angesichts der gestiegenen und mittelfristig weiterhin steigenden Ölpreise sollten pauschale Erwartungen, durch Regulierung könnten die Kraftstoffpreise gesenkt werden, gar nicht erst geweckt werden.

Gleichzeitig ist es umso wichtiger, dass wir auf den Vertriebsstufen, auf denen wir Preiswettbewerb – letztlich auch im Sinne der Autofahrerinnen und Autofahrer in Deutschland – schützen können, dies auch zielführend tun. Hier setzt die Bundesregierung an. Sie hat Ende März den Entwurf einer Achten Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschrän-

* Hans-Joachim Otto, MdB, ist Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie.

kungen beschlossen. Das befristete Verbot von sogenannten Preis-Kosten-Scheren wird dauerhaft gesetzlich verankert. Danach dürfen marktmächtige Mineralölunternehmen ihren Konkurrenten nicht Kraftstoffe zu einem höheren Preis liefern als dem, den sie selbst an ihren eigenen Tankstellen von den Autofahrern verlangen. Diese Regelung entfaltet eine wichtige Vorfeldwirkung. Dies hat die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts gezeigt. Zudem wird es den kleinen und mittleren Unternehmen erleichtert, ihre Ansprüche gegenüber den marktstarken großen Mineralölunternehmen zivilrechtlich durchzusetzen. Das Bundeskartellamt wird auch weiterhin strikt gegen missbräuchliches Verhalten vorgehen. Es wird im Rahmen der Fusionskontrolle einer weiteren Konzentration auf den Tankstellenmärkten konsequent entgegentreten.

Von einigen ist in der Diskussion um die Kraftstoffpreise vorgeschlagen worden, die – plakativ als »Preisbremsen« gepriesenen – Regelungen aus anderen Ländern zu übernehmen. Ich sehe gesetzliche Regelungen auf der Basis des österreichischen oder west-australischen Modells kritisch. In Österreich dürfen die Preise an den Tankstellen nur einmal am Tag um 12:00 Uhr angehoben werden, in den darauf folgenden 24 Stunden sind nur noch Preissenkungen zulässig. In West-australien müssen Tankstellenbetreiber jeden Tag bis 14:00 Uhr den Benzinpreis für den Folgetag an die zuständige Behörde melden; dieser Preis gilt ab 6 Uhr morgens und darf erst am Tag danach wieder verändert werden. Im Nachgang zur Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts hat die Bundesregierung mit Vertretern der mittelständischen Unternehmen Gespräche geführt. Sie hat eingehend die Ergebnisse insbesondere des österreichischen und des west-australischen Modells analysiert. Das Ergebnis ist: Beide Regelungen mögen die Preise kurzfristig einfrieren und damit die Volatilität senken. Eine dauerhafte Senkung der Kraftstoffpreise ist davon jedoch nicht zu erwarten, eher im Gegenteil. Dies wurde inzwischen auch wissenschaftlich bestätigt. In Australien wurde daher von einer Ausdehnung der west-australischen Regelung auf ganz Australien abgesehen. Sie würde die großen Mineralölgesellschaften stärken, hingegen die mittelständische Mineralölunternehmen sowie die freien Tankstellen – und damit den Wettbewerb insgesamt – schwächen. Bestehende Strukturen werden durch gesetzliche Preisregulierungen eher zementiert als aufgemischt. Das sehen auch die Betroffenen selbst so. Nicht zuletzt deshalb sind der ADAC und die mittelständischen Mineralölverbände gegen diese Regelungen. Die Bundesregierung setzt zum Wohl der Verbraucher daher mittel- und langfristig auf wirksamen Wettbewerb statt auf Regulierung.

Wir haben deshalb Anfang Mai beschlossen, die Schlagkraft des Bundeskartellamts weiter zu erhöhen und dort eine Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas einzurichten. Mit der Markttransparenzstelle stärken wir den Wettbewerb auf den deutschen Großhandelsmärkten für Strom und Gas. Der Markttransparenzstelle übertragen wir außerdem die Aufgabe, die Kraftstoffmärkte (Benzin und Diesel) zu beobachten. Das Bundeskartellamt hat zwar keine Kartellabsprachen festgestellt, aber seine Einschätzung ist klar: Aufgrund der starken Position der großen Mineralölgesellschaften ist die Wettbewerbssituation auf den Kraftstoffmärkten insgesamt unbefriedigend.

Dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie geht es darum, dem Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten neue Impulse zu geben und die Position der mittelständischen freien Tankstellen zu stärken. Hier sind die Kartellbehörden gefordert. Sie müssen schneller und effektiver eingreifen können. Dies ist nur mit einer besseren Datengrundlage machbar. Die Markttransparenzstelle erhält deshalb die Aufgabe, zeitnah und umfassend die Ein- und Verkaufspreise für Benzin und Diesel zu erheben. Dies verschafft den Kartellbehörden eine aktuelle Grundlage, um Anhaltspunkte für etwaige Verstöße zu finden.

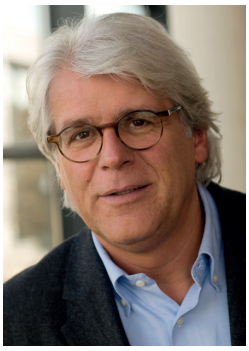
Konkret heißt das: Die Kartellbehörden sollen Verdrängungsstrategien oder missbräuchlich überhöhte Preise der großen Mineralölkonzerne leichter und schneller als bisher aufdecken und verfolgen können. Eine typische Verdrängungsstrategie der großen Mineralölkonzerne ist die bereits erwähnte Preis-Kosten-Schere. Die Markttransparenzstelle kann nun besser feststellen, ob gegen das entsprechende Verbot verstoßen wird. Die Daten ermöglichen dem Bundeskartellamt zudem eine effektivere Fusionskontrolle: Kommen weitere Fusionspläne der Farbengesellschaften (z.B. Übernahme kleinerer Tankstellenketten) auf seinen Tisch, kann sehr schnell erkannt werden, ob es eingreifen muss. Hier liegt auch ein wesentlicher Vorteil gegenüber etwa dem österreichischen und dem west-australischen Modell: Es geht uns nicht um kurzfristige künstliche Preisstabilisierung. Das Bundeskartellamt soll in die Lage versetzt werden, bei den Ursachen – dem mangelnden Wettbewerb – anzusetzen.

Mit der Markttransparenzstelle stärken wir die Position der mittelständischen freien Tankstellen. Sie sind es, die den Wettbewerb im Kraftstoffmarkt in Gang halten. Von ihnen geht Druck auf die großen Mineralölgesellschaften aus. Deshalb wollen wir die kleinen und mittleren Unternehmen auch nicht mehr als erforderlich mit bürokratischem Aufwand belasten. Viele der benötigten Daten werden bereits aus steuerlichen und betriebswirtschaftlichen Gründen von den Unternehmen elektronisch erfasst. Sie müssen diese dann nur noch an die Markttransparenzstelle weiterleiten. Zudem ist es ausreichend, wenn diese Daten nur einmal wöchentlich – anstatt mehrmals täglich – an die Markttransparenzstelle weitergeleitet werden. Weiterhin hat die Bundesregierung eine Regelung vorgesehen, um kleine und mittlere Unternehmen von den Meldungen auszunehmen und damit zu

entlasten. Betriebsinterne Tankstellen und Tankautomaten werden ohnehin nicht von der Regelung erfasst.

Wichtig ist, dass die gemeldeten Daten, insbesondere die Beschaffungspreise, – schon allein aus Gründen des Datenschutzes – nur für die betroffenen Behörden bestimmt sind. Sie enthalten zu einem großen Teil schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Ich habe Verständnis für die Forderung, die Kraftstoffpreise im Rahmen von staatlichen Internetportalen den Autofahrern aktuell zur Verfügung zu stellen. Hierfür müssten wir aber – anders als wir es jetzt vorsehen – auch die kleinen und mittleren Unternehmen zu unablässigen Datenmeldungen – und zwar gegebenenfalls mehrfach am Tag – verpflichten. Dies würde einen unverhältnismäßigen bürokratischen Aufwand bedeuten. Außerdem bieten private Internetportale bereits jetzt die Möglichkeit, die aktuellen Kraftstoffpreise in der Umgebung zu vergleichen. Der Staat sollte hier nicht als Konkurrent zu privaten Anbietern auftreten.

Was sollten die Autofahrerinnen und Autofahrer nun tun? Soweit es geht, sollten sie die Preise vergleichen und zu den günstigsten Zeiten und an den günstigsten Tankstellen tanken. Der Verbraucher hat damit ein starkes Instrument in der Hand.



Heinz-J. Bontrup*

Unmut an den Tankstellen

Mit der zunehmenden Industrialisierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts und der immer mehr einsetzenden Motorisierung wurde Öl, das »schwarze Gold«, zum wichtigsten Rohstoff. Die Geschichte um die Gewinnung und Verarbeitung von Erdöl ist dabei von Machtmissbrauch und Ausbeutung geprägt. Die Mineralölbranche ist gleichzeitig ein Lehrbuchbeispiel für die Unterminierung des Staats zur Generierung partieller Profitinteressen von Konzernen, die im Ergebnis zu Lasten der gesamten Gesellschaft gehen.

Die Macht der Ölgiganten

Von Anfang an beherrschten sieben internationale Ölkonzerne (Standard Oil, Shell, Mobil, Gulf, BP, Standard Oil of California und Exxon) das Geschäft, um sich mit ihren Profiten, die selbstverständlich maximal sein sollen, auf Kosten der Natur und Menschen zu bereichern (vgl. Genté 2007; Shaxson 2009). Die »Seven Sisters« kontrollierten anfangs nicht nur die gesamte Erdölförderung und Raffineriekapazität in und außerhalb der USA, sondern ihnen gelang es auch, die gesamte Verfahrenstechnik, das Know-how und die Technologie für die Raffinerien auf sich zu vereinen und die Weltabsatzmärkte untereinander aufzuteilen (vgl. Mirow 1978, 125). Sie provozierten mit ihrer Gier nach höchstem Gewinn aber eine »Gegenmacht« – die am 14. September 1960 in Bagdad von Saudi-Arabien, Iran, Irak, Kuwait und Venezuela gegründete »Organisation der Erdöl exportierenden Länder« (OPEC)[1]. Aber auch das Ziel der OPEC war eine Monopolisierung des Ölmarkts, um durch abgesprochene Förderquoten für die Mitgliedstaaten den Erdölpreis

* Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup ist Wirtschaftswissenschaftler an der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen, Bocholt, Recklinghausen und Direktor am Westfälischen Energieinstitut der Westfälischen Hochschule.

[1] Später schlossen sich der OPEC noch die Länder Katar, Libyen, die Vereinigten Arabischen Emirate, Algerien, Nigeria und Angola an. Ecuador war von 1973 bis 1992 Mitglied und Gabun von 1975 bis 1992. Am 17. November 2007 kehrte Ecuador nach 15-jähriger Pause in die OPEC zurück. Indonesien ist im Januar 2009 ausgetreten. Der Sitz des Länderkartells ist seit 1965 Wien.

zur Profitmaximierung entsprechend auszusteuern. Mit ihrer kartellierten Preispolitik löste die OPEC im Jahr 1973 sogar die erste schwere internationale Ölkrise und in Folge eine Weltwirtschaftskrise aus. Innerhalb von fünf Monaten erhöhte sich der Ölpreis um das Vierfache, und es kam in der Wirtschaft zu einer Stagflation (vgl. Müller, Bock und Stahlecker 1980), dem gleichzeitigen Auftreten von wirtschaftlicher Stagnation, Arbeitslosigkeit und Inflation. Daraus hat die OPEC allerdings, die sich damit selbst schadete, gelernt und bis heute kein Lieferembargo mehr verhängt.[2] Aber auch die anderen nicht zur OPEC gehörenden Ölstaaten erkannten, welche Macht und welcher Profit mit dem Erdöl verbunden sind, und gingen zunehmend dazu über, ihre Ölwirtschaft zu verstaatlichen. Heute kontrollieren die internationalen privaten Ölkonzerne nur noch 16% der bestätigten Weltölreserven, während staatliche Ölkonzerne auf einen Anteil von 65% kommen (vgl. Sur 2008).

Die Wertschöpfungskette bis zum Spritpreis

Will man den Preis für Benzin und Diesel an den Tankstellen verstehen, so muss man bei der Erdölgewinnung, und damit beim Rohölpreis (der auch vom US-Dollar-Kurs beeinflusst wird), ansetzen. Sowohl die Ölstaaten als auch die Ölkonzerne erzielen hier am Bohrloch bereits ihre enorm hohen Gewinne. Auch zu Lasten einer gigantischen Umweltverschmutzung, die bei der Erdölförderung durch das »Gas-Flaring« entsteht.[3] Obwohl für das »Gas-Abfackeln« durch die Ölproduzenten seit langem eine technische Alternative durch eine Umwandlung des wie Öl nicht-regenerativen Erdgases in Strom möglich ist, verweigern sich aus Profitgier dennoch die Ölkonzerne und -staaten dieser Möglichkeit. Eine lobenswerte Ausnahme ist hier neuerdings Ecuador. Die internationale Politik schaut dabei tatenlos der Zerstörung von Natur und damit der Lebensgrundlagen von Menschen zu.[4] Im Nigerdelta in Nigeria und in Russland (Sibirien) ist es diesbezüglich besonders schlimm.

Nach der Erdölförderung wird das Rohöl zur Kraftstofferzeugung von den Ölkonzernen in Raffinerien bearbeitet. Die Beschaffungs- und Transportkosten inkl. der hier enthaltenden Gewinne bezogen auf den Benzin- und Dieselendpreis an den Tankstellen machen aber nur etwa gut ein Drittel aus (vgl. Bundeskartellamt 2011a). Wenn dabei die Mineralölgesellschaften die Preissteigerungen an den rund 14 700 Straßen- und 340 Bundesautobahntankstellen in Deutschland mit gestiegenen Beschaffungs- und Transportkosten begründen und rechtfertigen, vergessen sie aber regelmäßig zu sagen, dass sie hier bereits kräftig verdient und Gewinn gemacht haben. Zum einen am Bohrloch und zum anderen bei der Produktion in ihren Raffinerien sowie mit ihren eigenen Transportkapazitäten. Dazu stellt das Bundeskartellamt fest: Die Ölkonzerne sind »nicht nur im Einzelhandel (an den Tankstellen, d. V.), sondern auch in der Erzeugung, im Großhandel und im Transportsektor tätig. Insbesondere auf diesen vorgelagerten Marktstufen finden sich Strukturmerkmale, die stark dämpfend auf den Binnen- und den Außenwettbewerb insgesamt und damit auch auf die hier interessierenden Endverbrauchermärkte wirken, indem einerseits ein hohes Vergeltungspotential eröffnet und andererseits eine überragende Marktstellung der marktbeherrschenden Unternehmen geschaffen wird.« (vgl. Bundeskartellamt 2011b, 49 f.) Dabei gilt außerdem: »Verflochtene Unternehmen können Informationen über Geschäftsstrategien, -ziele und kurzfristige Maßnahmen leichter austauschen. Dritte haben keinen Zugang zu den gemeinschaftlich gehaltenen Erzeugungs- und Pipelinekapazitäten der vertikal integrierten Mineralölunternehmen.« (vgl. Bundeskartellamt 2011b, 55) Dies erschwert auch den exakten Nachweis des erzielten Gewinns, der im Einzelnen über die Wertschöpfungsstufen nicht rückverfolgbar ist. Ein Blick in die Bilanzen sowie Gewinn- und Verlustrechnungen der international agierenden Ölmultis, die über interne Verrechnungspreise zwischen den Wertschöpfungen ihre Gewinne in Niedrigsteuerländer verlagern können, macht dies deutlich. Die Gewinne der staatlichen Ölgesellschaften liegen dabei sogar völlig im Dunklen.

Nach den Raffinerien erfolgt der Verkauf von Benzin und Diesel über den Groß- und schließlich über den Einzelhandel an Tankstellen. Auch dieser Vertrieb wird in Deutschland von den Mineralölgesellschaften beherrscht. Die noch verbleibende Marge am Ende der langen Wertschöpfungskette ist dabei aber nicht mehr entscheidend. Der Gewinn soll hier – laut Mineralölbranche – bei nur rund einem Cent je Liter verkauftem Kraftstoff in Deutschland liegen (vgl. Petersen und Winter 2012). Das Bundeskartellamt hat dies bestätigt (vgl. Bundeskartellamt 2011a, Chart 4). Die dabei von den Mineralölkonzernen abhängigen Tankstellenpächter »leben« nicht vom Verkauf des Sprits, sondern von ihrem zusätzlichen Geschäft mit Zeitungen, Tabakwaren und Lebensmittel etc.

Den größten Anteil am Spritpreis in Deutschland machen aber trotz aller erzielten Profite über die einzelnen Wertschöpfungsstufen mittlerweile die Steuern aus. Der gesamte Steueranteil liegt dabei über 60% (vgl. Bundeskartellamt 2011a, Chart 4), durch die Mehrwertsteuer und eine zusätzlich erhobene indirekte Energiesteuer. Allein das Aufkommen der Energiesteuer lag dabei im Jahr 2011 in Deutschland bei gut 40 Mrd. Euro (vgl. Deutsche Bundesbank 2012, 57). Das Aufkommen der Körperschaftsteuer und der Veranlagten Einkommensteuer waren hier mit 47,6 Mrd. Euro nicht beträchtlich größer. Dabei ist die Form der extrem hohen indirekten Besteuerung höchst problematisch (vgl. Bontrup

[2] Die OPEC verfügt heute etwa über 75% der weltweiten Erdölreserven.
[3] Das Abfackeln führt zu einem jährlichen CO_2-Ausstoß, der rund 500 Mill. Autos entspricht (vgl. Müller-Foell 2011).
[4] Vgl. den Arte-Film: http://www.joutube.com/watch?v=tZJKhZFr58I.

2011a). Dies zeigt allein schon der Tatbestand der preisunelastischen Nachfrage, die überwiegend an einer fehlenden Substitutionierbarkeit der zum Automobil oder zum Motorrad komplementären Kraftstoffe liegt. Man ist schlicht auf die Nachfrage von Benzin und Diesel angewiesen. Und es kommt bei der indirekten Besteuerung noch etwas hinzu: Aufgrund des regressiven Charakters der Umsatz- und Energiesteuer werden die niedrigen Einkommensempfänger mit Sparquoten von null, beim Einkauf von Kraftstoffen am meisten belastet. Dies wird auch nicht durch die zurzeit vom Staat gewährte Entfernungspauschale zur Arbeit in Höhe von 0,30 Euro je Kilometer kompensiert, zumal die Pauschale nur für die einfach gefahrenen Kilometer gilt.

Oligopolistisches Parallelverhalten

Um die Wertschöpfungskette am Markt letztlich beim Endkunden über die Spritpreise an den Zapfsäulen durchzusetzen, sind die vertikal integrierten Mineralölkonzerne permanent bemüht, den störenden Wettbewerb, das »geniale Entmachtungsinstrument« (Franz Böhm) in marktwirtschaftlichen Ordnungen, auszuschalten. Dabei stört die Konzerne der hohe Steueranteil, weshalb sie ständig dagegen opponieren und geschickt den Staat für die hohen Kraftstoffpreise verantwortlich machen, um damit von ihrer Marktmacht und ihren dadurch nicht wettbewerblich erzielten Profiten abzulenken. Ein enges Oligopol[5] gemäß § 19 Abs. 2 Satz 2 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) macht mit einem Marktanteil von 65% in Deutschland dabei eine hohe Gewinnrealisierung möglich.[6] Nach den Fusionen der deutschen Gesellschaften von Shell/Dea und BP/Aral im Jahr 2002, die von der Politik nie hätten erlaubt werden dürfen (vgl. Bontrup 2002), war hier endgültig der Weg zu einem oligopolistischen Parallelverhalten frei. Wie bei einer direkten verbotswidrigen Kartellabsprache, die in Deutschland unverständlicherweise strafrechtlich aber nicht sanktioniert ist (vgl. Bontrup 2010), wird hier der Wettbewerb zum Schaden der Nachfrager ausgeschaltet. »Vor allem dank der hohen Markttransparenz können die Oligopolisten jegliche Preisbewegungen der Konkurrenten genau beobachten, abweichendes Verhalten von Oligopolmitgliedern schnell entdecken und wirtschaftlich bestrafen.« (vgl. Bundeskartellamt 2011b, 61) In dem vorgefundenen oligopolistischen Umfeld der Mehrheit der Straßen- und Autobahntankstellen in Deutschland, so das Bundeskartellamt, sind die Preise deshalb höher als es bei funktionierendem Wettbewerb der Fall wäre. »Die festgestellte Preisbildung mit ihren Zyklen im Tages- und Wochenverlauf ist entgegen der Deutung von Mineralölkonzernen (…) keineswegs Ausdruck von wesentlichem Wettbewerb. Vielmehr ist daran ablesbar, wie das Oligopol seinen Gleichgewichtspreis auf höherem Niveau als zuvor durchzusetzen sucht.« (vgl. Bundeskartellamt 2011b, 28)

Politik ist machtlos

Wer glaubte, die Politik würde bei dem vorliegenden und vom Bundeskartellamt festgestellten Marktversagen am Kraftstoffmarkt in Deutschland eingreifen und das GWB entsprechend verschärfen, der irrte allerdings gewaltig. Was will Politik aber auch vor dem Hintergrund der aufgezeigten Wertschöpfungskette ausrichten? Sie ist machtlos! Die Ölstaaten und -konzerne haben die Macht längst übernommen und diktieren ihre Profitansprüche. Vom in Marktfragen zuständigen Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP) kam deshalb bezüglich der Feststellungen des Bundeskartellamts auch nichts Substanzielles. An den Autobahntankstellen soll lediglich das bestehende Quotenverteilungsmodell, das heute einseitig die großen Ölgesellschaften bevorteilt, durch ein Auktionsmodell ergänzt und ein Teil der Autobahntankstellen von der staatlichen Gesellschaft Tank & Rast im Rahmen einer Selbstbelieferung ab 2013 bewirtschaftet werden. Und bei den Straßentankstellen will das Bundeskartellamt strenger über das enge Oligopol wachen, um die anderen kleinen und mittleren Mineralölunternehmen sowie die »freien« Tankstellen vor Behinderungen der Großen schützen. Daneben »hält das Bundeskartellamt gleichwohl direkte kartellbehördliche Maßnahmen zur Senkung von Kraftstoffpreisen für nicht erfolgversprechend«, weil sie nach § 19 Abs. 4 Nr. 2 GWB kaum praktikabel seien und man die Preise eh nur auf das Niveau der »freien« Tankstellen drücken könne. Dann sei es ordnungspolitisch sinnvoller, der Autofahrer fährt gleich selbst zur »freien« Tankstelle. Diese fast zynische Empfehlung kommt nicht nur einer kartellrechtlichen Bankrotterklärung gleich, sondern zeigt auch noch einmal die gesamte politische Ohnmacht gegenüber den Ölmultis und -staaten (vgl. Bontrup 2011b).

Jetzt will die »schwarz-gelbe« Bundesregierung aufgrund der in den letzten Monaten stark gestiegenen Spritpreise eine beim Bundeskartellamt ansässige »Markttransparenzstelle« einrichten. Hierdurch soll insbesondere die Behinderung »freier« Tankstellen durch die Ölkonzerne in Form von sogenannten »Preisscherenverkäufen« unterbunden werden.[7] Der Mineralölwirtschaftsverband spricht bezüglich der »Preismeldestelle« von einem »Bürokratiemonster«. In der Tat ist es geradezu lächerlich, sich hierdurch an den Zapfsäulen Preissenkungen zu erhoffen. Wenn Politik den Autofahrern mit einer Absenkung der Spritpreise

[5] Bestehend aus den Mineralölkonzernen BP (Aral), Shell, ExxonMobil (Esso), ConocoPhilipps (Jet) und Total.

[6] Der verbleibende Marktanteil entfällt auf die Marken und (Unternehmen) Star (Orlen), HEM (Tamoil), Agip (Eni), Q1 und avanti24 (OMV) sowie auf die Unternehmen Avia und Westfalen. Daneben sind noch die freien Tankstellen zu nennen, die bei den großen Mineralölgesellschaften ihren Sprit einkaufen und entsprechend abhängig sind.

[7] Diese liegen immer dann vor, wenn die Mineralölunternehmen ihren produzierten Kraftstoff an eigenen Tankstellen billiger anbieten, als sie ihn den »freien« Tankstellen verkauft haben.

wirklich helfen wollte, dann ginge dies durch eine Absenkung des Steueranteils. Dies würden aber die Ölkonzerne sofort zu ihren Gunsten ausnutzen. Ihr Preiserhöhungs- und damit Profitspielraum würde steigen. Außerdem kann der Staat auf den Steueranteil nicht verzichten, es sei denn, er erhöht andere indirekte oder direkte Einkommen-, Gewinn- und Vermögensteuern. Der Befund ist demnach klar: Die Preise an den Tankstellen werden in Deutschland allein aufgrund der aufgezeigten internationalen Machtverhältnisse rund ums Erdöl weiter zulegen. Außerdem besagen Studien (wenn auch mit unterschiedlich starken Ergebnissen), dass das Erdöl knapper wird, dass der Höhepunkt der Förderung (»Peakoil«) erreicht ist und es dadurch selbst bei gleichbleibender Nachfrage schon zu Preissteigerungen kommt (vgl. Altvater 2005, 141 ff.; Massarrat 2008). Diese fallen noch entsprechend höher aus, wenn es bei dem auf Öl basierenden hohen und nicht ökologisch ausgerichteten Wirtschaftswachstum in Indien und China bleibt. »In dem Maße, wie Öl zur Mangelware wird und gleichzeitig alle Welt in vermehrtem Maße und daher auch immer gieriger darauf zurückgreifen muss, weil Alternativen der Energieversorgung viel zu wenig entwickelt worden sind, spitzen sich Konflikte um die Verteilung der Mangelware zu.« (vgl. Altvater 2005, 163). Daher ist, und dies wird nicht mehr lange dauern, ein Spritpreis von 2 Euro je Liter in Deutschland hochwahrscheinlich. Hieran würde auch eine vergesellschaftete deutsche Mineralölbranche nichts ändern. Abhängig von der Entwicklung des Erdölpreises würden wir dennoch bleiben. Was bleibt dann noch an Möglichkeiten? Einzig eine drastische Senkung der Verbräuche an Benzin und Diesel. Hier helfen sogar steigende Preise an den Zapfsäulen dem Umweltschutz und veranlassen hoffentlich die Automobilindustrie sparsame und mehr elektrobetriebene Autos anzubieten.

Literatur

Altvater, E. (2005), *Das Ende des Kapitalismus, wie wir ihn kennen,* Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster.

Bontrup, H.-J. (2002), »Die vier von den Tankstellen«, *Blätter für deutsche und internationale Politik* (4), 405–408.

Bontrup, H.-J. (2010), »Das Kartellrecht novellieren: Strafrechtliche Konsequenzen für Kartelltäter!«, *Orientierungen. Zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 125, September, 17–23.

Bontrup, H.-J. (2011a), »Mit noch mehr indirekten Steuern zurück zum wohlfahrtsorientierten Staat? Nur Luxussteuern wären ein richtiger Weg«, DIW-Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 80(4), 189.

Bontrup, H.-J. (2011b), »Benzinpreise: Handfestes Politikversagen«, *Fankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. Dezember, 12.

Bundeskartellamt (2011a), Schriftliche Vorlage zur Pressekonferenz bei der Vorstellung des Abschlussberichts am 26. Mai 2011, Bonn.

Bundeskartellamt (2011b), *Sektoruntersuchung Kraftstoffe,* Abschlussbericht, Bonn.

Deutsche Bundesbank (2012), *Monatsbericht* März, Frankfurt am Main.

Genté, R. (2007), »Die Macht kommt aus den Pipelines«, *Le Monde diplomatique*, 8. Juni, 14–15.

Massarrat, M. (2008), »Rätsel Ölpreis«, *Blätter für deutsche und internationale Politik* (10), 83–94.

Mirow, K.R. (1978), *Die Diktatur der Kartelle,* Rowohlt, Reinbek bei Hamburg.

Müller, U., H. Bock und P. Stahlecker (1980), *Stagflation. Ansätze in Theorie, Empirie und Therapie,* Athenäum, Königstein/Taunus.

Müller-Foell, E. (2011), »Gas verbrennen, Öl verkaufen«, *Die Tageszeitung,* 28. Juni.

Petersen, A. und St. Winter (2012), »Voller Durchblick für das Kartellamt«, *Hannoversche Allgemeine Zeitung,* 3. Mai, 9.

Shaxson, N. (2009), »Verflucht sei das Erdöl«, *Le Monde diplomatique*, 13. März, 14–15.

Sur, C. (2008), »Und morgen der Petropeso«, *Le Monde diplomatique*, 11. April, 13.