

Prof. Dr. Fritz Helmedag
TU Chemnitz

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas (BT-Drs. 17/10060) für die Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 15.10.2012

1. Bei Strom, Gas und (den später hinzugekommenen) Mineralölprodukten handelt es sich um homogene Güter, für die es bei fehlenden sachlichen, persönlichen, zeitlichen und räumlichen Präferenzen sowie hinreichender Markttransparenz laut dem von W. St. Jevons 1871 formulierten „Law of Indifference“ nur einen Preis geben dürfte. Aufgrund zusätzlicher Annahmen über die Anbieterbieterzahl und ihre Verhaltensweise leitet die herrschende ökonomische Theorie zudem ab, dass der Marktpreis bei „vollständiger Konkurrenz auf vollkommenen Märkten“ den Grenzkosten entspreche und (langfristig) kein Gewinn existiere. Es bedarf keiner längeren empirischen Betrachtung, um festzustellen, dass die vom Entwurf erfassten Märkte nicht im Entferntesten die prognostizierten Ergebnisse aufweisen. Die Bundesregierung ist anscheinend der Auffassung, dass die von dieser Warte „zu hohen“ Preise mangelndem Wettbewerb und vor allem fehlender Transparenz auf der Großhandelsstufe geschuldet sind.
2. Neben zu erfüllenden europäischen Vorgaben über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarkts (REMIT-Verordnung vom 08.12.2011) erhofft sich die Bundesregierung von der Einrichtung einer Markttransparenzstelle, dass damit Informationsdefizite bei den Behörden abgebaut werden. Damit erhalte man einen Gesamtüberblick über das Marktgeschehen, der es erlaube, mögliche Manipulationen aufzudecken (vgl. BR-Drs. 253/12 vom 04.05.12, S. 1). Gemäß Pressemitteilung des BMWi vom 02.05.12 können die Kartellbehörden im Licht „der unbefriedigenden Wettbewerbssituation auf den Kraftstoffmärkten ... Anhaltspunkte für etwaige Verstöße besser finden sowie missbräuchliches Verhalten der großen Mineralölkonzerne leichter aufdecken und verfolgen“. Ferner gewährleiste eine Markttransparenzstelle in enger Zusammenarbeit mit der Bundesnetzagentur „eine transparente und wettbewerbskonforme Preisbildung bei der Vermarktung und beim Handel mit Strom und Gas auf der Großhandelsstufe“ (ebenda).
3. Zunächst ist die Schaffung von mehr Transparenz auf den in Rede stehenden Märkten grundsätzlich nicht zu beanstanden, vor allem, wenn damit tatsächlich Manipulationen aufgedeckt werden können (etwa an der Strombörse durch strategische Kapazitätsreduktionen oder die Problematik von Preis-Kosten-Scheren). Abgewartet werden muss jedoch, wie die Beobachtung konkret ausfällt. So ist im Entwurf in § 47k (5) lediglich von einer „Anforderung“ durch die Markttransparenzstelle zur wöchentlichen Lieferung entsprechender Daten die Rede. Offen ist, inwieweit von dieser Befugnis in der Praxis Gebrauch gemacht wird. Im Übrigen hält die Bundesregierung die vom Bundesrat geforderte Einrichtung einer staatlichen Internetdatenbank zum Vergleich von Kraftstoffpreisen in Echtzeit (BR Drs. 253/12 (Beschluss) vom 15.06.12, Nr. 3) sowie eine gesetzlich normierte Benzinpreisbremse (ebenda, Nr. 6) für nicht erforderlich (Drs. 17/10253 vom 04.07.12). Stattdessen glaubt die Bundesregierung, der Entwurf

stelle ein „milderes Mittel“ ohne Eingriff in die „Preissetzungsfreiheit der Unternehmen“ dar (Drs. 253/12 vom 04.05.12, S.4), eine Remedur, von der gleichwohl eine preisdämpfende Wirkung erwartet wird (vgl. ebenda, S. 9).

4. Die durch die Schaffung einer Markttransparenzstelle erwarteten Effekte erscheinen überzogen und tragen, wenn überhaupt, nur in bescheidenem Maße zur Verbesserung der Marktergebnisse bei. Gas, Strom und Mineralölprodukte sind nicht nur homogene Güter wie eingangs erwähnt, sie weisen außerdem zwei spezifische Merkmale auf, die dem Wettbewerb auf solchen Märkten ein besonderes Gepräge geben:
 - Einerseits ist die Preiselastizität der Gesamtnachfrage für diese Güter gering (und liegt zwischen minus Eins und Null). Das bedeutet, dass eine Senkung (Erhöhung) des Preises (bzw. des Preisniveaus) um einen Prozent eine Steigerung der abgesetzten Menge (Verminderung) um weniger als ein Prozent zur Folge hat. Damit ist aber die traditionelle Gewinnmaximierungsbedingung für den Gesamtmarkt gar nicht zu erfüllen: Es gibt keinen Schnittpunkt des negativen Grenzerlöses mit nicht-negativen Grenzkosten. Die Anbieter auf solchen Märkten haben vielmehr insgesamt ein Interesse an höheren Preisen, weil damit der Umsatz (und bei gegebenen Kosten der Gewinn) zunimmt.
 - Andererseits ist die Beweglichkeit der Nachfrage auf den betrachteten Märkten wegen gering ausgeprägter Präferenzen ziemlich groß, so dass schon kleine Preisunterschiede zu einer raschen Kundenwanderung zum billigeren Anbieter führen. Wenn ein Preissenkungswettbewerb ausbrechen sollte, zieht dies bei kaum wachsendem Gesamtumsatz selbst bei praktisch unveränderten Marktanteilen einen drastischen Umsatz- sowie Gewinneinbruch nach sich; eine Abwärtsspirale, von der a priori nicht klar ist, wie lange sie anhält. Es versteht sich, dass Unternehmen normalerweise solche existenzgefährdenden Prozesse unterbinden möchten.

Beide genannten Eigenschaften konstituieren „labile“ Märkte, die entweder Koordinationsmaßnahmen (Kartellbildung, abgestimmte Verhaltensweisen) hervorrufen oder ruinöse Konkurrenz heraufbeschwören. Es besteht demnach unter den beschriebenen Umständen ein Wunsch zur Stabilisierung mit entsprechendem Organisationsbedarf, der entweder privat oder staatlich zu decken ist. Vielleicht erleichtert die Einrichtung einer Markttransparenzstelle sogar die vom Eigeninteresse motivierte Kollusion der Anbieter, ohne dass es dazu weiterer, mehr oder weniger förmlicher Abstimmungen bedarf. Dann kann selbst bei Beobachtung bestimmter „Parallelbewegungen“ nicht auf der Grundlage des geltenden Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eingegriffen werden. Jedenfalls verspricht die bloße Existenz einer Markttransparenzstelle kaum einen intensiveren Wettbewerb, geschweige denn werden dadurch fallende Endverbraucherpreise garantiert.

5. Vor diesem Hintergrund gebietet die Beseitigung der aus Konsumentensicht unbefriedigenden Ergebnisse auf labilen Märkten zielführende Eingriffe in die Preisgestaltung. Gas und Strom gehören zu den Gütern des täglichen Bedarfs aller Bevölkerungskreise und bilden damit ein Element staatlicher Daseinsfürsorge für einkommensschwache Schichten. Schon deshalb ist hier eine Preisaufsicht (wieder) einzuführen (vgl. im Einzelnen den Antrag Drs. 17/5760 vom 10.05.11 der Abgeordneten Caren Lay u.a.). Auf Kraftstoffmärkten kann an Regelungen gedacht werden, die eher als die Bestimmungen in Österreich und West-Australien versprechen, tatsächlich als Preisbremse zu wirken. So dürfte die abwechselnde Preissetzung der fünf großen Anbieter, an die sie definitiv für mehrere Tage gebunden sind, zumindest die auch vom gegenwärtigen Minister beklagte Volatilität (vgl. Pressemitteilung des BMWi vom 02.05.12) eindämmen.