

ADAC Studie
**„Maßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs auf den
Kraftstoffmärkten in Deutschland“**
Folgerungen aus ADAC Sicht

Hintergrund

Die „Sektoruntersuchung Kraftstoffe“ des Bundeskartellamts aus dem Jahr 2011 stellt auf dem deutschen Tankstellenmarkt ein marktbeherrschendes Oligopol aus fünf Unternehmen sowie eine Benachteiligung der Verbraucher durch höhere Kraftstoffpreise als bei funktionierendem Wettbewerb fest. Auf Grundlage dieses Befunds hat der ADAC Prof. Dewenter, Prof. Haucap und Dr. Heimeshoff (Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie) mit einer Studie beauftragt, die insbesondere auf konkrete Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten zugunsten der Verbraucher abzielt. Aus dieser im April 2012 inhaltlich abgeschlossenen Untersuchung ergeben sich Folgerungen des ADAC in diesem Themenkomplex. Diese betreffen vor allem die drei wesentlichen Handlungsfelder für eine Förderung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten: den Raffineriesektor, die Verbraucherinformation und die Preisregulierung.

Handlungsfeld 1: Wettbewerbspolitische Maßnahmen auf den Raffineriemärkten

Problem:

Ein diskriminierungsfreier Umgang mit freien Tankstellen und kleinen Anbietern im Raffineriesektor stellt nach Einschätzung der Wissenschaftler eine ebenso grundlegende wie unverzichtbare Voraussetzung für einen wirksamen Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten dar. In der Realität nutzen jedoch die vertikal integrierten, auf mehreren Wertschöpfungsstufen wie etwa Raffineriemärkten und Kraftstoffmärkten tätigen marktbeherrschenden Oligopolisten die Abhängigkeit der nur auf den Kraftstoffmärkten aktiven freien bzw. nicht konzerngebundenen Tankstellen von den Raffinerien der großen Anbieter für unterschiedliche Praktiken der Diskriminierung aus. Dazu gehören insbesondere heute schon gesetzlich verbotene Preis-Kosten-Scheren, bei denen der Oligopolist seinen Kraftstoff ab Raffinerie teurer an freie Anbieter verkauft als er ihn selbst an seinen eigenen Tankstellen an Endverbraucher abgibt. Aber auch ein ungerechtfertigt höherer Abgabepreis an Konkurrenz-Tankstellen als an die konzern eigenen stellt ein bedeutendes Wettbewerbsproblem dar, dem durch verschärfte Gesetze und eine intensivere Missbrauchsbekämpfung durch das Kartellamt begegnet werden muss. Denn die Benachteiligung freier Anbieter auf den Raffineriemärkten führt dazu, dass diese ihre gewünschte Rolle zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten nicht wahrnehmen können und von einer Marktverdrängung bedroht sind. Beide Effekte führen im Ergebnis zu höheren Preisen für die Endverbraucher von Kraftstoffen.

Lösungsansatz:

- Ein konsequentes Vorgehen des Bundeskartellamts gegen den Behinderungsmissbrauch auf den Raffineriemärkten ist dringend notwendig. Dazu müssen teilweise gesetzliche Regelungen erweitert werden. Die Bekämpfung einer Diskriminierung der freien Anbieter durch die über eigene Raffineriekapazitäten verfügenden Oligopolisten muss zum einen durch gezielte Nutzung der bereits gegebenen wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten (insbesondere Sanktionierung von Preis-Kosten-Scheren) vorangetrieben werden.

Gleichzeitig ist aber auch eine Präzisierung des Wettbewerbsrechts notwendig (§ 20 GWB), denn die bisherige Regelung adressiert nur Fälle, in denen der Abgabepreis ab Raffinerie über dem an den konzern eigenen Tankstellen verlangten Endkundenpreis liegt. Sanktioniert werden müssten darüber hinaus aber auch weniger extreme Formen der Preisdiskriminierung, also grundsätzlich wenn freie Tankstellen schlechtere Konditionen bei der Lieferung von Kraftstoffen erhalten als die eigenen Tankstellen des Konzerns.

- Die Autoren der Studie fordern eine eigenständige Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zu den Raffineriemärkten, um über die laufende Bekämpfung unerlaubter Praktiken hinaus weitere Ansatzmöglichkeiten für wettbewerbspolitische Maßnahmen auszuloten. Aus ADAC Sicht ist eine gezielte und fundierte Analyse der Raffineriemärkte durch eine weitere Sektoruntersuchung notwendig und erfolversprechend. Sollte die skizzierte Sanktionierung von Behinderungsmissbrauch nicht erfolgreich vor dem Ziel eines intensivierte Wettbewerbs sein, sind auf dieser Basis langfristig weitergehende gesetzliche Regelungen zu fordern, durch die wie in Netzindustrien (Telekommunikation, Energie) üblich eine gesetzliche Zugangsregulierung zu Raffinerieprodukten gewährleistet wird.
- Wie vom ADAC seit langem gefordert ist nun auch das Bundeswirtschaftsministerium tätig geworden und schlägt im Rahmen eines aktuellen Referentenentwurfs zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen die Einrichtung einer Markttransparenzstelle für Kraftstoffmärkte vor. Auf dieser Grundlage wären die auf den Kraftstoffmärkten tätigen Unternehmen zu umfangreichen Mitteilungen gegenüber dem Bundeskartellamt hinsichtlich ihrer Einkaufs- und Endverbraucherpreise verpflichtet. Der ADAC beurteilt die aktuelle Initiative des Bundeswirtschaftsministeriums positiv und erwartet bei einer Umsetzung eine substantielle Stärkung der Position des Kartellamts bei der Bekämpfung des Behinderungsmissbrauchs und der Aufdeckung wettbewerbswidriger Kraftstoffpreise.

Handlungsfeld 2: Maßnahmen der Verbraucherinformation

Problem:

Eine anlässlich der wettbewerbsökonomischen Studie durchgeführte repräsentative Autofahrerbefragung bestätigt, dass auf den deutschen Kraftstoffmärkten trotz des hohen Preisniveaus ein erhebliches nachfragerseitiges Potenzial zur Stärkung des Preiswettbewerbs existiert. Die Befragung ergab, dass eine „träge Masse“ von mindestens rund vierzig Prozent der Autofahrer in ihrem Nachfrageverhalten nicht oder kaum auf Preisänderungen sowie örtliche und zeitliche Preisunterschiede an den Tankstellen reagiert. Somit werden die Kraftstoffmärkte in Deutschland heute durch eine insgesamt nicht ausreichende Preissensibilität der Nachfrager und eine weitreichend unelastische Nachfrage gekennzeichnet.

Lösungsansatz:

- Die neue Studie rückt auch die Nachfragerseite, die von der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts nur am Rande behandelt wurde, in den Fokus möglicher Maßnahmen zur Stärkung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten. So kann eine breite Informationskampagne die Wirksamkeit eines preissensiblen Verbraucherverhaltens hervorheben. Diese Aufklärungskampagne muss auch an der Unsicherheit vieler Nachfrager über die – in der Realität gegebene – Homogenität der Kraftstoffqualitäten an Markentankstellen und freien Stationen ansetzen. Eine solche Kampagne könnte etwa unter Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums und mit Unterstützung des ADAC realisiert werden.
- Der gezielte und qualitätsorientierte Ausbau von Online-Preisinformationssystemen wie etwa des Internet-Preisvergleichs des ADAC bietet – auch im Hinblick auf die in hoher Geschwindigkeit wachsenden mobilen Nutzungsmöglichkeiten – nach Einschätzung der Auftragnehmer langfristig großes Potenzial zur Erhöhung der verbraucherseitigen Markttransparenz und des Wettbewerbsgrades. Der ADAC wird seine seit langem bestehenden eigenen Internet-Informationsangebote zu den Kraftstoffmärkten ausbauen und insbesondere den Zugang von mobilen Endgeräten (Smartphones) verbessern.

Handlungsfeld 3: Regulierung der Preisbildung

Problem:

Wettbewerbsprobleme auf Kraftstoffmärkten haben in mehreren Ländern (insbesondere Österreich, Australien, Luxemburg und Kanada) zu unterschiedlich gestalteten Maßnahmen der staatlichen Preisregulierung geführt. Allerdings urteilt die aktuelle Studie aufgrund der Praxisbetrachtung aller relevanten Fälle in ihrer Analyse sehr skeptisch über die Regulierungsmaßnahmen. So können nicht nur deren positive Wirkungen nicht hinreichend belegt werden, sondern es besteht sogar die Gefahr von Preiserhöhungen zuungunsten der Verbraucher als direkte Folge der Regulierung. Die Studie zeigt auch, dass es einen grundsätzlichen Konflikt zwischen dem Ziel „Senkung des Preisniveaus“ und dem häufig thematisierten Wunsch „Reduzierung der Zahl der Preisänderungen“ (Verringerung der Preisvolatilität) geben kann: Eine Regulierung der Preisbildung führt nach allen Erfahrungen tendenziell zu weniger Preisänderungen, ist aber gleichzeitig mit einem erheblichen Risiko hinsichtlich steigender Kraftstoffpreise verbunden.

Lösungsansatz:

- Eine Preisregulierung der deutschen Kraftstoffmärkte in enger Anlehnung an die in anderen Ländern praktizierten Modelle ist nach den Ergebnissen der Studie nicht empfehlenswert. Dies gilt auch für die von Politik und Öffentlichkeit stark beachteten Regulierungsbeispiele aus Österreich, wo Preisanhebungen lediglich um 12 Uhr erlaubt sind und Preissenkungen jederzeit, und (West-)Australien. Dort gilt eine 24-Stunden-Regel mit maximal einer erlaubten Preisänderung pro Tag, die vorab angekündigt wird.
- Während das österreichische Modell in Würdigung der Ergebnisse der Studie aus ADAC Sicht keine vorteilhaften Ansatzpunkte für Deutschland bietet, könnte sich allenfalls aus der (west-)australischen Regulierung ein Prüfauftrag an die Politik ableiten lassen, ob bestimmte, ggf. im Hinblick auf die deutsche Marktrealität zu modifizierende Elemente des dortigen Modells nutzbar sind. Allerdings stehen hierbei der Chance, auf diese Weise „Sand ins Getriebe“ des eingespielten, für die Oligopolisten einträglichen Preisbildungsprozesses auf den deutschen Märkten streuen zu können, erhebliche Risiken in Form reduzierter Aktionsmöglichkeiten insbesondere auch der freien Tankstellen am Markt und zusätzlicher Abspracherisiken mit insgesamt möglicherweise Preis erhöhender Wirkung zuungunsten der Verbraucher gegenüber.

Fazit

Die komplexe Problematik des unbefriedigenden Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten in Deutschland erfordert ein paralleles Vorgehen auf mehreren Handlungsfeldern, die sowohl an der Anbieter- als auch an der Nachfragerseite ansetzen. Als sinnvolle Maßnahmen können insbesondere identifiziert werden:

- im Bereich der Wettbewerbspolitik ein konsequentes und verschärftes Vorgehen gegen den Behinderungsmissbrauch und die Diskriminierung freier Anbieter im Raffineriebereich,
- eine Verschärfung des Wettbewerbsrechts, um die Benachteiligung freier Tankstellen bei der Kraftstoffversorgung ab Raffinerie zu unterbinden,
- eine eigene Sektoruntersuchung des Bundeskartellamts zu den Raffineriemärkten sowie
- die Einrichtung einer Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auf Grundlage weitreichender Mitteilungspflichten der Unternehmen gegenüber dem Bundeskartellamt;
- im Bereich der Verbraucherinformationspolitik eine breite und populäre Aufklärungskampagne zur Stärkung der Preissensibilität der Verbraucher und

- der Ausbau von Online-Preisinformationssystemen zur Erhöhung der Markttransparenz für die Nachfrager.
- Dagegen bieten sich hinsichtlich regulativer Eingriffe in die Preisbildung auf den deutschen Märkten wegen der Gefahr einer Preis erhöhenden Wirkung derzeit keine konkreten Maßnahmen an. Denkbar ist allenfalls ein Prüfauftrag an die Politik hinsichtlich einer möglichen modifizierten Nutzung von Elementen des (west-)australischen Regulierungsmodells.

Zweifelsfrei stellen die genannten Maßnahmen zur gezielten Stärkung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten in Deutschland mehrheitlich sehr langfristige Aufgaben dar. Angesichts der in der Realität vorhandenen Wettbewerbsdefizite und der von Autofahrern und Öffentlichkeit wahrgenommenen Bedeutung des Problems sollten diese aber offensiv angegangen werden.