

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über die Ergebnisse der Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe und die hieraus gewonnenen Erfahrungen

In Erfüllung seines Auftrags nach § 47l des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) legt das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie den gesetzgebenden Körperschaften folgenden Bericht vor:

Zusammenfassung

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kommt im Rahmen seiner Evaluierung zu folgenden Ergebnissen:

- Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe hat die Transparenz für die Verbraucher erheblich erhöht. Die Verbraucher können sich umfassend und in Echtzeit über viele unterschiedliche Verbraucher-Informationendienste über die Kraftstoffpreise an den Tankstellen informieren. Die Angebote der Verbraucher-Informationendienste werden von den Verbrauchern gut genutzt.
- Neben diesen Angeboten wird auch in der Presse regelmäßig über die Kraftstoffpreise an den Tankstellen informiert. Ferner hat das Bundeskartellamt bereits vier Jahresberichte zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe veröffentlicht. Auch sind inzwischen einige wissenschaftliche Studien erschienen. Dadurch erhalten die Verbraucher weitere hilfreiche Informationen.
- Es ist davon auszugehen, dass die für Verbraucher verfügbaren Informationen auch von der Mineralölwirtschaft genutzt werden. Dies gilt jedoch nicht nur für große sondern auch für mittelständische und kleine Mineralölunternehmen bis hin zu einzelnen Tankstellen. Manche Unternehmen geben dies ausdrücklich an und Dienstleister werben mit Informationsangeboten.
- Hinsichtlich der Auswirkungen der Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auf den Wettbewerb gibt es verschiedene Hinweise darauf, dass sie diesen fördert. Was speziell die Kraftstoffpreise und die kleineren und mittleren Unternehmen anbetrifft, lässt sich festhalten:
 - Die Entwicklung der Kraftstoffpreise scheint soweit betrachtet grundsätzlich im Wesentlichen der Entwicklung des Rohölpreises zu folgen, und wesentliche Anhebungen der Preisniveaus zu Ferienzeiten sind nicht mehr zu beobachten. Zugleich gibt es immer stärker ausgeprägte, sich täglich wiederholende Preiszyklen, deren Tiefpreisphasen von den Verbrauchern soweit beobachtet auch schon vermehrt genutzt wurden. Es erfordert von den Verbrauchern erhöhte Aufmerksamkeit, das Einsparpotential aktiv zu nutzen.
 - Hinsichtlich der kleineren und mittleren Mineralölunternehmen sind jedenfalls keine konkreten Anzeichen dafür erkennbar, dass sich die erhöhte Transparenz gerade zu ihren Lasten auswirken würde. Es gibt bislang eher gewisse Anzeichen dafür, dass sich für diese durch die Tätigkeit der Markttransparenzstelle neue Chancen ergeben haben, die sie auch nutzen, sowie dass Kunden zu diesen Tankstellen wechseln.

Die Hinweise auf eine Förderung des Wettbewerbs ergeben sich sowohl aus den zum Zweck der Evaluierung durchgeführten Erhebungen in Verbindung mit Erkenntnissen aus der Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen durch die Markttransparenzstelle und Informationen aus der Fachpresse als auch aus wissenschaftlichen Studien.

- Insgesamt ist es zu früh, um abschließende Aussagen zu den wettbewerblichen Auswirkungen treffen zu können. Neben dem noch verhältnismäßig kurzen Betrieb ist dabei zu berücksichtigen, dass die Kraftstoffpreise in den vergangenen Jahren vergleichsweise niedrig waren. Für eine Analyse der komplexen Wirkungsmechanismen stehen ferner derzeit nicht genügend Mengendaten zur Verfügung, da eine spezielle gesetzliche Ermächtigung zur kontinuierlichen Erhebung solcher Daten durch die Markttransparenzstelle nicht besteht.
- Die Tätigkeit der Markttransparenzstelle erleichtert die Arbeit des Bundeskartellamts. In Fusionskontrollverfahren können die Marktsituationen jetzt mit wesentlich geringerem Aufwand ermittelt werden. Außerdem können mögliche Wettbewerbsverstöße leichter identifiziert werden, für deren Nachweis allerdings weitere Ermittlungen und Feststellungen, z. B. zu den Großhandelspreisen, erforderlich sind.
- Der Aufwand für die Wirtschaft und die Verwaltung bewegt sich in einem überschaubaren Rahmen. Die erforderlichen Abläufe haben sich etabliert und das technische System funktioniert hochautomatisiert. Für Dienstleistungen zur möglichst wenig aufwendigen Übermittlung der Kraftstoffpreisinformationen an die Markttransparenzstelle hat sich ein Markt mit verschiedenen Angeboten herausgebildet.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie empfiehlt:

- Die Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe sollte in der bislang stattfindenden Form fortgesetzt werden.
- Das Bundeskartellamt sollte weiterhin Erkenntnisse ihrer Tätigkeit und ausgewählte Analysen der ihr vorliegenden Daten veröffentlichen.
- Die Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe sollte nach weiteren fünf Jahren erneut vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie evaluiert werden.
- Diskutiert werden sollte eine Ermächtigung zur regelmäßigen Erhebung von Mengendaten und Raffinerie- bzw. Großhandelspreisen. Dabei sind bürokratische Mehrbelastungen und Nutzen einer solchen Erhebung auch mit Blick auf eine weitere Evaluierung gegeneinander abzuwägen. Ein Bedarf für andere Änderungen an den Regelungen zur Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe ist derzeit nicht ersichtlich.
- Aus wettbewerbs- und verbraucherpolitischer Sicht sind gesetzliche Regelungen zur Preisbildung wie in anderen Staaten weiterhin nicht angezeigt.

Im Einzelnen

I. Hintergrund/Rechtsgrundlagen/Ziele

1. Hintergrund

Die Preisentwicklung bei Benzin und Diesel in den Jahren 2008 bis 2011 führte verstärkt zu Beschwerden der Verbraucher. Freie Tankstellenbetreiber monierten beim Bundeskartellamt rechtswidrige Praktiken der großen Mineralölgesellschaften insbesondere hinsichtlich der Ausnutzung von Marktmacht und vermuteter Preisabsprachen zwischen den Mineralölgesellschaften. Der Bundesrat forderte die Bundesregierung auf, insbesondere die Einführung einer Preiserhöhungsbremse ähnlich der österreichischen Regelung zu prüfen und eine Stelle einzurichten, die die Kraftstoffpreise erfasst und im Internet veröffentlicht.¹

Der bereits im Mai 2011 vom Bundeskartellamt vorgelegte Abschlussbericht der 2008 begonnenen Sektoruntersuchung Kraftstoffe kam in diesem Zusammenhang zu dem Ergebnis, dass fünf entlang der Wertschöpfungskette vertikal integrierte Mineralölgesellschaften (BP/Aral, ConocoPhillips/Jet, ExxonMobil/Esso, Shell und Total) ein marktbeherrschendes Oligopol auf den regionalen Tankstellenmärkten bilden. Das Bundeskartellamt stellte auf der Basis von tankstellenspezifischen Preis- und Mengendaten bestimmte wiederkehrende Preissetzungsmuster aber keine kartellrechtswidrigen Absprachen fest. Ursächlich für die beobachteten Preissetzungen

¹ Siehe Bundesratsdrucksache 870/11.

waren laut Abschlussbericht ein Mangel an Wettbewerb und die hohe Transparenz auf den Kraftstoffmärkten, die den auch vertikal integrierten Mineralölunternehmen ein flächendeckendes System der Preisbeobachtung und eine zeitnahe Reaktion auf kurzfristige Preisänderungen ohne Absprachen ermöglicht. Als das Parallelverhalten der großen Mineralölunternehmen begünstigende Einflussfaktoren benannte das Bundeskartellamt die hohen gemeinsamen Marktanteile, die hohe Markttransparenz, die Produkthomogenität, relativ geringe Produktinnovationen, eine geringe Preiselastizität der Nachfrage, häufig wiederholte Interaktionen zwischen den marktbeherrschenden Unternehmen, deren Verflechtungen und wechselseitigen Abhängigkeiten. Thematisiert wurde auch die Frage, inwieweit von den kleineren und freien Tankstellen überhaupt Wettbewerbsdruck ausgeübt werden kann und wie der Gefahr der Verdrängung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen durch Preis-Kosten-Scheren entgegengewirkt werden kann. Von unzulässigen Preis-Kosten-Scheren wird gesprochen, wenn ein marktstarkes Mineralölunternehmen seinen Kraftstoff Verbrauchern zu niedrigeren Preisen als denjenigen anbietet, die es bei der Belieferung von Wettbewerbern mit Kraftstoff fordert.

Die Sektoruntersuchung lieferte wichtige Erkenntnisse zur Struktur der Kraftstoffmärkte und zum Angebotsverhalten von Tankstellen in Deutschland. Es war im Rahmen der Untersuchung nicht erkennbar, dass sich Veränderungen der Strukturen in Bezug auf die Wettbewerbssituation abzeichnen würden.

Die Diskussion über ggf. erforderliche gesetzgeberische Maßnahmen führte letztlich zu dem Entschluss des Gesetzgebers, die Preisbildung bei Kraftstoffen hinsichtlich ihrer Wettbewerbskonformität einer permanenten Beobachtung durch eine beim Bundeskartellamt angesiedelte Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu unterstellen. Dabei sah der Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas, der im Wesentlichen aus verschiedenen Bestimmungen zur Änderung des GWB bestand, eine Pflicht für Tankstellenbetreiber zur wöchentlichen Meldung aller Änderungen der Kraftstoffpreise und der zu diesen Preisen abgesetzten Mengen sowie eine Pflicht für Weiterverkäufer zur wöchentlichen Meldung der Raffinerie- bzw. Großhandelspreise und der zu diesen Preisen abgesetzten Mengen nach jeweiligem Abnehmer an die Markttransparenzstelle vor².

Bundeskartellamt und Monopolkommission regten eine über diese Marktbeobachtung hinausgehende Nutzbarmachung von in Echtzeit erhobenen Kraftstoffpreisen für die Verbraucher an.

Die Monopolkommission vertrat die Ansicht, dass diese Daten mittelfristig einen Mehrwert für die Verbraucher bringen würden, da bislang den Autofahrern zeitnahe Preisvergleiche zwischen mehreren Tankstellen auf Grund der fehlenden Preisstabilität nur eingeschränkt möglich seien. Durch verlässliche und in Echtzeit verfügbare Informationen über die günstigsten Tankstellen könnte „– jedenfalls mittelfristig – die Preissensibilität der Verbraucher geschärft und so der Wettbewerb gestärkt werden.“ Dies könne aber auch durch eine gesetzliche Pflicht zur Meldung der Daten an private Verbrauchereinrichtungen geschehen und bedürfe keiner staatlichen Stelle. Zudem wies die Monopolkommission auch darauf hin, dass rund 60 Prozent der Kraftstoffpreise aus Steuern und Abgaben bestünden, so dass generell unsicher sei, ob ein preissensibleres Verbraucherverhalten die Kraftstoffpreise nachhaltig senken könne³.

Die Bundesregierung lehnte die vorgeschlagene Pflicht zur unverzüglichen Meldung jeder Preisänderung vor allem wegen der bürokratischen Belastung insbesondere für die kleinen und mittelgroßen Unternehmen ab. Zudem hielt sie eine größere Preistransparenz für nicht zwingend geeignet, den Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten zu fördern. Auch sollte der Staat mit einer Internetdatenbank nicht in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten⁴.

Die letztlich beschlossene Änderung des GWB in Form eines neu eingefügten § 47k sah eine Meldepflicht für Tankstellenbetreiber für Preisänderungen „in Echtzeit“ vor. Auf eine Meldung von Mengendaten und auf die Pflicht für die Distributionsebene zur Meldung von Raffinerie- bzw. Großhandelspreisen wurde verzichtet.

Wenig später wurde außerdem im Rahmen der 8. GWB-Novelle⁵ das damals bis zum 31. Dezember 2012 befristete Verbot von Preis-Kosten-Scheren in Dauerrecht überführt. Auch das war eine Forderung des Bundesrates gewesen.

² Artikel 1 Nummer 2 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/10060.

³ XIX. Hauptgutachten der Monopolkommission, Bundestagsdrucksache 17/10365, S. 78 ff.

⁴ Bundestagsdrucksache 17/10253.

⁵ Artikel 2 des Achten Gesetzes zur Änderung des GWB vom 26.6.2013 (BGBl. I S. 1738).

2. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlage der Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe ist § 47k GWB, der mit dem im Dezember 2012 in Kraft getretenen Gesetz zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas in das GWB eingefügt wurde, und die Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung), die insbesondere die näheren Bestimmungen zur Meldepflicht einschließlich etwaiger Befreiungsanträge und zur Weitergabe der Daten einschließlich der Anträge auf Zulassung als Anbieter eines Verbraucher-Informationsdienstes enthält und in ihren Grundzügen am 29. März 2013 in Kraft trat.

Für die Unternehmen wurden Meldepflichten eingeführt: Mineralölunternehmen, die Tankstellenbetreibern die Preise vorgeben, bzw. die Betreiber öffentlich zugänglicher Tankstellen selbst müssen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe jede Änderung der Preise für die Kraftstoffsorten E5, E10 und Diesel übermitteln. Zudem wurde die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe u. a. ermächtigt, die erhobenen Preisdaten elektronisch an Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten zum Zweck der Verbraucherinformation weiterzugeben.

Die Regelungen begrenzen die Meldepflicht auf die Kraftstoffarten Otto- und Dieseldieselkraftstoff, da diese zum damaligen Zeitpunkt die größte Relevanz für den Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten hatten und sich die Beschwerden beim Bundeskartellamt bis dahin überwiegend auf diese Sorten bezogen. Unternehmen mit geringen Absatzmengen oder Unternehmen, für die die Erfüllung der Meldepflicht eine unzulässige Härte bedeuten würde, können von der Meldepflicht befreit werden.

Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe hat bei Anhaltspunkten für Kartellverstöße die Kartellbehörden zu informieren und den Vorgang mit allen benötigten oder angeforderten Informationen und Daten an diese abzugeben. Die zuständige Kartellbehörde entscheidet dann über den weiteren Fortgang. Zudem stellt die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe die Daten dem Bundeskartellamt für Fusionskontrollverfahren und den Kartellbehörden für Sektoruntersuchungen zur Verfügung. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erhält die Daten für statistische Zwecke, z. B. zur Erfüllung internationaler Meldepflichten, und die Monopolkommission für deren Aufgaben.

3. Ziele

Ziel der Regelungen zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe war ursprünglich, die Preisbildung bei Kraftstoffen im Hinblick auf ihre Wettbewerbskonformität laufend zu beobachten, um die Aufdeckung und Sanktionierung von Kartellrechtsverstößen zu erleichtern.⁶ Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist in den Vordergrund getreten, durch eine Veröffentlichung der Kraftstoffpreise die Informationsasymmetrie zu Lasten der Nachfrager abzubauen, damit diese eine bessere Auswahlentscheidung treffen können, und hierdurch den Wettbewerb zu stärken.⁷

Die Schaffung einer erhöhten Preistransparenz zugunsten der Verbraucher soll ein preisbewusstes Tankverhalten fördern. So niedrige und so homogene Preise wie möglich waren dabei keine Zielvorgaben. Angestrebt werden vielmehr wettbewerbskonforme Preise. Von diesen wird erwartet, dass sie auf lange Sicht und in der Summe niedriger sind, als die Preise bei verzerrtem Wettbewerb, sowie dass sie nur noch wettbewerbslich gerechtfertigte Unterschiede aufweisen.

Durch eine verbesserte Datengrundlage soll auch das Aufdecken und Sanktionieren etwaiger Wettbewerbsverstöße durch die Kartellbehörden erleichtert werden. Die Verhinderung von Marktmachtmissbräuchen soll gerade dem Mittelstand zugutekommen. Aufgrund des Verzichts darauf, die Mineralölwirtschaft auch zu einer laufenden Meldung von Einkaufspreisen und Mengeninformationen zu verpflichten, betrifft diese Verbesserung nur die Datenlage zu den Abgabepreisen an den Tankstellen. Bei Anhaltspunkten für einen Verstoß gegen das Kartellrecht hat die Markttransparenzstelle die zuständige Kartellbehörde zu informieren und den Vorgang an sie abzugeben.

Die verbesserte Datenbasis soll auch für die Durchführung der Fusionskontrolle und etwaiger Sektoruntersuchungen, die Arbeit der Monopolkommission sowie für statistische Zwecke des Bundes zur Verfügung stehen. Dazu gibt die Markttransparenzstelle die Daten auf Anfrage an die diesbezüglich genannten Stellen weiter.

⁶ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/10060, S. 2.

⁷ Vgl. Bundestagsdrucksache 17/11386, S. 20.

Berichtsauftrag

Aufgrund von § 471 GWB ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verpflichtet, den gesetzgebenden Körperschaften einen Bericht über die Ergebnisse der Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe und die hieraus gewonnenen Erfahrungen vorzulegen. Dabei soll es insbesondere auf die Preisentwicklung und die Situation der mittelständischen Mineralölwirtschaft eingehen.

II. Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe

Mit der Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe betrat das Bundeskartellamt Neuland. Die Leitung des Amtes betraute Ende 2012 einen speziellen Aufbaustab mit im Kern fünf Mitarbeitern aus unterschiedlichen Fachbereichen bzw. mit unterschiedlicher einschlägiger Vorerfahrung mit den ersten Arbeiten. Im Frühjahr 2013 wurde auf der Grundlage ihrer Vorarbeiten die Markttransparenzstelle selbst eingerichtet. Je nach den konkret anfallenden Aufgaben wurden die Kernmitarbeiter bei ihrer Arbeit durch weitere Kolleginnen und Kollegen aus dem Bundeskartellamt unterstützt. Insofern haben sich Ökonominen und Ökonomen sowie Juristinnen und Juristen des Bundeskartellamtes in die Erarbeitung der aus fachlicher und rechtlicher Sicht relevanten Abläufe sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem IT-Bereich in die Erarbeitung der aus technischer Sicht relevanten Abläufe eingebracht. Zur Bewältigung der hohen Zahl erstmaliger Erfassungsvorgänge wurden außerdem zeitlich befristet beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eingesetzt. Begleitend waren schließlich von Anfang an auch die betroffenen Verbände und Unternehmen soweit möglich eng in die Aufbauarbeit eingebunden.

Im Rahmen des Aufbaus der Verwaltungsstrukturen richtete die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe eine spezielle Website⁸ ein, über die sich die beteiligten Kreise über den Stand und die Ergebnisse der Aufbauarbeit informieren konnten. Auf dieser Website sind neben allgemeinen Informationen zu Aufgaben und Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe insbesondere die zur Vereinfachung der Erfassung bereitgestellten Online-Formulare für eine Registrierung der Meldepflichtigen zu finden. Über das für die Meldepflichtigen zur Verfügung gestellte Informationsmaterial hinaus wurde auf der Website auch eine Hilfestellung zur Beantragung einer Zulassung als Anbieter eines Verbraucher-Informationsdienstes zur Verfügung gestellt. Schließlich sind unter der Rubrik Rechtsgrundlagen neben Links zu Gesetz und Rechtsverordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auch die rechtsverbindlichen Allgemeinverfügungen, die sie in deren Umsetzung erlassen hat, einsehbar. Die Allgemeinverfügungen enthalten nähere Bestimmungen zur technischen Ausgestaltung der Übermittlung der Grund- und Preisdaten durch die registrierten Meldepflichtigen.

Für die technische Durchführung der Sammlung und Weitergabe der Kraftstoffpreisdaten konnte das Bundeskartellamt die Bundesanstalt für Straßenwesen als Kooperationspartner gewinnen. Diese hatte mit dem Mobilitäts Daten Marktplatz bereits ein System aufgebaut, das für die Datenübermittlung gut genutzt werden konnte. Das System war entwickelt worden, um den Teilnehmern einen sehr schnellen und veränderungssicheren Austausch von verkehrsbezogenen Daten zu ermöglichen. Die Anbindung an das System und die Verwaltung der Datenlieferungen bzw. des Datenbezugs finden über eine speziell für diese Zwecke eingerichtete Nutzerplattform statt. Auf der Website⁹ des Mobilitäts Daten Marktplatzes werden neben dieser Plattform u. a. auch die für die Datenlieferungen erforderlichen Schemadateien und ausführliche technische Handbücher zur Verfügung gestellt. Insbesondere mit Blick auf die technischen Herausforderungen für einen reibungslosen Datenaustausch fanden eine Anhörung und zwei Informationsveranstaltungen mit den beteiligten Kreisen zweimal beim Bundeskartellamt und zuletzt einmal bei der Bundesanstalt für Straßenwesen statt.

III. Methodik der Evaluierung

Ausgehend von den Zielen, die mit der Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe verfolgt werden, wurden zur Umsetzung des Berichtsauftrags verschiedene Sachverhalte und Fragestellungen näher betrachtet.

- Eine Sammlung und Weitergabe der Kraftstoffpreise in Echtzeit einschließlich einer laufenden Marktbeobachtung in diesem Bereich durch eine erst zu schaffende Markttransparenzstelle waren neue Herausforderungen für das Bundeskartellamt. Die konkrete Ausgestaltung der Tätigkeit der Markttransparenzstelle war auch eine große Unbekannte für die Mineralölwirtschaft, deren technische Dienstleister und potentielle

⁸ www.bundeskartellamt.de > Markttransparenzstelle für Kraftstoffe

⁹ <http://www.mdm-portal.de>

Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten. Als Ausgangspunkt für die weiteren Betrachtungen werden daher einleitend der Aufbau und Betrieb des Meldesystems sowie die Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen dargestellt. Siehe dazu Abschnitt IV. 1.

- Durch eine Erhöhung der Transparenz bezüglich der Kraftstoffpreise für die Verbraucherinnen und Verbraucher soll die Markttransparenzstelle einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Stärkung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten leisten. Die Überlegung war, dass der Druck auf teure Tankstellen zur Preissenkung erhöht werden könnte, wenn die Verbraucher auf den Preis achten und gezielt bei günstigsten Tankstellen tanken. Dies soll sich letztlich positiv auf die allgemeine Kraftstoffpreisentwicklung auswirken. Insofern wird zunächst insbesondere der Frage nachgegangen, ob bzw. in welchem Umfang die Angebote der Verbraucher-Informationsdienste von den Verbraucherinnen und Verbrauchern konkret genutzt werden. Siehe dazu Abschnitt IV. 2.
- In einem weiteren Schritt wird der Frage nachgegangen, ob bzw. welche Auswirkungen der Veröffentlichung der Kraftstoffpreise auf den Markt festgestellt werden können. Näher analysiert werden insofern – dem Berichtsauftrag bezüglich der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe entsprechend – speziell die Entwicklungen bei den Preisen und beim Mittelstand. Um mögliche Einflüsse der Tätigkeit der Markttransparenzstelle auf diese Entwicklungen identifizieren zu können, wird auch insbesondere beleuchtet, ob bzw. in welchem Umfang die Verbraucherinnen und Verbraucher generell preissensibel sind und sich ihr Tankverhalten geändert hat. Siehe dazu Abschnitt IV. 3.
- Darüber hinaus sollen die Kartellbehörden eine verbesserte Datenbasis erhalten, die dazu beiträgt, Wettbewerbsverstöße leichter aufzudecken und zu ahnden. Andere staatliche Stellen sollen von der verbesserten Datenbasis ebenfalls profitieren. In dieser Hinsicht wird dargestellt, ob bzw. in welchem Umfang die von der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erhobenen Daten von staatlichen Stellen bereits genutzt werden. Siehe dazu Abschnitt IV. 4.
- Schließlich entstehen Kosten, nach den Annahmen in den Begründungen zu Gesetz und Rechtsverordnung zur Markttransparenzstelle insbesondere für Wirtschaft und Verwaltung. Dementsprechend wird im letzten Abschnitt der soweit bekannt tatsächliche Erfüllungsaufwand für die Meldepflichtigen, die Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten, das Bundeskartellamt und die Bürgerinnen und Bürger dargestellt. Siehe dazu Abschnitt IV. 5.

Um sich den entsprechenden Sachverhalten und Fragstellungen zu nähern, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verschiedene, teilweise aufwendige Erhebungs- und Auswertungsschritte unternommen.

- So hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zunächst insbesondere die Verbände der Mineralölwirtschaft und die Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten um Stellungnahme gebeten. Gleichzeitig hat es eine Einladung, zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle Stellung zu nehmen, auf seine Internetseite eingestellt. Zudem wurden die Verbände der Mineralölwirtschaft und der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände zu Gesprächen über die voraussichtlichen Ergebnisse der Evaluierung eingeladen.
- Um die konkreten Erfahrungen der Nutzerseite zu erfassen, wurde ein Marktforschungsinstitut beauftragt, einzelne Verbraucherinnen und Verbraucher zu befragen. Das Marktforschungsinstitut befragte im Spätjahr 2016 per Telefon, ggf. ergänzt durch das Internet insgesamt 1001 Bürgerinnen und Bürger, die für ein ihnen zuordenbares Fahrzeug die Kraftstoffkosten tragen, nach ihren Tankgewohnheiten, der Nutzung und Bewertung verschiedener Informationsquellen über die Kraftstoffpreise und etwaige Änderungen ihres Tankverhaltens.
- In einem parallelen Prozess führte das Statistische Bundesamt eine Nachermittlung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft, also der Meldepflichtigen und der Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten, sowie des Bundeskartellamts durch. Für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie fragte das Statistische Bundesamt in diesem Zusammenhang darüber hinaus nach deren Wahrnehmungen zur Nutzung der Informationsangebote durch die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie deren Tankverhalten.
- Außerdem zog das Bundeswirtschaftsministerium für seine Betrachtungen die vier Jahresberichte heran, die das Bundeskartellamt bislang zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe veröffentlicht hat. Sie liefern insbesondere wichtige Informationen zur generellen Preisentwicklung, zu den beobachtbaren Preiszyklen und zu den Preisunterschieden zwischen Tankstellen und Regionen. Auch die Einzelheiten zu Aufbau und Betrieb der Markttransparenzstelle sowie Marktbeobachtung und Wettbewerbsschutz basieren auf Bundeskartellamtinformationen.

- Schließlich befassen sich zunehmend auch wissenschaftliche Studien aus verschiedenen Blickwinkeln mit den Entwicklungen an den Tankstellen. Dies gilt sowohl für die Entwicklungen in Deutschland als auch in anderen, u. a. europäischen Ländern, in denen Transparenz und/oder Regulierung im Hinblick auf die Kraftstoffpreise diskutiert wird oder ebenfalls bereits implementiert wurde. Soweit möglich wurden auch diese als Erkenntnisquellen in die Auswertung einbezogen. Marktinformationen stammen teilweise auch aus der Fachpresse.

IV. Ergebnisse der Evaluierung

1. Aufbau und Betrieb des Meldesystems sowie Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen

a) Aufbau und Betrieb des Meldesystems

aa) Konzept

Nach § 47k GWB i. V. m. der Rechtsverordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe stellt sich der Meldeweg im Wesentlichen wie folgt dar: Eine Vielzahl von sogenannten Preishoheitsinhabern meldet selbst oder über Preismelder die Grund- und die Preisdaten zu ihren Tankstellen an die Markttransparenzstelle. Diese gibt die Daten dann an Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten weiter, die wiederum die Verbraucherinnen und Verbraucher informieren (vgl. Abbildung 1).

- Preishoheitsinhaber sind direkt die Betreiber öffentlicher Tankstellen, wenn sie die Preise selbst festsetzen, oder diejenigen, die den Betreibern die Preise vorgeben. Im Rahmen des Registrierungsprozesses haben die Preishoheitsinhaber die Möglichkeit, sich gemäß einer Bagatell- bzw. einer Härtefallregelung ggf. für bestimmte Tankstellen von der Pflicht zur Meldung der Grund- und Preisdaten befreien zu lassen. Die sogenannten Preismelder sind lediglich technische Dienstleister, die den Preishoheitsinhabern bei der Übermittlung der Daten an die Markttransparenzstelle behilflich sind. Sie werden von den Preishoheitsinhabern im Rahmen der Registrierung benannt, können aber jederzeit gewechselt werden.
- Hinsichtlich der Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten ist ein Zulassungsprozess vorgesehen. Die Prüfung erfolgt anhand verschiedener, in der Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe benannter Kriterien. Sie zielen darauf ab, dass nur diejenigen Anbieter zugelassen werden, von denen angenommen werden kann, dass sie eine Gewähr für die Erreichung der vom Gesetzgeber angestrebten Ziele bieten. Die Anbieter unterliegen nach ihrer Zulassung einer Reihe konkret benannter Pflichten. Insbesondere sind die Daten zum Zweck der Verbraucherinformation zu verwenden. Sie müssen außerdem eine Beschwerdestelle einrichten und die bei ihnen eingehenden Beschwerden in regelmäßigen Abständen an die Markttransparenzstelle weitergeben.

Auf der Grundlage der Registrierung bzw. Zulassung findet die Anbindung der Systemteilnehmer an das technische Meldesystem statt. Neben den zugelassenen Anbietern von Verbraucher-Informationsdiensten bezieht auch die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe die Daten für ihre Arbeit aus diesem technischen Meldesystem.

bb) Aufbau

Bei der Umsetzung dieses Konzepts legte das Bundeskartellamt großen Wert auf möglichst schlanke, leistungsfähige Strukturen und Abläufe. Es achtete darauf, alle erforderlichen Voraussetzungen für eine (rechts)sichere Verwaltung und Datenübermittlung zu schaffen, ohne die Vorgänge komplexer zu gestalten, als notwendig. Von Anfang an wurde unter anderem auf möglichst automatisierte Abläufe auch unter Einbeziehung der Innovationskräfte von Unternehmen auf Dateneingangs- und Datenausgangsseite gesetzt. Mit dem Mobilitäts Daten Marktplatz konnte für die Datenübermittlung zudem ein bereits aufgebautes, hoch performantes und sicheres System nutzbar gemacht werden.

Für eine effiziente Umsetzung wurden z. B. für die Registrierung der an die 2.000 Meldepflichtigen Online-Formulare erarbeitet, deren Inhalte zum einen direkt in die entsprechende Datenbank der Markttransparenzstelle übernommen und zum anderen direkt ausgedruckt, unterschrieben und mit den erforderlichen Anlagen an die Markttransparenzstelle übermittelt werden können. Für die – im Kern hochfrequente – Übermittlung der Grunddaten, Preisdaten und Beschwerden wurden spezielle, sehr schlank gehaltene Schemadateien auf der Grundlage des in der IT gängigen Datenformats XML erarbeitet. Für den Übermittlungsvorgang selbst werden die in der IT weit verbreiteten Standardprotokolle SOAP bzw. HTTPS genutzt.

Auf dieser Basis begann die Markttransparenzstelle bereits im April 2013, kurz nach Erlass der Rechtsverordnung, mit der Registrierung der Meldepflichtigen. Im Mai 2013 wurde bereits die Kooperation mit der Bundesanstalt für Straßenwesen hinsichtlich des technischen Meldesystems bekannt gegeben. Die ersten Zulassungen erfolgten im August 2013. Am 16. August 2013 waren die Grunddaten von mindestens 13.000 Tankstellen erfasst und zumindest drei Verbraucher-Informationsdienste zugelassen. Entsprechend den Vorgaben in der Rechtsverordnung trat damit am 31. August 2013 die gesetzliche Meldepflicht in Kraft. Nach erfolgreicher Testphase ging die Markttransparenzstelle am 1. Dezember 2013 in den Regelbetrieb über.

cc) Betrieb

Die wesentlichen anfallenden Aufgaben der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe im Hinblick auf den laufenden Betrieb des Meldesystems sind die Verwaltung der Rechtsbeziehungen zu den Meldepflichtigen und den Anbietern von Verbraucher-Informationsdiensten einschließlich der Bearbeitung von Beschwerden sowie ein möglichst störungsfreier Betrieb des technischen Meldesystems. Der Personalaufwand des Bundeskartellamts für die Wahrnehmung der Aufgaben der Markttransparenzstelle im Regelbetrieb – einschließlich der Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen – beträgt nach derzeitigem Stand in Vollzeitäquivalenten gerechnet insgesamt ca. 6,5 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Einzelnen ist das für die Markttransparenzstelle eingesetzte Personal dieser teilweise direkt zugeordnet, teilweise unterstützt es sie aus anderen Organisationseinheiten des Bundeskartellamts wie der IT-Abteilung heraus. Die entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stehen auch in engem Kontakt mit der Bundesanstalt für Straßenwesen, die selbst wiederum über Dienstleister den Mobilitäts-Daten Marktplatz betreibt, über den die laufenden Meldungen der Grunddaten, Preisdaten und Beschwerden abgewickelt werden.

Preishoheitsinhaber / Preismelder / Dateneingangsseite

Die Anzahl der bei der Markttransparenzstelle erfassten Preishoheitsinhaber beträgt derzeit ca. 2.000. Ihre Größe variiert: Es gibt wenige Unternehmen mit um die 1.000 Tankstellen oder deutlich mehr, einige Unternehmen mit über 100 Tankstellen, zahlreiche Unternehmen mit über 10 Tankstellen und eine Vielzahl von Unternehmen mit wenigen Tankstellen oder nur einer Tankstelle. Es kommen immer noch Preishoheitsinhaber hinzu oder fallen wieder weg. Pro Jahr gibt es an die 500 Mitteilungen bzw. Änderungen von Stammdaten. Dabei handelt es sich in erster Linie um Mitteilungen über die Schließung/Übergabe einer Tankstelle durch einen Preishoheitsinhaber und die Eröffnung/Übernahme dieser Tankstelle durch einen anderen Preishoheitsinhaber.

In Branchenkreisen wird davon ausgegangen, dass es derzeit ca. 14.500 Tankstellen gibt.¹⁰ Gemeint sein dürften damit Tankstellen im klassischen Sinn, d. h. mit mehreren Zapfsäulen und z. B. zumindest einem kleinen Shop. Die Zahl der Tankstellen, für die gemäß § 47k GWB Daten gemeldet werden, betrug zum Stichtag 1. Dezember 2017 ca. 14.750. Insofern ist jedoch zu beachten, dass auch Unternehmen wie z. B. Supermärkte oder Speditionen, die lediglich eine öffentlich zugängliche Automatentankstelle betreiben, zur Meldung für diese verpflichtet sind. Gleichzeitig haben sich insbesondere in der Anfangszeit mehrere hundert Preishoheitsinhaber von der Pflicht zur Meldung der Grund- und Preisdaten befreien lassen. In der Gesamtschau dürfte daher praktisch von einer Vollabdeckung des Meldesystems ausgegangen werden können.

Einige der Preishoheitsinhaber, insbesondere größere Unternehmen, melden die Daten für ihre Tankstellen selbst an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe – sei es über ein zentrales Pricing, sei es direkt von einer elektronischen Tankstellenkasse aus. Der überwiegende Großteil der Preishoheitsinhaber meldet jedoch über einen Preismelder. Insofern haben sich verschiedene Angebote einer gewissen Zahl von Anbietern herausgebildet. Es gibt dabei Angebote für Unternehmen unterschiedlicher Größe und mit unterschiedlicher technischer Ausstattung. Auch für Unternehmen mit nur einer Tankstelle gibt es kostengünstige Angebote. Lediglich bei unzureichender technischer Ausstattung können etwas höhere Kosten anfallen. Diese bewegen sich soweit bekannt aber immer noch in einem überschaubaren Rahmen.

Im Hinblick auf die Erfüllung der Meldepflichten durch die Preishoheitsinhaber erreichen die Markttransparenzstelle jährlich tausende bis zehntausende von kurzen Hinweisen auf mögliche Verstöße, die aufgrund von Meldungen an die Beschwerdestellen der Verbraucher-Informationsdienste automatisiert übermittelt werden. Zudem gehen bei ihr jedes Jahr etliche ausführlichere Beschwerden insbesondere per E-Mail oder über das Telefon ein. Die Markttransparenzstelle analysiert die Hinweise und Beschwerden und geht ihnen dann soweit

¹⁰ Vgl. Energie Informationsdienst (EID) „Tankstellen“ 1/2018.

es angezeigt ist nach. Nicht selten erledigen sich Meldestörungen wie Doppelmeldungen jedoch bereits innerhalb kurzer Zeit von alleine. Soweit erforderlich hat die Markttransparenzstelle zur Sanktionierung von Verstößen auch die Möglichkeit, empfindliche Bußgelder zu verhängen.

Anmerkungen und Kritik

Grundsätzlich wurde von Vertretern der freien Tankstellen vorgetragen, dass nicht erkennbar sei, aus welchen Gründen gerade bei Kraftstoffen eine derart bürokratische Marktüberwachung bestehe, die zudem noch mit Bußgeld bewehrt ist. Allgemein wird der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe von den Meldepflichtigen ein sehr gutes Funktionieren des Meldesystems attestiert. Vereinzelt wurde der für die Datenmeldung über ein hochautomatisiertes System zu betreibende eigene Aufwand kritisiert. Ein in diesem Zusammenhang geführter Rechtsstreit ging jedoch zu Lasten des Meldepflichtigen aus.¹¹ Von Verbraucherseite wird zum Teil vorgetragen, dass es für andere Kraftstoffsorten als Super E5, Super E10 und Diesel keine entsprechenden Preisinformationen gebe. Genannt werden insofern immer wieder insbesondere LPG (Autogas) und CNG (Erdgas). Zudem könnte es laut dem Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände eine Ergänzung um weitere Kraftstoffsorten wie Strom oder Wasserstoff und weitere nützliche Angaben sowie eine Verknüpfung mit einer Plattform für Ladesäulen geben. Auch solle die derzeit in den Regelungen enthaltene Echtzeitvorgabe von fünf Minuten reduziert werden. Wünschenswert seien schließlich weitergehende Angaben zu den Beschwerden von Verbrauchern, um die Qualität der Informationsweitergabe zu verbessern. Die Umsetzung dieser Vorschläge ginge jedoch weit über die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe hinaus. Zudem ist nicht erkennbar, dass es dafür einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf gibt. Die Verbraucher-Informationendienste sind darin frei, weitergehende Dienstleistungen für Verbraucher anzubieten bzw. ihre Geschäftsmodelle auf solche Bedürfnisse einzustellen.

Anbieter von Verbraucher-Informationendiensten / Datenausgangsseite

Bei der Schaffung des Rechtsrahmens für die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe ist hinsichtlich der Zulassung von Verbraucher-Informationendiensten angenommen worden, dass es im ersten Jahr ca. 30 Anträge geben würde. Für die Folgejahre ist der Gesetzgeber von ausgeglichenen Marktein- und -austritten, ggf. jeweils drei Anträgen auf Zulassung mit korrespondierend drei wegfallenden Zulassungen ausgegangen. Die Anzahl der Zulassungen hätte damit bei konstant ca. 30, die Anzahl der jedes Jahr zu bearbeitenden Anträge bei ggf. drei gelegen. Tatsächlich wurden mittlerweile über 350 Anträge auf Zulassung als Anbieter eines Verbraucher-Informationendienstes bei der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe gestellt. Im Jahr 2013 waren es mehr als 200, im Jahr 2014 etwas mehr als 50, im Jahr 2015 deutlich weniger als 50 und in den beiden letzten Jahren immer noch um die 20. Davon zugelassen werden konnten bislang etwa die Hälfte der Antragsteller. Soweit bekannt sind um die 50 von ihnen aktiv mit Informationsangeboten für Verbraucherinnen und Verbraucher im Internet und über Apps tätig.

Der im Bereich der Bearbeitung von Zulassungsanträgen von Anbietern von Verbraucher-Informationendiensten von der Markttransparenzstelle zu betreibende Aufwand wird zudem dadurch erhöht, dass die Anträge im ersten Schritt häufig nur kurz bzw. wenig aussagekräftig waren. Zugleich werden die vorgestellten Konzepte immer ausgefallener, so dass die eingehenden Anträge besonders aufwendig auf ihre Vereinbarkeit mit den gesetzlichen Vorgaben hin geprüft werden müssen. Anträge für klassische Informationsangebote werden hingegen nur noch selten gestellt. Eine besondere Herausforderung stellt für die Markttransparenzstelle in diesem Zusammenhang die Bearbeitung von Anträgen dar, die erkennen lassen, dass die Daten unter Umständen auch an die Mineralölwirtschaft weitergegeben werden sollen oder könnten. In solchen Fällen verweist die Markttransparenzstelle bislang zu Recht darauf, dass eine Zulassung und Datenweitergabe für diesen Zweck nach den gesetzlichen Bestimmungen gerade angesichts des Gesetzeszwecks nicht vorgesehen ist.

Die Verbraucherinformation erfolgt über eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote und auf verschiedenen Wegen, vor allem über Internetseiten und spezielle Apps für verschiedene Betriebssysteme (Android, iOS, Windows).¹² Über die reine Darstellung der Grund- und Preisdaten in Listen- oder Kartenform hinaus werden dabei auch weitere Funktionen wie z. B. Filter, Favoriten, SMS- und E-Mail-Benachrichtigungen und weitere Informationen wie z. B. Zahlungsmöglichkeiten, Tankstellenbewertungen und Darstellungen von Preisentwicklungen

¹¹ Vgl. VG Köln, Beschluss vom 11. Dezember 2013, 1 L 1167/13.

¹² Eine Liste zugelassener und aktiver Verbraucher-Informationendienste ist abrufbar unter www.bundeskartellamt.de > Markttransparenzstelle für Kraftstoffe > Verbraucher.

gen angeboten. Teilweise bestanden schon vor Beginn der Tätigkeit der Markttransparenzstelle Preisvergleichsdienste für Kraftstoffe. Dabei fußten die Geschäftsmodelle auf Preismeldungen der Nutzer. Insofern ist die breite, zuverlässige und aktuelle Datenbasis der Markttransparenzstelle auch ein erheblicher Zugewinn für diese Dienste. Es wird über eine starke Zunahme der Abfragen seit Inbetriebnahme der Markttransparenzstelle berichtet. Ihre Einführung ermöglichte demnach auch die Schaffung neuer Arbeitsplätze insbesondere im Bereich Softwareentwicklung und Softwaresupport.

Anmerkungen und Kritik

Wie die Meldepflichtigen attestieren auch die Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe allgemein ein sehr gutes Funktionieren des Meldesystems. Kritisiert werden von ihnen Wartezeiten nach einem Zulassungsantrag. Daneben werden der Markttransparenzstelle gegenüber auch immer wieder verschiedene technische Verbesserungsvorschläge vorgebracht. Sie betreffen häufig eine noch einfachere Verarbeitbarkeit und Verwendbarkeit der von der Markttransparenzstelle übermittelten Daten und eine Anpassung des Meldesystems an neue Entwicklungen und Standards in der IT. Soweit sich die Wartezeiten auf eine Zulassung verlängert haben, kann dies in erster Linie auf die beschriebenen, zunehmenden Herausforderungen im Bereich der Bearbeitung dieser Anträge zurückgeführt werden. Die Herausforderungen stammen dabei primär aus der Sphäre der Antragsteller selbst: Nach wie vor gehen jedes Jahr etliche neue Zulassungsanträge ein, ihre Qualität ist oft unzureichend und die Geschäftsmodelle werden immer ausgefallener. Die im Hinblick auf die technischen Strukturen und Abläufe von Seiten der Verbraucher-Informationsdiensten vorgebrachten Verbesserungsvorschläge werden von der Markttransparenzstelle aufgenommen und geprüft. Sie betreffen allerdings regelmäßig eher den Bereich von Optimierungsmöglichkeiten. Die etablierten Abläufe laufen stabil und effizient ab. Sie werden behutsam weiterentwickelt. Außerdem haben es die Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten auch selbst in der Hand, sich durch eine besonders hochwertige eigene Aufarbeitung und Verwendung der kostenlos zur Verfügung gestellten Daten im Wettbewerb mit anderen Anbietern den Verbraucherinnen und Verbrauchern gegenüber positiv hervorzuheben.

b) Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen

Parallel zum Betrieb des Meldesystems beobachtet die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe mit den von ihr erhobenen Daten den Handel mit Kraftstoffen.

Insofern führt sie eine Vielzahl von Analysen durch, mit der sie sich sowohl insgesamt als auch zu einzelnen Fragestellungen einen Überblick über die Geschehnisse und Entwicklungen an den Tankstellen verschafft. Dadurch kann die Markttransparenzstelle auch Auffälligkeiten feststellen, die sowohl für den Betrieb des Meldesystems als auch für das wettbewerbliche Geschehen und die wettbewerblichen Entwicklungen an den Tankstellen von Relevanz sein können. Insofern hat die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe insbesondere konkrete Ansätze und Abläufe erarbeitet, um die Daten auf bestimmte typische Formen möglicher Kartellrechtsverstöße im Tankstellenbereich wie die immer wieder diskutierten Preisabsprachen und Preis-Kosten-Scheren hin besonders effizient auswerten zu können.

Ein immer größeres Augenmerk wird dabei darauf gerichtet, welche Möglichkeiten sich durch die erhöhte Preistransparenz und die Digitalisierung für die verschiedenen Marktteilnehmer ergeben, wie diese Möglichkeiten von ihnen genutzt werden und wie sich dies auf den Wettbewerb auswirkt. Besonderes Gewicht schenkt das Bundeskartellamt daher der Frage, wie die zunehmend bestehenden Möglichkeiten automatisierter Verarbeitung im öffentlichen Raum verfügbarer Daten und Informationen sowie die Verwendung der Ergebnisse für die eigene Preissetzung genutzt werden und welche wettbewerblichen Folgerungen hieraus abzuleiten sind.

Bei Auffälligkeiten, die auf einen Verstoß gegen das Kartellrecht hindeuten könnten, konsultiert sie die für den Mineralölbereich zuständige 8. Beschlussabteilung des Bundeskartellamts, der die Markttransparenzstelle organisatorisch angegliedert ist. Im Rahmen des Austauschs wird dann ermittelt, ob bzw. in welcher Form weitere Untersuchungen bzw. Schritte angezeigt erscheinen. Schließlich werden insbesondere in Jahresberichten des Bundeskartellamts zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe Erkenntnisse vorgestellt, die für die Verbraucherinnen und Verbraucher hilfreich sein können. Auf der Grundlage der vorgestellten Erkenntnisse können diese ihre Tankentscheidung optimieren und dadurch nicht nur selbst Geld sparen, sondern auch den Tankstellenwettbewerb stimulieren.

c) Ergebnis

Das Bundeskartellamt hat die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe in sehr kurzer Zeit aufgebaut und in Betrieb genommen. Der Betrieb funktioniert reibungslos. Soweit Kritik an der Meldepflicht als solcher, ihrem Umfang und den Sanktionierungsmöglichkeiten von Verstößen geäußert wird, stehen diese nach den gesetzlichen Festlegungen nicht zur Disposition der Markttransparenzstelle. Soweit Kritik an der Umsetzung geäußert wird, betrifft diese regelmäßig weniger zentrale Aspekte. Der Markttransparenzstelle wird von den Systemteilnehmern vielmehr generell eine hohe Qualität der Arbeit bestätigt. Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe beobachtet den Handel mit Kraftstoffen wie vorgesehen, arbeitet dabei eng mit der zuständigen 8. Beschlussabteilung im Bundeskartellamt zusammen und stellt in Jahresberichten Erkenntnisse vor, die für die Tankentscheidung der Verbraucherinnen und Verbraucher hilfreich und auf diesem Weg auch förderlich für den Tankstellenwettbewerb sein können.

2. Weitergabe der Daten an Verbraucher-Informationendienste und Nutzung der öffentlich verfügbaren Informationsangebote

a) Verbraucher

Auf der Grundlage der von der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe an Anbieter von Verbraucher-Informationendiensten weitergegebenen Daten hat sich eine breite Palette von Apps und Websites entwickelt. Immer wieder, insbesondere im Umfeld von Reisezeiten oder bei auffälligen Entwicklungen, wird in der Presse und im Rundfunk über die Kraftstoffpreise berichtet. Zudem hat das Bundeskartellamt bislang vier Jahresberichte über die Tätigkeit der Markttransparenzstelle mit für die Verbraucherinnen und Verbraucher hilfreichen Informationen veröffentlicht. Schließlich kann davon ausgegangen werden, dass sich Tankerfahrungen und Tankempfehlungen – wie vor Schaffung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe und wie in anderen Lebensbereichen auch – außerdem durch Austausch im Familien-, Freundes- und Kollegenkreis verbreiten. Insofern stehen heute mehr Informationen zur Verfügung stehen als vor der Einrichtung der Markttransparenzstelle.

Um in Erfahrung zu bringen, ob bzw. in welchem Umfang insbesondere die speziellen Informationsangebote genutzt werden, sowie um einen Eindruck davon zu bekommen, ob bzw. in welchem Umfang die Verbraucherinnen und Verbraucher sich insgesamt besser informiert fühlen, hat das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie beauftragte Marktforschungsinstitut dazu verschiedene Fragen gestellt. Bei den Ergebnissen ist zu berücksichtigen, dass die Gruppe der Befragten durch einleitende Fragen auf solche Verbraucherinnen und Verbraucher beschränkt wurde, die für ein Fahrzeug die Kraftstoffkosten tragen müssen und damit zumindest grundsätzlich ein eigenes Interesse an Informationen über günstige Preisen haben sollten. Nur ergänzend sind in die nachfolgende Betrachtung auch die punktuell gebliebenen Rückmeldungen von Seiten der Anbieter von Verbraucher-Informationendiensten in Form einzelner Stellungnahmen gegenüber dem Bundeswirtschaftsministerium und Antworten gegenüber dem Statistischen Bundesamt eingeflossen.

Insofern kann zunächst festgehalten werden, dass insbesondere die Apps und Websites, die mit den von der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe weitergegebenen Daten arbeiten, von sehr vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern wahrgenommen und von einer stattlichen Zahl von ihnen auch konkret genutzt werden. Ungefähr drei Viertel der Befragten gaben an, von den Preisvergleichsapps und -websites gehört zu haben (vgl. Abbildung 2). Etwa ein Drittel der Befragten gab außerdem an, eine entsprechende App schon einmal heruntergeladen oder eine entsprechende Website schon einmal besucht zu haben (vgl. Abbildung 4). Rund zwei Drittel dieser Befragten nutzen die betreffenden Dienste ständig bis gelegentlich (vgl. Abbildung 5). Ein besonderer Nutzungsschwerpunkt eher bei den jüngeren Verbraucherinnen und Verbraucher kann dabei – anders als es in wissenschaftlichen Studien schon angenommen wurde – nicht festgestellt werden. Diese hatten zwar häufiger zumindest einmaligen Kontakt mit den Angeboten, nutzen diese dann aber nur noch seltener als ältere Verbraucherinnen und Verbraucher (vgl. Abbildungen 4 und 5).

Insgesamt ergibt sich daraus ein Anteil von etwa einem Viertel der Befragten, die die speziellen Informationsangebote über Apps und Websites ständig bis gelegentlich nutzen (vgl. Abbildung 3). Dies dürfte konkret mehreren Millionen Verbraucherinnen und Verbrauchern entsprechen. Die Annahme einer dahingehenden Zahl von Nutzern wird von den Ergebnissen aus der Befragung der Anbieter von Verbraucher-Informationendiensten bestätigt. Hier wurde von bis in Richtung des Millionenbereichs gehenden Nutzerzahlen im Sinne von „unique users“ bzw. „unique visitors“ pro Monat sowohl was die Apps als auch was die Websites eines einzelnen Anbieters anbetrifft berichtet. Zudem findet sich auf den Websites verschiedener Anbieter heute Werbung teilweise sehr namhafter Firmen. Auch das kann ein Hinweis auf eine verbreitete Nutzung von Verbraucherseiten sein.

Schließlich wurde bei der Befragung 2016 über nach wie vor steigende Nutzerzahlen berichtet. Für eher steigendes Interesse dürften auch die immer noch zahlreichen bei der Markttransparenzstelle eingehenden Anträge auf Zulassung als Anbieter eines Verbraucher-Informationsdienstes sprechen.

Dass bislang nicht noch mehr Verbraucherinnen und Verbraucher von den mannigfaltigen Informationsmöglichkeiten über Apps und Websites intensiven Gebrauch machen, kann auch damit zusammenhängen, dass die Kraftstoffpreise in den vergangenen Jahren insbesondere im Vergleich zu den Jahren unmittelbar vor Schaffung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe relativ niedrig waren. Gerade in der jüngeren Vergangenheit sind aber wieder steigende Rohölpreise und in diesem Zuge auch wieder steigende Kraftstoffpreise zu beobachten.

Außerdem kann über die konkrete Nutzung der speziellen Informationsangebote hinaus festgehalten werden, dass das Informationsniveau von vielen der Befragten jedenfalls insgesamt als besser wahrgenommen wird, als vor der Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Die Frage, ob sie generell den Eindruck haben, dass ihnen heute in größerem Maße belastbare Informationen über Kraftstoffpreise für ihre Tankentscheidung zur Verfügung stehen, als z. B. vor drei Jahren, bejahten 2016 immerhin fast 40 Prozent der Befragten.

Insofern kann auch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass unter anderem das Bundeskartellamt in seinen Jahresberichten zur Markttransparenzstelle regelmäßig für die Tankentscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher relevante Erkenntnisse veröffentlicht. Auch Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten bieten Zusatzinformationen z. B. zu den zu beobachtenden Mustern an. Je nach gewähltem Ansatz bilden diese die tatsächlich vorzufindenden Gegebenheiten jedoch nicht immer aussagekräftig ab. Hier lohnt ein Vergleich.

Soweit der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände hier darauf hinweist, dass allein das Angebot der Verbraucherinformation noch kein Garant dafür sei, dass sich die Verbraucher auch streng nach ökonomischen Gesichtspunkten entscheiden, ist dies natürlich nicht falsch. Dementsprechend bezieht dieser Bericht auch Erkenntnisse zu Preissensibilität und Tankverhalten ein. Eine vertiefte Untersuchung speziell dazu, wie sich die informierten Verbraucher letztlich entscheiden, dürfte jedoch bis auf weiteres unverhältnismäßig aufwendig sein. Bei einer solchen Untersuchung wäre z. B. zu berücksichtigen, dass sich manche der besonders gut informierenden Verbraucher möglicherweise auch schon früher besonders gut informiert haben, so dass sich an ihrer Tankentscheidung unter Umständen gar nichts ändert, während andere Verbraucher erst durch die neuen Informationsmöglichkeiten auf günstigere Tankmöglichkeiten aufmerksam werden und diese dann auch nutzen. Jedenfalls haben um die zwei Drittel der Befragten die heutigen Informationsmöglichkeiten zumindest prinzipiell als eher nützlich bis sehr nützlich bewertet.

b) Wissenschaft / „open data“

Neben den Anträgen auf Zulassung als Anbieter eines Verbraucher-Informationsdienstes, wie sie in den gesetzlichen Grundlagen zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe vorgesehen sind, wurden an diese auch zahlreiche Anfragen auf Datenzugang außerhalb des entsprechenden Rahmens herangetragen. Die Anfragen stammten dabei in erster Linie aus der Wissenschaft und von Vertretern des „open data“-Gedankens. Die speziellen gesetzlichen Grundlagen gestatten der Markttransparenzstelle eine unmittelbare Herausgabe der Daten soweit hier relevant lediglich an zugelassene Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten zum Zweck der Verbraucherinformation und für statistische Zwecke an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Nach aktuellem Kenntnisstand – z. B. aufgrund von Quellenangaben in wissenschaftlichen Veröffentlichungen – werden die in den Anfragen begehrten Daten außerdem bereits zu günstigen Konditionen oder sogar kostenlos von zugelassenen Anbietern von Verbraucher-Informationsdiensten an Dritte weitergegeben. Daher hat die Markttransparenzstelle entsprechende Anfragen bislang zu Recht mit einem Hinweis auf die einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen abgelehnt.

Soweit mit Daten, die über zugelassene Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten erlangt werden, eine wissenschaftliche Bearbeitung und Veröffentlichung mit dem Ziel einer weiteren Verbesserung der Informationslage für die Verbraucherinnen und Verbraucher erfolgt, und damit eines der Ziele der Schaffung der Markttransparenzstelle gefördert wird, sollte dies prinzipiell nicht zu beanstanden sein. Bei einer wissenschaftlichen Verwendung werden auch regelmäßig nicht mehr die aktuellen und in der Regel nur aggregierte Daten veröffentlicht. Eine Zurverfügungstellung von Daten, die über zugelassene Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten erlangt werden, im Rahmen des „open data“-Gedanken dürfte jedoch problematisch sein. Soweit nur die sogenannten Grunddaten – also v. a. Name, Anschrift und Öffnungszeiten einer Tankstelle betroffen sind – könnte zwar auch dies wohl noch akzeptabel sein. Gerade im Hinblick auf die wettbewerbsrelevanten Preisdaten hat der Gesetzgeber aber bewusst keine vorbehaltlose Veröffentlichung vorgesehen. Bei diesen erscheint allenfalls eine Veröffentlichung veralteter bzw. aggregierter Daten bei adäquater Ausgestaltung noch akzeptabel.

c) Unternehmen

Darüber hinaus ist – wie bei der Schaffung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erwartet – festzustellen, dass auch die Mineralölwirtschaft selbst die aufgrund der Datenweitergabe durch die Markttransparenzstelle im öffentlichen Raum verfügbaren Kraftstoffpreisinformationen für sich nutzbar macht. Einzelne Unternehmen geben dies in werbenden Veröffentlichungen sogar ausdrücklich an.

- Auf welchem Weg genau die Unternehmen an die Daten gelangen, geben sie dabei nicht an. Den speziellen gesetzlichen Grundlagen zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe entsprechend gibt jedenfalls diese die von ihr erhobenen Daten selbst nicht unmittelbar an Kraftstoffanbieter weiter. Überdies hat die Markttransparenzstelle bislang Zulassungsanträgen, bei denen angegeben wurde oder bei denen trotz teilweise intensiven Austauschs mit dem Antragsteller nicht hinreichend sicher ausgeschlossen werden konnte, dass die Daten zumindest auch an Kraftstoffanbieter weitergegeben werden könnten, nicht stattgegeben.

Sie stützt dies zu Recht auf die konkreten gesetzlichen Regelungen zu Zulassung und Datenweitergabe in Verbindung mit deren Sinn und Zweck des Abbaus der Informationsasymmetrie zwischen Angebots- und Nachfrageseite. Soweit es nach Zulassung Hinweise auf eine zweckwidrige Verwendung der Daten gibt, geht die Markttransparenzstelle diesen nach.

- Die denkbaren Möglichkeiten für den Bezug der Daten durch einen Kraftstoffanbieter sind weit gefächert. Sie reichen im Wesentlichen von einem direkten, automatisierten Bezug der Gesamtdaten in Echtzeit von einem der zugelassenen Anbieter eines Verbraucher-Informationsdienstes bis hin zu einem nur manuellen Aufruf einzelner Informationen, die ein Anbieter für die Verbraucherinnen und Verbraucher zur Verfügung gestellt hat. Im erstgenannten Fall verletzt der Anbieter ersichtlich die Zweckbindung der ihm zur Verfügung gestellten Daten. Bei Entdeckung muss er mit einem Stopp der Datenweitergabe oder sogar einem Entzug der Zulassung rechnen. Eine Nutzung wie im letztgenannten Fall wird ein Anbieter wohl kaum verhindern können. Die Möglichkeiten für einen Bezug der im öffentlichen Raum verfügbaren Daten sind dabei insgesamt so vielfältig, dass ein Unterbinden – insbesondere ohne Beeinträchtigung der Verbraucherinformation – im Ergebnis kaum möglich erscheint.

Im Einzelnen unterscheiden sich die Formen der Nutzarmachung in der Mineralölwirtschaft. Die Daten werden aber immer für die eigene Preisgestaltung eingesetzt. Teilweise geschieht dies unmittelbar oder mittelbarer, in einem bekannten Fall auch unter Einbindung eines Anbieters von Verbraucher-Informationsdiensten und der Verbraucherinnen und Verbraucher selbst.

- In dem betreffenden Fall wird den Verbrauchern von einem Mineralölunternehmen mit mehreren hundert Tankstellen in Deutschland angeboten, dass sie an einer seiner Tankstellen nur den Preis bezahlen müssen, den ein günstigerer Anbieter in der Umgebung verlangt. Voraussetzung ist die Nutzung eines sehr bekannten Verbraucher-Informationsdienstes mit einer speziellen App-Funktion für dieses Angebot. Beim konkreten Kauf muss als Beleg ein spezieller Screenshot mit dem Wettbewerberpreis vorzeigt werden.
- Ein deutlich größeres Mineralölunternehmen hat seinen Kunden auf der Grundlage der Daten der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe spezielle Preisvorschläge unterbreitet. Zum einen handelt es sich dabei um eine Initiative gegenüber Privatkunden, bei Teilnahme an einem bestimmten Programm je nach Tanksituation einen bestimmten Höchstpreis nicht zu überschreiten. Zum anderen handelt es um eine Initiative gegenüber Geschäftskunden, auf der Grundlage eines Durchschnittspreises abzurechnen.

Hochwertige Informationen über die Preise der Wettbewerber stehen dabei heute nicht mehr nur – wie schon vor Schaffung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe – den großen Mineralölunternehmen zur Verfügung. Davon, dass die von der Markttransparenzstelle erhobenen Daten in den öffentlichen Raum gelangen, profitieren vielmehr auch mittelgroße und kleine Anbieter. Insofern ist zu beobachten, dass sogar konkrete Angebote technischer Dienstleister dahingehend entstehen, die Preise der Wettbewerber leichter vergleichen und verwenden zu können. Statt manuell die Preise der Wettbewerber zu beobachten und die eigenen Preise entsprechend setzen zu müssen, kann dafür die in den Tankstellen mittlerweile regelmäßig ohnehin bereits vorhandene technische Infrastruktur insbesondere in Form einer Computerkasse nutzbar gemacht werden. Auch IT-gestütztes Pricing ist damit heute nicht mehr nur für größere Unternehmen mit einer zentralen Pricing-Abteilung möglich.

Das Bundeskartellamt beobachtet diese Entwicklungen sehr genau. Die sehr unterschiedlichen Sachverhalte sind dabei zunächst individuell zu analysieren und zu beurteilen. Es sind aber auch ihr Kontext und die Auswirkungen von Maßnahmen auf den Gesamtmarkt im Blick zu behalten. Grundsätzlich können einzelne Maßnahmen je nach ihrer konkreten Ausgestaltung sowohl den Wettbewerb fördern als auch zu Wettbewerbsbeein-

trächtigungen führen. Erste Untersuchungen in der Wissenschaft hinsichtlich der Auswirkungen der oben beschriebenen Verhaltensweisen kommen bislang nicht zu eindeutigen Ergebnissen. Auch lassen sich der Wissenschaft im Rahmen ihrer Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe insgesamt noch keine zwingenden Schlussfolgerungen entnehmen¹³.

d) Ergebnis

Apps und Websites, die über die aktuellen Kraftstoffpreise in Deutschland informieren, sind den Verbraucherinnen und Verbrauchern ein Begriff. Viele von ihnen nutzen diese Informationsangebote auch bereits ganz konkret. Insofern kann von mehreren Millionen unmittelbaren Nutzern ausgegangen werden. Außerdem kann durchaus erwartet werden, dass die Nutzerzahlen – insbesondere bei steigenden Preisen wie zuletzt – insgesamt weiter zunehmen werden. Auch über die konkrete Nutzung von Apps und Websites hinaus fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger besser über die Kraftstoffpreise informiert und bewerten die mittlerweile zur Verfügung stehenden Informationsmöglichkeiten weit überwiegend als nützlich. Die Wissenschaft verwendet die Kraftstoffpreisinformationen ebenfalls. Solange die Verwendung der Verbesserung der Verbraucherinformation dient und nicht mehr aktuelle bzw. aggregierte Daten veröffentlicht werden, begegnet sie keinen grundsätzlichen Bedenken. Auch bei einer Verwendung und Veröffentlichung durch Vertreter des „open data“-Gedankens kommt es insofern entscheidend darauf an, welche Daten in welchem Zusammenhang und in welcher konkreten Form veröffentlicht werden. Wie erwartet werden die heute im öffentlichen Raum verfügbaren Kraftstoffpreisinformationen auch von der Mineralölwirtschaft genutzt. Eine unmittelbare Nutzung der Informationen durch die Kraftstoffanbieter läuft der Zielrichtung eines Abbaus der Informationsasymmetrie zwischen Angebots- und Nachfrageseite zuwider. Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe bemüht sich in diesem Bereich daher zu Recht darum, die für Verbraucherinnen und Verbraucher zur Verfügung stehenden Informationen zu maximieren und zugleich zumindest die Spielräume für einen abgekürzten Informationsfluss an die Mineralölwirtschaft zu minimieren. Zugleich beobachtet das Bundeskartellamt die neuen Entwicklungen insbesondere auch sehr genau im Hinblick auf etwaiges neues Potential für Wettbewerbsbeeinträchtigungen bzw. Wettbewerbsrechtsverstöße.

3. Auswirkungen auf den Markt

a) Beobachtungen zu den Preisen und zum Mittelstand

aa) Preise

Eines der beiden Themen, auf das der vorliegende Bericht gemäß § 471 GWB insbesondere eingehen soll, ist die Preisentwicklung seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. Diesbezüglich können vor allem die Erkenntnisse herangezogen werden, die das Bundeskartellamt bereits in mehreren Jahresberichten zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle vorgestellt hat. Auch die Wissenschaft hat sich zu diesem Thema sowohl generell als auch was einzelne Aspekte anbetrifft geäußert. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat darüber hinaus den Verbraucherinnen und Verbraucher hierzu eine Reihe von Fragen gestellt.

Das Thema Preisentwicklung hat verschiedene Facetten. Zunächst gibt es gewisse Grundgegebenheiten und es kann die langfristige Entwicklung der Durchschnittspreise betrachtet werden (siehe „Preisbildung und Preisentwicklung“). Zudem ist die Berechnung von Durchschnittspreisen komplex. In die sog. Durchschnittspreise fließen unterschiedliche Preise im Verlauf eines Tages sowie unterschiedliche Preise an den einzelnen Tankstellen ein (siehe „Preisunterschiede im Tagesverlauf und zwischen Tankstellen“). Schließlich sind die Preise – auch im Zeitverlauf – nicht überall in Deutschland gleich (siehe „Preisunterschiede nach Lage bzw. Region“).

Die entsprechenden Beobachtungen können um Erkenntnisse zur Rezeption und Verwendung der Preisinformationen durch die Verbraucherinnen und Verbraucher (siehe „Preissensibilität, Wechselbereitschaft und Verhaltensänderung“) ergänzt werden, und es kann insgesamt ein kurzes Zwischenfazit gezogen werden.

Preisbildung und Preisentwicklung

In der überwiegenden Zahl der Fälle werden die Preise an einer Tankstelle nicht vom Betreiber vor Ort, sondern von der dahinter stehenden Mineralölgesellschaft festgelegt (vgl. § 47k Absatz 2 Satz 2 GWB). Die Betreiber freier Tankstellen setzen die Preise hingegen selbst fest (vgl. § 47k Absatz 2 Satz 1 GWB). Eine Begrenzung

¹³ Siehe dazu insgesamt Abschnitt IV. 3. b).

der Anzahl der zulässigen Preiserhöhungen pro Tag wie z. B. in Österreich gibt es in Deutschland nicht. In die Preisbildung gehen verschiedene Faktoren ein:

- Für den Kraftstoffpreis ist ganz wesentlich der Rohölpreis maßgeblich. Nachdem der Rohölpreis in den vergangenen Jahren stark gesunken war, ist er zuletzt wieder stärker angestiegen. Stichworte sind Fracking in den USA, Fördermengendrosselung durch die OPEC oder Beendigung des Atomdeals mit dem Iran durch die USA.
- Da Rohöl in Dollar/Barrel gehandelt, der Kraftstoff an der Tankstelle in Deutschland im Ergebnis aber in Euro/Liter verkauft wird, hat der Dollar-Euro-Wechselkurs einen maßgeblichen Einfluss auf die Endkundenpreise.
- Verschiedene Steuern bilden aktuell den größten Einzelblock beim Mineralölpreis. Es ist derzeit eine Energiesteuer von 65,45 Cent/Liter für Ottokraftstoff und 47,04 Cent/Liter für Dieseldieselkraftstoff abzuführen. Der Endpreis beinhaltet außerdem derzeit 19 Prozent Umsatzsteuer. In Österreich ist die Mineralölsteuer deutlich niedriger. Sie beträgt derzeit für Ottokraftstoff 48,20 Cent/Liter und für Dieseldieselkraftstoff 39,70 Cent/Liter. Die Umsatzsteuer ist derzeit mit 20 Prozent ein wenig höher als in Deutschland. Bei einem Endpreis von z. B. 1,50 Euro/Liter macht dies jedoch lediglich einen Unterschied von etwas mehr als einem Cent/Liter aus. Nach einer Berechnung des österreichischen Bundesministeriums für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort war der Nettopreis – also der Preis ohne die betreffenden Steuern – für Super E5 zum Stand 26. März 2018 in Deutschland der niedrigste in ganz Europa.¹⁴
- Die Kosten für den Bezug der Kraftstoffe gehen in die Preise ein. Was den reinen Produktpreis anbetrifft, haben die großen Mineralölgesellschaften den Vorteil einer vertikalen Integration. Sie betreiben selbst Raffinerien oder sind an ihnen beteiligt. Insbesondere freie Tankstellen müssen den Kraftstoff hingegen bei den großen Mineralölgesellschaften bzw. bei Großhändlern, die von diesen Kraftstoff beziehen, einkaufen. Hinzu kommen für alle die Transportkosten zur Tankstelle. Der Betrieb einer Tankstelle verursacht Kosten für Liegenschaft, Technik und Personal. Durch den Einsatz moderner Technik wie z. B. Tankautomaten können diese aber je nach konkreter Ausgestaltung niedrig gehalten werden.

Es ergibt sich aus den Zahlen der Markttransparenzstelle, dass die Entwicklung der Kraftstoffpreise in Deutschland in den vergangenen Jahren im Wesentlichen der Entwicklung der Rohölpreise gefolgt ist (vgl. Abbildung 6 sowie die entsprechenden Darstellungen für die beiden Vorjahre in den Jahresberichten des Bundeskartellamts zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle). Dies gilt sowohl für den deutlichen Rückgang der Kraftstoffpreise über einen längeren Zeitraum als auch das spürbare Wiederanziehen zuletzt.

Insgesamt setzt sich der Kraftstoffpreis aus vielen verschiedenen und z. T. stark schwankenden Faktoren zusammen. Ob sich die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe bei den für Tankstellbetreiber verbleibenden Preissetzungsspielräumen preissenkend ausgewirkt hat, lässt sich bei einer solchen groben Betrachtung nicht konkret feststellen. Wie u. a. auch der Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände anmerkt, kann die konkrete Wirkung der Markttransparenzstelle im Rahmen der vielfältigen Einflüsse auf den Kraftstoffpreis nicht ohne weiteres isoliert festgestellt werden.

Die Tatsache, dass das österreichische Bundesministerium für Digitalisierung und Wirtschaftsstandort festgestellt hat, dass die Kraftstoffpreise in Deutschland im europäischen Vergleich nach Abzug der direkten Steuern bzw. – nach anderen Quellen – bezüglich der Margen zu den niedrigsten in Europa zählen, deutet jedenfalls auf eine eher günstige Preissituation in Deutschland hin. Österreich schneidet in der betreffenden Betrachtung schlechter ab.

Seit Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe sind, anders als in den Jahren davor, keine deutlichen Anhebungen der Kraftstoffpreisniveaus in den Ferienzeiten mehr zu beobachten gewesen (vgl. hierzu die Jahresberichte). An Feiertagen sowie kurz davor können die durchschnittlichen Preise zwar etwas höher sein. Längerfristige flächendeckende Anhebungen aus Anlass von Feiertagen oder Ferienzeiten um mehrere Cent/Liter waren aber nicht erkennbar.

Schließlich sind keine wesentlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Wochentagen mehr erkennbar. Im Rahmen der Sektoruntersuchung Kraftstoffe des Bundeskartellamts vor Einführung der Markttransparenzstelle

¹⁴ <https://www.bmdw.gv.at/EnergieUndBergbau/Energiepreise/Treibstoffpreise/Seiten/TreibstoffpreiseundSteuerninallenEULaendernEurosuper95.aspx>

waren noch insbesondere deutlich höhere Preise am Freitag und niedrigere Preise am Montag festgestellt worden. Angesichts der sich jeden Tag wiederholenden Preiszyklen bestehen damit jeden Tag sehr ähnliche Möglichkeiten, günstig zu tanken.

Preisunterschiede im Tagesverlauf und zwischen Tankstellen

Sowohl im Tagesverlauf als auch zwischen Tankstellen bestehen teilweise erhebliche Preisunterschiede. Es gibt allerdings bestimmte Muster, die es den Verbrauchern ermöglichen, gezielt zu einem günstigsten Zeitpunkt an einer günstigen Tankstelle zu tanken. Da z. B. die Preiszyklen seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe immer kürzer und stärker ausgeprägt geworden sind, lohnt es sich für die Verbraucher, sich regelmäßig – wie bereits erwähnt z. B. über die Jahresberichte des Bundeskartellamts zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle oder entsprechende Angebote von Verbraucher-Informationsdiensten – über die zuletzt zu beobachtenden Entwicklungen und Gegebenheiten zu informieren.

Preisunterschiede im Tagesverlauf

Die Preisänderungen an den Tankstellen folgen wie bereits angesprochen einem gewissen Muster. Während es im Beobachtungszeitraum der Sektoruntersuchung Kraftstoffe, die im Jahr 2011 abgeschlossen wurde, noch Tages- und Wochenzyklen gab, sind seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe immer kürzere und stärker ausgeprägte Zyklen im Verlauf eines Tages zu beobachten. Diese wiederholen sich jeden Tag in vergleichbarer Weise:

- Vor Mitte 2015 fielen die Preise üblicherweise ausgehend von hohen Preisen in der Nacht und am frühen Morgen langsam und kontinuierlich auf ein Preisminimum gegen Abend, bevor sie in den späteren Abendstunden mit in der Regel einer großen Preiserhöhung wieder auf das deutlich höhere nächtliche Ausgangsniveau angehoben wurden (vgl. Abbildung 7).
- Ab dem Sommer 2015 konnte eine zusätzliche, damals noch vergleichsweise kleine Preiserhöhung gegen Mittag beobachtet werden, welche von schneller fallenden Preisen am Morgen und Nachmittag begleitet wurde. Diese Preiserhöhung am Mittag hat sich in den Folgejahren weiter etabliert und ist im Laufe der Zeit etwas größer geworden (vgl. Abbildung 8 ff.).
- Im April 2017 ist zu den Preiserhöhungen in den späteren Abendstunden und gegen Mittag eine Preiserhöhung am Nachmittag in etwa ab 17 Uhr hinzugekommen. Auch sie war zunächst nur schwach ausgeprägt, ist mittlerweile aber mit der Mittagsanhebung vergleichbar. Die Preise fallen nach den Anhebungen aber weiter immer stärker (vgl. Abbildung 9 f.).
- Anfang 2018 verlagerte sich die besonders deutliche Preiserhöhung, die bis dahin in den späteren Abendstunden zu beobachten war, im Wesentlichen auf den frühen Morgen. Die Nachtpreise waren damit zuletzt deutlich niedriger als früher. An der Hochpreissituation am frühen Morgen hat sich dadurch jedoch nichts geändert (vgl. Abbildung 10).

Die Abbildungen geben dabei exemplarisch Durchschnittspreispreiszyklen für Berlin wieder. Bei Betrachtung anderer Orte und einzelner Tankstellen kann es zu gewissen Variationen der dargestellten Preismuster kommen. In Einzelfällen können je nach konkretem Ort und konkreter Tankstelle auch ganz andere Preisverläufe anzutreffen sein. Prinzipiell handelt es sich jedoch um Beobachtungen, die in ihren groben Zügen bundesweit ganz überwiegend anzutreffen sind.

Im Zuge der Verkürzung der Preiszyklen hat auch die Anzahl der Preisänderungen im Tagesverlauf zugenommen. So wurden Anfang 2014 für die acht in den Jahresberichten des Bundeskartellamts zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe betrachteten Städten noch durchschnittlich etwa 1,2 Preiserhöhungen und 3,6 Preissenkungen pro Tankstelle und Tag festgestellt. Anfang 2018 waren es etwa 3,1 Preiserhöhungen und 7,4 Preissenkungen.

Nach Ansicht mehrerer befragter Marktteilnehmer und von Vertretern der Wissenschaft sind die Preissensibilität der Verbraucher und die höhere Sichtbarkeit der Kraftstoffpreise über die elektronischen Medien ursächlich für die erhöhte Anzahl der Preisänderungen. Sie erkläre sich daraus, dass durch die gestiegene Transparenz der Endkundenpreise eine noch schnellere Reaktion der Marktteilnehmer auf Preisänderung von Wettbewerbern möglich sei.

Die Auswirkungen der beschriebenen Preisschwankungen auf die Tankkosten der einzelnen Verbraucherinnen und Verbraucher hängen maßgeblich vom jeweils gewählten Tankzeitpunkt ab. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat daher im Rahmen der Erhebung über ein Marktforschungsinstitut ermittelt, wann

die befragten Verbraucherinnen und Verbraucher tanken (vgl. Abbildung 11). Im Ergebnis tankte die große Mehrheit von ihnen dann, wenn das Preisniveau insgesamt am Niedrigsten war, zur damaligen Zeit – im Spätjahr 2016 – in etwa zwischen 16 und 20 Uhr. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen auch Haucap *et al.* (2017a), denen für ihre Studie zum entsprechenden Zeitraum in begrenztem Umfang konkrete Mengendaten zur Verfügung standen. Ein weiterer, wenn auch wesentlich kleinerer zeitlicher Schwerpunkt der Nachfrage konnte im Rahmen der Erhebung durch das Marktforschungsinstitut für die Zeit zwischen 10 und 12 Uhr, also vor der damals schon zu beobachtenden mittäglichen Preisanhebung festgestellt werden. Um die Entwicklungen beim Tankverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe wirklich nachvollziehen zu können, wären umfassendere Mengendaten erforderlich. Die im Rahmen der Evaluierung hierzu angefragten großen Mineralölunternehmen waren jedoch nicht bereit, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entsprechende Daten zur Verfügung zu stellen.

Preisunterschiede zwischen Tankstellen

Neben den Preisunterschieden im Tagesverlauf existieren auch größere Unterschiede zwischen Tankstellen in der jeweils näheren Umgebung. Schwankten die Preise an einer Tankstelle im Laufe des Tages um etwa 10 Cent/Liter (Tankstellenspread), so sind bspw. die Unterschiede im Kraftstoffpreis an der günstigsten Tankstelle einer Stadt zum günstigsten Zeitpunkt und der teuersten Tankstelle der Stadt zum teuersten Zeitpunkt (Marktsread) wesentlich stärker ausgeprägt. Für die in den Jahresberichten der Bundeskartellamts zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe betrachteten Städte lagen die Marktsreads zuletzt zumeist bei etwa 20 Cent/Liter, für spezielle Marktsituationen in einzelnen Städten sogar bei bis zu 30 Cent/Liter (vgl. Abbildung 12). Nachdem die Spreads nach Einführung der Markttransparenzstelle zunächst immer größer geworden sind, scheinen sie zuletzt zumindest im Wesentlichen eher unverändert geblieben zu sein.

Bei Betrachtung der Durchschnittspreise für einzelne Marken, wie sie in den Jahresberichten des Bundeskartellamts zur Tätigkeit der Markttransparenzstelle schon an verschiedenen Stellen vorgenommen wurde, ist dabei erkennbar, dass sich ihr Preissetzungsverhalten im Einzelnen durchaus in gewissem Umfang unterscheiden kann. Dies gilt nicht nur was die genauen Zeitpunkte und den konkreten Umfang von Preiserhöhungen und -senkungen sondern auch was das durchschnittliche Preisniveau anbetrifft. Zudem bieten Mineralölunternehmen ihren Kunden – wie bereits erwähnt mittlerweile auch unter Nutzung von Daten der Markttransparenzstelle – spezielle Preismodelle an. Das Preisgefüge war in den untersuchten Städten jedoch stabil und ließ erkennen, dass an einem Tag günstige Tankstellen häufig auch am Folgetag günstig und an einem Tag teure Tankstellen häufig auch am Folgetag teuer waren (vgl. Abbildung 13).

Die Rolle einzelner Anbieter im Markt und der Einfluss des Marktumfeldes insgesamt auf das Preissetzungsverhalten von Tankstellen wurde auch in der Wissenschaft untersucht. Dabei wurden auch schon Schlüsse zum Einfluss auf das Preisniveau gezogen. Haucap *et al.* (2017b) kommen zu dem Ergebnis, dass je heterogener das Wettbewerbsumfeld in einem lokalen Markt ist, desto niedriger sei dort das Preisniveau. Zudem sinke der Preis mit der Anzahl der Wettbewerber in zwei Kilometern Umkreis und der Nähe des nächsten Wettbewerbers. Haucap *et al.* (2016) kommen zu dem Ergebnis, dass Tankstellen, die nebengeschäftlich bspw. von Supermärkten oder Autowäschereien betrieben werden, während ihrer begrenzten Öffnungszeiten die Tankstellenpreise in der Umgebung durch einen intensivierten Wettbewerb senken. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch Siekmann (2017) und Eibelshäuser & Wilhelm (2017).

Preisunterschiede nach Lage bzw. Region

Bei einer näheren Betrachtung von Tankstellen nach ihrer räumlichen Lage fällt der allgemeinen Lebenserfahrung entsprechend insbesondere auf, dass die Kraftstoffpreise an Bundesautobahntankstellen durchschnittlich besonders hoch sind. Im letzten Jahresbericht der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe wurde außerdem beobachtet, dass der Preiszyklus dort tendenziell etwas „träger“ ist als an städtischen oder ländlichen Tankstellen. Bei grober Unterteilung in eher ländliche und eher städtisch geprägte Regionen waren im Verhältnis dazu allenfalls geringe Unterschiede im Vergleich städtischer und ländlicher Tankstellen feststellbar (vgl. zu allen drei Punkten Abbildung 14). Auch Siekmann (2017) beschreibt diesbezüglich, dass in ländlich geprägten Räumen mit einer geringen Tankstellendichte größtenteils ähnliche Preiszyklen zu beobachten seien wie in städtischen Gebieten.

Außerdem gibt es im Bundesgebiet gewisse regionale Unterschiede bei den Kraftstoffpreisen. Die Jahresberichte der Markttransparenzstelle zeigen eine Differenz der regionalen Durchschnittspreise von maximal fünf Cent/Liter im Jahr 2015, in den Jahren 2016 und 2017 vereinzelt auch bis zu sieben Cent/Liter. Als Aufteilungsmaßstab wurden dabei zweistellige Postleitzahlbereiche gewählt. Besondere großräumige Schwerpunkte, z. B.

ein Nord-Süd- oder ein Ost-West-Gefälle, sind dabei nicht erkennbar. Die regionalen Preisunterschiede dürften auf verschiedene Einflussfaktoren zurückzuführen sein. Neben Unterschieden, die Auswirkungen auf das generelle Preisniveau in einer Region – also z. B. auch Mieten oder Lebensmittelpreise haben – dürften insbesondere auch die in den einzelnen Regionen jeweils vorzufindenden Charakteristika der Kraftstoffmärkte von Bedeutung sein.

Preissensibilität, Wechselbereitschaft und Verhaltensänderung

Um Erkenntnisse über die Rezeption und Verwendung der heute zur Verfügung stehenden Preisinformationen durch die Verbraucherinnen und Verbraucher zu erhalten, hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie der Zielgruppe derjenigen, die selbst die Kraftstoffkosten für ein Fahrzeug tragen müssen, im Rahmen der Befragung über eine Marktforschungsinstitut auch Fragen zu ihrer Preissensibilität, Wechselbereitschaft und etwaigen Verhaltensänderungen gestellt:

- Für die Befragten ist der Preis mit über 50 Prozent deutlich vor der Lage der wichtigste Faktor für die Auswahl einer Tankstelle (vgl. Abbildung 15). Zudem gaben fast drei Viertel von ihnen an, heute stärker auf den Kraftstoffpreis zu achten, als früher (vgl. Abbildung 16). Etwa die Hälfte würde nach eigenem Bekunden bereits für eine Ersparnis von bis zu 5 Cent/Liter entweder zur einer anderen Tageszeit oder an einer anderen Tankstelle tanken, für eine Ersparnis von bis zu 10 Cent/Liter würden dies nach eigenem Bekunden sogar über drei Viertel tun (vgl. Abbildung 17).
- Ein Teil der Befragten gab an, mittlerweile auch tatsächlich zu anderen Tageszeiten bzw. an anderen Tankstellen zu tanken. Etwa ein Viertel gab an, jetzt (generell) zu anderen Tageszeiten zu tanken, etwa weitere 20 Prozent, dass sie dies jedenfalls teilweise tun würden (vgl. Abbildung 18). Etwa 15 Prozent gaben an, jetzt (generell) an anderen Tankstellen zu tanken, etwa weitere 20 Prozent, dass sie dies jedenfalls teilweise tun würden (vgl. Abbildung 19). Die angegebenen Wechsel hinsichtlich des Tankzeitpunktes sind damit etwas stärker ausgeprägt als jene der Tankstelle.

Es kann damit nicht nur von einer seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erhöhten Preissensibilität ausgegangen werden. Es wird auch eine ganz erhebliche Wechselbereitschaft angegeben, die sich nach dem Bekunden der Befragten auch schon in gewissem Umfang in tatsächlichem Wechselverhalten niederschlagen hat. Vertreter der Mineralölwirtschaft haben ebenfalls z. B. von einer Verschiebung des Tankzeitpunktes auf Nachmittag und Abend berichtet.

Insgesamt dürften die Preisinformationen damit nicht nur auf fruchtbaren Boden fallen, sondern auch schon Früchte gezeitigt haben. In diesem Zusammenhang kann auch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass es für eine positive Wirkung prinzipiell schon ausreichend sein kann, dass vergleichsweise wenige Nachfrager ihr Verhalten ändern. Soweit Anbieter die Preise nicht zwischen wechselbereiten und trägen Kunden differenzieren (können), kommt der Wettbewerb um eine wechselbereite Gruppe auch den anderen Nachfragern zugute.

Zwischenfazit

Der Kraftstoffpreis enthält einen ganz erheblichen Anteil fester bzw. nur in gewissem Umfang beeinflussbarer Bestandteile wie die Steuern, die Kosten für das Produkt und die Kosten für den Betrieb einer Tankstelle. Entsprechend folgt der Kraftstoffpreis in groben Zügen dem sich besonders stark ändernden Preis für den Ausgangsrohstoff, das Rohöl. Auffällig erhöhte Preisniveaus zu Ferienzeiten waren hingegen in den letzten Jahren z. B. nicht mehr zu beobachten.

Trotzdem bestehen offensichtlich noch deutliche Spielräume, die die Verbraucherinnen und Verbraucher für sich nutzen können. Dabei haben die Preisspannen seit Einführung der Markttransparenzstelle zugenommen:

- Der Unterschied zwischen Tageshöchst- und Tagesniedrigstpreis bei ein- und derselben Tankstelle beträgt durchschnittlich ca. 10 Cent/Liter.
- Darüberhinausgehende Preisunterschiede zwischen verschiedenen Tankstellen in einer Stadt können an einem Tag durchschnittlich weitere ca. 10 Cent/Liter betragen.

Zugleich ändern sich die Preise heute im Tagesverlauf häufiger und stärker, als dies vor Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe der Fall war. Sowohl was die Wahl des günstigsten Tankzeitpunktes als auch was die Wahl der günstigsten Tankstelle anbetrifft, ändern sich die Verhältnisse allerdings nicht wahllos. Vielmehr ist insofern eine kontinuierliche Entwicklung über die Zeit festzustellen und sind im Ergebnis für die Tankentscheidung gewisse Muster zu erkennen:

- Im Zeitverlauf schwanken die Tankstellenpreise nach einem Rhythmus, der z. B. aus Berichten des Bundeskartellamts zur Markttransparenzstelle ersichtlich ist.
- Zudem hat sich bestätigt, dass eine einmal günstige Tankstelle häufig auch generell günstig, Bundesautobahntankstellen z. B. im Schnitt besonders teuer sind.

Durch gezieltes Tankverhalten können die Verbraucherinnen und Verbraucher ihre Tankkosten senken und das Wettbewerbsgeschehen an den Tankstellen selbst mit beeinflussen. Eine Befragung derjenigen Tankstellenkunden, die die Kraftstoffkosten für ein Fahrzeug selbst tragen, hat gezeigt, dass der Preis für diese nicht nur prinzipiell von großer Bedeutung ist, sondern dass die Preissensibilität bei ihnen seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe noch zugenommen hat. Sehr viele der Befragten haben auch angegeben, für bis zu 10 Cent/Liter wechselbereit zu sein. Einige sind nach eigenem Bekunden auch schon häufiger gewechselt.

Angesichts der geäußerten, erheblichen grundsätzlichen Wechselbereitschaft schon bei Preisunterschieden von bis zu 5 Cent/Liter, jedenfalls aber bei bis zu 10 Cent/Liter, wäre zu begrüßen, wenn die Verbraucherinnen und Verbraucher die insofern bereits bestehenden Möglichkeiten, günstig zu tanken, noch konsequenter nutzen würden. Jedenfalls kann nach allgemeiner Lebenserfahrung auch zu anderen Branchen angenommen werden, dass bei insgesamt wieder höheren Kraftstoffpreisen noch mehr Verbraucherinnen und Verbraucher von den heute bestehenden Informations- und Wechselmöglichkeiten Gebrauch machen werden.

Um quantifizieren zu können, wie sich das Wechselverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher tatsächlich darstellt, wäre es erforderlich, Mengendaten der Mineralölwirtschaft zum Tankverhalten nutzen zu können. Nur mit Mengendaten ist es außerdem sinnvoll möglich, sich ein Bild davon zu verschaffen, welche Kraftstoffkosten den Verbraucherinnen und Verbrauchern tatsächlich entstehen. Denn dafür kommt es nicht nur darauf an, wann wo welche Kraftstoffpreise abstrakt galten, sondern es kommt entscheidend darauf an, wie viele Kunden in welchem Umfang auch ganz konkret zu den jeweiligen Preisen getankt haben.

bb) Mittelstand

In Bezug auf die Situation der mittelständischen Mineralölwirtschaft hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie sowohl Stellungnahmen der betroffenen Kreise und Unternehmen eingeholt. Ergänzend können auch hier Erfahrungen aus der Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe einbezogen werden. In gewissem Umfang lassen zudem die Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen, insbesondere aus der Fachpresse, Schlüsse zu. Schließlich ergeben sich aus den Antworten der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen ihrer Befragung für die Zwecke der vorliegenden Evaluierung bestimmte Erkenntnisse. Auf dieser Grundlage kann auch hier ein kurzes Zwischenfazit gezogen werden.

Der Bundesverband Freier Tankstellen e. V. (bft) hat in seiner Stellungnahme erneut darauf hingewiesen, dass er grundsätzlich die Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe nach wie vor für ordnungspolitisch falsch halte. Die erhöhte Transparenz komme vor allem den großen Mineralölunternehmen zugute, das Nachsehen hätten die kleinen Anbieter. Der Bundesverband mittelständischer Mineralölunternehmen e. V. (UNITI) geht in seiner Stellungnahme ebenfalls von verschärftem Wettbewerb aus, äußert sich jedoch nicht zu etwaigen nachteiligen Folgen für seine Mitglieder. Insgesamt haben sowohl bft als auch UNITI in ihren recht knappen Stellungnahmen auch positive Anmerkungen zur Umsetzung gemacht. Erheblich negative Folgen für den Mittelstand scheinen insoweit durch die Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe jedenfalls nicht eingetreten zu sein.

Auch aus den Zahlen zum Tankstellenbestand lässt sich nicht erkennen, dass die Markttransparenzstelle zu Marktanteilsrückgängen der mittelgroßen und kleinen Anbieter geführt hätte. Nachdem die Anzahl der Tankstellen in Deutschland über viele Jahre stark rückläufig war, hat sie sich in den letzten Jahren gemäß der von Energie Informationsdienst (EID) ermittelten Zahlen eher konsolidiert. In vom bft beauftragten Studien der Scope Rating AG wird sogar angenommen, dass der Mittelstand Marktanteile hinzugewinnen konnte. Soweit anhand der an die Markttransparenzstelle meldenden Tankstellen erkennbar, sind zuletzt auch immer mehr „atypische“ Anbieter z. B. in Form von Automatentankstellen von Speditionen oder Großhändlern hinzugekommen, so dass letztlich deutlich mehr Tankstellen Preise melden, als die EID-Zahlen zu vermutlich lediglich „klassischen“ Tankstellen vermuten lassen würden.

Soweit speziell der bft darauf hinweist, dass die Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe seinen Mitglieder das Geschäft „schwerer gemacht“ habe, kann ganz generell angemerkt werden, dass günstige Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher als Ergebnis von Wettbewerb in einem Spannungsfeld zu den Margen für die Tankstellen stehen. Je begrenzter die Möglichkeiten für Effizienzen bzw. Synergien sind, desto

schneller können niedrige Margen dabei wirtschaftlich spürbar werden. Auch kleine und mittelgroße Unternehmen sollten jedoch Chancen haben, sich im Wettbewerb zu behaupten. Sie können sich anders positionieren, als größere Tankstellen, und sich z. B. als besonders schlanke Anbieter aufstellen.

Es ist nicht erkennbar, dass die Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe kleine oder mittelgroße Mineralölunternehmen kostenmäßig überfordern würde. Wie unter anderem als Ergebnis der Nachermittlung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft durch das Statistische Bundesamt festgehalten werden kann, bewegen sich die Kosten für die Teilnahme am Meldesystem in einem sehr überschaubaren Bereich. Schon für einen monatlichen Betrag von durchschnittlich um die 10 Euro pro Tankstelle bieten Unternehmen als sogenannte Preismelder ihre Dienstleistungen für die technische Übermittlung der Daten an die Markttransparenzstelle an. Auch der bft arbeitet selbst insbesondere für seine Mitglieder mit einem Preismelder zusammen.

Der Umfang und die Umstände der Inanspruchnahme der Befreiungsmöglichkeiten für Bagatell- und Härtefälle geben dabei weitere Hinweise darauf, wie sich die Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe gerade für kleine und mittelgroße Unternehmen auswirkt. Wurden anfangs für mehrere hundert Tankstellen entsprechende Befreiungen beantragt und gewährt, werden heute praktisch keine Befreiungsanträge mehr gestellt. Als Gründe für den Wunsch nach einer Befreiung von der Meldepflicht wurden ursprünglich regelmäßig die Sorge vor einem großen Aufwand für die Erfüllung der Meldepflicht, aber auch die Sorge, durch die Meldung für die Wettbewerber sichtbar zu werden, genannt. Heute wird es regelmäßig eher als Vorteil angesehen, ohne großen eigenen Aufwand für die Kunden sichtbar zu werden. Für immer mehr Tankstellen wird aus diesem Grund mittlerweile sogar auf eine ursprünglich gewährte Befreiung verzichtet.

Schließlich haben auch einige der Verbraucherinnen und Verbraucher, die im Rahmen der durchgeführten Erhebung durch ein Marktforschungsinstitut befragt wurden, angegeben, seit Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe mehr beim Mittelstand zu tanken. Wie bereits erwähnt, haben insgesamt ca. 35 Prozent der Befragten angegeben, heute generell oder teilweise an anderen Tankstellen zu tanken, als früher (vgl. Abbildung 19). Soweit diesen die weiterführende Frage gestellt wurde, ob das nun vermehrt kleine bzw. mittelständische Tankstellen seien, haben darauf insgesamt über 75 Prozent mit ja oder teilweise geantwortet (vgl. Abbildung 20). Wie im Hinblick auf das Wechselverhalten in zeitlicher Hinsicht bereits angesprochen, wären, um diese Angaben anhand von Zahlenmaterial überprüfen zu können, ebenfalls Mengendaten der Mineralölwirtschaft zum Tankverhalten erforderlich.

Zwischenfazit

Auch wenn die Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe von Seiten der Verbände der kleinen und mittelgroßen Mineralölunternehmen nach wie vor kritisch gesehen bzw. jedenfalls nicht ausdrücklich begrüßt wird, bleiben die Einwände sehr genereller Natur. Anhand der Zahlen zum Tankstellenbestand sowie bei Berücksichtigung von Verzicht auf Befreiungen und Wechselaussagen von Verbraucherinnen und Verbraucher lässt sich nicht nachvollziehen, dass sich die Tätigkeit der Markttransparenzstelle generell ungünstig für den Mittelstand auswirken würde. Vielmehr gibt es gewisse Anzeichen dafür, dass der Mittelstand von ihrer Einführung zumindest in gewissem Umfang profitieren könnte.

Dabei ist hier noch einmal darauf hinzuweisen, dass die Gruppe der Anbieter im Tankstellenbereich außerordentlich heterogen ist. Insbesondere werden selbst Anbieter mit hundert oder mehr Tankstellen häufig noch dem Mittelstand zugerechnet, während andere nur um die zehn Tankstellen betreiben. Zu den kleinen und mittelgroßen Unternehmen, für die ein Schutz im Verhältnis zu größeren Unternehmen durch das Kartellrecht in Betracht kommt, gehört im Mineralölbereich jedenfalls eine Vielzahl von Einzeltankstellen. Es liegt auf der Hand, dass sich auch für diese Anbieter die Unternehmens- und Kostenstrukturen noch ganz unterschiedlich darstellen, so dass sie auch hinsichtlich der Auswirkungen der Einführung der Markttransparenzstelle auf ihre Tätigkeit differenziert zu betrachten sind.

Daher dürfte es ganz wesentlich darauf ankommen, wie kleine und mittelgroße Unternehmen die Chancen nutzen, die sich aufgrund der Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe ergeben. An der Sichtbarkeit für die Kunden und der Wechselbereitschaft zumindest einer nicht unerheblichen Zahl von ihnen sollte kein grundsätzlicher Zweifel bestehen. Zugleich dürften sich für unterschiedliche Anbieter aufgrund ihrer individuellen Stärken und Schwächen auch ganz unterschiedliche Möglichkeiten ergeben, dies für sich nutzbar zu machen. Größere Anbieter haben vereinzelt schon reagiert. Da diese häufig mit Blick auf weniger preissensible Kunden hochpreisig anbieten, sollten auch Spielräume für andere Konzepte bestehen.

b) Erkenntnisse aus wissenschaftlichen Studien

Seit Aufnahme des Betriebs der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe hat eine Vielzahl von Studien auf Basis der von ihr erhobenen oder anderer Daten die Auswirkungen auf den Wettbewerb sowie weitere wettbewerbliche Fragestellungen hinsichtlich des deutschen Kraftstoffmarktes analysiert.

Für den deutschen Kraftstoffmarkt untersuchen zwei Studien von Dewenter *et al.* (2017a) und Buchholz & Tode (2016) die Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auf die durchschnittlichen Kraftstoffpreise durch Vergleich der Preisveränderung in Deutschland mit den Preisveränderungen in anderen europäischen Staaten vor und nach Einführung der Markttransparenzstelle. Grundlage hierfür sind teils mengengewichtete, und teils – wie für Deutschland – ungewichtete länderweite Durchschnittspreise auf Wochen- bzw. Monatsbasis. Obwohl beide Studien größtenteils dieselben Daten und Methoden verwenden, kommen sie zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Während die Schätzungen in der Studie von Dewenter *et al.* (2017a) ergeben, dass nach der Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe in Deutschland die Preise im Durchschnitt relativ zu den anderen europäischen Staaten höher ausgefallen seien, findet die Studie von Buchholz & Tode (2016) hierfür keinen messbaren Effekt.

Auf Basis einer vom Mineralölwirtschaftsverband e. V. in Auftrag gegebene Studie der DICE Consult GmbH setzen sich Haucaup *et al.* (2017a) mit der Veränderung der Preisverläufe im Tagesverlauf (Preiszyklen) und einer möglichen Verschiebung des Tankverhaltens zugunsten von Tageszeiten mit relativ niedrigen Preisen auseinander. Auf Basis ausgewählter Tankstellen in den Städten Hamburg, Köln, Leipzig und München werden für jeweils mehrere Wochen in den Jahren 2012 und 2015 Preis- und Mengendaten ausgewertet. Die Analyse stellt dar, dass im Jahr 2015 ein vergleichsweise höherer Anteil der Verbraucherinnen und Verbraucher zu Zeitpunkten mit relativ niedrigen Preisen getankt habe als im Jahr 2012. Die Autoren werten dies als ein Indiz für eine durch Nutzung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe geschaffenen Transparenz ausgelöste zeitliche Verschiebung der Nachfrage. Die zudem zwischen beiden Zeiträumen beobachtbare Veränderung des Preiszyklus, d. h. die gestiegene Anzahl an Preisveränderungen im Tagesverlauf und die Erhöhung der Preisspannen, werten die Autoren als Indiz für eine durch die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe bedingte Intensivierung des Wettbewerbs.

Die Studien von Eibelshäuser & Wilhelm (2017) und Siekmann (2017) beschäftigen sich mit den in Deutschland beobachtbaren Preiszyklen und ihrer Wirkung auf das Preisniveau. Eibelshäuser & Wilhelm (2017) entwickeln einen theoretischen Ansatz, auf Basis dessen sie die speziell in Deutschland beobachtbare Preiszyklen nachbilden. Sie erklären hierbei die gegen 12 Uhr und 17 Uhr stattfindenden Preiserhöhungen als Folge eines beschleunigten Preiswettbewerbs zwischen den Tankstellen. Diese Beschleunigung der Reaktion von Tankstellen auf die Preissenkungen von Wettbewerbern ist aus Sicht der Autoren auf die durch die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe gestiegene Transparenz im Markt zurückzuführen. Beiden Preiserhöhungen im Tagesverlauf schreiben die Autoren unter Annahme eines ausbleibenden Ausweichverhaltens der Nachfrager eine insgesamt preissteigernde Wirkung zu. Die stärker ausfallenden Preiserhöhungen am Abend führen die Autoren auf das Schließen vieler Tankstellen mittlerer und kleinerer Marktteilnehmer zurück, welches nachts zu einem geringeren Wettbewerb zwischen den länger geöffneten Tankstellen führt. Siekmann (2017) misst statistisch die Faktoren, welche das Ausmaß der täglichen Preisschwankungen in deutschen regionalen Tankstellenmärkten prägen und untersucht deren Auswirkungen auf das relative Preisniveau. Seine Ergebnisse deuten darauf hin, dass mit zunehmender Ausprägung der täglichen Schwankung das Preisniveau in den Abendstunden sinkt.

Zusätzlich zu diesen Untersuchungen haben sich mehrere Studien auf Basis der von der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erhobenen Daten mit weiteren Themen auseinandergesetzt. Dewenter & Schwalbe (2016) und Wilhelm (2016) untersuchen die Ziele von Preisgarantieprogrammen der Unternehmen Shell und HEM für Privatkunden sowie deren Auswirkungen auf den Wettbewerb. Während Wilhelm (2016) den Preisgarantieprogrammen der beiden Unternehmen keine eindeutige wettbewerbsbeschränkende Wirkung zuschreibt, werten Dewenter & Schwalbe (2016) das Preisgarantieprogramm von Shell als diesbezüglich kritisch. Haucaup *et al.* (2016) und Haucaup *et al.* (2017b) analysieren den Einfluss verschiedener Marktstrukturmerkmale auf das Preisniveau. Frondel *et al.* (2016) schätzen die Geschwindigkeit, mit der große Mineralölgesellschaften in Deutschland Änderungen des Rohölpreises in den Tankstellenpreis einpreisen. Schober & Woll (2014) gehen der Frage nach, inwiefern ein hoher Grad an Informiertheit auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Tankstellenpreise Auswirkungen auf die Preissetzungsstrategien der Tankstellen haben. Cabral *et al.* (2018) erweitern diesen Ansatz und untersuchen auf dieser Grundlage Dieselpreise aus dem Mai 2015 in der Stadt Dortmund. Linder (2018) untersucht die vor der Entstehung der Mittagsanhebung im Juni 2015 zu beobachtenden Preiszyklen auf Unterschiede der Zahlungsbereitschaft im Tagesverlauf hin. Neukirch & Wein (2016) sowie

Dewenter *et al.* (2017b) analysieren auf verschiedenen Ebenen die Preiszyklen auf Anzeichen für ein gleichgerichtetes Verhalten. Kleineberg & Wein (2015) untersuchen für ausgewählte Zeiträume deutschlandweit die Häufigkeit von Tankstellen mit geschätzter negativer Marge auf Basis verschiedener Ansätze zu deren Identifikation.

Auch wenn sich aus mehreren Untersuchungen Hinweise auf mögliche Preissenkungstendenzen ergeben, zeigt sich in den wissenschaftlichen Studien insgesamt betrachtet kein klares Ergebnis, ob die Einführung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe letztlich zu höheren oder zu niedrigeren mengengewichteten Durchschnittspreisen geführt hat. Die fehlende Eindeutigkeit der empirischen Evidenz dürfte im Wesentlichen darauf zurückzuführen sein, dass hinreichend belastbare Benchmarks (z. B. mengengewichtete Durchschnittspreise auf Großhandels- und Einzelhandelsebene im In- und Ausland) nicht verfügbar sind.

c) Ergebnis

Ein eindeutiges Ergebnis zu den Auswirkungen der Veröffentlichung von Kraftstoffpreisen in der in Deutschland derzeit stattfindenden Form auf den Markt kann bis auf weiteres nicht festgehalten werden. Die Betrachtung der Entwicklungen bei den Preisen und für den Mittelstand unter Einbeziehung der Angaben insbesondere relevanter Verbraucherinnen und Verbraucher und von Erkenntnissen aus wissenschaftlichen Studien lässt zwar durchaus einen vorsichtigen Optimismus zu. Sowohl die Tankstellenpreise als auch der Markt insgesamt befanden sich jedoch zuletzt noch stark in Bewegung und es gibt auch durchaus kritische Stimmen.

Zugleich ist noch deutliches Potential für eine intensivere Nutzung der neuen Möglichkeiten erkennbar. Dies gilt in erste Linie für die Verbraucherinnen und Verbraucher als unmittelbare Adressaten selbst. Hier klafft noch eine erhebliche Lücke zwischen grundsätzlich beschriebener Wechselbereitschaft und tatsächlichem Wechselverhalten. Es dürfte jedoch zumindest in gewissem Umfang auch für mittelgroße und kleine Anbieter gelten, die die Chancen, die sich aus der erhöhten Sichtbarkeit für die Verbraucherinnen und Verbraucher ergeben, unter Umständen noch stärker nutzen könnten. Größere Anbieter haben hier schon Bemühungen unternommen.

Schließlich haben die Anstrengungen zur Analyse der Auswirkungen auf den Markt sowohl von Seiten des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie als auch in der Wissenschaft gezeigt, dass für tragfähige Evaluierungserkenntnisse auch Mengendaten erforderlich sind. Nur mithilfe einer Mengengewichtung lässt sich die Bedeutung einzelner Preise im Tages- bzw. Zeitverlauf und ein etwaiges Wechselverhalten zwischen Tankstellen messen. Aussagen dazu, ob die Autofahrer heute (relativ) mehr oder weniger Geld für Kraftstoff ausgegeben oder ob der Mittelstand heute (relativ) mehr oder weniger Kraftstoff verkauft, lassen sich ohne diese Daten kaum treffen.

4. Weitergabe der Daten an staatliche Stellen und Verwendung für deren weitere Aufgaben

Neben der Weitergabe der von der Markttransparenzstelle erhobenen Daten an Anbieter von Verbraucher-Informationendiensten zum Zwecke der Verbraucherinformation ist in § 47k Absatz 4 GWB auch eine Weitergabe der Daten an verschiedene staatliche Stellen zur Verwendung für deren weitere Aufgaben vorgesehen. Insofern gibt die Markttransparenzstelle die Daten nicht nur in Verdachtsfällen an die zuständigen Kartellbehörden weiter, sondern stellt die Markttransparenzstelle ihre Daten auch dem Bundeskartellamt für Fusionskontrollverfahren, den Kartellbehörden für Sektoruntersuchungen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie für statistische Zwecke sowie der Monopolkommission für deren Aufgaben zur Verfügung. Weitere staatliche Stellen haben Interesse an den Daten angemeldet.

a) Kartellbehörden/Bundeskartellamt

aa) Fusionskontrollverfahren

Durch die von der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erhobenen Daten können Fusionskontrollverfahren bereits deutlich effizienter durchgeführt werden. Seit der Einrichtung der Markttransparenzstelle wurden zwar keine großen Zusammenschlussvorhaben im Tankstellenbereich angemeldet. In mehreren kleineren Fällen zum Tankstellenbereich bzw. mit Bezügen zum Tankstellenbereich waren die Ermittlungen zu den Regionalmärkten aber zumindest bis zu einem gewissen Grad ohne Auskunftersuchen möglich. Anhand der bereits vorliegenden Stamm- und Grunddaten lässt sich die Wettbewerbssituation vor Ort zumindest schon grob abschätzen. Für problematischere Fälle wären jedoch auch Mengendaten erforderlich, da sich der Kraftstoffabsatz und damit die Marktbedeutung von Tankstelle zu Tankstelle sehr stark unterscheiden können.

bb) Kartellverfolgung und Missbrauchsaufsicht

Die von der Markttransparenzstelle erhobenen Daten können außerdem Hinweise auf Kartellverstöße oder missbräuchliche Verhaltensweisen enthalten. Die Markttransparenzstelle beobachtet die Preissetzung an den Tankstellen daher fortlaufend. Ein konkretes Kartell- oder Missbrauchsverfahren wurde bislang noch nicht eingeleitet.

Insofern ist generell zu berücksichtigen, dass sich im Rahmen der Marktbeobachtung allenfalls gewisse Verdachtsmomente ergeben können. Um einen Verstoß gegen das Kartellrecht sanktionieren zu können, ist aber ein konkreter Nachweis zu führen. Die Anforderung an den gerichtsfesten Nachweis von Kartellverstößen ist dabei hoch.

Des Weiteren gilt gerade mit Blick auf die Kraftstoffpreise, dass ein Parallelverhalten nicht ohne weiteres mit einem abgestimmten Verhalten gleichgesetzt werden kann. Vielmehr wurden insofern zumindest bislang ein reines Beobachten von Wettbewerbern sowie das Anpassen der eigenen Verhaltensweisen auf der Grundlage dieser Beobachtung noch nicht als Verstoß gegen die kartellrechtlichen Vorschriften angesehen. Die Grenzen zwischen einer kartellrechtskonformen Marktbeobachtung und einem abgestimmten Verhalten bzw. einer Kartellabsprache sind jedoch fließend und hängen von einer Gesamtbetrachtung der Marktstrukturen und des konkreten Wettbewerbersverhaltens im Einzelfall ab.

Schließlich kann im Hinblick auf die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht noch angemerkt werden, dass speziell für eine konkretere Identifikation etwaiger Preis-Kosten-Scheren neben der Erhebung der Preisdaten jedenfalls auch noch die Erhebung konkreterer Informationen über die Einstandspreise erforderlich wäre. Daten aus öffentlich zugänglichen Quellen lassen dazu zwar gewisse Näherungen zu. Angesichts des vergleichsweise überschaubaren Bereichs, in dem sich die Preissetzung an den Tankstellen nach Abzug der Steuern und eines grob anzunehmenden Einstandspreises noch abspielt, sind hier für eine Nachweisführung deutlich präzisere Daten erforderlich.

cc) Sektoruntersuchungen

Für weiterreichende Erkenntnisse unter anderem auch zu den Einstandspreisen hatte das Bundeskartellamt im September 2012 eine Sektoruntersuchung Raffinerien und Mineralölgroßhandel eingeleitet. Nach der ursprünglichen Konzeption sollten in diesem Rahmen in erster Linie die Wettbewerbsbedingungen auf den Produktions- und Großhandelsstufen der Mineralölwirtschaft untersucht werden, die der Einzelhandelsstufe vorgelagert sind. Es wurden erste Vorklärungen durchgeführt. Die Sektoruntersuchung musste dann zugunsten des Aufbaus und des Betriebs der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zurückgestellt werden. Angesichts der strukturellen Veränderungen der Mineralölmärkte über die vergangenen Jahre – auch aufgrund der Arbeit der Markttransparenzstelle – war eine nahtlose Wiederaufnahme des seinerzeitigen Untersuchungskonzeptes nicht mehr zielführend.¹⁵ Aus heutigem Blickwinkel scheint es auch geboten, die Veränderungen bei der Preissetzung an den Tankstellen, die in den vergangenen Jahren zu beobachten waren, im Rahmen einer vertieften Untersuchung in den Blick zu nehmen. Da Sektoruntersuchungen regelmäßig einen hohen Datenerfassungs- und Auswertungsaufwand erfordern, ist damit zu erwarten, dass die Daten der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe jedenfalls prinzipiell für Untersuchungen des Mineralölbereichs durch das Bundeskartellamt nützlich sein werden.

dd) Ergebnis

Die von der Markttransparenzstelle erhobenen Daten sind für die Arbeit der Kartellbehörden, insbesondere das Bundeskartellamt gerade bei der Fusionskontrolle von großem Nutzen. Es werden allerdings nur Endkundenpreise, nicht aber auch Raffinerie- bzw. Großhandelspreise erhoben. Mengeninformationen stehen ebenfalls nicht zur Verfügung. Die Möglichkeiten der Nutzbarmachung der vorhandenen Informationen, etwa für Feststellung von Preis-Kosten-Scheren, ist daher von vornherein stark begrenzt. Die vorhandenen Daten können allerdings einen vertieften Einblick in die Preissetzungsmechanismen der Mineralölmärkte verschaffen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Nutzung der Daten der Markttransparenzstelle für die Preissetzung durch die Mineralölunternehmen. Diesen Bereich beobachtet das Bundeskartellamt sehr sorgfältig.

¹⁵ Vgl. Tätigkeitsberichte des Bundeskartellamts 2011/2012 (Bundestagsdrucksache 17/13675) S. 105, 2013/2014 (Bundestagsdrucksache 18/5210) S. 111 und 2015/2016 (Bundestagsdrucksache 18/12760) S. 117.

b) Andere staatliche Stellen

Über die Verwendung durch das Bundeskartellamt hinaus bestehen auch Kontakte zu anderen staatlichen Stellen, für die die von der Markttransparenzstelle erhobenen Daten schon von Nutzen sein konnten bzw. die sich für die Daten interessieren.

Von den nach § 47k Absatz 4 GWB ausdrücklich als weitere Empfänger genannten Stellen werden die Daten bereits ganz konkret für statistische Angaben im Rahmen der „Bekanntmachung zur Pkw-Energieverbrauchs-kennzeichnungsverordnung“ durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie verwendet.¹⁶ Zudem findet ein Austausch dazu statt, für welche konkreten Aufgaben und auf welche konkrete Art und Weise die Daten im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Bezug auf die Energiestatistik noch nutzbar gemacht werden können. Auch der Monopolkommission können die Daten für deren Aufgaben nach dem GWB zur Verfügung gestellt werden.

Daneben haben auch noch weitere staatliche Stellen Interesse an den von der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe erhobenen Daten angemeldet. Entsprechende Anfragen kamen z. B. aus dem Bereich von Umweltämtern, die sich in erster Linie für die Standorte von Tankstellen interessiert haben. Für diese waren regelmäßig bereits die über die Angebote der Verbraucher-Informationendienste öffentlich verfügbaren Informationen ausreichend. Insbesondere das Statistische Bundesamt hat sich jedoch auch gezielt nach den Möglichkeiten zum Bezug der kompletten Kraftstoffpreisdaten bzw. ihrer Verwendung für die Meldung von Durchschnittspreisen z. B. bei der Warenkorbbetrachtung erkundigt. Eine Weitergabe der von der Markttransparenzstelle erhobenen Daten an das Statistische Bundesamt ist in § 47k Absatz 4 GWB derzeit jedoch nicht vorgesehen.

c) Ergebnis

Die Zurverfügungstellung von Daten durch die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe hat nicht nur für die Verbraucherinnen und Verbraucher, sondern auch für staatliche Stellen, allen voran das Bundeskartellamt, einen direkten Nutzen. Durch das laufende Vorhandensein der Daten können die bestehenden Aufgaben effizienter erledigt und vertiefte bzw. neue Erkenntnisse gewonnen werden.

Eine Weitergabe der Daten an bislang nicht im GWB genannte Stellen könnte vom Gesetzgeber zumindest im Hinblick auf Stellen geprüft werden, die – wie v. a. das Statistische Bundesamt – selbst wieder Referenzinformationen veröffentlichen, die für andere Stellen hilfreich sein können, und die dabei schon aufgrund der für sie selbst geltenden Gesetze klaren Verwendungsvorgaben unterliegen.

5. Erfüllungsaufwand

Der durch die Einführung einer Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu erwartende Erfüllungsaufwand war im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens ein bedeutendes Thema. Der Nationale Normenkontrollrat hatte zunächst den Entwurf der Bundesregierung für ein Markttransparenzstellengesetz in Bezug auf den Kraftstoffbereich abgelehnt¹⁷. Hauptgrund war die aus seiner Sicht fehlende Transparenz über die Kosten der Informationspflichten für die Wirtschaft. Er forderte die Konkretisierung der Kosten und die Prüfung von kostengünstigeren Alternativen. Die Bundesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass davon auszugehen sei, dass die Übermittlung der Tankstellenpreise ohne großen zusätzlichen Aufwand möglich sein werde, da die Unternehmen bereits computergestützte zentrale Preissysteme einsetzen und kleinere Unternehmen von den Meldepflichten ausgenommen werden könnten¹⁸. Letztlich verzichtete der Gesetzgeber auf eine Pflicht zur Meldung von Mengendaten und Großhandelspreisen, erhöhte aber im Interesse möglichst hilfreicher Informationen für die Verbraucher die Häufigkeit der Meldungen der Endkundenpreise auf eine Übermittlung in Echtzeit.

a) Ex-ante-Schätzung

Mit der Vorlage des Entwurfs einer Verordnung zur Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-Kraftstoff-Verordnung) durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie erfolgte eine detaillierte Analyse des erwarteten Erfüllungsaufwandes. Die Quantifizierung beruhte dabei maßgeblich auf einer Ex-ante-Schätzung des Statistischen Bundesamtes. Danach sollte das Meldesystem für die betroffene Wirtschaft zu einem Erfüllungsaufwand von einmalig etwa 7,1 Mio. Euro und laufend etwa 2,8 Mio. Euro jährlich führen. Insofern wurde

¹⁶ <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pkw-energieverbrauchskennzeichnungsverordnung-preisliste.html>.

¹⁷ Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates, Bundestagsdrucksache 17/10060 Anlage 2.

¹⁸ Stellungnahme der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 17/10060 Anlage 3.

davon ausgegangen, dass Unternehmen (insbesondere die großen Mineralölunternehmen) mit zentralem elektronischem Pricing-System direkt und automatisiert an die Datenschnittstelle der Markttransparenzstelle melden können sollten. Für Tankstellenbetreiber ohne ein solches System (nach damaliger Schätzung ca. 1.300) wurde davon ausgegangen, dass diese über ein automatisiertes Transpondersystem am Preismast, über eine direkte Anbindung des Kassensystems oder über einen externen Dritten, den sogenannten Preismelder, melden können sollten. Kostensenkend für die Wirtschaft wirkte sich insbesondere die im parlamentarischen Verfahren erfolgte Streichung der Pflicht zur Meldung von Mengendaten und Großhandelspreisen aus. Daneben wurde im Hinblick auf die Meldepflichtigen Aufwand für die Registrierung einschließlich der Übermittlung der Meldezusammenhänge, etwaige Befreiungsanträge und etwaige Änderungsmitteilungen in den Folgejahren angenommen. Im Hinblick auf die Verbraucher-Informationendienste wurde von Aufwand für die Beantragung der Zulassung und etwaige Änderungsmitteilungen in den Folgejahren sowie einmaligem Aufwand für die Einrichtung einer Beschwerdestelle und die laufende Übermittlung von Beschwerdemeldungen ausgegangen. Der Erfüllungsaufwand für das Bundeskartellamt wurde auf einmalig etwa 2,2 Mio. Euro und laufend etwa 0,9 Mio. Euro jährlich geschätzt. Für die Verbraucher wurde von keinem Erfüllungsaufwand ausgegangen. Der Normenkontrollrat begrüßte im Ergebnis das Regelungsvorhaben.¹⁹

b) Aktuelle Erkenntnisse

Zwischenzeitlich hat das Statistische Bundesamt den laufenden Erfüllungsaufwand nachgemessen²⁰, und es liegen weitere Erkenntnisse zu dem mit Aufbau und Betrieb der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe verbundenen Erfüllungsaufwand vor.

Die laufenden Kosten der Wirtschaft betragen gemäß der Nachmessung durch das Statistische Bundesamt jährlich etwa 1,5 Mio. Euro. Der entsprechende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft ist damit insgesamt nur etwa halb so hoch, wie ursprünglich geschätzt. Dies dürfte soweit erkennbar insbesondere darauf zurückgeführt werden können, dass sich für die Vielzahl kleiner und mittelgroßer Marktteilnehmer kostengünstige Möglichkeiten zur automatisierten Meldung über das eigene Kassensystem bzw. externe Preismelder herausgebildet haben. Die Transponderlösung hat soweit bekannt keine Bedeutung erlangt. Soweit von Seiten der kleinen und mittelgroßen Marktteilnehmer vereinzelt hoher Einmalaufwand beklagt wird, erscheint dies wenig nachvollziehbar, da die Anschaffung einer neuen Kasse nicht unbedingt erforderlich bzw. häufig wohl aus anderen Gründen ohnehin vorgenommen worden wäre. Für Unternehmen mit zentralem Pricing-System weist die Nachmessung deutlich höhere Kosten als ursprünglich geschätzt aus, was überrascht, da gerade bei diesen davon ausgegangen worden war, dass die erforderliche Technik ohnehin bereits vorhanden ist.

Für alle Anbieter von Verbraucher-Informationendiensten zusammen weist die Nachmessung ebenfalls deutlich höhere Kosten aus. Insofern ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der derzeit aktiven Dienste auch deutlich über der ursprünglich veranschlagten Zahl liegt und dass immer noch mehr als erwartet und weniger typische Zulassungsanträge mit teils erheblichem Nachbesserungsbedarf gestellt werden. Grundsätzlich ist kein Anbieter eines Verbraucher-Informationendienstes zur Teilnahme am System verpflichtet.

Die Kosten für die Verwaltung sind deutlich günstiger ausgefallen, als erwartet. Insbesondere durch die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Straßenwesen konnte das Bundeskartellamt die vor allem für den Aufbau des IT-Systems mit externer Unterstützung in der Verordnungsbegründung als Einmalaufwand geschätzten Kosten von etwa 2,2 Mio. Euro zu einem Großteil einsparen. Die laufenden Personal- und Sachkosten sind um etwa 15 Prozent günstiger, als die ursprüngliche Schätzung, und betragen weniger als eine Million Euro jährlich.

Wie erwartet wurde, sind die Angebote der Verbraucher-Informationendienste für die Verbraucher soweit bekannt in der Regel kostenlos. Teilweise gibt es auch kostenpflichtige Angebote. Bei diesen ist dann aber regelmäßig eine noch komfortablere Nutzung möglich und/oder sie haben einen erweiterten Funktionsumfang.

c) Ergebnis

Sowohl die Kosten für Aufbau und Betrieb der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe selbst als auch die Belastung der Wirtschaft sind im Grundsatz deutlich niedriger ausgefallen, als erwartet. Die Verbraucher können die Informationen wie erwartet kostenlos nutzen.

¹⁹ Bundestagsdrucksache 17/12390

²⁰ <https://www-skm.destatis.de/webskm/online>; Zum Datenangebot; Auswahl: „MTSKraftV“ auf Spalte: „Gesetz“, © Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2008.

V. Internationale Erfahrungen

Ähnlich wie in Deutschland sind die Preise an den Tankstellen auch in zahlreichen anderen Ländern in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt und Gegenstand spezieller gesetzlicher Regelungen geworden. Trotz der teilweise erheblich anderen Marktgegebenheiten haben die dort bestehenden Regelungen die ursprüngliche Diskussion in Deutschland über eine Veröffentlichung bzw. eine Regulierung von Kraftstoffpreisen als Reaktion auf eine Vielzahl von Verbraucherbeschwerden mitgeprägt. Auch die Erfahrungen, die in anderen Ländern mittlerweile gemacht wurden, sowie die Frage, was daraus ggf. abgeleitet werden kann, dürften daher im Rahmen einer weiteren Beschäftigung mit dem Thema in Deutschland eine Rolle spielen. Nachfolgend wird daher – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – ein kurzer Überblick über die Ansätze in verschiedenen anderen Ländern und den wissenschaftlichen Diskurs dazu sowie eine kurze Einschätzung gegeben.

1. Länder mit Transparenzvorschriften

Zur Steigerung der Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher sowie zur Stimulation des Wettbewerbs haben verschiedene Länder Informationsangebote in Form von staatlich betriebenen Websites und Smartphone-Anwendungen eingerichtet, mit denen die (aktuellen) Tankstellenpreise in der Umgebung verglichen werden können. Vorreiter ist hierbei seit 2001 der australische Bundesstaat West-Australien. Bevor in Deutschland Ende 2013 die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe in den Regelbetrieb übergegangen ist, wurden vergleichbare Angebote bereits Ende 2006 in Frankreich, 2011 in Österreich und Anfang 2013 in Chile gestartet. Zuletzt folgte Argentinien Anfang 2017 mit einer Smartphone-Anwendung, in der die Preise der Tankstellen jedenfalls aller großen Mineralölgesellschaften erfasst sind.

Die Preisinformationsangebote unterscheiden sich zwischen den einzelnen Ländern insbesondere im Hinblick auf das Ausmaß der Abdeckung der meldenden Tankstellen, den Umfang der bereitgestellten Informationen und die zeitliche Verzögerung, mit der veränderte Tankstellenpreise gemeldet werden müssen. Vor allem im Hinblick auf den letztgenannten Punkt sind die Unterschiede teils beträchtlich. Während in Deutschland Preisänderungen nach spätestens fünf Minuten gemeldet werden müssen, sind die entsprechenden Meldefristen mit 15 Minuten in Chile, zwei Stunden in Frankreich und acht Stunden in Argentinien teilweise erheblich länger.

2. Länder mit Transparenzvorschriften und zusätzlicher Preisregulierung

In West-Australien und Österreich gingen die gesetzlichen Initiativen zur Erhöhung der Transparenz über Websites und Smartphone-Anwendungen zum Preisvergleich hinaus. Dabei wurde in die Preissetzungsfreiheit der Tankstellen mit dem Ziel eingegriffen, den Informationsgehalt der angezeigten Preise für die Verbraucherinnen und Verbraucher durch Reduktion der Preisschwankungen oder aber Begrenzung der Preiserhöhungen weiter zu steigern.

a) Österreich

In Österreich dürfen seit 2011 die Kraftstoffpreise an den Tankstellen nur einmal am Tag um 12 Uhr erhöht werden. Preissenkungen können jedoch jederzeit erfolgen. Zugleich sind die Tankstellenbetreiber verpflichtet, Preisänderungen unverzüglich zu melden. Verbrauchern werden im Internet jeweils die fünf günstigsten Tankstellen in einem bestimmten Umkreis angezeigt. Ziel der Regelung ist, den Verbraucherinnen und Verbrauchern zu ermöglichen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt jeweils günstigsten Kraftstoffpreise feststellen zu können, ohne dass es zwischen der Auswahl der Tankstelle und dem Tankzeitpunkt zu einer Preiserhöhung kommen kann. Die gesetzliche Regelung war zunächst bis Ende 2013, dann bis Ende 2016 befristet und wurde zuletzt bis Ende 2019 verlängert.

b) West-Australien

In West-Australien gilt seit 2001 eine sog. 24-Stunden-Regel. Die Mineralölunternehmen müssen am Vortag bis 14 Uhr die Preise melden, die sie am darauffolgenden Tag ab 6 Uhr verlangen werden. Diese Preise dürfen sie dann für 24 Stunden nicht verändern. Über die staatlichen Informationsdienste werden den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf Basis dieser Angaben zu jeder Tankstelle nicht nur die im Moment, sondern auch die am darauffolgenden Tag gültigen Preise angezeigt, sodass der jeweils günstigere Tankzeitpunkt ausgewählt werden kann.

3. Länder mit Preisregulierung

In einigen Ländern unterliegen die Kraftstoffpreise an Tankstellen weitgehend bis vollkommen der Preisregulierung. In unmittelbarer Umgebung Deutschlands sind dies insbesondere Belgien und Luxemburg. Dort wird anhand einer Preisformel, welche sich insbesondere an den aktuellen Ölpreisentwicklungen orientiert, aber auch weitere Kostenkomponenten berücksichtigt, ein durch die Tankstellen maximal verlangbarer Höchstpreis flächendeckend festgesetzt.

4. Wissenschaftlicher Diskurs

Untersuchungen zur Wirkung allein der durch Websites und Smartphone-Anwendungen geschaffenen Preistransparenz liegen bislang nur für Chile vor. Obgleich Lemus & Luco (2017) in einer statistischen Untersuchung hierfür eine tendenziell preissteigernde Wirkung messen, kommt Luco (2017) zu dem Ergebnis, dass trotz der im Durchschnitt hierdurch höheren Margen in Chile je nach Nutzungsintensität der Preistransparenz durch die Verbraucher in verschiedenen Regionen der Effekt entweder preissteigernd oder preissenkend sein kann.

Die Preissetzungsregelungen in West-Australien und Österreich sind aufgrund ihrer potenziell einem Preiswettbewerb entgegenstehenden Wirkung umstritten. Dewenter & Heimeshoff (2012) vergleichen die Preisentwicklung in Österreich vor und nach der Einführung der Benzinpreis-Regelungen mit jenen in 24 anderen europäischen Staaten und kommen zu dem Ergebnis, dass Preistransparenz und Preisregulierung zusammengenommen eine preissenkende Wirkung haben. Boehnke (2014) und Obradovits (2013) kommen in einem Vergleich der Preiszyklen in Deutschland und Österreich bzw. einem theoretischen Modell zu einem gegenteiligen Ergebnis: Der Eingriff in die Preiserhöhungsmöglichkeiten der Tankstellen reduziere die Anreize für einen Preiswettbewerb in Form eines gegenseitigen stufenweisen Unterbietens. Die hierdurch niedriger ausfallenden Preisschwankungen schaden insbesondere jenen Verbrauchern, die ihren Tankzeitpunkt im Tagesverlauf nur unzureichend anpassen können. Die Ergebnisse hinsichtlich einer preissteigernden Wirkung der österreichischen Preisregulierung decken sich mit den Ergebnissen der experimentellen Studien von Berninghaus *et al.* (2013) und Haucap & Müller (2012).

Haucap & Müller (2012) beobachten in ihrer Studie zudem tendenziell preissteigernde Wirkungen der in Luxemburg praktizierten Vorgabe eines Höchstpreises, da dieser einen fokalen Punkt darstelle, an denen sich Unternehmen mit preissteigernder Wirkung orientieren können. Für die ebenfalls untersuchte west-australische Preisregulierung in Form der 24-Stunden-Regel können die beiden Autoren keine preisverändernde Wirkung feststellen. Dewenter & Heimeshoff (2012), Harding (2008) und Davidson (2008) untersuchen den west-australischen Ansatz als Ganzes statistisch und finden keine oder aber preissteigernde Effekte.

5. Einschätzung

Aufgrund der deutlich unterschiedlichen Ausgestaltung der Herangehensweisen bzw. erheblichen Unterschiede in den Marktstrukturen lassen sich aus den Erfahrungen in anderen Ländern nicht unmittelbar Erkenntnisse zur Bewertung des für die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe in Deutschland gewählten Ansatzes herleiten. Insofern zeigt sich im internationalen Vergleich etwa, dass in Deutschland die konkretesten Vorgaben für eine schnelle Mitteilung von Preisveränderungen bestehen. Außerdem verbleiben Unsicherheiten hinsichtlich der Belastbarkeit der Ergebnisse für andere Länder, weil in den aufgeführten Studien keine mengengewichteten Betrachtungen vorgenommen werden. Damit verbleiben viele Unklarheiten über die tatsächlich von Verbrauchern gezahlten Preise. Nach derzeitigem Kenntnisstand dürften Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit der Tankstellen aufgrund ihrer wohl eher wettbewerbsschädlichen und tendenziell preissteigernden Wirkung keine Verbesserung der gesetzlichen Regelungen darstellen.

VI. Fazit/Empfehlungen

Als Ergebnis der Evaluierung kann eine verbesserte Verbraucherinformation festgestellt werden. Der Verbraucher kann belastbare Preisvergleiche zwischen mehreren erreichbaren Tankstellen vornehmen und so (preis-)informierte Entscheidungen hinsichtlich seines Tankverhaltens treffen. Durch die verlässliche und in Echtzeit erfolgende Information über die Kraftstoffpreise werden die Preissensibilität der Verbraucher geschärft und der Wettbewerb gestärkt. Hinsichtlich der Zyklen der Preisschwankungen im Tagesverlauf und etwaige generelle Preisunterschiede zwischen Anbietern und Standorten stehen den Verbrauchern immer mehr Informationen zur Verfügung.

Die jährlichen Berichte der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe sollten dabei fortgeführt werden. Sie sind ein sehr gutes Instrument zur Information über das Geschehen an den Tankstellen und liefern mit ihren fortlaufenden und vergleichenden Datenanalysen wichtige Erkenntnisse über die Kraftstoffmärkte. Diese können von den Verbrauchern genutzt werden, um gezielt eine günstige Tankstelle zu einer günstigen Uhrzeit anzusteuern. Die Kraftstoffpreise folgen in groben Zügen den Rohölpreisen. Dies schließt allerdings nicht aus, dass die Vergleichsmöglichkeiten, die die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe bietet, mitursächlich für die zuletzt eher niedrigen Kraftstoffpreise sein könnte. Für eine qualifizierte Analyse der Tankkosten, die den Verbrauchern tatsächlich entstanden sind, wären jedoch Mengendaten erforderlich.

Nachteile für die Wettbewerbsposition des Mittelstands sind bislang nicht erkennbar. Vielmehr sollten sich auch für ihn neue Chancen ergeben. Außerdem ist insbesondere der Schutz der kleinen und mittelgroßen Unternehmen vor einem etwaigen Marktmachtmissbrauch durch marktbeherrschende oder marktstarke Marktteilnehmer ein wesentliches Mittel, die Wettbewerbsverhältnisse auf dem Kraftstoffmärkten zu verbessern. Dies wird insbesondere durch eine wirksame Missbrauchs- und Kartellaufsicht des Bundeskartellamtes erreicht. Auch hierzu leistet die Markttransparenzstelle einen Beitrag.

Die Markttransparenzstelle erhöht die Preistransparenz nicht nur für die Verbraucher, sondern auch für die Mineralölunternehmen. Im Hinblick auf eine etwaige Koordination der Marktteilnehmer ist allerdings im Blick zu behalten, dass diese Transparenz auch schon vor der Einrichtung der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zumindest für die großen Unternehmen auf Angebotsseite gegeben war. Durch die Markttransparenzstelle besteht nun auch für die Nachfrageseite hohe Transparenz. Um außerdem freie, von den großen Mineralölunternehmen unabhängige Unternehmen vor Verdrängung und anderen diskriminierenden Praktiken marktbeherrschender Unternehmen z. B. in Form von Preis-Kosten-Scheren schützen zu können, sind letztlich auch Informationen über die Raffinerie- bzw. Großhandelspreise erforderlich.

Eine abschließende Bewertung über die Wirkungen der erhöhten Verbrauchertransparenz in Bezug auf den Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten wäre derzeit verfrüht. Erfahrungen aus anderen Wirtschaftsbereichen, z. B. Telekommunikations- oder Strom- und Gasbereich, zeigen, dass eine Aktivierung der Nachfrageseite in der Regel eine gewisse Zeit dauert. Denn obwohl ein beträchtliches Sparpotenzial vorhanden ist, dauert es eine gewisse Zeit, bis die Verbraucher ihr Verhalten ändern und konsequent wettbewerbslich ausrichten. Jedenfalls reicht eine gewisse Anzahl von wechselwilligen Verbrauchern aus, um Impulse für Wettbewerb zu setzen.

Eine künftige Debatte muss im Blick behalten, dass der Absatz von Kraftstoffen seit Jahren rückläufig ist, und dass die Kraftstoffpreise zu einem nicht unerheblichen Anteil auf den relevanten Weltmarktpreisen für Rohöl basieren, die zuletzt wieder deutlich gestiegen sind. Umso wichtiger ist es, die verbleibenden Spielräume für Wettbewerb zu nutzen und mögliche Preiserhöhungsspielräume für die marktführenden Mineralölunternehmen durch gut informierte und sich danach verhaltende Nachfrager sowie eine effektive Missbrauchsaufsicht zu begrenzen. Insofern sollte der Einfluss der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auf die Preisbildung und eine darauf fußende etwaige günstige Entwicklung der Preise im Wettbewerb vertiefend analysiert werden. Preissetzungsregulierungen könnten zwar die Anzahl der Preisschwankungen begrenzen, die Erfahrungen in anderen Ländern zeigen aber bislang nicht, dass sie zu einem niedrigeren Preisniveau führen.

Eine verstärkte Verbraucherinformation besitzt das Potenzial, die Wettbewerbssituation auf den deutschen Kraftstoffmärkten zu verbessern, wenn sie von den Verbrauchern konsequent genutzt wird. Es wird empfohlen, nach fünf Jahren eine erneute Evaluierung vorzunehmen. Im Fokus der Evaluierung sollte dann eine vertiefte wettbewerbsliche Einordnung der Marktbeobachtungen stehen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bei Beibehaltung der derzeitigen Regelungen letztlich eine belastbare Kenntnis der tatsächlich abgesetzten Kraftstoffmengen fehlt. Durchschnittspreise wären weiterhin nicht mengenbasiert. Um evidenzbasierte Aussagen in Bezug auf die Wettbewerbswirkungen treffen zu können, müsste daher ggf. eine gesetzliche Regelung zur Erhebung der Mengendaten zumindest für den Zweck der Evaluierung erfolgen.

Anhang A. Abbildungen

Abbildung 1

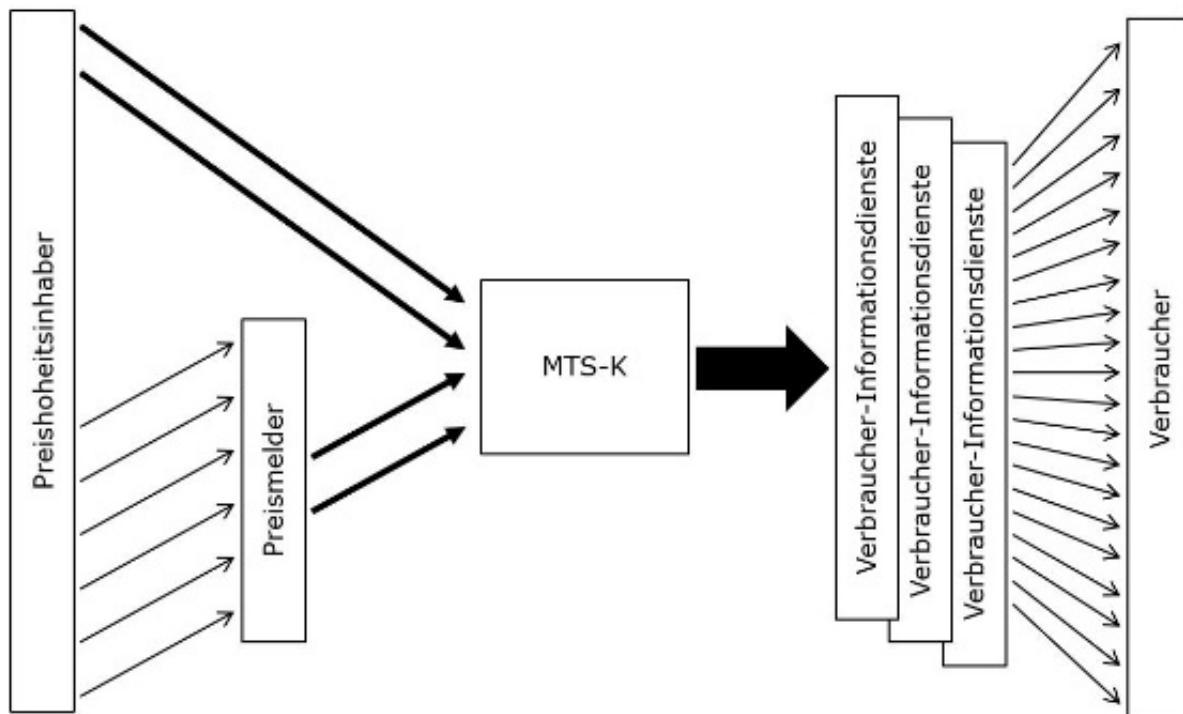


Abbildung 2



Abbildung 3



Abbildung 4

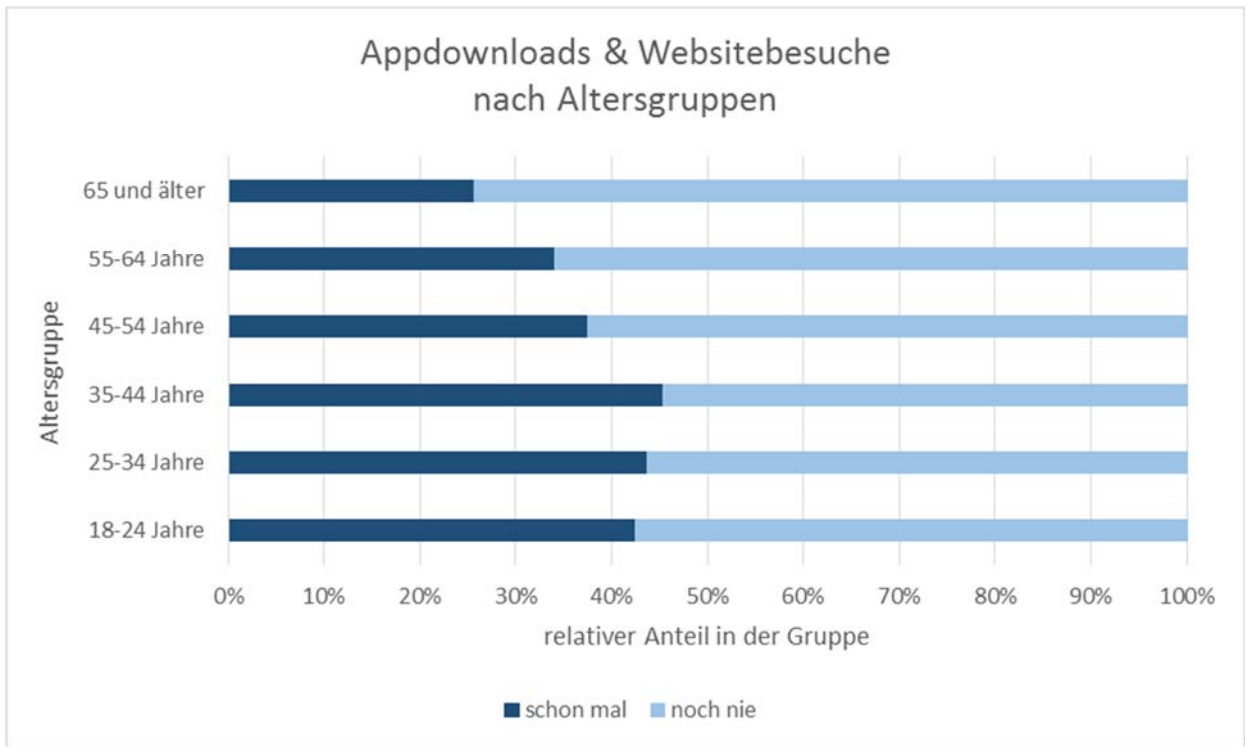


Abbildung 5

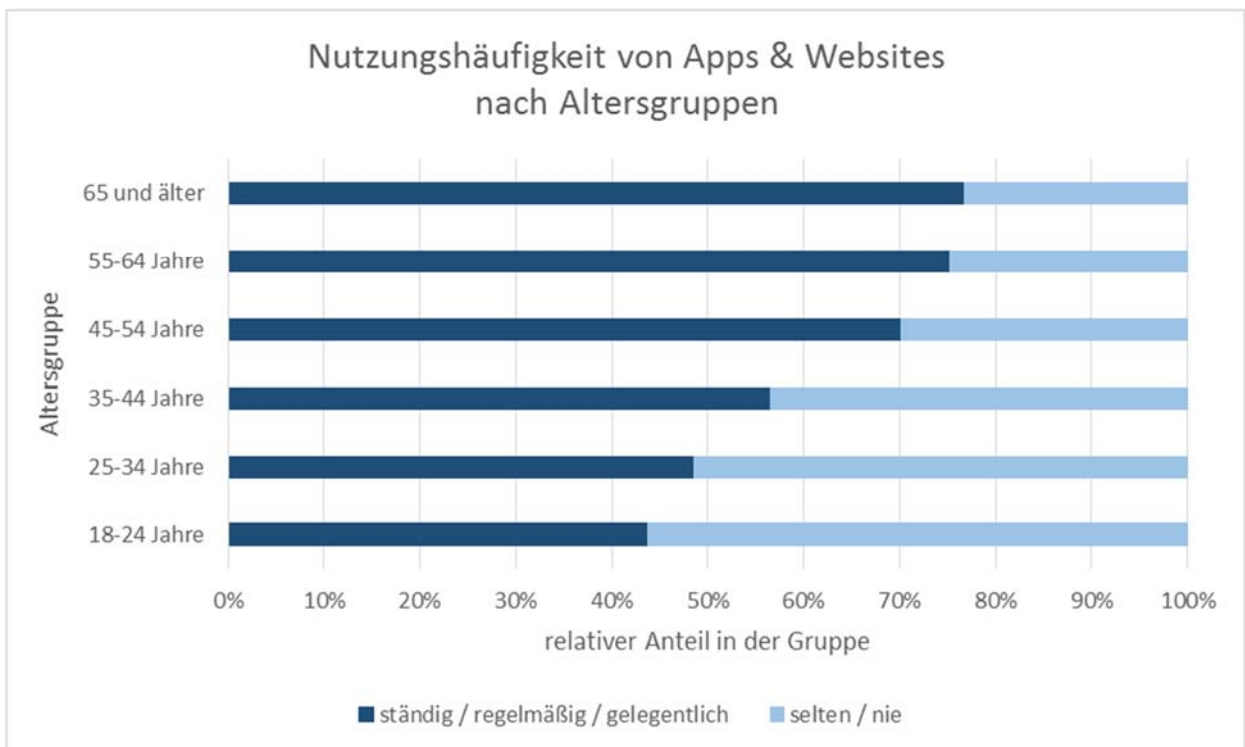
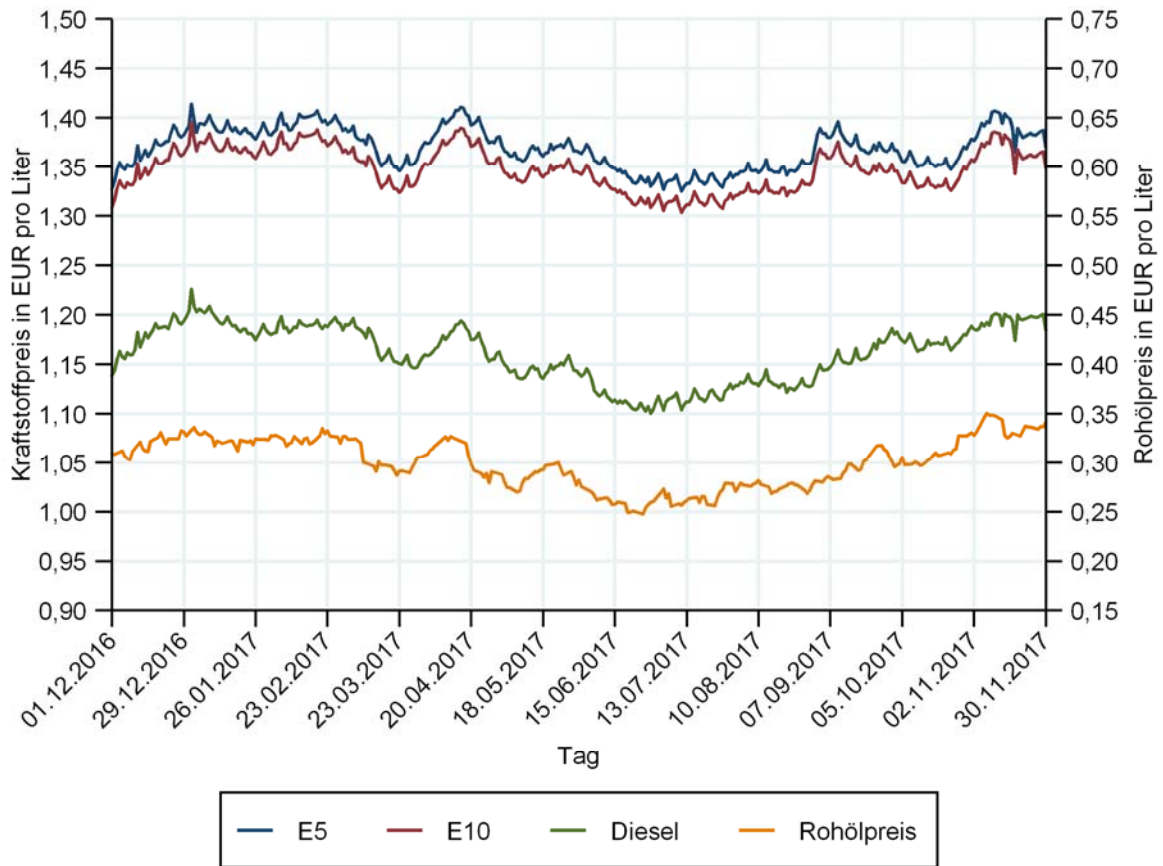


Abbildung 6

Kraftstoffpreise im Zeitverlauf

Für jeden Tag ist der bundesweite Durchschnitt angegeben.



Beobachtungszeitraum: 01.12.2016 - 30.11.2017; Ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Auf der horizontalen Achse ist jeder vierte Donnerstag gekennzeichnet.

Abbildung 7

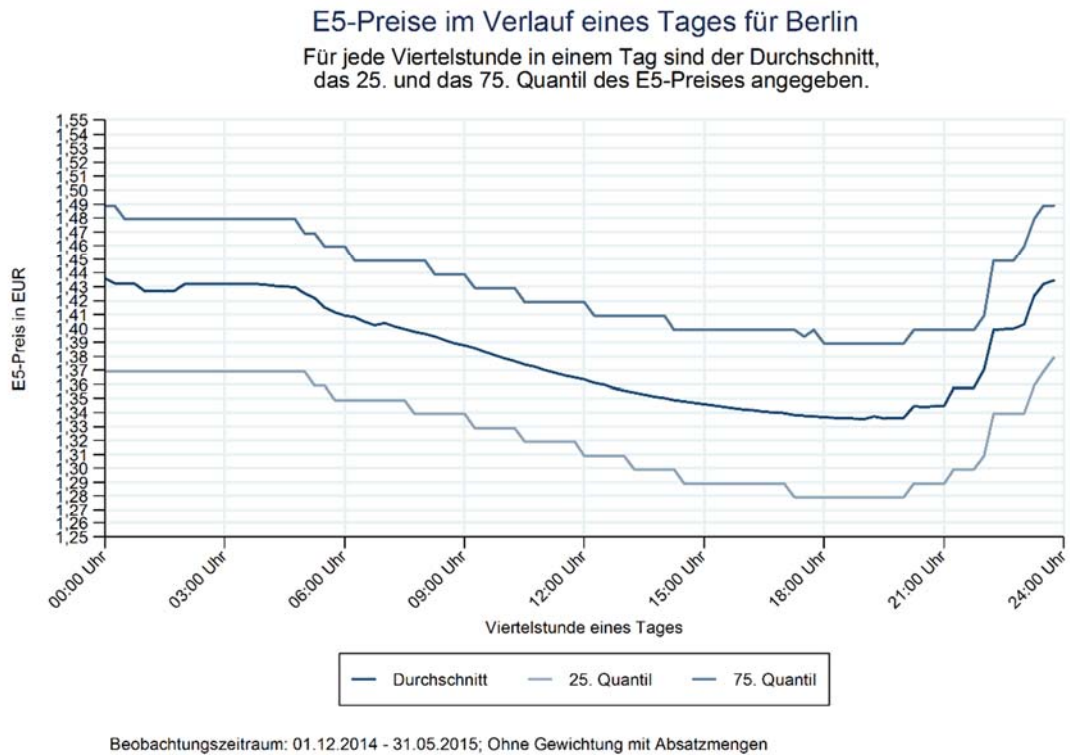


Abbildung 8

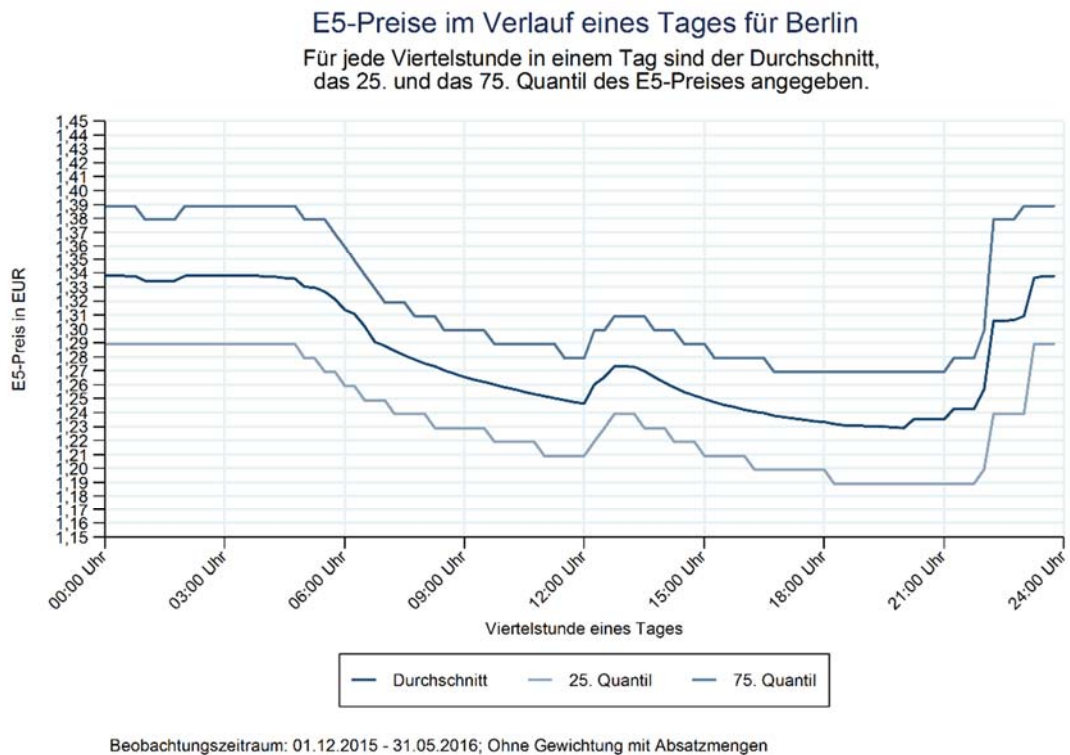


Abbildung 9

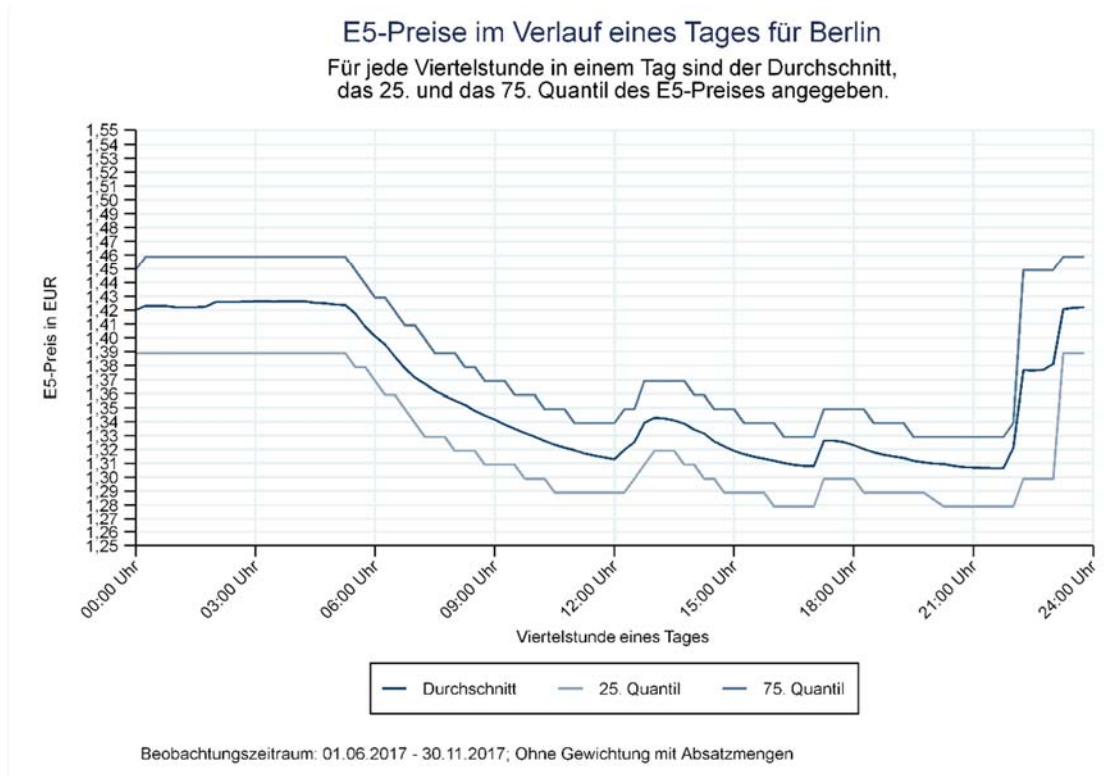


Abbildung 10

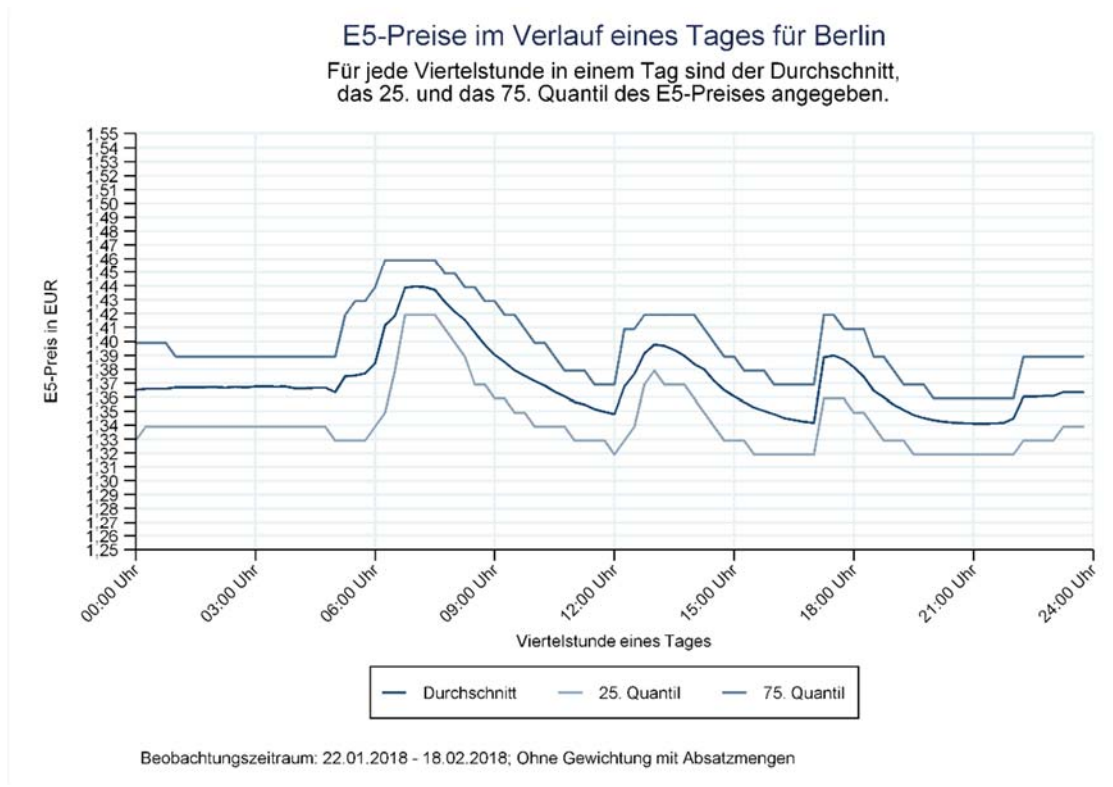


Abbildung 11

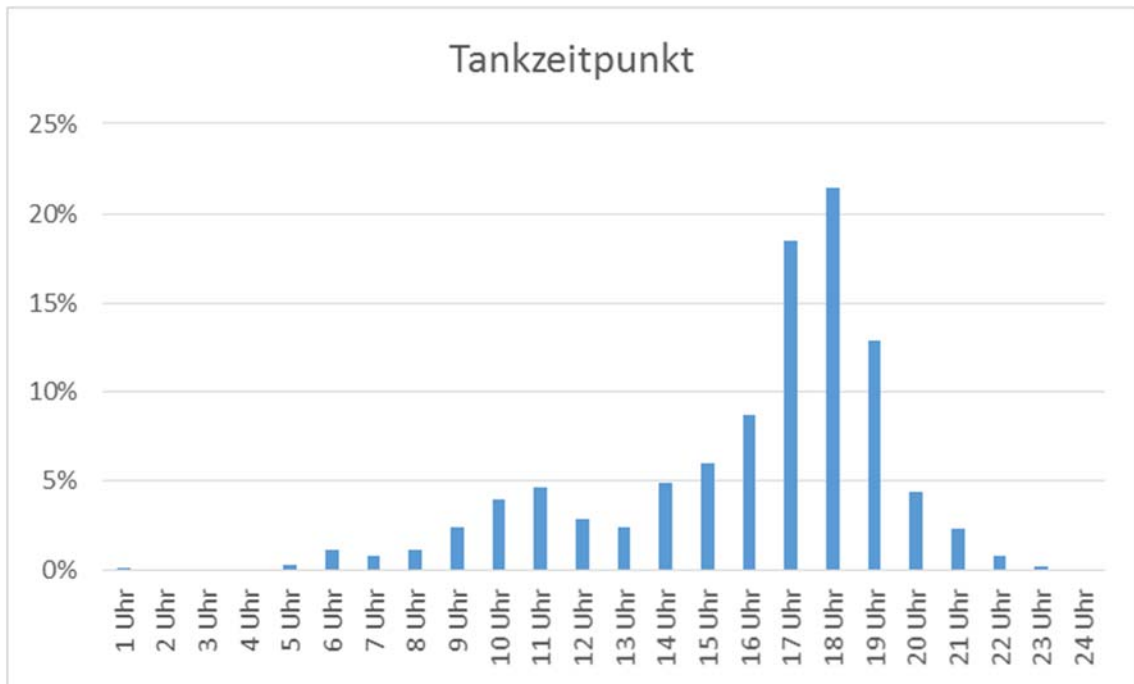


Abbildung 12

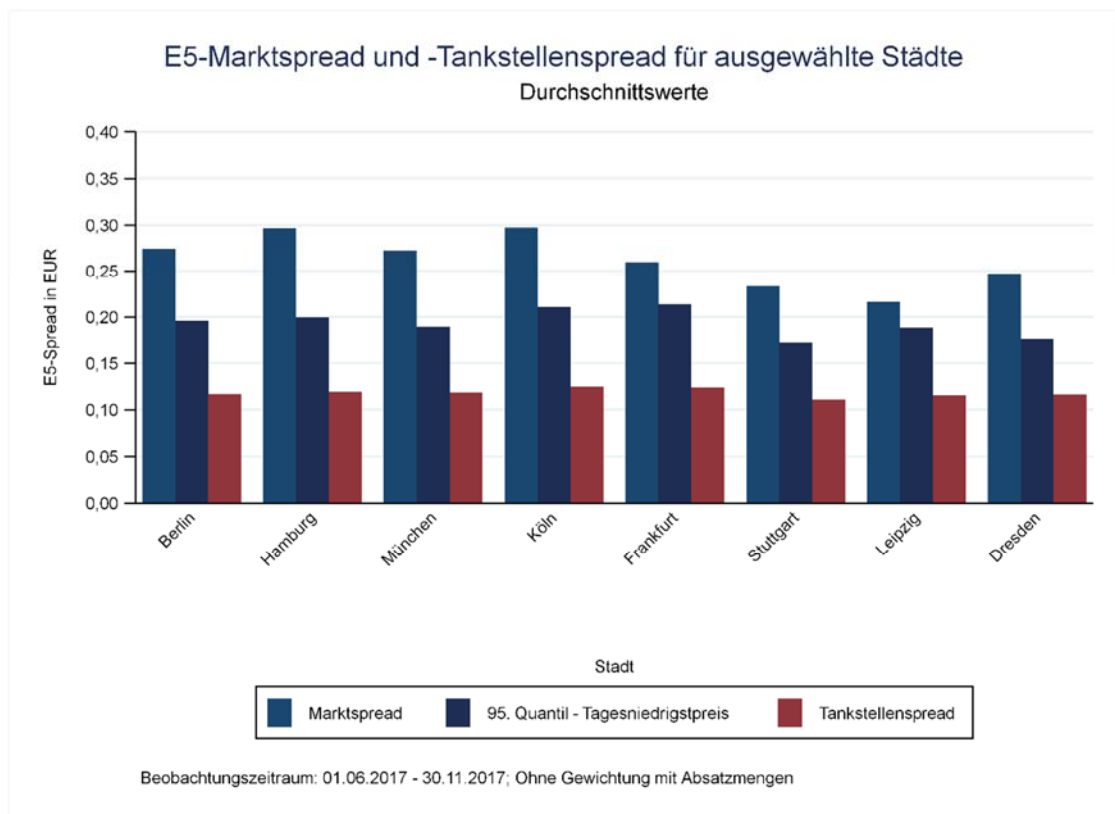
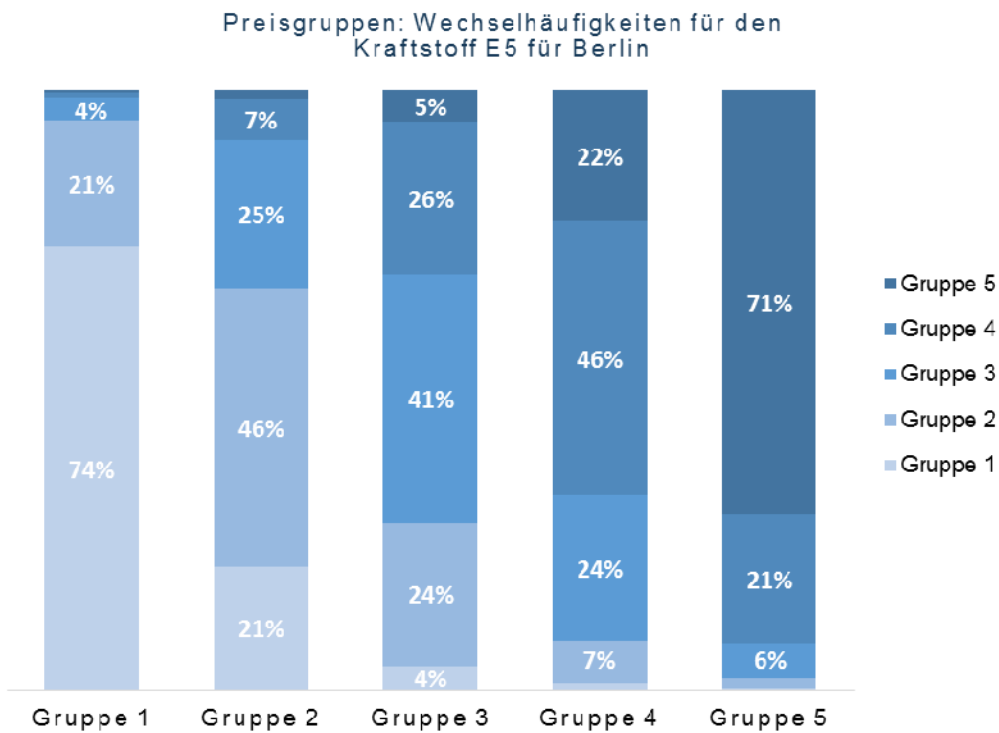


Abbildung 13



Beobachtungszeitraum: 01.12.2015 - 31.05.2016; Ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Bei Werten von gerundet 2 % oder weniger wurde auf eine Beschriftung verzichtet.

Abbildung 14

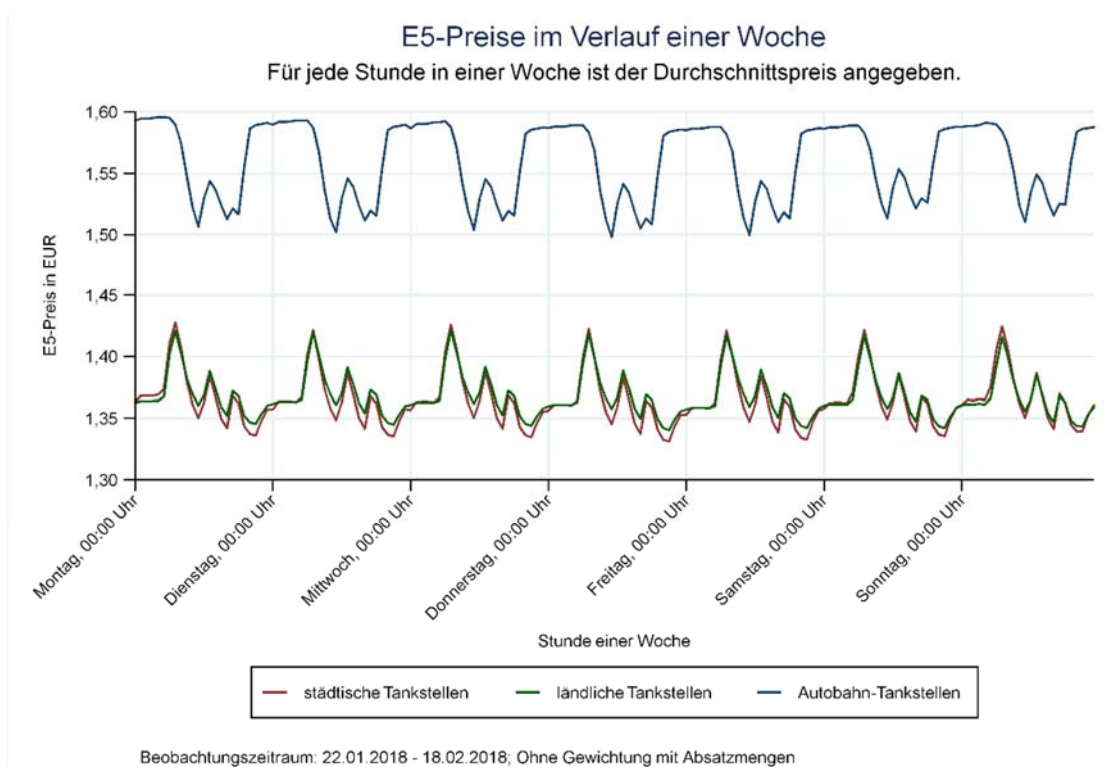


Abbildung 15



Abbildung 16

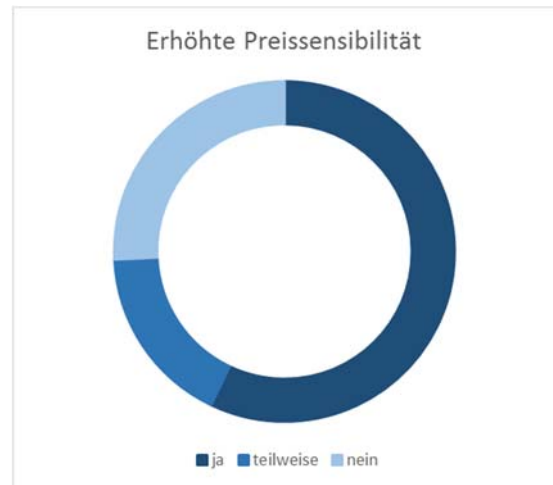


Abbildung 17



Abbildung 18



Abbildung 19



Abbildung 20



Anhang B. Literaturverzeichnis

- Berninghaus, S., Hesch, M., & Hildenbrand, A. (2012). Zur Wirkung regulatorischer Preiseingriffe auf dem Tankstellenmarkt. *Wirtschaftsdienst*, 92(1), 46-50.
- Boehnke, J. (2014). Pricing Strategies, Competition, and Consumer Welfare Evidence from the German and Austrian Retail Gasoline Market. *Mimeo*.
- Buchholz, I., Tode, C. (2016). Tanken Verbraucher durch die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe wirklich günstiger? *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 66(1/2), 33-35.
- Cabral, L., Schober, D., Woll, O., (2018). Search and Equilibrium Prices: Theory and Evidence from Retail Diesel. *Mimeo*.
- Davidson, S. (2008). Secret econometric business: Watching Fuelwatch and the ACCC. *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform*, 15(4), 5-18.
- Dewenter, R., & Heimeshoff, U. (2012). Less pain at the pump? The effects of regulatory interventions in retail gasoline markets. *DICE Discussion paper No. 51*.
- Dewenter, R., Heimeshoff, U., & Lüth, H. (2017a). The impact of the market transparency unit for fuels on gasoline prices in Germany. *Applied Economics Letters*, 24(5), 302-305.
- Dewenter, R., Linder, M., & Schwalbe, U. (2017b). Preiszyklen im Kraftstoffmarkt – Wettbewerb oder Kollusives Verhalten?. *Applied Economics Letters*, 24(5), 302-305.
- Dewenter, R., Schwalbe, U. (2016). Preisgarantien im Kraftstoffmarkt. *Mimeo*.
- Eibelshäuser, S., & Wilhelm, S. (2017). Markets Take Breaks: Dynamic Price Competition with Opening Hours. *Mimeo*.
- Frondel, M., Vance, C., & Kihm, A. (2016). Time lags in the pass-through of crude oil prices: big data evidence from the German gasoline market. *Applied Economics Letters*, 23(10), 713-717.
- Harding, D. (2008). FoolWatch – Further Discussion of Econometric Analysis Undertaken By ACCC. *Mimeo*.
- Haucap, J., Heimeshoff, U., Kehder, C., Odenkirchen, J. & Thorwarth, S. (2017a). Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe. *Wirtschaftsdienst*, 97(10), 721-726.
- Haucap, J., Heimeshoff, U., & Siekmann, M. (2017b). Fuel Prices and Station Heterogeneity on Retail Gasoline Markets. *The Energy Journal*, 38(6).
- Haucap, J., Heimeshoff, U., & Siekmann, M. (2016). Selling gasoline as a by-product: The impact of market structure on local prices. *DICE Discussion Paper No. 240*.
- Haucap, J., & Müller, H. C. (2012). The Effects of Gasoline Price Regulations: Experimental Evidence. *DICE Discussion Paper No. 47*.
- Kleineberg, C., Wein, T. (2015). Relevance and Detection Problems of Margin Squeeze – The Case of German Gasoline Prices. *University of Lüneburg Working Paper Series in Economics No. 355*.
- Lemus, J., & Luco, F. (2017). Pricing Dynamics, Leadership, and Misreporting: Evidence from a Mandatory Price-Disclosure Intervention. *Mimeo*.
- Luco, F. (2017). Who benefits from information disclosure? The case of retail gasoline. *Mimeo*.
- Linder, M. (2018). Price cycles in the German retail gasoline market – Competition or collusion? *Economics Bulletin*, 38(1), 593-602.
- Neukirch, A., & Wein, T. (2016). Das Auf und Ab der Tankstellenpreise – Die Rolle des Binnen- und Außenwettbewerbs. *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 42(2), 195-245.
- Obradovits, M. (2014). Austrian-style gasoline price regulation: How it may backfire. *International Journal of Industrial Organization*, 32, 33-45.

Schober, D., & Woll, O. (2014). Analyse abgestimmten Verhaltens in Tankstellenmärkten: Auswirkungen höherer Markttransparenz auf den Wettbewerb. *ZEW policy brief no. 2/2014*.

Siekman, M. (2017). Characteristics, causes, and price effects: Empirical evidence of intraday Edgeworth cycles. *DICE Discussion Paper No. 252*.

Wilhelm, S. (2016). Price-Matching Strategies in the German Gasoline Retail Market. *Mimeo*.

