



Bundeskartellamt



Offene Märkte | Fairer Wettbewerb

Ad-hoc Sektoruntersuchung

Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel

Zwischenbericht



**Ad-hoc Sektoruntersuchung
Raffinerien und Kraftstoffgroßhandel
Zwischenbericht**

Az. B8-47/22
November 2022

Kontakt

Bundeskartellamt
8. Beschlussabteilung
Kaiser-Friedrich-Straße 16
53113 Bonn
<http://www.bundeskartellamt.de>

Bildnachweis:

Cover: AdobeStock/一飞黄

Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammenfassung (executive summary)	1
B.	Einleitung	7
I.	Anlass, Fokus und Ziele der Untersuchung	7
II.	Vorgehen und bisherige Ermittlungsschritte	10
III.	Ziele und Aufbau des Zwischenberichts	12
C.	Relevante Markt- und Preisentwicklungen (Anlass der Untersuchung).....	13
I.	Preisentwicklung auf Tankstellenebene	13
II.	Entkopplung der Kraftstoffpreise vom Rohölpreis	15
D.	Fragestellungen und maßgeblicher Analyserahmen	21
I.	Denkbare Ursachen der Preisentwicklung.....	21
II.	Relevante Eckpunkte des kartellrechtlichen Rahmens.....	23
III.	Reichweite, Schwerpunkte und Grenzen der Analyse.....	29
E.	Strukturelle Markt- und Wettbewerbsbedingungen.....	30
I.	Relevante Akteure auf der Raffinerieebene	32
II.	Beschaffung von Rohöl	35
1.	Art und Herkunft des beschafften Rohöls	36
2.	Lieferanten für Rohöl und Transportwege	36
3.	Einfluss der Ukraine-Krise auf das Beschaffungsverhalten.....	37
III.	Raffinerieproduktion.....	38
1.	Darstellung des Produktionsprozesses	38
2.	Ausstattung der Raffinerien und Produktausbeute.....	42
3.	Produzierte Mengen	43
4.	Umstellungsflexibilität bezüglich der eingesetzten Rohölsorten	45
5.	Umstellungsflexibilität bei raffinierten Produkten	46
IV.	Kraftstoffgroß- und Einzelhandel.....	47

1. „Ab-Raffinerie“-Handel	48
2. Großhandelsebene	49
3. Einzelhandelsebene, insbesondere Vertrieb über Tankstellen	50
F. Vertragsgestaltung und Preisbildungsmechanismen	51
I. Beschaffung von Rohöl	51
1. Vertragsgestaltung.....	51
2. Kennzeichen der Preisbildung.....	52
II. Vertrieb raffinierter Produkte.....	54
1. Strukturen und Bedeutung von Preisnotierungen	54
2. Einfluss von Krisensituationen auf die Preissetzung.....	57
G. Stand der Analyse nicht kartellrechtsrelevanter Einflussfaktoren	58
I. Potentielle kostenbedingte Ursachen der Preisentwicklung.....	58
1. Kostenstrukturen und ihre Entwicklung	58
2. Margen- und Gewinnentwicklung	61
3. Zwischenfazit	64
II. Potentielle knappheitsbedingte Ursachen der Preisentwicklung.....	65
1. Grenzüberschreitende Verflechtung der Kraftstoffversorgung in Deutschland	65
a) Physische Handelsströme	65
b) Preisentwicklung auf der Großhandelsebene.....	71
2. Denkbare Gründe für preistreibende Knappheitssituationen	73
a) Überregionale Einflussfaktoren	73
b) Regionale Einflussfaktoren.....	76
3. Zwischenfazit	78
III. Exkurs: Steuer- und abgabenbedingte Preiseinflüsse und „Tankrabatt“	78
1. Ökonomische und konzeptionelle Grundlagen	80
2. Empirische Analyse	81
a) Ländervergleiche als Analyseansatz.....	82

b)	Vergleichbarkeit von Deutschland und Frankreich nur bedingt gegeben	83
c)	Ergebnisse des Ländervergleichs Deutschland / Frankreich	85
d)	Ergebnisse des Vergleichs mit weiteren Ländern	86
3.	Zwischenfazit	90
H.	Stand der Analyse zu kartellrechtsrelevanten Einflussfaktoren	91
I.	Marktabgrenzung.....	92
1.	Beschaffung von/Handel mit Rohöl.....	94
2.	Markt für Raffination von Rohöl und „Ab-Raffinerie“-Verkauf	95
3.	Großhandel mit raffinierten Produkten.....	97
4.	Einzelhandel mit Kraftstoffen	99
5.	Zwischenfazit	100
II.	Marktbeherrschung (Normadressatenstellung)	101
1.	Formen und rechtliche Voraussetzungen.....	101
2.	Stand der Analyse und Bewertung	104
III.	Missbräuchliche Preisüberhöhung	109
1.	Rechtliche Voraussetzungen und Methoden.....	109
2.	Stand der Analyse und Bewertung	111
IV.	Unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen/Kartellverbot.....	112
1.	Relevanter Analyserahmen.....	112
2.	Stand der Analyse und Bewertung	114
I.	Ausblick und weiteres Vorgehen	116

A. Zusammenfassung (executive summary)

Das Bundeskartellamt hat am 8. April 2022 eine Ad-hoc Sektoruntersuchung gemäß 32e Abs. 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe eingeleitet. Mit dem vorliegenden Zwischenbericht wird der Analyse- und Bewertungsrahmen dieser Untersuchung erläutert und ein Überblick über deren aktuellen Stand gegeben.

Anlass, maßgeblicher Analyserahmen und Vorgehen

Den Anlass für die Einleitung der Untersuchung bilden die beobachtbaren Preisentwicklungen für Kraftstoffe im Anschluss an den völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 und der damit im Zusammenhang stehenden Sanktionsmaßnahmen. Zentrales Kennzeichen der Preisentwicklung ist eine nachhaltige, hinsichtlich des Ausmaßes für Benzin und Diesel unterschiedlich starke Entkopplung der Tankstellenpreise von der Entwicklung des Rohölpreises.

Für diese Preisentwicklung können verschiedene Gründe ursächlich sein. Hierzu zählen einerseits mögliche strukturelle Einschränkungen des Wettbewerbs, bestehende Verhaltens- und insbesondere Preiserhöhungsspielräume der Anbieter oder sogar Kartellrechtsverstöße in Form unzulässiger Absprachen oder des Missbrauchs potentiell bestehender marktbeherrschender Stellungen (kartellrechtsrelevante Ursachen).

Der Überfall Russlands auf die Ukraine und die sich anschließenden Sanktionsmaßnahmen könnten als exogene Ereignisse andererseits zu Kostensteigerungen oder angebots- bzw. nachfrageseitigen Verschärfungen von Knappheitsverhältnissen geführt haben, die auch bei vollkommen funktionsfähigem Wettbewerb zu entsprechenden Preissteigerungen geführt haben könnten (nicht kartellrechtsrelevante Ursachen).

Von Branchenvertreterinnen und Branchenvertretern werden in der Öffentlichkeit die potentiellen nicht kartellrechtsrelevanten Erklärungen für die beobachtbare Preisentwicklung betont. Andere Stakeholder wie z.B. der ADAC vertreten hingegen die Meinung, dass die Kraftstoffpreise überhöht seien. Eine sachgerechte Bewertung der Preisentwicklung macht es erforderlich, beide denkbaren Ursachenbereiche zu trennen und hinsichtlich ihrer jeweiligen Bedeutung zu beurteilen. Aufgrund der zahlreichen denkbaren Einflussfaktoren auf die Preisentwicklung ist eine solche Analyse jedoch aufwändig und komplex.

Der Analyserahmen der Sektoruntersuchung wird durch den aktuellen kartellrechtlichen Rahmen vorgegeben. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass das Kartellrecht bereits im Ansatz keine generelle behördliche Überprüfung oder Regulierung von Marktergebnissen und Preisen vorsieht. Die

kartellrechtlichen Eingriffsbefugnisse knüpfen vielmehr an einem Marktverhalten von oder vertraglichen Vereinbarungen zwischen konkreten Unternehmen an. Die Kartellrechtswidrigkeit des jeweiligen Verhaltens oder der Vereinbarung muss dabei in jedem Einzelfall nachgewiesen werden.

Als maßgeblicher kartellrechtlicher Bezugspunkt kommt zum einen das Verbot missbräuchlich überhöhter Preise in Betracht. Dieses gilt jedoch ausschließlich für marktbeherrschende Unternehmen. Die produktbezogene (sachliche) und räumliche Abgrenzung der im Einzelnen betroffenen Märkte sowie die auf diesen Märkten aufgrund der maßgeblichen strukturellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen vorherrschenden Marktmachtverhältnisse bilden daher einen wichtigen Schwerpunkt der Untersuchung.

Weiterer kartellrechtlicher Bezugspunkt ist das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und Verhaltensweisen. Neben per se unzulässigen Hard-core-Kartellabsprachen können bestimmte Kooperationsformen aufgrund der mit ihnen verbundenen Vorteile von dem Kartellverbot freigestellt sein. Gerade auch in diesem Bereich ist daher eine umfassende Bewertung der konkreten Markt- und Wettbewerbsverhältnisse erforderlich.

Mögliche Hinweise auf kartellrechtswidrige Verhaltensweisen wären gegebenenfalls aber erst im Rahmen förmlicher Verfahren kartellrechtlich zu prüfen und abschließend zu bewerten. Denn im Rahmen einer Sektoruntersuchung ist es grundsätzlich nicht möglich, eine möglicherweise bestehende marktbeherrschende Stellung oder einen konkreten Kartellrechtsverstoß einzelner Unternehmen rechtskräftig festzustellen. Eine Sektoruntersuchung richtet sich nicht gegen einzelne Unternehmen, sondern sie dient der Untersuchung und Analyse der Wettbewerbs- und Marktverhältnisse auf den betroffenen Märkten insgesamt.

Diese rechtliche Grenze für die Reichweite dieser Sektoruntersuchung ist auch bei der qualitativen und quantitativen Bewertung der möglichen Ursachen für die aktuellen Preisentwicklungen zu beachten. Die Sektoruntersuchung verfolgt zwar das Ziel, die möglichen Ursachen der Preisentwicklung näher zu analysieren und soweit wie möglich empirisch zu bewerten. Eine abschließende und rechtskräftige Feststellung, ob und in welchem konkreten Ausmaß die beobachtbare Preisentwicklung auch auf kartellrechtsrelevante Einflussfaktoren oder sogar Kartellverstöße zurückzuführen ist oder aber mit den aktuellen Marktverwerfungen im Zuge und in Folge des Ukraine-Krieges sachlich gerechtfertigt werden kann, ist jedoch nicht möglich.

Die im Rahmen der Sektoruntersuchung durchgeführten Ermittlungen sind zweistufig angelegt. Die erste und inzwischen abgeschlossene Stufe konzentriert sich auf die Raffinerieebene, während in der zweiten Stufe der Großhandel mit Kraftstoffen im Mittelpunkt steht. Die zweite, auf den Erkenntnis-

sen der ersten Befragungsrunde aufbauende Ermittlungsstufe steht noch aus. Die Versendung entsprechender Auskunftsbeschlüsse an die betroffenen Unternehmen wird zeitnah im Anschluss an die Veröffentlichung dieses Zwischenberichts erfolgen.

Bisher ermittelte strukturelle Markt- und Wettbewerbsbedingungen

Vor dem Hintergrund dieses Vorgehens liegt in diesem Zwischenbericht der Fokus auf der Raffinerieebene. In Deutschland werden insgesamt 11 Raffinerien betrieben, davon drei Gemeinschaftsraffinerien, an denen drei bzw. vier Anteilseigner beteiligt sind.

Auch bei den Gemeinschaftsraffinerien erfolgt die Beschaffung von Rohstoffen sowie der Absatz der raffinierten Produkte jedoch jeweils durch die Anteilseigner individuell und nicht gemeinschaftlich durch oder über die Raffineriebetreibergesellschaft.

Die Aufbereitung des Rohöls zu raffinierten Produkten wie Kraftstoffen und leichtem Heizöl erfolgt in Form einer Kuppelproduktion, d.h., dass in einer Raffinerie aus einem Liter Rohöl mehrere Produkte anteilig produziert werden. Es bestehen nur relativ geringe Umstellungsmöglichkeiten bei dem erzeugten Produktmix, da bestimmte Produkte im Rahmen des Produktionsprozesses zwangsläufig anfallen. Größere Flexibilität gibt es lediglich zwischen Dieselmotorkraftstoff und Heizöl.

Auch das eingesetzte Rohöl kann nicht beliebig ausgetauscht werden. Raffinerien sind auf die Verarbeitung von Rohölsorten mit bestimmten Eigenschaften ausgelegt und für eine Raffinerie kompatible Sorten müssen zuvor bestimmt und zugelassen werden. Sollen nicht zugelassene Rohöle eingesetzt werden, erfordert dies einen sehr hohen Umstellungsaufwand. Zwischen für die Raffinerie zugelassenen Rohölsorten ist der Umstellungsaufwand dagegen gering.

Die bei der Raffination erzeugten Produkte werden ab Raffinerie in großen Mengen an Großhändler, große Einzelhändler oder große Endverbraucher verkauft (Ab-Raffinerie-Handel). Auch die Großhändler veräußern die von den Raffinerien bezogenen Kraftstoffe an Einzelhändler oder gewerbliche Endverbraucher. Für die Großhandelsebene sind allerdings aufgrund der zweistufig angelegten Ermittlungen derzeit noch keine detaillierten Informationen verfügbar.

Sowohl die Beschaffung von Rohöl als auch der Absatz der raffinierten Produkte erfolgt teilweise über Laufzeitverträge – in der Regel mit Vertragslaufzeiten von einem Jahr – und teilweise über den Spotmarkt. Für die Preisbildung spielen auf beiden Ebenen jeweils Preisindizes von Preisinformationsdiensten wie Platts und Argus eine sehr bedeutende Rolle. Die Preissetzung knüpft dabei jeweils an einen Preisindex an, auf den dann Zu- und Abschläge vereinbart werden. Gründe für Zu- oder Abschläge können u.a. Logistikkosten, die Verfügbarkeit des jeweiligen Produkts, die Bonität des Kunden oder beim Rohöl auch die Qualität des jeweiligen Rohöls in Relation zu dem Rohöl, für das der

Preisindex gilt, sein. Die Bandbreite der verwendeten Indizes scheint bei raffinierten Produkten dabei breiter zu sein als beim Rohöl.

Stand der Analyse denkbarer nicht kartellrechtsrelevanter Ursachen

Die bisher vorgenommenen Analysen zu den denkbaren nicht kartellrechtsrelevanten Ursachen der aktuellen Preisentwicklung lassen deutlich erkennen, dass die Entkopplung der Raffinerie- und Großhandels- von den Rohölpreisen nicht nur zu einem deutlichen Anstieg der Brutto-Marge auf Raffinerieebene geführt hat. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse zur Kosten- und Margenentwicklung lassen vielmehr keine begründeten Zweifel daran zu, dass auch die unter Berücksichtigung der übrigen Kostenfaktoren berechneten Netto-Margen auf Raffinerieebene seit März 2022 signifikant angestiegen sind. Die stark gestiegenen Preise auf Raffinerie- und Großhandelsebene sowie die Entkopplung vom Rohölpreis lassen sich daher nicht allein auf Kostensteigerungen zurückführen.

Die Bewertungen der beschriebenen Margen- und Gewinnentwicklung auf Raffinerieebene durch die betroffenen Marktteilnehmer z.B. im Rahmen ihrer regelmäßigen Quartalsberichte lassen ferner erkennen, dass die Anbieter diese Entwicklung in erster Linie den allgemeinen Marktentwicklungen und insbesondere den Marktverwerfungen im Zuge des Ukraine-Krieges zuschreiben. Der notwendigen Analyse denkbarer knappheitsbedingter Ursachen für die beobachtbare Preisentwicklung kommt daher im Vergleich zur Analyse möglicher kostenbedingter Ursachen eine entsprechend große Bedeutung zu.

Eine umfassende Bewertung der maßgeblichen Knappheitsverhältnisse und möglicherweise daraus resultierender Preissteigerungen erfordert jedoch die Berücksichtigung zahlreicher, gegebenenfalls auch zeitgleich wirksamer Einflussfaktoren. Diese Faktoren sind – im Sinne eines beweglichen Ziels („moving target“) – ferner in dem durch die Verwerfungen im Zuge des Ukraine-Krieges und der anschließenden Sanktionsmaßnahmen gekennzeichneten Marktumfeld hoch dynamisch. Eine abschließende Bewertung der Frage, ob und inwieweit die beobachtete Entkopplung der Kraftstoffpreise von der Rohstoffpreisentwicklung mit verschärften Knappheitsverhältnissen gerechtfertigt werden kann, ist daher – sofern überhaupt möglich – komplex und schwierig.

Vor diesem Hintergrund wird das Bundeskartellamt im weiteren Verlauf der Sektoruntersuchung diesen Bereich der potentiell nicht kartellrechtsrelevanten Ursachen für die beobachtete Preisentwicklung zwar weiter analysieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch noch offen, ob diese weiteren Untersuchungen im Ergebnis eine abschließende Bewertung zulassen werden.

Auswirkungen und Bewertung des „Tankrabatts“

Hinsichtlich der Auswirkungen der temporären Absenkung der Energiesteuer vom 1. Juni bis 31. August 2022 („Tankrabatt“) auf die Preisentwicklung ist zunächst zu berücksichtigen, dass selbst bei einem vollkommenen funktionsfähigen Wettbewerb eine produktbezogene Steuersenkung nur in extremen, für die Kraftstoffmärkte tendenziell nicht gegebenen Ausnahmefällen vollständig an die Abnehmer weitergegeben wird. Das Ausmaß der Weitergabe von Steuersenkungen ist daher nur sehr bedingt ein geeigneter Indikator dafür, ob und in welchem Ausmaß in einem Markt Wettbewerbsprobleme bestehen. Weder lässt eine vollständige Weitergabe auf starken Wettbewerb schließen, noch ließe sich eine unvollständige oder geringe Weitergabe zwingend auf mangelnden Wettbewerb oder sogar auf das Vorliegen möglicher Kartellrechtsverstöße zurückführen.

Auf der Grundlage eigener empirisch-ökonomischer Analysen geht das Bundeskartellamt davon aus, dass im ersten Monat nach Einführung des Tankrabatts ein relativ hoher Anteil des Rabatts weitergegeben wurde. Erkenntnisse, die darauf hindeuten würden, dass sich hieran in der Folge etwas geändert haben könnte, liegen auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse anderer wissenschaftlicher Studien derzeit nicht vor. Der Großteil der Schätzungen für E5 weist dennoch darauf hin, dass zumindest anfänglich nicht der gesamte Betrag der Steuersenkung weitergegeben wurde.

Dieser Befund einer überwiegend erfolgten Weitergabe der Steuersenkung steht jedoch zum einen nicht im Gegensatz zu der zeitgleich zunehmenden Entkopplung der steuerbereinigten Kraftstoffpreise von den Rohölpreisen. Auch ist er kein klares Indiz für einen regen Wettbewerb. Ländervergleiche können mögliche wettbewerbliche Probleme, die länderübergreifend auftreten, nicht hinreichend erfassen und differenzieren. In diesem Zusammenhang ist z.B. erwähnenswert, dass sich ebenfalls zum 1. Juni 2022 sowohl in Deutschland als auch in Frankreich zeitweise ein größer werdender Abstand der steuerbereinigten Kraftstoffpreise zum Rohölpreis einstellte.

Bewertung kartellrechtlich relevanter Einflussfaktoren

Es ist zum gegenwärtigen Ermittlungsstand noch offen, ob für die handelnden Unternehmen eine Adressatenstellung als marktbeherrschendes Unternehmen angenommen werden kann, die für ein Eingreifen der Missbrauchsaufsicht unabdingbar ist. Dies auch deshalb, weil auf der Grundlage des derzeitigen Ermittlungsstandes die einer solchen Feststellung zugrunde zu legende Marktabgrenzung noch nicht in sämtlichen Details abschließend beurteilt werden kann.

Auch das mögliche Vorliegen einer missbräuchlichen Preissetzung kann derzeit nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Auch wenn die Margen- und Gewinnentwicklung erkennen lässt, dass Kostensteigerungen den Preisanstieg nicht vollumfänglich erklären können, können knappheitsbedingte Gründe diesen ausgelöst haben und sachlich rechtfertigen.

Für den Vorwurf, dass Unternehmen der Mineralölbranche sich unmittelbar über ihre Preissetzung abgesprochen oder unmittelbar ihre Preise durch ein kartellrechtswidriges kollusives Verhalten beeinflusst haben, finden sich nach dem gegenwärtigen Stand der Ermittlungen keine Hinweise, die einen entsprechenden Anfangsverdacht begründen könnten.

Die bisherigen Ermittlungen haben ergeben, dass insbesondere auch aufgrund der Aktivitäten von Marktinformationsdiensten wie z.B. Platts und Argus die Transparenz auf Raffinerie- und Großhandelsebene vergleichsweise hoch ist. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird daher insbesondere auch der hiermit einhergehende mittelbare Informationsaustausch zwischen den maßgeblichen Anbietern näher zu beleuchten sein. Vor dem Hintergrund des kartellrechtlich ambivalenten Charakters eines marktweiten Informationsaustauschs sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch hierzu noch keine abschließenden Einschätzungen möglich.

Marktinformationsdienste wie z.B. Platts und Argus stellen ferner Preisindizes zur Verfügung, die sowohl in den Beschaffungsverträgen für Rohöl als auch in Vertriebsverträgen für raffinierte Produkte eine zentrale Bedeutung für die Bestimmung des jeweils geltenden Preises einnehmen. Diese Preisindizes können grundsätzlich auch einen Anknüpfungspunkt für mögliche kartellrechtswidrige Verhaltensweisen bilden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen allerdings keine Anhaltspunkte dafür vor, die auf ein entsprechendes kartellrechtswidriges Verhalten auf der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe in Deutschland schließen lassen.

Weiteres Vorgehen

Im Anschluss an diesen Zwischenbericht wird das Bundeskartellamt weitere Ermittlungen vornehmen, insbesondere um die Wettbewerbsverhältnisse beim Absatz von Kraftstoffen und leichtem Heizöl auf der Großhandelsstufe weiter aufzuklären. Die Auswertung der Ermittlungsergebnisse wird sich auf die Bewertung von kosten- und knappheitsbedingten sowie möglicherweise kartellrechtsrelevanten Gründen für die Entkopplung der Kraftstoffpreise von den Rohölpreisen konzentrieren.

Die weiteren Untersuchungen und Ermittlungen werden auch die Frage des Zustandekommens, der Methodik sowie der konkreten Marktbedeutung und Entwicklung der von Marktinformationsdiensten zur Verfügung gestellten Preisindizes näher beleuchten.

B. Einleitung

I. Anlass, Fokus und Ziele der Untersuchung

Das Bundeskartellamt hat am 8. April 2022 eine Ad-hoc Sektoruntersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe in Deutschland eingeleitet. Rechtliche Grundlage der Untersuchung ist § 32e des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Danach kann das Bundeskartellamt einen bestimmten Wirtschaftsbereich untersuchen, sofern Umstände darauf hindeuten, dass der Wettbewerb in diesem Bereich in Deutschland eingeschränkt ist. Mit dem Instrument der Sektoruntersuchung wird die wettbewerbliche Verfassung einer Branche insgesamt analysiert; es richtet sich daher nicht gegen einzelne Unternehmen und deren Markt- und Preissetzungsverhalten.

Unmittelbarer Anlass für die Einleitung der Ad-hoc Sektoruntersuchung waren die beobachtbaren Preisentwicklungen im Anschluss an den völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 sowie im Zuge der sich anschließenden Sanktionsmaßnahmen.¹ Deren zentrales Kennzeichen ist eine nachhaltige Entkopplung der Tankstellenpreise für die verschiedenen Kraftstoffsorten von der Entwicklung des Rohölpreises. Das Ausmaß der Entkopplung fällt dabei für Diesel deutlich stärker aus als für Benzin. Die Entkopplung von der Rohölpreisentwicklung zeigt sich ferner bereits auf der Ebene der Raffinerieabgabe- und Großhandelspreise. Die Tankstellenpreise folgen hingegen weiterhin überwiegend der Entwicklung der Preise auf der Raffinerie- und Großhandelsebene. Diese empirischen Befunde gelten grundsätzlich auch für die Preisentwicklung vor, während und nach der temporären Senkung der Energiesteuer auf Kraftstoffe zwischen dem 1. Juni und dem 1. September 2022 („Tankrabatt“). Der Fokus der Untersuchung liegt daher auf der Analyse und Bewertung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse auf der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe in Deutschland.

Das Bundeskartellamt hatte zwar bereits im Jahre 2012 eine Sektoruntersuchung der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe gemäß § 32e GWB eingeleitet. Diese sollte unmittelbar auf der im Jahre 2011 abgeschlossenen vertieften Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse auf der Tankstellenebene² aufbauen. Die Untersuchung wurde jedoch aus mehreren Gründen nicht weiterverfolgt:

Zum einen hat der Gesetzgeber als Reaktion auf die Ergebnisse der auf die Tankstellenebene fokussierten Sektoruntersuchung im Dezember 2012 beschlossen, beim Bundeskartellamt die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) einzurichten (§ 47k GWB). Neben dem Ziel, die zuvor bestehende Asymmetrie zwischen Anbietern und Verbrauchern hinsichtlich der Transparenz der Kraftstoffpreise

¹ Vgl. ausführlich Kapitel C.

² Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Mai 2011.

abzubauen, erhielt die MTS-K den Auftrag, die Wettbewerbsverhältnisse beim Handel mit Kraftstoffen kontinuierlich im Hinblick auf mögliche Hinweise auf Kartellrechtsverstöße zu beobachten. Dem zügigen Aufbau der MTS-K und der mittels der erhobenen Preisdaten durchgeführten Marktbeobachtung wurde daher zunächst Priorität eingeräumt.³

Seit dem 31. August 2013 erfasst die MTS-K Preisänderungen an den öffentlichen Tankstellen und gibt diese Preisdaten an Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten zum Zwecke der Information der Verbraucherinnen und Verbraucher weiter. Die erhobenen Daten bieten ferner die Grundlage für die kontinuierliche Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen, deren Ergebnisse nicht zuletzt im Rahmen regelmäßiger Berichte der Politik und Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.⁴

Die im Zuge dieses Beobachtungsauftrags gewonnen Erkenntnisse haben in der Folgezeit zum anderen keine Hinweise auf grundlegende Verschlechterungen der strukturellen Wettbewerbsbedingungen auf der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe ergeben. Insbesondere war keine mit der aktuellen Entwicklung sowohl hinsichtlich des Ausmaßes als auch der Dauer vergleichbare Entkopplung der Raffinerie-, Großhandels- oder Tankstellenpreise von der Rohölpreisentwicklung zu beobachten. Auf der Raffinerieebene waren vielmehr verschiedene Marktzutritte und freiwillige Entflechtungsschritte bei bestehenden gemeinsamen Beteiligungen von Mineralölunternehmen an (Gemeinschafts-)Raffinerien und damit in struktureller Hinsicht positive wettbewerbliche Entwicklungen zu konstatieren.⁵

Im Rahmen der Ausübung pflichtgemäßen Ermessens auch unter Berücksichtigung seiner begrenzten Ressourcen hat das Bundeskartellamt daher der vertieften Analyse anderer Branchen, die in diesem

³ Vgl. hierzu auch Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2013/14, BT-Ds. 18/5210; S. 109 f.

⁴ Vgl. zu den regelmäßig im Rahmen von Jahresberichten veröffentlichten Ergebnissen der Marktbeobachtung, die insbesondere auch den Vergleich der Preisentwicklung auf Tankstellenebene mit der Rohölpreisentwicklung umfasst: Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTSK) – Jahresbericht 2021, S.7; abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTSK_2021.pdf.

⁵ Vgl. hierzu im Einzelnen: Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2015/16, BT-Ds. 18/12760, S. 117 f.

Zeitraum deutlich erkennbarere Wettbewerbsdefizite aufwiesen, Priorität eingeräumt. Im Energiebereich betraf dies die Bereiche der Fernwärmeversorgung⁶, des Submetering⁷ sowie der Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher E-Ladeinfrastruktur.⁸

Die nunmehr aufgrund der aktuellen Markt- und Preisentwicklung eingeleitete Ad-hoc Sektoruntersuchung verfolgt das Ziel, die für die Kraftstoffversorgung in Deutschland maßgeblichen Marktgegebenheiten und Wettbewerbsverhältnisse auf der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe umfassend zu analysieren. Die hierdurch gewonnenen Erkenntnisse sollen zum einen die Grundlage für die Bewertung zentraler kartellrechtlicher Aspekte wie z.B. die Bestimmung der maßgeblichen sachlichen und räumlichen Grenzen der betroffenen Märkte sowie der auf diesen Märkten jeweils vorherrschenden Marktmachtverhältnisse bilden.

Die Untersuchung soll ferner vorhandene strukturelle Wettbewerbshindernisse oder Verhaltensweisen identifizieren, die möglicherweise Anlass für eine vertiefte kartellrechtliche Überprüfung im Rahmen förmlicher Verfahren geben könnten. Außerdem sollen die denkbaren Ursachen für die aktuell zu beobachtenden Preisentwicklungen identifiziert, soweit wie möglich hinsichtlich ihrer Bedeutung bewertet und kartellrechtlich eingeordnet werden. Die Untersuchung dient damit auch der Prüfung der Frage, ob und inwieweit die beobachteten Preisentwicklungen auf strukturelle Wettbewerbsdefizite oder sogar kartellrechtswidrige Verhaltensweisen hinweisen oder mit den aktuellen, auch bei voll funktionsfähigem Wettbewerb wirksamen Marktverwerfungen im Zuge des Ukraine-Krieges und damit im Zusammenhang stehenden Sanktionen zu erklären sind.

Der Gesetzgeber hat ferner in jüngster Zeit durch eine Änderung des § 47k GWB den Beobachtungsauftrag der MTS-K erweitert.⁹ Dieser umfasst nunmehr sämtliche Wertschöpfungsstufen der Herstellung von und des Handels mit Kraftstoffen. Er erstreckt sich damit zukünftig auch auf die Raffinerie-

⁶ Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Fernwärme, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, August 2012(abrufbar unter: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Fernwaerme%20-%20Abschlussbericht.pdf> ; in Folge und auf Grundlage dieser Untersuchung wurden zahlreiche Preismissbrauchsverfahren eingeleitet und erfolgreich abgeschlossen; vgl. hierzu: Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2015/16, BT-Ds. 18/12760, S. 115 f.; Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2017/18, BT-Ds. 19/10900, S. 112.

⁷ Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Submetering – Darstellung und Analyse der Wettbewerbsverhältnisse bei Ablesediensten für Heiz- und Wasserkosten, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Mai 2017, (abrufbar unter: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Submetering.pdf>).

⁸ Vgl. zum aktuellen Stand: Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung zur Bereitstellung und Vermarktung öffentlich zugänglicher Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge – Sachstandsbericht, Oktober 2021(abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Ladesaeulen_Sachstandsbericht.pdf).

⁹ Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrecht im Zusammenhang mit dem Klimaschutz Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung vom 19. Juli 2022, Artikel 2 (BGBl. I 2022, Nr. 28, S. 1214 (1226)).

und Großhandelsebene für Kraftstoffe. Die Sektoruntersuchung kann und soll vor diesem Hintergrund auch einen Beitrag dazu leisten, diesen erweiterten Beobachtungsauftrag in Zukunft effektiv wahrnehmen zu können.

II. Vorgehen und bisherige Ermittlungsschritte

Ausgangspunkt und Grundlage dieser Sektoruntersuchung sind die dem Bundeskartellamt aus anderen Verfahren bereits vorliegenden Marktkenntnisse. Soweit für diese Untersuchung von Relevanz, fließen in die Untersuchung insbesondere die Erkenntnisse aus der 2011 abgeschlossenen und auf die Tankstellenebene fokussierten Kraftstoff-Sektoruntersuchung,¹⁰ die Ergebnisse der kontinuierlichen Marktbeobachtung des Handels mit Kraftstoffen durch die MTS-K sowie die etablierte, durch höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigte Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes¹¹ in die Betrachtung ein. Ferner berücksichtigt werden einschlägige wissenschaftliche Studien und Untersuchungen, insbesondere auch solche anderer Kartell- und Wettbewerbsbehörden.¹² Für die datengestützten Analysen werden neben den aus der umfassenden Befragung von Marktteilnehmern generierten Daten auch öffentlich verfügbare Datenbestände herangezogen.

Die im Rahmen der Sektoruntersuchung durchgeführte Befragung von Marktteilnehmern ist zweistufig angelegt. Die erste Stufe konzentriert sich auf die Raffinerieebene, während in der zweiten Stufe unter Berücksichtigung der bereits gewonnenen Erkenntnisse der Großhandel mit Kraftstoffen im Mittelpunkt steht. Das Bundeskartellamt hat in einem ersten Schritt mittels förmlicher Auskunftsbefehle vom 7. Juni 2022 sämtliche in Deutschland im Bereich der Herstellung von Kraftstoffen in

¹⁰ Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Mai 2011, (abrufbar unter: <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen>).

¹¹ Vgl. zuletzt mit weiteren Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung die nur unter Nebenbestimmungen erfolgte Freigabe der beabsichtigten Übernahme des deutschen, überwiegend in Süddeutschland gelegenen Tankstellennetzes der OMV durch die das ESSO-Tankstellennetz in Deutschland betreibende EG-Group: Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21 – EG/OMV (abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2022/B8-77-21.pdf?__blob=publicationFile&v=5).

¹² Vgl. z.B. jüngst zu aktuellen Untersuchungen der österreichischen und britischen Wettbewerbsbehörde: Bundeswettbewerbsbehörde, Branchenuntersuchung Kraftstoffmarkt – Eine Analyse der Preise, Bruttomargen und Marktbedingungen von Tankstellen und Raffinerien, Wien, August 2022, (abrufbar unter: https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Abschlussbericht_BU_Kraftstoffe_2022_final_barrierefrei.pdf); Competition & Markets Authority (CMA), Road Fuel Review, London 2022, (abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/62c6fdef8fa8f54e8e4fdf2c/Road_fuel_review.pdf).

Raffinerien tätige Unternehmen befragt.¹³ Von der Befragung erfasst waren dabei zunächst auch sogenannte Spezialraffinerien.¹⁴ Diese Raffinerien produzieren allerdings nach den Ergebnissen der Ermittlungen keine Kraftstoffe, sondern sie stellen im Wesentlichen Mineralöl-Folgeprodukte für die chemische und kosmetische Industrie, Schmierstoffe und Bitumen und weitere Produkte her, die nicht im Fokus der vorliegenden Ermittlungen liegen. Die entsprechenden Anbieter werden im weiteren Verlauf der Sektoruntersuchung daher nicht weiter berücksichtigt.

Die Themenkomplexe der Befragung betrafen neben den eigentums- und gesellschaftsrechtlichen sowie vertraglich-organisatorischen Strukturen auf der Raffinerieebene auch den Bereich der maßgeblichen (produktions-)technischen und damit kostenrelevanten Rahmenbedingungen. Ferner wurden Daten zur Kapazitätsentwicklung und deren Auslastung sowie der maßgeblichen Beschaffungs- und Kostensituation erhoben. Absatzseitig zielten die Ermittlungen auf eine möglichst umfassende Erfassung der Logistik- sowie Vertriebs- und Kundenstrukturen ab. Die Ermittlungen umfassten ferner Auskünfte zu den maßgeblichen Preisbildungsmechanismen und vorherrschenden Vertragsstrukturen. Erhoben und von den Befragten übermittelt wurden ferner unternehmensinterne Unterlagen, insbesondere auch zur Entwicklung der Kosten- und Erlössituation und zur Profitabilität des Raffineriegeschäfts in der Vergangenheit und in jüngster Zeit.

Die Antworten auf den umfangreichen Fragebogen der ersten Ermittlungsstufe lagen Anfang Juli 2022 vor; die Angaben der befragten Unternehmen zu notwendigen Rückfragen, die sich im Rahmen der Auswertung ergeben haben, gingen bis Mitte September 2022 beim Bundeskartellamt ein. Die zweite, auf den Erkenntnissen der ersten Befragungsrunde aufbauende Ermittlungsstufe im Bereich des Großhandels mit Kraftstoffen steht derzeit noch aus. Der Kreis der in diese Befragung einzubeziehenden Akteure ist dabei erheblich größer als in der ersten Stufe, da im Bereich des Kraftstoffgroßhandels auch Anbieter tätig sind, die nicht im Raffineriegeschäft aktiv sind. Für den Bereich des Kraftstoffgroßhandels sind ferner weitere Anbieter wie z.B. Logistikunternehmen und konzernunabhängige Betreiber von Tanklagern von Bedeutung, die im Zuge der ersten Ermittlungsstufe noch nicht befragt wurden. Die Versendung entsprechender Auskunftsbeschlüsse an die betroffenen Unternehmen wird zeitnah im Anschluss an die Veröffentlichung dieses Zwischenberichts erfolgen.

¹³ Hierbei handelt es sich um folgende Unternehmen: BP Europa SE, Shell Deutschland GmbH, TotalEnergies Marketing Deutschland GmbH, Eni Deutschland GmbH, Esso Deutschland GmbH, Rosneft Deutschland GmbH, OMV Deutschland GmbH, Varo Energy Germany GmbH, Philipps 66 Continental Holding GmbH, Gunvor Deutschland GmbH, PCK Raffinerie GmbH, Bayernoil Raffineriegesellschaft mbH, MIRO Mineralölraffinerie Oberrhein GmbH & Co. KG, Holborn Europa Raffinerie GmbH, Gunvor Raffinerie Ingolstadt GmbH und der Raffinerie Heide GmbH.

¹⁴ Hierbei handelt es sich um folgende Unternehmen: H&R ChemPharm GmbH, H&R Ölwerke Schindler GmbH, H&R-Gruppe, AVISTA OIL Deutschland GmbH und die Nynas GmbH & Co. KG.

III. Ziele und Aufbau des Zwischenberichts

Mit dem vorliegenden Zwischenbericht wird zum einen der für die Untersuchung maßgebliche kartellrechtliche Analyse- und Bewertungsrahmen aufgezeigt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass – anders als für zahlreiche andere Sektoruntersuchungen, die vom Bundeskartellamt bisher durchgeführt wurden – die aktuelle Preisentwicklung im Anschluss an den Überfall Russlands auf die Ukraine und damit akute und sich weiterhin dynamisch entwickelnde Veränderungen des Marktergebnisses den Anlass für die Durchführung und das relevante Marktumfeld bilden.

Der Zwischenbericht soll zum anderen den von der Untersuchung unmittelbar betroffenen Unternehmen und Wirtschaftskreisen sowie der Politik und Öffentlichkeit einen Überblick über den aktuellen Stand der Untersuchung geben. Er legt daher den aktuellen Stand der Erkenntnisse aus den bisher durchgeführten Ermittlungen dar und skizziert die ggf. noch vorläufigen Bewertungen zentraler wettbewerblicher und kartellrechtlicher Einzelaspekte.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Im nachfolgenden Kapitel werden zunächst die wesentlichen Kennzeichen der Preisentwicklung, die den Anlass für die Einleitung dieser Untersuchung gegeben haben, nachgezeichnet (Kapitel C.). Anschließend werden die denkbaren Ursachen für diese Preisentwicklung kategorisiert und – vor dem Hintergrund des insoweit einschlägigen kartellrechtlichen Rahmens – der Ansatz der Sektoruntersuchung sowie die Anforderungen und Grenzen der Analyse erläutert (Kapitel D.). Die hieran anknüpfende Darstellung der bisher vorliegenden Ermittlungsergebnisse konzentriert sich zunächst auf wesentliche Aspekte der strukturellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen der Kraftstoffversorgung in Deutschland (Kapitel E.). Anschließend werden zentrale Kennzeichen der Vertragsgestaltung und Preisbildungsmechanismen innerhalb dieser Wertschöpfungskette beschrieben (Kapitel F.).

Die Ausführungen zum aktuellen und ggf. noch vorläufigen Stand der wettbewerblichen Beurteilung (Kapitel G.) nehmen hierauf aufbauend zunächst die grundsätzlich denkbaren, aber außerhalb des Anwendungsbereichs des Kartellrechts liegenden Ursachen für die beobachtbare Preisentwicklung in den Blick. In Form eines Exkurses wird dabei auch die Preisentwicklung im Zuge der temporär zwischen dem 1. Juni und 31. August 2022 wirksamen Senkung der Energiesteuer für Kraftstoffe („Tankrabatt“) bewertet. In Kapitel H wird schließlich der aktuelle Stand der ggf. vorläufigen Beurteilung wesentlicher kartellrechtlicher Aspekte dargelegt, bevor der Zwischenbericht mit einem Ausblick auf das weitere Vorgehen im Rahmen der Sektoruntersuchung schließt.

C. Relevante Markt- und Preisentwicklungen (Anlass der Untersuchung)

Bei den vom Bundeskartellamt im folgenden Abschnitt zusammengestellten und neu veröffentlichten vertraulichen und proprietären Daten handelt es sich teilweise um Daten (dann entsprechend gekennzeichnet) von Argus Media Ltd. (Argus). Das Bundeskartellamt erhält im Rahmen einer Lizenzvereinbarung Daten von Argus. Argus übernimmt keine Gewährleistung, weder ausdrücklich noch stillschweigend, hinsichtlich der Korrektheit, Angemessenheit, Aktualität oder Vollständigkeit seiner Daten oder der Darstellung dieser Daten durch das Bundeskartellamt, oder hinsichtlich deren Eignung für einen bestimmten Zweck. Argus haftet nicht für Verluste oder Schäden, die aus dem Vertrauen auf die Daten von Argus entstanden sind, und lehnt, so weit wie dies gesetzlich zulässig ist, jegliche Haftung ab, die mit der Datennutzung in Verbindung steht oder sich daraus ergibt.

Die hier getätigten Äußerungen sind nicht mit Argus abgestimmt worden und entsprechen allein den Interpretationen des Bundeskartellamtes.

I. Preisentwicklung auf Tankstellenebene

Aus der nachfolgenden Darstellung der Preisentwicklung seit dem 1. Januar 2022 wird deutlich, dass die Kraftstoffpreise bereits in den Wochen vor dem Beginn des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 angestiegen sind. Der Anstieg verlief jedoch noch weitgehend parallel zu dem zeitgleichen Anstieg des Rohölpreises. Unmittelbar nach dem Kriegsausbruch sind hingegen die Kraftstoffpreise an den Tankstellen deutlich stärker als der Rohölpreis gestiegen. Im weiteren Jahresverlauf zeigen sich auf Tankstellenebene zudem sowohl starke Schwankungen der Kraftstoffpreise als auch Schwankungen des Abstandes zum Rohölpreis.

Kraftstoffpreise und Rohölpreise im Zeitverlauf

Für jeden Tag ist der bundesweite Durchschnitt angegeben



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022

Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen

Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

Am 1. Januar 2022 lag der Preis für den Ottokraftstoff E5 („E5“) noch bei durchschnittlich 1,73 und für den Ottokraftstoff E10 („E10“) bei 1,67 Euro pro Liter. Der durchschnittliche Preisabschlag von E10 zu E5 betrug damit etwa 6 Cent. Da dieser Abschlag sich über das Jahr hinweg kaum veränderte, wird im Folgenden meist nur auf E5 und Diesel Bezug genommen. Der Preis für Diesellokraftstoff („Diesel“) lag zum Jahresbeginn bei 1,58 Euro pro Liter und war damit – wie in der Vergangenheit normalerweise der Fall – noch preiswerter als E5. Dies liegt u.a. auch an dem für Diesellokraftstoff grundsätzlich gültigen niedrigeren Energiesteuersatz.

Nach Eskalation des Ukraine-Krieges stiegen die Preise rasch an und erreichten ihre Jahreshöchstwerte am 10. bzw. 14. März mit 2,33 Euro pro Liter für Diesel und 2,26 Euro pro Liter für E5. Der E5-Preis lag damit zu diesem Zeitpunkt um ca. 53 Cent höher als zu Jahresbeginn, Diesel sogar um 75 Cent. Im weiteren Verlauf sanken die Preise bis ca. Mitte April, fielen aber nicht mehr bis auf das Vorkriegsniveau. Ab etwa Mitte April kam es zu einem erneuten Preisanstieg bei E5, der sich im Mai fortsetzte, während sich stärkere Preisschwankungen bei Diesel auf hohem Niveau zeigten.

Am 31. Mai 2022 und damit am Tag vor der temporären Energiesteuersenkung („Tankrabatt“) lag der E5-Preis im Durchschnitt bei 2,21 Euro pro Liter und der Preis für Diesel bei 2,04 Euro pro Liter. Ab dem 1. Juni 2022 griff die Energiesteuersenkung und führte zu einer raschen Preissenkung;¹⁵ am

¹⁵ Vgl. hierzu ausführlich unten Abschnitt G.III.

1. Juni 2022 lag der Preis für E5 bei 1,94 Euro pro Liter, der Preis für Diesel mit 1,93 Euro pro Liter nahezu gleichauf. Die Angleichung der Preise für E5 und Diesel lag u.a. darin begründet, dass während des Zeitraums der Energiesteuersenkung die Steuersätze auf die nach europäischem Recht geltenden Mindestbeträge gesenkt wurden, die sich – im Gegensatz zu den sonst in Deutschland üblichen Sätzen – nach Kraftstoffart nur wenig unterscheiden. Die Energiesteuer auf E5 und E10 sank für diese drei Monate um 29,55 Cent pro Liter, für Diesel um 14,04 Cent pro Liter. Die steuerliche Entlastung für Benzin fiel damit etwa doppelt so hoch aus wie für Diesel, da für Diesel wegen der schon regelmäßig niedrigeren Steuerlast weniger Raum für weitere Senkungen vorhanden war.

Während der Energiesteuersenkung erfolgte über alle Kraftstoffarten hinweg zunächst ein kurzer Anstieg, dann eine Senkung bis etwa Mitte August, gefolgt von einem erneuten Anstieg Ende August bis hin zu 1,85 Euro pro Liter für E5 und 2,09 Euro pro Liter für Diesel am 31. August 2022. Am 1. September, d.h. mit Auslaufen der Energiesteuersenkung, stiegen die Preise wieder stärker an und erreichten ein Tagesmittel von 2,08 Euro pro Liter für E5 und 2,18 Euro pro Liter für Diesel.

Im weiteren Verlauf des Monats sanken die Preise aller Kraftstoffsorten. Diese Preissenkung wurde bei Diesel im Oktober allerdings zum Großteil wieder von einer deutlichen Preiserhöhung abgelöst. E5 zeigte ebenfalls ein temporäres Hoch Mitte Oktober, sank danach aber wieder.

II. Entkopplung der Kraftstoffpreise vom Rohölpreis

Der Rohölpreis ist ein bedeutender Kostenfaktor bei der Herstellung von Kraftstoffen¹⁶ und daher in erster Näherung ein durchaus aussagekräftiger Bezugspunkt für eine Beurteilung der Preisentwicklung im Kraftstoffbereich. Die Differenz zwischen dem Rohölpreis und den Kraftstoffpreisen wird teilweise auch als Brutto-Marge bezeichnet, um zu verdeutlichen, dass bei dieser Betrachtung zwar ein wichtiger, aber noch nicht sämtliche bei der Herstellung von Kraftstoffen erforderlichen Inputfaktoren und Kostenblöcke berücksichtigt sind.

Bei einer Gegenüberstellung von Rohöl- und Kraftstoffpreisentwicklung müssen die Einflüsse von Steuern auf die Höhe des Kraftstoffpreises sachgerecht berücksichtigt werden. So wird die Mehrwertsteuer prozentual berechnet, sodass sich die absolute Mehrwertsteuerbelastung in Euro je Liter mit dem Preis vor Steuern erhöht. Steigen mit dem Rohölpreis die Einkaufspreise der Tankstellen für raffinierte Produkte, steigt in der Folge bei gleichbleibenden Mehrwertsteuersatz die Höhe der absoluten Mehrwertsteuerbelastung in Cent pro Liter.

Gleiches gilt für die Energiesteuer: Diese Steuer wird zwar nicht prozentual, sondern in absoluten Cent-Beträgen pro Liter veranschlagt, sie wurde aber von Juni bis September 2022 zeitweise deutlich

¹⁶ Vgl. hierzu ausführlich unten Abschnitt G.I.1.

gesenkt. Ohne eine entsprechende Bereinigung würde daher ein zeitlicher Preisvergleich entsprechend verzerrt. Im Folgenden werden daher ausschließlich steuerbereinigte Kraftstoffpreise dem Rohölpreis gegenübergestellt.

Der Rohölpreis ist ferner in vielen verschiedenen Varianten verfügbar, die sich z.B. hinsichtlich der einbezogenen Rohölqualität und -herkunft oder des Lieferzeitraums unterscheiden. Im vorliegenden Bericht wird – falls nicht anderweitig gekennzeichnet – als maßgeblicher Rohölpreis der von Argus Media Ltd. bezogene tägliche Schlusskurs¹⁷ von Futures der Rohölsorte Brent an der Londoner Rohstoffbörse Intercontinental Exchange (im Folgenden ICE Brent) genutzt.

Das Bundeskartellamt hat vorsorglich mögliche Abweichungen zu alternativen Rohölpreisen wie z.B. dem ebenfalls von Argus Media Ltd. zur Verfügung gestellten Argus Brent Dated betrachtet. Hier ergeben sich zwar kleinere Unterschiede. Diese haben jedoch keinen Einfluss auf die Ergebnisse der jeweiligen empirischen Beobachtungen.

Zusätzlich wurden die Preisangaben mit den Informationen zu Importmengen und -werten des Statistischen Bundesamts (Destatis) und den vom Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) veröffentlichten Grenzübergangspreisen für die Einfuhr von Rohöl nach Deutschland verglichen.¹⁸

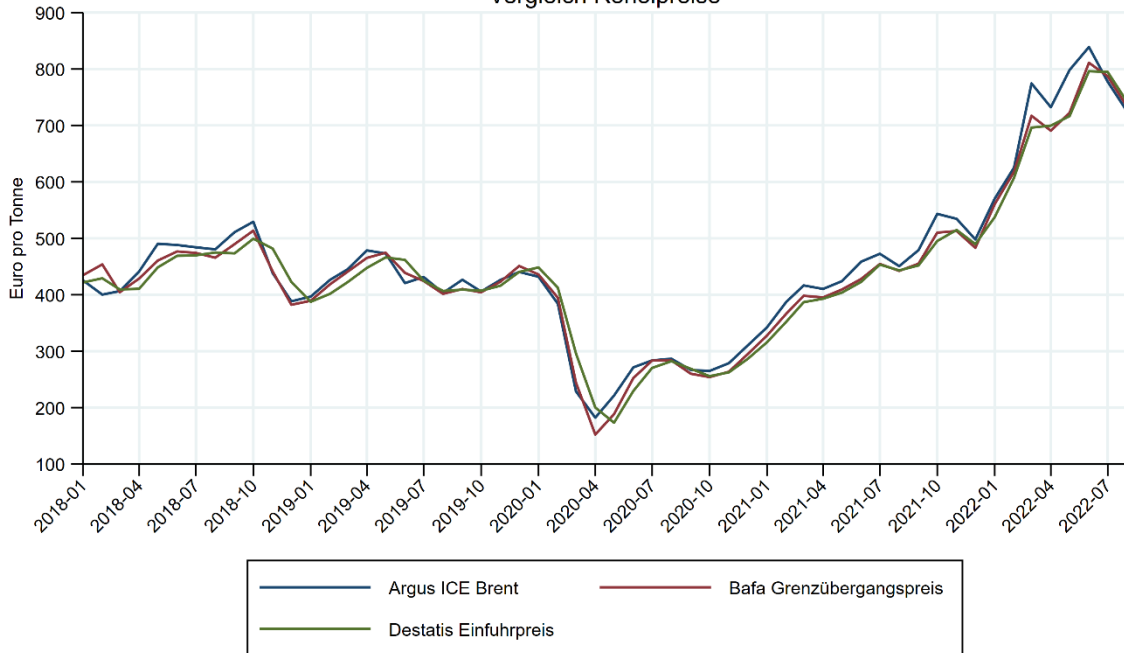
Auch hier zeigte sich wie dargestellt eine weitgehende Übereinstimmung. Das Bundeskartellamt geht daher davon aus, dass die verschiedenen zur Verfügung stehenden Varianten für den Rohölpreis keinen signifikanten Einfluss auf die Ergebnisse des gewählten Ansatzes der Gegenüberstellung des Rohölpreises mit den Kraftstoffpreisen haben.

¹⁷ Dieser Preis bezieht sich auf die tägliche Notierung des Ice Brent 1 minute marker um 16:30 Uhr Londoner Zeit. Der Ice 1 minute marker basiert auf Future-Kontrakten mit einer Lieferung im übernächsten Monat.

¹⁸ Amtliche Mineralölstatistiken – darunter Grenzübergangspreise für Rohölimporte – des BAFA sind öffentlich verfügbar unter https://www.bafa.de/DE/Energie/Rohstoffe/Mineraloelstatistik/mineraloel_node.html; Zahlen von Destatis zum Import finden sich unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/_inhalt.

Rohölpreise laut Argus, Bafa und Destatis

Vergleich Rohölpreise

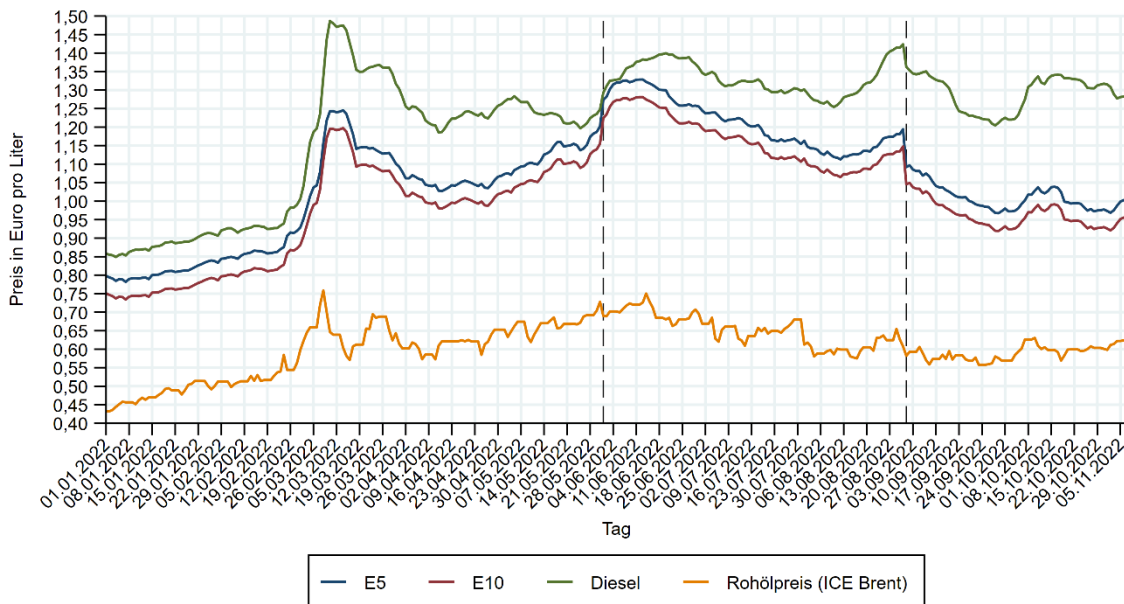


Quellen:
 Daten © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.
 Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Amtliche Mineralölstatistik
 DESTATIS, Statistik 51000-0014. Warennummer 27090090

Für die Gegenüberstellung des entsprechenden Rohölpreises und der steuerbereinigten Kraftstoffpreise in Deutschland ergibt sich für das Jahr 2022 folgendes Bild:

Kraftstoffpreise ohne Mehrwertsteuer und tagesaktuelle Energiesteuer und Rohölpreise (ICE Brent)

Für jeden Tag sind bundesweite Durchschnitts bereinigt um die am selben Tag gültigen Steuern angegeben



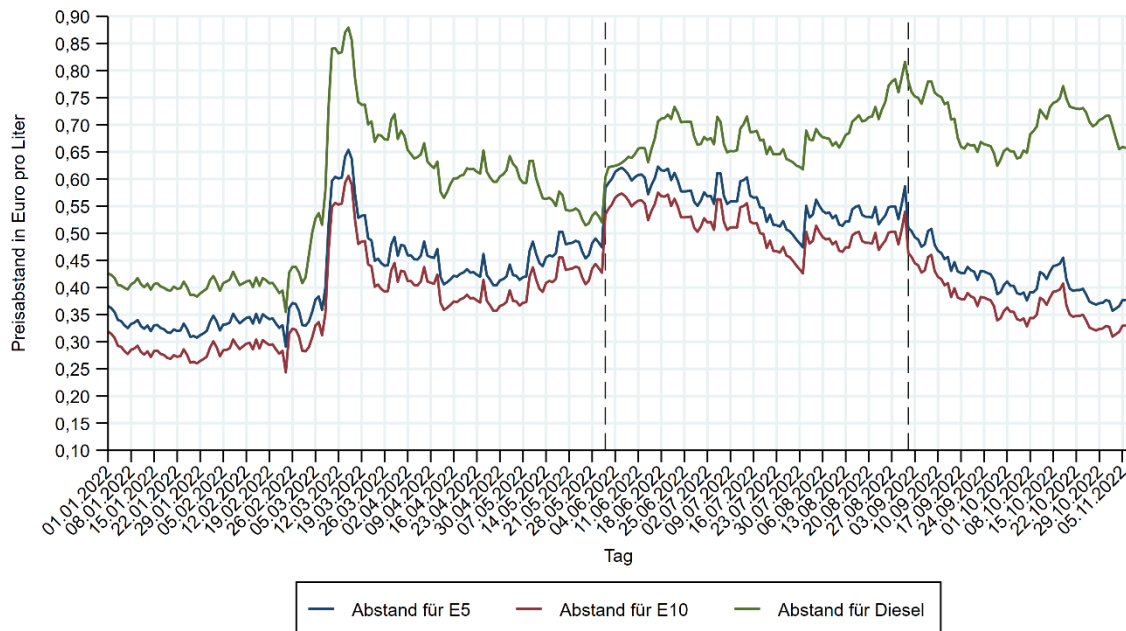
Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
 Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
 Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

Die Gegenüberstellung zeigt deutlich, dass sich die Kraftstoffpreise unmittelbar nach Beginn des Angriffskrieges gegen die Ukraine im Februar 2022 vom Verlauf des Rohölpreises entkoppelt haben. Der Abstand für Diesel nahm Anfang März um mehr als 100 % zu. Für E5 kam es ebenfalls annähernd zu einer Verdopplung.

Die Entkopplung war bei Diesel zudem deutlich stärker ausgeprägt und nachhaltiger als bei Benzin. Während sich der Preisabstand bei Benzin mehrmals (insbes. im April und Oktober 2022) zumindest kurzfristig wieder bis auf etwa 10 Cent pro Liter den Werten von Januar 2022 annäherte, blieb der Abstand für Diesel bis auf einen kurzen Zeitraum Ende Mai 2022 deutlich höher und lag auch in der Zeit der temporären Energiesteuersenkung durchgehend mindestens 20 Cent pro Liter höher als im Januar 2022.

Abstand zwischen Tankstellenpreis ohne Steuern und Rohölpreis (ICE Brent)

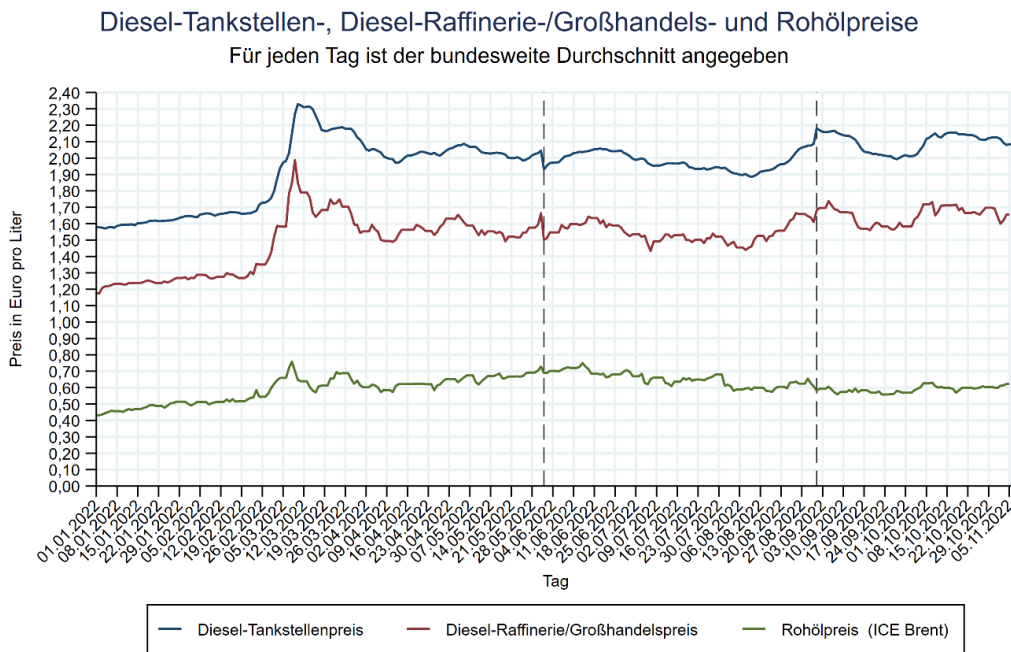
Für jeden Tag ist die Differenz zum bundesweiten Durchschnitt angegeben



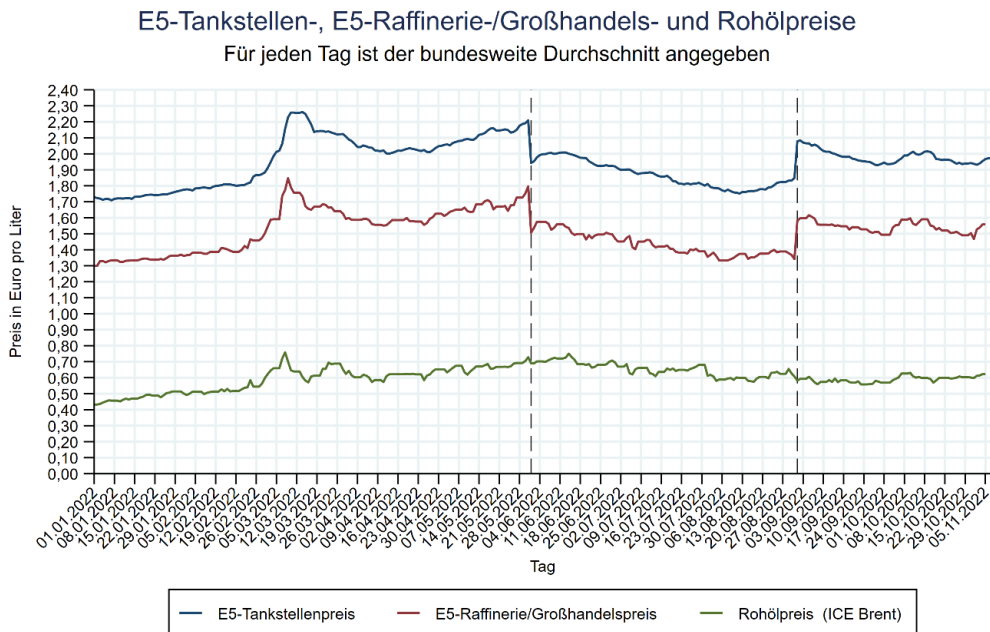
Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

Dieser Befund belegt jedoch nicht, dass die Anbieter auf der Tankstellenebene auch entsprechend höhere Bruttomargen erwirtschaftet haben. Denn die Betrachtung des Abstandes von Tankstellenpreis und Rohölpreis blendet die zwischen beiden Stufen liegenden Wertschöpfungsstufen der Raffinerie und des Großhandels von Kraftstoffen aus. Zur weiteren Differenzierung wurden daher die

von Argus Media bezogenen Großhandelspreise¹⁹ in die Betrachtung einbezogen. Bei einer getrennten Betrachtung der Kraftstoffsorten Diesel und Benzin ergibt sich dabei folgendes Bild:



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.



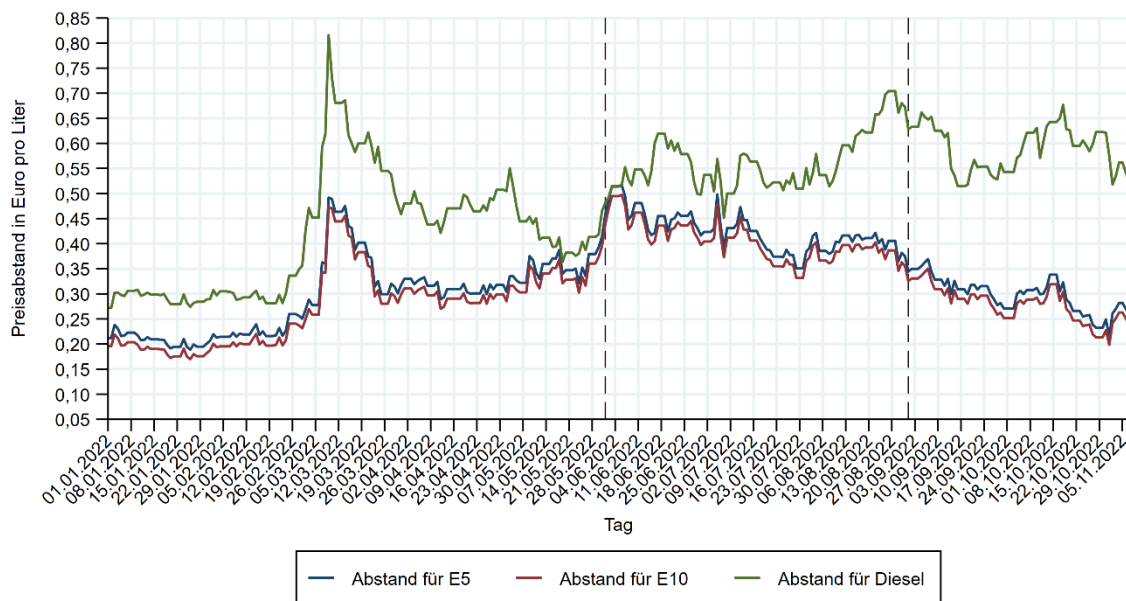
Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

¹⁹ Die von Argus veröffentlichten Großhandelspreise beziehen sich auf physische Marktpreise im offenen Spotmarkt. Die Preise basieren auf Transaktionsdaten der Marktteilnehmer auf der Großhandelsstufe. Für Details siehe die Methodik zu Argus O.M.R. Fuels, online unter <https://www.argusmedia.com/-/media/Files/methodology/argus-omr-fuels-german.ashx>.

Die Daten belegen, dass die Preise an der Zapfsäule im Wesentlichen den Großhandelspreisen folgen, während sich die Abstände der Großhandelspreise zum Rohölpreis seit Februar erheblich erhöhten. Dies gilt erneut für Diesel in stärkerem Maße als für Benzin. Die Entkopplung vom Rohölpreis erfolgte daher im Ergebnis nicht auf der Ebene der Tankstellen, sondern auf der vorgelagerten Raffinerie- und Großhandelsebene.

Abstand zwischen Raffinerie-/Großhandelspreis ohne Energiesteuer und Rohölpreis (ICE Brent)

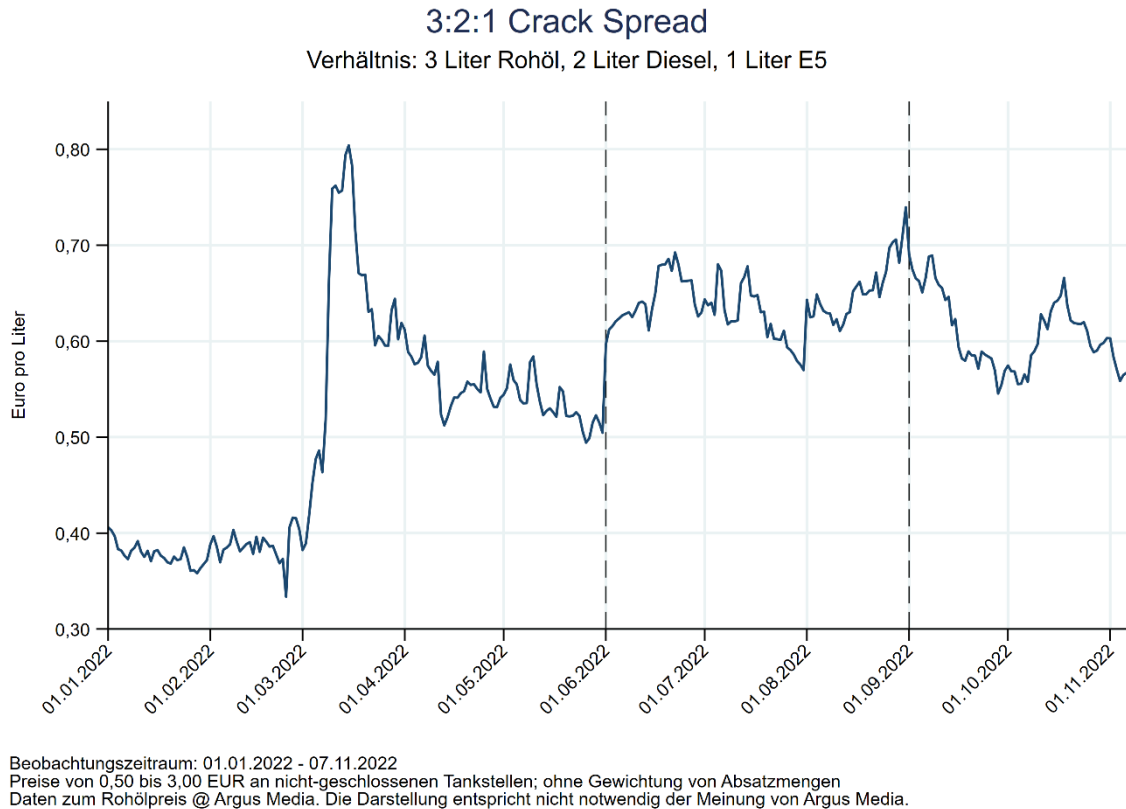
Für jeden Tag ist die Differenz zum bundesweiten Durchschnitt angegeben



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

Eine Erhöhung des Abstandes zeigt sich im Übrigen auch dann, wenn nicht der Preis eines einzelnen raffinierten Produktes, sondern eines Produktkorbes verglichen wird. Die Betrachtung eines Produktkorbes trägt dabei der Tatsache Rechnung, dass in einer Raffinerie aus einem Liter Öl nicht ein Liter Benzin oder Diesel gewonnen wird, sondern im Rahmen einer Kuppelproduktion mehrere Produkte anteilig produziert werden.²⁰ Der Abstand zwischen dem Rohölpreis und dem maßgeblichen Produktkorb wird dabei unter Bezugnahme auf den Prozess des Aufbrechens („Cracken“) des Rohöls in verschiedene Produkte als *Crack-Spread* bezeichnet. Ein in der Branche üblicher Indikator ist dabei ein *Crack-Spread*, der vereinfachend unterstellt, dass aus 3 Litern Rohöl 2 Liter Benzin und 1 Liter Diesel gewonnen werden (*3:2:1-Crack-Spread*).

²⁰ Vgl. hierzu ausführlicher unten Abschnitt E.III.2.



D. Fragestellungen und maßgeblicher Analyserahmen

Für die aus dieser Preisentwicklung resultierenden Fragestellungen und den Analyserahmen der vorliegenden Sektoruntersuchung ist zum einen von Bedeutung, dass die aufgezeigte Preisentwicklung verschiedene Ursachen haben kann, die nur teilweise auf mögliche Beeinträchtigungen funktionsfähigen Wettbewerbs zurückzuführen sind (hierzu unter I.). Zum anderen bieten zentrale Eckpunkte des geltenden kartellrechtlichen Rahmens eine sinnvolle Orientierung für die vorzunehmende Analyse denkbarer wettbewerblicher Defizite auf der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe in Deutschland (hierzu unter II.). Aus beiden Aspekten ergeben sich die Reichweite, Schwerpunkte und Grenzen der im Rahmen der Untersuchung vorzunehmenden Analysen und wettbewerblichen Bewertungen (hierzu unter III.).

I. Denkbare Ursachen der Preisentwicklung

Für die aufgezeigte Preisentwicklung können verschiedene Gründe ursächlich sein. Hierzu zählen insbesondere auch mögliche strukturelle Einschränkungen des Wettbewerbs, bestehende Verhaltens- und insbesondere Preiserhöhungsspielräume der Anbieter in Form marktbeherrschender Stellungen

oder sogar Kartellrechtsverstöße in Form unzulässiger Absprachen oder des Missbrauchs bestehender Marktmacht (kartellrechtsrelevante Ursachen).²¹

Die maßgeblichen Auffälligkeiten bei der Preisentwicklung zeigen sich jedoch deutlich erkennbar unmittelbar im Anschluss an den Beginn des völkerrechtswidrigen Überfalls Russlands auf die Ukraine und im zeitlichen Zusammenhang mit den sich daran anschließenden Sanktionsmaßnahmen. In ökonomischer Hinsicht handelt es sich hierbei um exogene Ereignisse, die sich auch bei einem voll funktionsfähigen Wettbewerb nachteilig auf die Markt- und Preisentwicklung ausgewirkt haben könnten (nicht kartellrechtsrelevante Ursachen).

Insbesondere von Branchenvertreterinnen und Branchenvertretern werden in der Öffentlichkeit die nicht kartellrechtsrelevanten Erklärungen für die zu beobachtenden Preisentwicklungen betont.²² Andere Stakeholder wie z.B. der ADAC vertreten hingegen die Meinung, dass die Kraftstoffpreise auch unter Berücksichtigung dieser möglichen Erklärungen überhöht seien.²³ Eine sachgerechte Bewertung der Preisentwicklung macht es erforderlich, beide Ursachenbereiche zu trennen und hinsichtlich ihrer jeweiligen Bedeutung zu beurteilen. Aufgrund der zahlreichen denkbaren Einflussfaktoren auf die Preisentwicklung ist eine solche Analyse jedoch aufwändig und komplex.

Als eine nicht kartellrechtsrelevante Ursache, d.h. Veränderung von (exogenen) Einflussfaktoren, die auch bei ungestörtem Wettbewerb zu Preissteigerungen und einer Entkopplung der Kraftstoffpreise von der Rohölpreisentwicklung führen würden, kommen für sämtliche Anbieter wirksame Kostensteigerungen in Betracht.²⁴ Rohöl und damit auch die Höhe des Rohölpreises ist bei der Herstellung von Kraftstoffen zwar der bedeutendste Kostenfaktor.²⁵ In der Kraftstoffproduktion werden jedoch auch zahlreiche weitere Inputfaktoren benötigt. Kriegs- und krisenbedingte Kostensteigerungen können sich zudem auch im Bereich der Beschaffungs- und Vertriebslogistik oder der Höhe der Betriebskosten auf Raffinerie- und Großhandelsebene (inkl. Fixkosten) ergeben haben.

Neben kostenbedingten Ursachen könnten ferner kriegs- und krisenbedingt verschärfte und ggf. auch nur temporär wirksame Knappheitssituationen auf der Raffinerie- und Großhandelsebene zu Preissteigerungen und einer Entkopplung der Kraftstoffpreise von der Rohölpreisentwicklung geführt

²¹ Zum hier maßgeblichen kartellrechtlichen Rahmen vgl. unten Abschnitt D.II.

²² Siehe z.B. https://en2x.de/wp-content/uploads/2022/07/en2x_Hintergrundinformation_zum_Kraftstoffmarkt.pdf.

²³ Siehe z.B. <https://www.bild.de/geld/wirtschaft/wirtschaft/adac-klagt-benzin-sehr-deutlich-zu-teuer-80938796.bild.html>.

²⁴ Technisch formuliert führen Kostensteigerungen dazu, dass Anbieter ihre Produkte zur Vermeidung entsprechender Gewinneinbußen oder Verluste nur zu einem höheren Preis abzusetzen/ bereits sind (Verschiebung der Angebotsfunktion nach oben). Bei unveränderten Nachfragebedingungen führt dies unabhängig von den vorherrschenden Wettbewerbsverhältnissen zu einem höheren Marktpreis.

²⁵ Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt G.I.1.

haben. Die Verschärfung von Knappheitssituationen können dabei angebotsseitige Ursachen wie z.B. die Verringerung der im Markt verfügbaren Produktions- und Importmengen oder Transportkapazitäten für Kraftstoffe haben. Sie können aber auch auf einen gegebenenfalls nur temporären Anstieg der maßgeblichen Nachfrage nach den betroffenen Produkten zurückzuführen sein.²⁶

Im Gegensatz zu kostenbedingten Ursachen ist bei knappheitsbedingten Preissteigerungen in der Regel davon auszugehen, dass diese auch bei einem vollkommen funktionsfähigen Wettbewerb zu einem entsprechenden Margen- und Gewinnanstieg bei den betroffenen Anbietern führen. Diese Wirkungen können als knappheits-, kriegs- oder krisenbedingte „Zusatz- oder Zufallsgewinne“ („windfall profits“) bezeichnet werden. Ein möglicherweise auch deutlicher Anstieg der Margen und Gewinne der maßgeblichen Anbieter ist daher für sich genommen noch kein aussagekräftiges Indiz oder gar ein Beleg für nachhaltige Beeinträchtigungen des Wettbewerbs oder konkrete kartellrechtswidrige Verhaltensweisen dieser Marktakteure.²⁷

Die dargestellten Ursachen für die beobachteten Preissteigerungen und die Entkopplung der Kraftstoffpreise von der Rohölpreisentwicklung lassen sich zwar konzeptionell trennen. Sie könnten jedoch gleichzeitig wirksam sein und sich in der aktuell sehr dynamischen Marktentwicklung überlagern und gegenseitig verstärken. So ist es beispielsweise denkbar, dass kosten- oder knappheitsbedingte Preissteigerungen aufgrund bereits bestehender Wettbewerbsbeeinträchtigungen und markt-machtbedingter Verhaltensspielräume der Anbieter höher ausfallen als dies bei voll funktionsfähigem Wettbewerb der Fall wäre. Auch könnte eine verschärfte und tendenziell preissteigernde Knappheitssituation ganz oder teilweise auf eine missbräuchliche Kapazitätszurückhaltung oder sogar eine unzulässige Absprache zur Reduktion der entsprechenden Angebotskapazitäten zurückzuführen sein. Eine abschließende Bewertung, die allein aus der beobachteten Preisentwicklung auf das Vorliegen konkreter Wettbewerbsbeeinträchtigungen oder Kartellrechtsverstöße schließt, ist jedoch wegen der zahlreichen Einflussfaktoren auf die Preisentwicklung nicht möglich.

II. Relevante Eckpunkte des kartellrechtlichen Rahmens

Bei der Analyse der potentiell kartellrechtsrelevanten Ursachen der beobachteten Preisentwicklung bildet der aktuelle kartellrechtliche Rahmen den maßgeblichen Bezugspunkt. Dabei sind insbesondere auch die einschlägigen Nachweisanforderungen für das Vorliegen konkreter Kartellrechtsverstöße in den Blick zu nehmen.

²⁶ Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt G.II.2.

²⁷ Vgl. hierzu auch den folgenden Abschnitt D.II.

Das Kartellrecht ermöglicht bereits im Ansatz keine generelle behördliche Überprüfung oder Regulierung von Marktergebnissen und Preisen. Die kartellrechtlichen Eingriffsbefugnisse knüpfen vielmehr an einem bestimmten Marktverhalten von oder vertraglichen Vereinbarungen zwischen konkreten Unternehmen an. Die Kartellrechtswidrigkeit des jeweiligen Verhaltens oder der Vereinbarung muss dabei in jedem Einzelfall festgestellt und nachgewiesen werden.

Im Hinblick auf das Preissetzungsverhalten einzelner Unternehmen bietet das Verbot des Marktmissbrauchs durch ein oder mehrere Unternehmen gemäß § 19 GWB bzw. Art. 102 AEUV einen kartellrechtlichen Anknüpfungspunkt. Gemäß § 19 Abs. 2 Nr. 2 GWB²⁸ liegt ein Missbrauch insbesondere dann vor, wenn von Unternehmen Entgelte oder sonstige Geschäftsbedingungen gefordert werden, die von denjenigen abweichen, die sich bei wirksamem Wettbewerb mit hoher Wahrscheinlichkeit ergeben würden (Ausbeutungs- und Preishöhenmissbrauch).

Dieses Verbot des Ausbeutungs- und Preishöhenmissbrauchs richtet sich allerdings ausschließlich an marktbeherrschende Unternehmen, d.h. Unternehmen, die über einen erweiterten, durch Wettbewerb nicht hinreichend kontrollierten Verhaltens- und damit auch Preissetzungsspielraum verfügen. Ein möglicher Verstoß setzt demnach zwingend die marktbezogene Feststellung voraus, dass das betrachtete Unternehmen auf den jeweils konkret betroffenen Märkten über eine solche marktbeherrschende Stellung verfügt (Normadressateneigenschaft).

Gemäß § 18 Abs. 1 GWB ist ein Unternehmen marktbeherrschend, wenn es als Anbieter oder Nachfrage einer bestimmten Art von Waren oder gewerblichen Leistungen auf dem sachlich und räumlich relevanten Markt ohne Wettbewerber ist, keinem Wettbewerb ausgesetzt ist oder im Verhältnis zu seinen Wettbewerbern eine überragende Marktstellung hat. Neben einzelnen Unternehmen mit einer monopolähnlichen oder im Vergleich zu ihren Wettbewerbern überragenden Marktstellung kann auch eine Gruppe von Unternehmen die Voraussetzung einer marktbeherrschenden Stellung erfüllen.²⁹ Mit dieser Form der gemeinsamen oder kollektiven Marktbeherrschung werden durch wenige Anbieter gekennzeichnete oligopolistische Marktstrukturen erfasst, die aufgrund der strukturellen Wettbewerbsbedingungen dazu führen, dass sich die Anbieter bewusst parallel verhalten.

²⁸ Aufgrund der weitgehenden materiellen Übereinstimmung der entsprechenden Normen im europäischen und deutschen Kartellrecht werden im Folgenden aus Vereinfachungsgründen ausschließlich die einschlägigen Regelungen des GWB in Bezug genommen.

²⁹ Vgl. zum Folgenden ausführlich: Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, 14. Auflage, Band 1, § 18; vgl. ferner: Bundeskartellamt, Leitfaden zur Marktbeherrschung in der Fusionskontrolle, 2012 (abrufbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Marktbeherrschung%20in%20der%20Fusionskontrolle.pdf?__blob=publicationFile&v=12).

Eine explizite und kartellrechtswidrige Abstimmung des Marktverhaltens durch Absprachen (explizite Kollusion) ist hierfür allerdings nicht erforderlich; die Anbieter verzichten vielmehr im Sinne einer impliziten Kollusion allein aufgrund entsprechender Anreize auf wettbewerbliche Verstöße und verfügen in der Folge gemeinsam über einen entsprechenden Preissetzungsspielraum. Ein solches wettbewerbsloses Parallelverhalten ohne explizite Absprache oder Verhaltensabstimmung verstößt nicht gegen das Kartellverbot und ist daher für sich genommen nicht kartellrechtswidrig.³⁰ Im Kraftstoffbereich hat das Bundeskartellamt solche gemeinsam marktbeherrschenden Stellungen der führenden Anbieter im Rahmen der Fusionskontrolle z.B. bereits für verschiedene lokale bzw. regionale Tankstellenmärkte festgestellt.³¹

Im Hinblick auf bestimmte Markt- und Preissetzungsstrategien, die andere, insbesondere kleinere oder abhängige Unternehmen im Wettbewerb behindern können, sieht das nationale Kartellrecht mit § 20 GWB ferner zusätzlich ein Missbrauchsverbot für Unternehmen vor, die im Verhältnis zu anderen Unternehmen über eine relative oder überlegene Marktmacht verfügen.³² Mit dieser Regelung wird u.a. der Tatsache Rechnung getragen, dass vertikal über mehrere Wertschöpfungsstufen integrierte Unternehmen ihre Marktstellung auf vorgelagerten Stufen nutzen könnten, um insbesondere kleinere, nicht vertikal integrierte und damit auf die Versorgung durch Dritte angewiesene Anbieter auf den nachgelagerten Marktstufen durch die Ausgestaltung der Vertrags- und Lieferkonditionen im Wettbewerb zu behindern.

Diese Vorschrift ist insbesondere auf die Sicherung der für einen funktionsfähigen Wettbewerb erforderlichen Marktstrukturen und den Schutz kleinerer und mittlerer Wettbewerber ausgerichtet. In der Vergangenheit wurde diese Form des Missbrauchsverbots im Kraftstoffbereich daher bereits im Zusammenhang mit der Belieferung unabhängiger Betreiber kleiner und mittelgroßer Tankstellennetze („freie Tankstellen“) durch die führenden und vertikal über alle Wertschöpfungsstufen integrierten Mineralölgesellschaften analysiert³³ und teilweise auch bereits in förmlichen Verfahren zur Prüfung des Vorwurfs möglicherweise unzulässiger Preis-Kosten-Scheren aufgegriffen³⁴; die Verfahren wurden jedoch im Ergebnis eingestellt.³⁵

Die Feststellung der Normadressateneigenschaft für das Missbrauchsverbot erfordert zunächst die genaue Abgrenzung und Definition des jeweils relevanten Marktes, insbesondere im Hinblick auf de-

³⁰ Vgl. Krauß, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 1 Rn 102 f.

³¹ Vgl. zuletzt: Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21 – EG/OMV, a.a.O.

³² Vgl. hierzu ausführlich z.B. Westermann, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 20 Rn 13 ff.

³³ Vgl. hierzu ausführlich: Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Mai 2011, S. 142 ff.

³⁴ Vgl. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2011/12, BT-Ds. 17/13675, S. 106.

³⁵ Vgl. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2015/16, BT-Ds. 18/12760, S. 118.

ren produktbezogene (sachliche) und geographische (räumliche) Reichweite. Nach der Rechtsprechung ist für die Feststellung marktbeherrschender Stellungen ferner eine umfassende Gesamtbeurteilung der jeweiligen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse erforderlich.³⁶

Der vorherrschenden Marktkonzentration und den Marktanteilen der jeweiligen Anbieter kommt insbesondere bei der Ermittlung marktbeherrschender Stellungen eine große Bedeutung zu. Dieser Bedeutung entsprechend sehen § 18 Abs. 4 und Abs. 6 GWB marktanteilsbezogene Vermutungsschwellen für das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung einzelner oder mehrere Unternehmen vor. Diese gesetzlichen Vermutungsschwellen entfalten jedoch in der Praxis ausschließlich im Falle verbleibender Unsicherheiten bei der Bewertung der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse (*Non liquet*) eine rechtliche Wirkung. Sie entbinden die Kartellbehörde aber insbesondere nicht von der Pflicht, die maßgeblichen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse umfassend zu ermitteln und zu bewerten (Amtsermittlungsgrundsatz).³⁷

Die Feststellung einer missbräuchlichen Preisüberhöhung erfordert ferner den Nachweis, dass die von dem oder mehreren gemeinsam marktbeherrschenden Unternehmen geforderten Preise ungünstiger sind als sie sich bei wirksamem Wettbewerb ergeben würden³⁸. Nach diesem als Konzept des „Als-Ob-Wettbewerbs“ bezeichneten Ansatz müssen die tatsächlichen geforderten Preise mit den (hypothetischen) Preisen bei wesentlichem Wettbewerb verglichen werden. Denn selbst von marktbeherrschenden Unternehmen kann auf der Basis des Kartellrechts nur eine Preissetzung verlangt werden, die hinsichtlich der Preishöhe dem entspricht, was das Unternehmen rechtmäßig fordern könnte und würde, wenn es wirksamem Wettbewerb ausgesetzt wäre.

Bei der Bewertung der konkreten Preishöhe müssen daher sämtliche Gründe, die auch bei funktionsfähigem Wettbewerb zu entsprechend höheren Preisen führen würden, ermittelt und berücksichtigt werden. Im vorliegenden Kontext kommen insoweit insbesondere die allgemeinen Marktverwerfungen im Zuge und als Folge des völkerrechtswidrigen Angriffs Russlands auf die Ukraine als mögliche sachliche Rechtfertigungsgründe für die festgestellte Entwicklung und Höhe der Kraftstoffpreise in Betracht. Da die Ermittlung und Bestimmung eines hypothetischen Wettbewerbspreises zudem sehr komplex und potentiell mit zahlreichen Unsicherheiten behaftet ist, sind bei der Bewertung einer

³⁶ Vgl. Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 18, Rn 88 ff.

³⁷ Vgl. hierzu mit entsprechenden Nachweisen auf die Rechtsprechung: Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 18, Rn 237 ff.

³⁸ Vgl. Nothdurft, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 19 Rn 141 f.

konkreten Preishöhe gewisse Korrektur- und Unsicherheitsabschläge anzusetzen. Im Ergebnis ist daher nicht jede Überschreitung des ermittelten hypothetischen Wettbewerbspreises, sondern nur dessen signifikante Überschreitung als missbräuchlich einzustufen.³⁹

Ein weiterer kartellrechtlicher Bezugspunkt dieser Untersuchung ist das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen und abgestimmter Verhaltensweisen gemäß § 1 GWB und Art. 101 Abs. 1 AEUV.⁴⁰ Dieses Verbot findet insbesondere auf sogenannte „Hard-core“-Kartellabsprachen Anwendung, d.h. Absprachen und abgestimmte Verhaltensweisen von Wettbewerbern, die ziel- und zweckgerichtet eine Beschränkung oder Ausschaltung des Wettbewerbs zwischen den beteiligten Unternehmen herbeiführen. Aufgrund der extremen Sozialschädlichkeit solcher Verhaltensweisen stellen diese Praktiken in der Regel Ordnungswidrigkeiten dar, die mit entsprechend hohen Bußgeldern belegt werden können.⁴¹

Nicht zuletzt aufgrund dieser potentiell schwerwiegenden Sanktion sind die Anforderungen an den Nachweis solcher Absprachen hoch. Da - wie dargelegt - ein zwar bewusstes, aber nicht explizit abgeprochenes oder abgestimmtes Markt- und Preissetzungsverhalten im Sinne kollektiver Marktbeherrschung nicht dem Kartellverbot unterliegt, reicht der Hinweis auf bzw. der Nachweis eines weitgehend parallelen und gleichgerichteten Markt- und Preissetzungsverhaltens nicht aus, um einen solchen bußgeldbewehrten Kartellverstoß zu belegen.

Umgekehrt ist es aufgrund des hohen Schadenspotentials expliziter wettbewerbsbeschränkender Absprachen für deren Nachweis aber auch nicht erforderlich, die konkreten Auswirkungen der Absprachen und abgestimmten Verhaltensweisen z.B. in Form entsprechender Preissteigerung zu belegen oder zu quantifizieren. Diese Frage steht vielmehr erst im Mittelpunkt möglicher zivilrechtlicher Schadensersatzklagen Dritter gegen die an den unzulässigen wettbewerbswidrigen Absprachen beteiligten Unternehmen.⁴² Bei dem Nachweis kartellrechtswidriger Hard-core-Absprachen stehen vielmehr regelmäßig Aspekte im Vordergrund, die eine konkrete Absprache oder Verhaltensabstimmung zwischen den beteiligten Unternehmen z.B. in Form entsprechender Vereinbarungen, Treffen oder anderweitiger Kommunikation zwischen den beteiligten Unternehmen belegen können.

³⁹ Vgl. Nothdurft, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 19 Rn 171 mit Verweisen auf die einschlägige Rechtsprechung.

⁴⁰ Aufgrund der sehr weitgehenden materiellen Übereinstimmung der entsprechenden Normen im europäischen und deutschen Kartellrecht werden im Folgenden aus Vereinfachungsgründen erneut ausschließlich die einschlägigen Regelungen des GWB in Bezug genommen.

⁴¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich: Krauß, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 1 Rn 66 ff.

⁴² Vgl. §§ 33 ff. GWB.

In der Wissenschaft und kartellbehördlichen Praxis wird diskutiert, ob und inwieweit die empirische Analyse von Marktergebnissen und Preisen geeignet sein kann, zumindest einen hinreichenden Anfangsverdacht für Kartellverstöße und damit ggf. die Grundlage für entsprechende Ermittlungen und die Einleitung förmlicher Verfahren abzuleiten.⁴³ Auch dieser Ermittlungsansatz steht jedoch vor der grundlegenden Herausforderung, mögliche kartellrechtlich relevante Einflussfaktoren auf das Marktergebnis von den nicht kartellrechtlich relevanten Faktoren zu trennen und mit der notwendigen Nachweistiefe zu bewerten. Die praktische Bedeutung dieser Form der Begründung eines hinreichenden Anfangsverdachts für Kartellrechtsverstöße und als (alleinige) Grundlage für die Einleitung entsprechender förmlicher Kartellverfahren ist daher bisher noch begrenzt.

Neben den sogenannten Hard-core-Kartellen unterliegen dem Kartellverbot grundsätzlich auch sämtliche anderen Formen der Zusammenarbeit zwischen und Kooperation von Unternehmen („Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen“), die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken. Hierzu zählen auch vertikale, z.B. im Rahmen von Lieferbeziehungen getroffene Vereinbarungen zwischen Unternehmen verschiedener Wertschöpfungsstufen, sofern diese z.B. aufgrund ihrer abschottenden Wirkung den Wettbewerb auf den jeweils betroffenen Marktstufen beschränken. In vielen Fällen haben solche horizontalen und vertikalen Vereinbarungen oder Verhaltensweisen neben wettbewerbsbeschränkenden Effekten aber auch effizienzsteigernde Wirkungen, die sich letztendlich positiv für den Verbraucherinnen und Verbraucher auswirken können. Deshalb können solche Vereinbarungen und Kooperationsformen gemäß § 2 GWB bzw. Art. 101 Abs. 3 AEUV von der Anwendung des Kartellverbots freigestellt und rechtmäßig sein.⁴⁴

Die in diesem Bereich der Anwendung des Kartellverbots erforderliche Prüfung und Abwägung muss ebenfalls stets marktbezogen erfolgen. Ferner hat auch die Marktstellung der an den Vereinbarungen und Kooperationen beteiligten Unternehmen einen starken Einfluss auf die kartellrechtliche Bewertung. Diese setzt daher ebenfalls neben einer Abgrenzung der jeweils konkret betroffenen sachlich und räumlich relevanten Märkte in der Regel eine umfassende Bewertung der jeweils vorherrschenden Markt- und Wettbewerbsverhältnisse voraus.

Liegen die Voraussetzungen für einen Verstoß gegen das geltende Kartellrecht vor, gibt es nach geltender Rechtslage mehrere Möglichkeiten diese aufzugreifen. Da es sich bei dem Kartell- und Miss-

⁴³ Vgl. für einen Überblick zu dieser unter der Überschrift des „market screening“ bzw. der „Ex-officio-Kartellverfolgung“ geführten Diskussion: Harrington, Detecting Cartels, in: Buccrossi (Hrsg.), Handbook of Antitrust Economics, 2008, S. 213 ff.; vgl. ferner: OECD, Ex-officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels, Policy Roundtable, 2013, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf>.

⁴⁴ Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich: Schneider, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 2 Rn 66 ff.

brauchsverbot um unmittelbar wirksame Verbotstatbestände handelt, kommt neben einem behördlichen Eingreifen auch eine Geltendmachung auf Zivilrechtsweg im Rahmen von Unterlassungs- und Schadensersatzklagen durch betroffene Dritte in Betracht. Für das kartellbehördliche Eingreifen ist zum einen § 32 GWB eine zentrale Vorschrift. Nach dieser kann das Bundeskartellamt die handelnden Unternehmen verpflichten, eine Zuwiderhandlung gegen die genannten Vorschriften abzustellen. Gemäß § 32a GWB kann das Bundeskartellamt auch von Amts wegen einstweilige Maßnahmen anordnen. Ist ein Verstoß gegen kartellrechtliche Verbote (bisher) nicht gesichert nachgewiesen, können die Unternehmen gemäß § 32b GWB ferner Verpflichtungszusagen abgeben, die geeignet sind, die ihnen vom Bundeskartellamt im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung mitgeteilten Bedenken auszuräumen.

Verstößt ein Unternehmen vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Missbrauchsvorschriften oder das Kartellverbot, können durch die Kartellbehörde ferner Bußgelder verhängt werden. Zudem kann nach dem derzeit geltenden § 34 eine Vorteilsabschöpfung durch die Kartellbehörde erfolgen. Dies bedeutet, dass die Kartellbehörde die Abschöpfung des durch den Verstoß erlangten wirtschaftlichen Vorteils anordnen kann, soweit dieser noch nicht durch Schadensersatzleistungen, Geldbußen, Einziehung oder Rückerstattung erfasst wurde. Hierbei kann die Höhe des wirtschaftlichen Vorteils geschätzt werden.

III. Reichweite, Schwerpunkte und Grenzen der Analyse

Aufgrund des strikten Marktbezugs der kartellrechtlichen Analyse und Bewertung bildet die Abgrenzung der relevanten Märkte im Bereich der Raffinerien und des Kraftstoffgroßhandels einen zentralen Untersuchungsbereich. Die Untersuchung ist dabei zwar auf die Analyse der Marktverhältnisse in Deutschland fokussiert. Insbesondere auf den der Tankstellenebene vorgelagerten Marktstufen können jedoch auch grenzüberschreitende Markt- und Wettbewerbskräfte wirksam und die relevanten räumlichen Märkte daher entsprechend weiter abzugrenzen sein.

Durch die Analyse der wesentlichen strukturellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen auf der Raffinerie- und Großhandelsebene⁴⁵ können aufbauend auf dieser Marktabgrenzung ferner die Markt-machtverhältnisse auf diesen Märkten bewertet werden.⁴⁶ Die umfassende Analyse der Markt- und Wettbewerbsverhältnisse ermöglicht grundsätzlich ferner die Identifikation möglicher struktureller Wettbewerbshindernisse sowie möglicherweise kartellrechtswidriger Verhaltensweisen.

⁴⁵ Vgl. hierzu ausführlich die nachfolgenden Kapitel E und F.

⁴⁶ Vgl. hierzu ausführlich Abschnitt H.II.

Mögliche Hinweise auf kartellrechtswidrige Verhaltensweisen wären gegebenenfalls aber erst im Rahmen förmlicher Verfahren kartellrechtlich zu prüfen und abschließend zu bewerten. Denn im Rahmen einer Sektoruntersuchung ist es grundsätzlich nicht möglich, eine möglicherweise bestehende marktbeherrschende Stellung oder einen konkreten Kartellrechtsverstoß einzelner Unternehmen rechtskräftig festzustellen. Dies ergibt sich bereits aus der Tatsache, dass den betroffenen Unternehmen in einer Sektoruntersuchung nicht im erforderlichen Umfang rechtliches Gehör und Rechtsschutzmöglichkeiten gewährt werden.

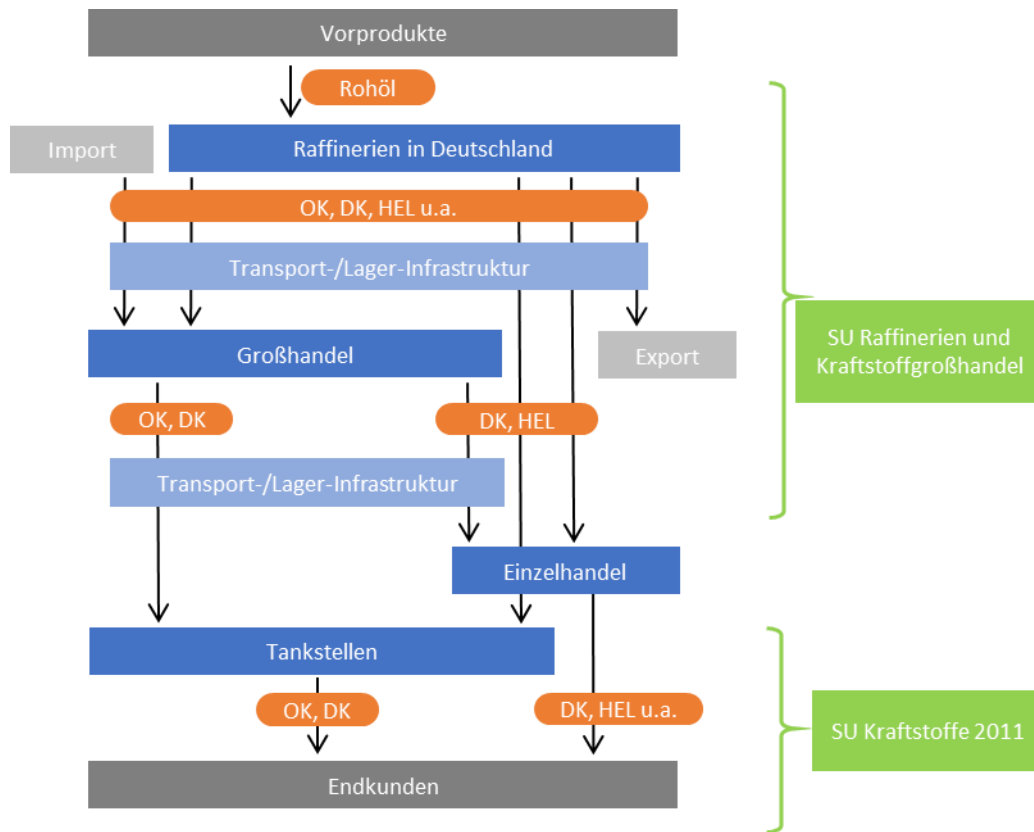
Diese rechtliche Grenze ist auch bei der qualitativen und quantitativen Bewertung der möglichen Ursachen für die aktuellen Preisentwicklungen zu beachten. Die Sektoruntersuchung verfolgt zwar das Ziel, die möglichen Ursachen der Preisentwicklung näher zu analysieren und soweit wie möglich empirisch zu bewerten. Eine abschließende Bewertung, ob und in welchem konkreten Ausmaß die beobachtbare Preisentwicklung auf kartellrechtsrelevante Einflussfaktoren oder sogar Kartellverstöße zurückzuführen ist oder aber mit den Marktverwerfungen im Zuge und in Folge des Ukraine-Krieges sachlich gerechtfertigt werden kann, wird jedoch in der Sektoruntersuchung nicht angestrebt.

E. Strukturelle Markt- und Wettbewerbsbedingungen

Die Wertschöpfungskette des Erdöls beginnt mit der Exploration und Erschließung von Erdölquellen, an die sich die Förderung des Rohöls anschließt. Auf der folgenden Marktstufe werden die geförderten Rohölmengen gehandelt. Auf der sich anschließenden Stufe wird das Rohöl in Raffinerien zu den verschiedenen Mineralölprodukten verarbeitet, indem es im Rahmen einer Kuppelproduktion in eine Vielzahl von Mineralölprodukten aufgebrochen wird. Die so erzeugten Mineralölprodukte lassen sich grob in Kraftstoffe, Heizstoffe, Vorprodukte für die Petrochemie und sonstige Produkte aufteilen, wobei sich in jeder dieser Gruppen wieder mehrere Produkte identifizieren lassen, die aus Sicht der Nachfrager nicht austauschbar sind. Diese aufgefächerten Produktlinien werden auf den nachgelagerten Marktstufen vertrieben.

Dabei lassen sich verschiedene Vertriebswege oder Handelsstufen unterscheiden: Zum ersten werden Mineralölprodukte direkt von der Raffinerie in sehr großen Mengen an Großhändler und Exporteure verkauft, aber auch an gewerbliche Kunden wie Industriebetriebe, Tankstellenbetreiber oder kleinere Heizölhändler. („Ab-Raffinerie“-Handel). Zweitens verkaufen Großhändler in kleineren Mengen insbesondere an gewerbliche Kunden. Auf der dritten Stufe werden Mineralölprodukte im Einzelhandel an Endverbraucherinnen und Endverbraucher verkauft. Das komplexe Bild der verschiedenen Handelsstufen vervollständigen Zwischenhändler, die zwischen den einzelnen Marktstufen des Han-

dels mit Mineralölprodukten tätig sind. Kraftstoffe werden in der Regel über Tankstellen an Endverbraucherinnen und Endverbraucher verkauft. Insbesondere bei Heizöl, teilweise aber auch bei Diesel sind jedoch auch andere Einzelhändler im Vertrieb an (gewerbliche) Endkunden tätig.



Der Vertrieb von Kraftstoffen über Tankstellen stand im Mittelpunkt der 2011 abgeschlossenen Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes.⁴⁷ Der Fokus dieser Sektoruntersuchung liegt hingegen auf den vorgelagerten Ebenen der Raffinerien und des Kraftstoffgroßhandels. In der ersten, inzwischen abgeschlossenen Phase der Ermittlungen stand dabei die Raffinerieebene im Mittelpunkt. In diesem Zwischenbericht ausführlicher dargestellt werden deshalb die für den Raffineriebetrieb wesentlichen Marktstufen von der Beschaffung von Rohstoffen bis zum Absatz der raffinierten Produkte ab Raffinerie. Bei der Darstellung der Beschaffung steht der für den Raffineriebetrieb wichtigste Rohstoff, das Rohöl, im Mittelpunkt. Hinsichtlich der raffinierten Produkte liegt der Schwerpunkt auf Kfz-Kraftstoffen (Otto- und Dieselmotorkraftstoff), da Anlass der Sektoruntersuchung die Entkopplung der Kraftstoffpreise vom Rohölpreis war. Aufgrund der weiter unten erläuterten Ähnlichkeiten zwischen Dieselmotorkraftstoff und leichtem Heizöl wäre eine Betrachtung ohne Berücksichtigung des leichten Heizöls jedoch unvollständig. Soweit erforderlich, wird daher auch auf diesen Produktbereich eingegangen.

⁴⁷ Vgl. Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Mai 2011.

I. Relevante Akteure auf der Raffinerieebene

Anlass für diese Sektoruntersuchung waren in erster Linie Preisentwicklungen im Kraftstoffbereich. Das Bundeskartellamt konzentriert sich deshalb bei der nachfolgenden Analyse auf diejenigen Raffinerien, die Rohöl verarbeiten und daraus Kraftstoffe und leichtes Heizöl herstellen.

Daneben gibt es in Deutschland vier Spezialraffinerien, die im Rahmen der Ermittlungen ebenfalls befragt wurden. Dies sind ein Bitumen-Werk von Total, zwei Raffinerien der H&R-Gruppe sowie eine von Nynas GmbH & Co. KG betriebene Raffinerie. Das Bitumen-Werk von Total und die Raffinerie von Nynas verarbeiten zwar Rohöl, produzieren jedoch weder Kraftstoffe noch leichtes Heizöl, sondern Bitumen sowie Rohbenzin und Gasöl (Bitumen-Werk von Total) bzw. Grundöle (Nynas). Die beiden Raffinerien von H&R produzieren chemisch-pharmazeutische Rohstoffe und Spezialitäten sowie Schmierstoffe. Sie setzen kein Rohöl ein, sondern verarbeiten andere Vorprodukte weiter. Auch die Ausstattung dieser vier Raffinerien unterscheidet sich deutlich von derjenigen Kraftstoff produzierender Raffinerien. Vor diesem Hintergrund werden die Spezialraffinerien im Weiteren nicht mehr berücksichtigt.

In der Kraftstoffproduktion in Raffinerien in Deutschland sind folgende Unternehmen tätig:

Unternehmen	Vertikale Integration	Raffinerie(n)
BP Europa SE („BP“)	Auf allen Ebenen tätig	Gelsenkirchen Lingen
Shell Deutschland GmbH („Shell“)	Auf allen Ebenen tätig	Rheinland MiRO (anteilig) PCK (anteilig)
TotalEnergies Marketing Deutschland GmbH („Total“)	Auf allen Ebenen tätig	Leuna
Rosneft Deutschland GmbH („Rosneft“) ⁴⁸	Von Exploration bis Raffineriebetrieb tätig	PCK (anteilig) MiRO (anteilig) Bayernoil (anteilig)
Eni Deutschland GmbH („Eni“)	Auf allen Ebenen tätig	Bayernoil (anteilig) PCK (anteilig)
OMV Deutschland GmbH („OMV“)	Von Exploration bis Raffineriebetrieb tätig	Burghausen
Philipps 66 Continental Holding GmbH („Philipps 66“)	Raffineriebetrieb, Betrieb von Tankstellen	MiRO (anteilig)
Esso Deutschland GmbH („Esso“)	Von Exploration bis Raffineriebetrieb tätig	MiRO (anteilig)
Varo Energy Germany GmbH („Varo“)	Nur Raffineriebetrieb	Bayernoil (anteilig)
Gunvor Deutschland GmbH („Gunvor“)	Nur Raffineriebetrieb	Ingolstadt
Oilinvest-Gruppe	Raffineriebetrieb, Betrieb von Tankstellen	Holborn Europa
Klesch-Gruppe	Nur Raffineriebetrieb	Heide

⁴⁸ Das Unternehmen unterliegt derzeit der Treuhandverwaltung durch die Bundesrepublik Deutschland.

BP, Shell, Total und Eni sind vertikal integrierte Mineralölgesellschaften, die von der Exploration bis zur Vermarktung raffinierter Produkte und dem Betrieb von Tankstellen auf allen Ebenen der Wertschöpfungskette aktiv sind. Esso und OMV sind ebenfalls nach oben vertikal integriert, betreiben jedoch in Deutschland keine Tankstellennetze mehr.⁴⁹ Gleiches gilt für Rosneft, ein Unternehmen, das nie in Deutschland Tankstellen betrieben hat und auch im Großhandel nicht aktiv ist. Philipps 66 und die Oilinvest-Gruppe betreiben jeweils Tankstellennetze in Deutschland (unter den Marken Jet sowie HEM und Tamoil), sind jedoch nicht oder nicht mehr mit Ölförderungsunternehmen verbunden. Varo, Gunvor und die Klesch-Gruppe sind weder nach oben noch nach unten vertikal integriert.

In Deutschland werden insgesamt 11 Raffinerien betrieben, die Kraftstoffe und leichtes Heizöl herstellen. Dies sind (von Nord nach Süd):

Raffinerie	Standort	Anteilseigner	Rohölkapazität in Tonnen pro Jahr ⁵⁰
Raffinerie Heide	Hemmingstedt und Brunsbüttel	Klesch-Gruppe	4,2-4,5 Mio.
Holborn Europa Raffinerie	Hamburg	Oilinvest-Gruppe	4,7-5,1 Mio.
Raffinerie PCK	Schwedt	Rosneft Shell Eni	10,8-11,5 Mio.
Raffinerie Lingen	Lingen	BP	4,5-4,7 Mio.
Raffinerie Gelsenkirchen	Gelsenkirchen	BP	12,7-12,8 Mio.
Raffinerie Mitteldeutschland	Leuna	Total	12 Mio.
Raffinerie Rheinland	Godorf und Wesseling	Shell	16,3-16,6 Mio.
MiRO Mineralölraffinerie Oberrhein	Karlsruhe	Shell Rosneft Philipps 66 Esso	14,9-15,0 Mio.
Raffinerie Ingolstadt	Ingolstadt	Gunvor	5 Mio.
Bayernoil Raffinerie	Vohburg und Neustadt	Varo Rosneft Eni	10,3 Mio.
Raffinerie Burghausen	Burghausen	OMV	3,5-3,8 Mio.

⁴⁹ Esso hat sein Tankstellennetz 2018 an EG Group veräußert, die die Tankstellen weiter unter der Marke Esso betreibt. OMV hat sein süddeutsches Tankstellennetz 2022 veräußert, größtenteils an EG Group, einige Tankstellen an verschiedene Erwerber, die jeweils die Marke AVIA verwenden.

⁵⁰ Quellen: https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_Erd%C3%B6lraffinerien#Deutschland und <https://en2x.de/positionen/raffinerien-und-produktion/>. Die Angaben von Wikipedia und en2x unterscheiden sich bei einigen Raffinerien geringfügig. Es werden deshalb teilweise Spannen angegeben.

Die Raffinerien stehen größtenteils im alleinigen Eigentum eines Unternehmens. Es gibt jedoch drei Gemeinschaftsraffinerien (MiRO Mineralölraffinerie Oberrhein, Raffinerie PCK, Raffinerie Bayernoil), an denen jeweils drei (PCK, Bayernoil) bzw. vier (MiRO) Unternehmen beteiligt sind.

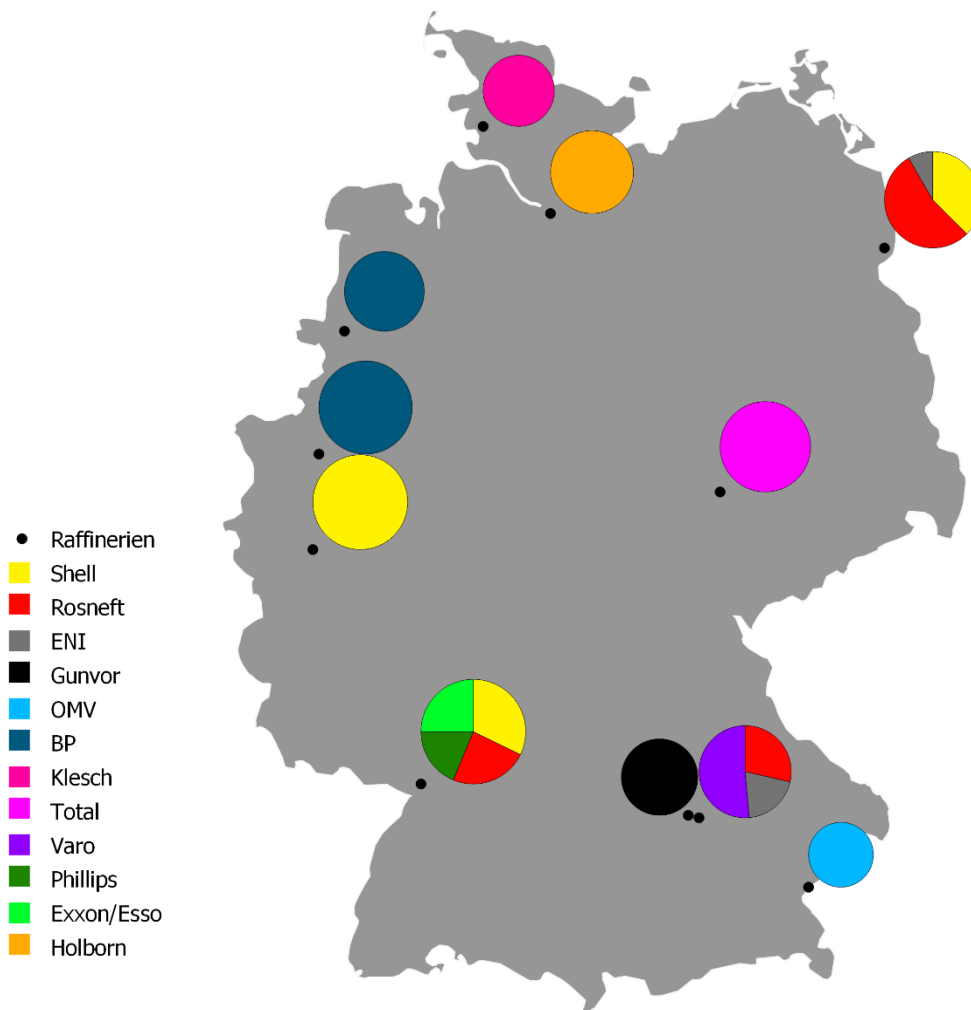
Bezüglich dieser drei Gemeinschaftsraffinerien haben die Ermittlungen des Bundeskartellamts ergeben, dass die Anteilseigner jeweils über Kapazitätsanteile in diesen Raffinerien verfügen können, die in etwa ihren Beteiligungshöhen entsprechen. Sowohl den Rohöleinkauf als auch den Verkauf der raffinierten Produkte nehmen die Anteilseigner für ihren Anteil jeweils selbständig vor.

In der Rohölbeschaffung sind die Anteilseigner an die für die Raffinerie zugelassenen Rohölsorten gebunden, können innerhalb dieser Grenzen jedoch frei beschaffen. Für jede der Raffinerien ist eine größere Zahl an Rohölsorten zugelassen (von mehr als 15 bis mehr als 70).

Auch beim Vertrieb der raffinierten Produkte agieren die Anteilseigner unabhängig voneinander. Im Rahmen der Gemeinschaftsraffinerien besteht deshalb zwischen den Anteilseignern – über die Entscheidung zur Zulassung von Rohölsorten hinaus – grundsätzlich kein Koordinierungsbedarf bezüglich der Rohstoffbeschaffung oder des Absatzes der raffinierten Produkte.

Den operativen Betrieb der Gemeinschaftsraffinerien haben jeweils Betreibergesellschaften inne, die als Lohnfertiger für die Anteilseigner fungieren. Im Vertrieb sind die Betreibergesellschaften gar nicht aktiv, in der Beschaffung nur in sehr begrenztem Umfang (z.B. bei der Beschaffung von bestimmten Betriebsstoffen). Die Betreibergesellschaften erhalten von den Anteilseignern ein Lohnfertigungsentgelt. Auch bei Raffinerien, die nur einen Anteilseigner haben, kann der operative Raffineriebetrieb durch eine konzerneigene Betreibergesellschaft erfolgen.

Geografisch verteilen sich die Raffinerien wie in der nachfolgenden Karte dargestellt. Die Größe der Standortsymbole ist proportional zur Jahresproduktion von Ottokraftstoff, Diesel und leichtem Heizöl im Jahr 2021. Die Anteile entsprechen den Gesellschaftsanteilen an der Raffinerie.



Die Raffinerien sind technisch unterschiedlich ausgestattet. Hierauf wird vertieft bei der Darstellung des Produktionsprozesses im Abschnitt E.III.2. eingegangen.

II. Beschaffung von Rohöl

Die erste für den Betrieb von Raffinerien relevante Stufe der Wertschöpfungskette ist die Beschaffung von Rohstoffen. Der mit Abstand wichtigste Rohstoff für eine Raffinerie ist das dort eingesetzte Rohöl. Dieser Abschnitt konzentriert sich deshalb auf die Rohölbeschaffung. Die übrigen Roh- und Betriebsstoffe werden überwiegend auf vergleichbare Art und Weise beschafft.

Nachfolgend werden die Ermittlungsergebnisse bezüglich der Art und Herkunft des Rohöls sowie der Lieferanten und Lieferwege dargelegt. Anschließend werden auf Grundlage der im Rahmen der Befragung geäußerten Erwartungen der Marktteilnehmer bereits eingetretene und zu erwartende Veränderungen des Beschaffungsverhaltens aufgrund des Kriegs in der Ukraine beschrieben. Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Befragung im Juni 2022 stattfand und sich die Aussagen deshalb

nur auf den Zeitrahmen bis zu diesem Zeitpunkt beziehen. Die Ermittlungsergebnisse zur Preissetzung und Vertragsgestaltung bei der Beschaffung von Rohöl werden in Abschnitt F.I. dargestellt.

Die Beschaffung von Rohöl erfolgt nicht auf der Ebene der Raffineriebetreibergesellschaften, sondern durch die Anteilseigner oder konzernverbundene Unternehmen. Teilweise sind konzernverbundene Trading-Gesellschaften für die Rohstoff-Beschaffung zuständig, insbesondere bei den vertikal integrierten Mineralölgesellschaften. Bei den Gemeinschaftsraffinerien (Bayernoil, Miro und PCK) haben jeweils sowohl die Raffineriebetreibergesellschaft als auch die befragten Anteilseigner angegeben, dass die Anteilseigner für die Beschaffung von Rohöl zuständig sind. Diese beschaffen das Rohöl jeweils unabhängig voneinander.

1. Art und Herkunft des beschafften Rohöls

In allen Raffinerien in Deutschland wird ein Mix aus verschiedenen Rohölsorten verarbeitet (Näheres hierzu unter III.4.). Die Anzahl der beschafften Rohölsorten im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Mai 2022 unterscheidet sich stark und reicht von 5 oder weniger bis über 80. Die Zahl der beschafften Rohölsorten steigt tendenziell mit dem Beschaffungsvolumen. Einzige Ausnahme scheint hier die Gemeinschaftsraffinerie PCK zu sein, bei der auffallend wenige Rohölsorten zum Einsatz kommen. Diese Tatsache kann mit der unmittelbaren Anbindung dieser Raffinerie an die aus Russland über Polen nach Deutschland kommende Druschba-Rohölpipeline im Zusammenhang stehen. Im Durchschnitt – der allerdings wegen der großen Spreizung nur begrenzt aussagekräftig ist – wurden je Raffinerie im Zeitraum 2018 bis Mai 2022 ca. 35 Rohölsorten beschafft.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Herkunftsgebieten des Rohöls. Die Spanne reicht hier von unter 5 bis 20 und mehr. Nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts stammte im Zeitraum vom 1. Januar 2018 bis 30. Mai 2022 ca. ein Drittel des beschafften Rohöls aus Russland, das damit mit Abstand das wichtigste Herkunftsland für in Deutschland verarbeitetes Rohöl ist bzw. war. Jeweils 9-11 % des beschafften Rohöls stammte aus Norwegen, dem Vereinigten Königreich, Kasachstan und den USA, je 5-7 % aus Libyen und Nigeria. Auf alle übrigen Herkunftsländer entfiel jeweils nur ein Anteil von unter 3 %.

2. Lieferanten für Rohöl und Transportwege

Lieferanten von Rohöl sind Unternehmen, die Rohöl fördern bzw. handeln. Vertikal integrierte Mineralölgesellschaften sind auch auf diesen Wertschöpfungsstufen tätig und verfügen deshalb konzernintern über Rohölquellen. Raffinerieanteilseigner, die nicht vertikal in die vorgelagerten Marktstufen integriert sind, müssen das Rohöl von Dritten einkaufen. Auch vertikal integrierte Raffinerieanteilseigner verwenden jedoch in der Regel nicht nur konzerneigenes Rohöl, sondern kaufen Rohöl auch von Dritten zu.

Bezüglich der Frage, inwieweit das Rohöl oder sonstige für die Raffinierung beschafften Rohstoffe auf konzerninterne Lieferungen entfallen, ergeben die Ermittlungsergebnisse derzeit kein einheitliches Bild bzw. die abgegebenen Antworten sind nicht eindeutig. Teilweise werden das Rohöl und die sonstigen Rohstoffe durch zuständige Schwestergesellschaften konzernintern beschafft, wobei dies allerdings nicht bedeutet, dass ausschließlich konzernintern gefördertes Rohöl beschafft wird. Teilweise wird angegeben, dass es eine Vielzahl an Lieferanten gebe oder dass ausschließlich von Dritten beschafft werde. Bei einigen Raffinerieanteilseignern ist unklar, ob und zu welchem Anteil auch konzerninterne Rohstoffe genutzt werden. Hier sind im weiteren Verlauf der Untersuchung gegebenenfalls weitere Ermittlungen notwendig.

Auf der Basis der bisherigen Antworten konnte daher eine detaillierte Auswertung der Lieferanten (nach wirtschaftlicher Bedeutung, Querlieferungen etc.) nicht vorgenommen werden. Die als Lieferanten genannten konzerninternen Beschaffungsgesellschaften kaufen zu einem nicht unerheblichen Teil bei Dritten ein. Da diese Beschaffungsgesellschaften teilweise im Ausland ihren Sitz haben, lässt sich die Liefersituation nicht ohne Weiteres zurückverfolgen.

Hinsichtlich der Beschaffungsmengen bei Rohöl entfallen auf vier der Befragten für den Zeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Mai 2022 jeweils Mengen in einer Spanne von ca. 40 - 95 Mio. t, während alle übrigen Befragten deutlich weniger beziehen. Insgesamt beträgt das ermittelte Beschaffungsvolumen für den genannten Zeitraum ca. 370 Mio. t.

Als Transportwege dienen hauptsächlich Pipeline und Schiff, während Tankwagen und Güterzüge nur für kleinere Mengen eingesetzt werden. Sonstige Transportwege werden nur vereinzelt angegeben. Nach den Ermittlungsergebnissen des Bundeskartellamts sind Pipelines mit einem Anteil von ca. 72 % der Gesamtliefermenge an Rohöl der mit Abstand bedeutendste Transportweg. Ca. 27 % des Rohöls werden per Schiff angeliefert. Auf die übrigen Lieferwege (Güterzug, Tankwagen, sonstige Lieferwege) entfallen jeweils nur weniger als 0,5 % der angelieferten Rohölmengen.

3. Einfluss der Ukraine-Krise auf das Beschaffungsverhalten

Im Hinblick darauf, ob in näherer Zukunft mit Blick auf den Krieg in der Ukraine und die damit verbundenen Sanktionen gegenüber Russland Änderungen des Beschaffungsverhaltens zu erwarten sind, ergibt sich aus der bisherigen Befragung ein ambivalentes Bild. Änderungen werden hier insbesondere von den Raffinerieanteilseignern erwartet, deren Raffinerien in großem Umfang russisches Rohöl verarbeiten. Ein abschließendes Bild ergibt sich jedoch aus den Antworten der im Juni 2022 erfolgten Befragung noch nicht.

Teilweise haben die Anteilseigner der Raffinerie PCK (Schwedt) und die Betreiberin der Raffinerie Leuna, die über die Druschba-Pipeline aus Russland beliefert wurden, seit März 2022 keine Laufzeitverträge für russisches Öl verlängert und kaufen keine russischen Spot-Mengen mehr ein. Seit Juni 2022 wird die Raffinerie Leuna nunmehr zumindest teilweise per Schiff bis Rostock und dann über die Pipeline ab Hafen Rostock beliefert oder die Beschaffung verläuft mittels Cargo-Importen über Danzig. Hierbei bestehen allerdings Schwierigkeiten, die für die Gesamtkapazitäten nötigen Mengen zu erreichen. Teilweise bemühten sich die Befragten zum Zeitpunkt der Antwort auf die Befragung um alternative Liefermöglichkeiten.

Einige Befragte konnten die bisherigen Zukäufe von russischem Rohöl durch alternative Quellen ersetzen, was allerdings mit höheren Kosten verbunden war. Andere Befragte erwarten keine signifikanten Veränderungen, da sie bereits vor dem 6. Sanktionspaket auf den Bezug von russischem Öl verzichtet hatten oder dies nur in geringer Menge verarbeitet hatten. Ernsthafte Schwierigkeiten erwarten einige Befragte, wenn es zu Lieferschwierigkeiten von kasachischem Rohöl kommen sollte, das über einen russischen Hafen verladen wird.

III. Raffinerieproduktion

In den Raffinerien wird das Rohöl durch Raffination zu Kraftstoffen, Heizstoffen, Vorprodukten für die Petrochemie und sonstigen Produkten weiterverarbeitet. Nachfolgend wird dieser Produktionsprozess beschrieben, der die Besonderheit aufweist, dass es sich um eine Kuppelproduktion handelt. Dabei wird insbesondere auf wettbewerbsrechtlich relevante Faktoren, d.h. insbesondere die Umstellungsflexibilitäten bezüglich des eingesetzten Rohöls und hinsichtlich der relativen Ausbeute an Produkten eingegangen. Hinsichtlich der erzeugten Produkte liegt auch hier der Fokus auf Diesel- und Ottokraftstoff sowie leichtem Heizöl. Für diese Produkte werden auch die ermittelten Produktionsmengen dargestellt.

1. Darstellung des Produktionsprozesses

Die Produkte einer Raffinerie entstehen im Rahmen einer Kuppelproduktion. Unter Kuppelproduktion versteht man eine technologisch verbundene Produktion, bei der verschiedene Produkte (Kuppelprodukte) simultan in einem Produktionsprozess entstehen. In dem Produktionsprozess fallen aus naturgesetzlichen oder technischen Gründen die Kuppelprodukte zwangsläufig an. Dies bedeutet, dass die Raffineriebetreiber nur einen begrenzten Einfluss auf das Produktportfolio haben, das in ihrer Raffinerie erzeugt wird.

Die Produktionsprozesse in den Raffinerien sind sehr komplex. Die nachfolgende Darstellung⁵¹ zeigt die grundlegenden Schritte der Verarbeitung von Rohöl in einer Raffinerie.

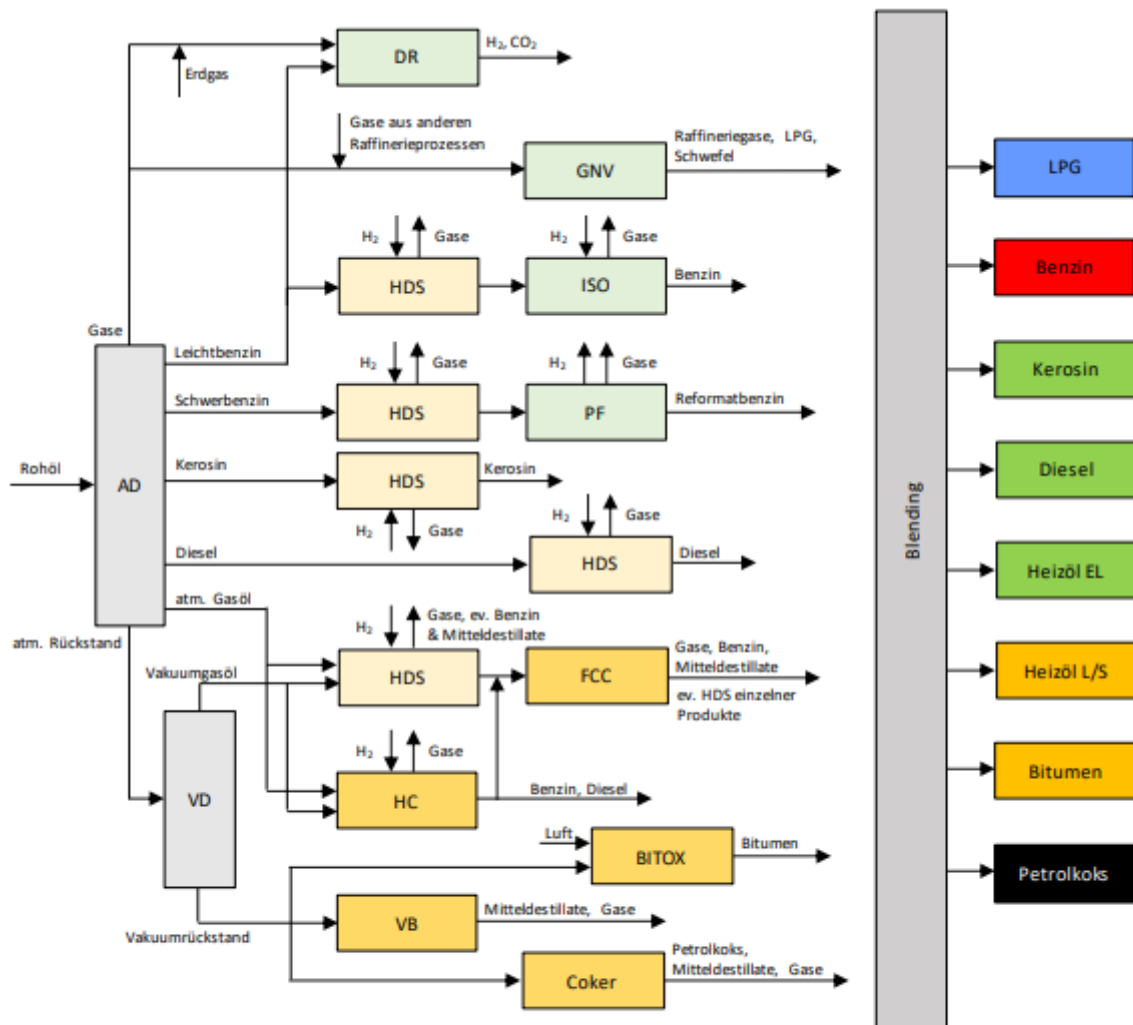


Abbildung 3: Fließbild einer Erdölraffinerie – Überblick, vereinfachte Darstellung (AD Atmosphärische Destillation, BITOX Bitumen-Oxidation, DR Dampfpreformierung, FCC Fluid Catalytic Cracking, GNV Gasnachverarbeitung, HC Hydrocracker, HDS Hydrierende Entschwefelung, ISO Isomerisierung, LPG Flüssiggas, PF Platformer, VB Visbreaker, VD Vakuumdestillation) [7]–[9]

Die erste Phase des Produktionsprozesses besteht aus der Erdölreinigung. Hierbei wird in einem ersten Schritt das Rohöl in der Raffinerie entsalzt und erwärmt. Hierzu wird dem Rohöl in dem Entsalzungsbehälter Wasser hinzugefügt, in dem sich die Salze besser lösen als in dem Rohöl. Mittels eines elektrischen Spannungsfeldes wird dann das Wasser mit den darin enthaltenen Salzen von dem Öl

⁵¹ Quelle: Fimberger, J. (2017). *Optimierung des FCC-Prozesses zur Produktion von Mitteldestillaten* [Dissertation, Technische Universität Wien]. reposiTUm. <https://doi.org/10.34726/hss.2017.41926>.

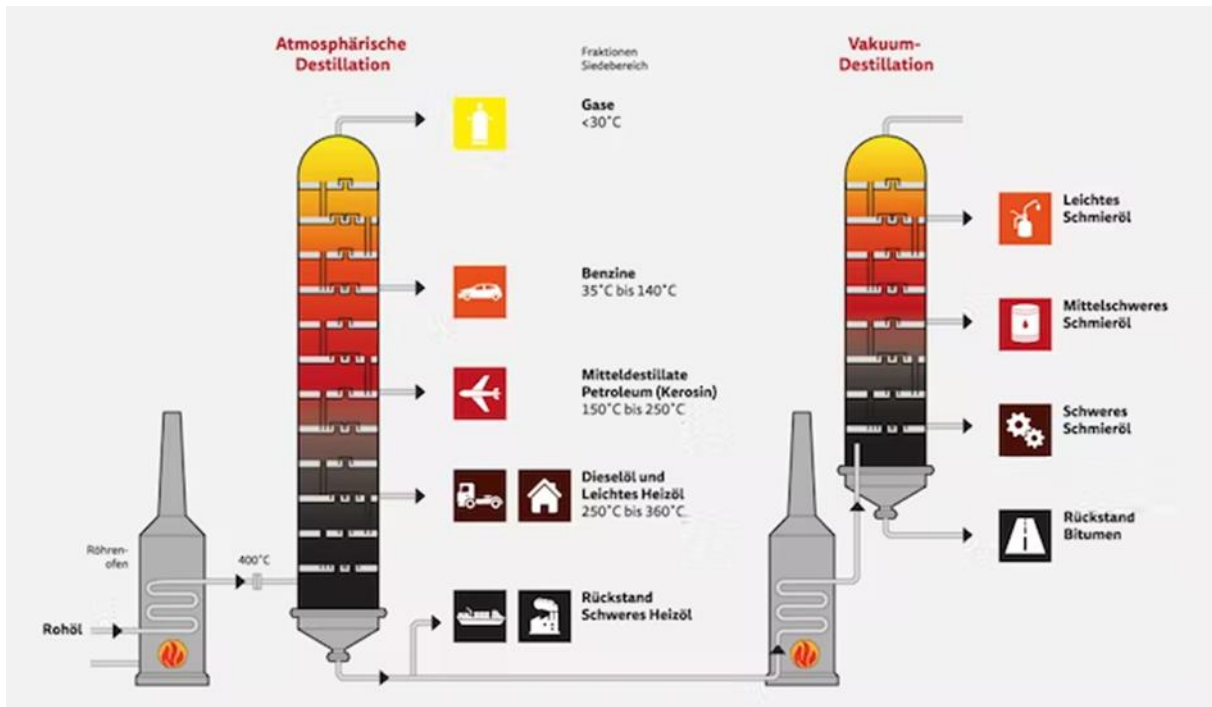
getrennt. Wegen seiner höheren Dichte setzt sich das Salzwasser ab und kann vom entsalzten Öl getrennt werden.

Im Anschluss an die Erdölreinigung erfolgt die Primärverarbeitung. Nach der Entsalzung wird das Rohöl in zwei Stufen erwärmt. Das auf bis zu 400° C erhitzte Öl wird in einer bis zu 50 m hohen Destillationsanlage (sog. Destillationskolonne oder auch Rektifikationskolonne) in seine Bestandteile zerlegt (sog. Rektifikation). In der ersten Destillationskolonne herrscht atmosphärischer, d.h. „normaler“ Druck. Daher wird der Vorgang auch Atmosphärische Destillation genannt. Die Trennung der Rohölbestandteile erfolgt durch Verdampfen und Kondensieren der Flüssigkeit. Das Temperaturprofil fällt nach oben hin ab mit der Folge, dass im Fuß der Kolonne, im sog. Sumpf, die Temperatur am höchsten ist und nur die leichten Bestandteile gasförmig nach oben steigen. Im Kopf der Destillationskolonne finden sich dann Gas und Leichtbenzin (Naphtha), in der Ebene darunter Gasöl (Mitteldestillat). Naphtha ist ein Vorprodukt für Ottokraftstoff, Gasöl ein Vorprodukt für Kerosin (Flugzeugkraftstoff), Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl.

In der sich anschließenden Vakuum-Destillation werden die Rückstände der ersten (atmosphärischen) Destillation in einer weiteren Kolonne erneut, aber diesmal unter Vakuum, destilliert. Die Rückstände sieden unter geringem Luftdruck zu einem sehr viel früheren Zeitpunkt, wodurch sich weitere Destillate trennen lassen. Im Kopf der Destillationskolonne befindet sich dann Leichtes Schmieröl, dann mittelschweres Schmieröl sowie im unteren Bereich Schweröl. Als Rückstand im Kolonnensumpf entsteht Bitumen.

Die folgende Grafik veranschaulicht die beiden Vorgänge:⁵²

⁵² Fundstelle: https://gunvor-raffinerie-ingolstadt.de/download/aml3mai3a57ln20ertidu800b02/Broschuere_Raffinerie_final.pdf S. 5.



Nach der Primärverarbeitung werden eine Reihe von Veredelungsverfahren angewendet. Welches dieser Verfahren zum Einsatz kommt, richtet sich nach dem spezifischen Mineralölprodukt, das hergestellt werden soll. Zu den Veredelungsverfahren gehören Entschwefelung, Cracking, katalytisches Reforming, Pyrolyse und Blending.

Bei der Entschwefelung (Hydrofinieren, Hydrierende Entschwefelung) werden bei Schmier- und Heizölen Schwefelverbindungen entfernt. Die Entschwefelung ist für die Herstellung von Ottokraftstoff, Dieselkraftstoff und leichtem Heizöl notwendig.

Eine weitere Veredelungsform ist das Cracking. Hierbei werden schwere, langkettige Kohlenstoffwasserstoffmoleküle (schweres Heizöl) in leichte, kurzkettige Kohlenwasserstoffe (Benzin, Diesel, leichtes Heizöl) umgewandelt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass der Bedarf an Benzin, Diesel und Heizöl größer ist als an schwerem Heizöl. Die verschiedenen Crackingverfahren unterscheiden sich in Temperatur, Druck sowie ggf. Zugabe von Katalysatoren, wobei zwischen zwei Hauptgruppen unterschieden werden kann: dem thermischen Cracken und dem katalytischen Cracken. Beim Thermischen Cracking werden Rohölfractionen unter Druck erhitzt, wobei die langen Kohlenwasserstoffmoleküle derart in Schwingungen geraten, dass sie brechen. Hierbei kommen verschiedene Verfahren (Steamcracking, Visbreaking, delayed Coking) zum Einsatz. Das katalytische Cracking erfolgt unter dem Einsatz von Katalysatoren und bietet den Vorteil, dass kleinere Apparate und geringere Temperaturen benötigt werden sowie mit höherer Geschwindigkeit gearbeitet wird. Hierbei sind Katalysatoren Stoffe, die chemische Reaktion fördern, beschleunigen oder in eine bestimmte Richtung lenken, ohne sich zu verändern. Die Wahl der Katalysatoren hat einen starken Einfluss auf die hergestellten

Produkte. Es wird zwischen zwei unterschiedlichen Verfahren unterschieden: dem Fluid Catalytic Cracking („FCC“) und dem Hydrocracken.

Das katalytische Reforming hat das Ziel die Oktanzahl zu erhöhen. Dies wird bei der Herstellung von Ottokraftstoff benötigt. Weiterhin erhält man Wasserstoff zurück, der in den Hydrotreating- und Hydrocracking- Prozessen eingesetzt wird. Bei der Pyrolyse werden bei sehr hohen Temperaturen (2500 Grad Celsius) Leichtbenzine unter Zugabe von Methan, Sauerstoff und Wasserdampf in Ethen, Ethin und Propen gespalten. Diese Produkte werden für die Kunststoffherstellung benötigt. Ottokraftstoff, Dieselkraftstoff, leichtes Heizöl und Flugzeugkraftstoff werden aus verschiedenen Zwischenprodukten/Komponenten zusammengemischt (Blending), die im Herstellungsprozess produziert wurden.

2. Ausstattung der Raffinerien und Produktausbeute

Die elf Raffinerien in Deutschland verfügen über unterschiedliche Ausstattungen, insbesondere bei den Veredelungsanlagen. Aus den Ermittlungen des Bundeskartellamts ergibt sich folgende Übersicht:

Anlage	Vorhanden in Raffinerien (Anzahl)
Destillator	11
Thermische Cracker	9
davon Steamcracker	4
davon Visbreaker	6
davon Coker	4
Katalytische Cracker	10
davon Hydrocracker	5
davon FCC	7
Entschwefler	11
weitere Veredelungsanlagen	10
davon Reformer	9
davon Isomerisierung	5
Blender	10
Andere Anlagen	10

Alle Raffinerien verfügen über die für die Primärverarbeitung notwendigen Destillatoren. Ebenfalls alle Raffinerien haben Cracker-Anlagen, die für die Veredelung notwendig sind. 8 Raffinerien haben sowohl thermische als auch katalytische Cracker, die übrigen drei Raffinerien nur thermische Cracker (1 Raffinerie) oder nur katalytische Cracker (2 Raffinerien). Über Entschwefler verfügen ebenfalls alle

Raffinerien, über Blender 10 Raffinerien. 10 Raffinerien nennen zudem weitere Anlagen, die bei ihnen vorhanden sind, davon 6 Raffinerien mehr als 5 weitere Anlagen und 4 Raffinerien 2-5 weitere Anlagen. Mit fünf Nennungen am häufigsten vertreten waren dabei die Aromatenanlagen.

Für die Produktion von Dieselkraftstoff, Ottokraftstoff und leichtem Heizöl werden in jedem Fall folgende Anlagen benötigt: Destillator, Cracker, Entschwefelungsanlagen und Blender. Für Ottokraftstoff wurden daneben häufig noch weitere Veredelungsanlagen genannt, insbesondere Reformer und Isomerisierungsanlagen.

Die Produktausbeute einer durchschnittlichen europäischen Raffinerie stellt sich wie folgt dar⁵³:

24 % Vergaser/ Ottokraftstoff	4 % Fluggastturbinenkraftstoff, Kerosin
21 % Dieselkraftstoff	3,5 % Bitumen
21 % leichtes Heizöl	3 % Flüssiggas
11 % schweres Heizöl	1,5 % Schmierstoffe
9 % Rohbenzin, Naphtha	2 % Sonstiges, Eigenverbrauch, Verluste

Hierbei ist festzuhalten, dass aufgrund der Kuppelproduktion der Anteil der Endprodukte mit den vorhandenen Produktionsanlagen von den Raffinerien nicht beliebig variiert werden kann. Den größten Einfluss auf die Anteile der Endprodukte hat dabei die Wahl der Rohölmischung. Lediglich bei den Anteilen an Dieselkraftstoff und leichtem Heizöl gibt es größere Spielräume, da die beiden Produkte chemisch fast identisch sind. Eine Mehrproduktion des einen Produkts geht allerdings zulasten des jeweils anderen Produkts. Die Kuppelproduktion bedingt aber technische Grenzen bezüglich der Menge an Diesel, die produziert werden kann. In Deutschland übersteigt die Nachfrage nach Diesel die Produktionskapazitäten regelmäßig, so dass Diesel importiert werden muss. Bei Ottokraftstoff ist es umgekehrt (siehe hierzu auch Abschnitt G. II. 1.).

3. Produzierte Mengen

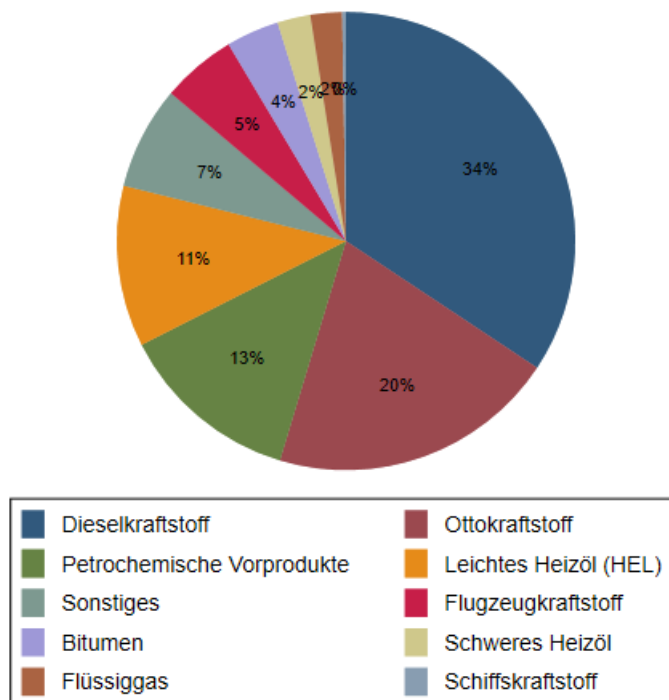
Die elf Raffinerien in Deutschland stellten im Jahr 2021 nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts die in der nachfolgenden Tabelle angegebenen Mengen an Dieselkraftstoff, Ottokraftstoff und leichtem Heizöl her. Zur Wahrung von Geschäftsgeheimnissen erfolgen die Angaben in Spannen.

⁵³ <https://www.chemie.de/lexikon/Erd%C3%B6lraffinerie.html>.

Raffinerie	Ottokraftstoff 2021 in 1.000 t	Diesekraftstoff 2021 in 1.000 t	Leichtes Heizöl 2021 in 1.000 t
Bayernoil	[1.500-2.000]	[3.000-3.500]	[500-1.000]
OMV Burghausen	0	[500-1.000]	[500-1.000]
Shell Rheinland	[1.000-1.500]	[3.500-4.000]	[1.000-1.500]
BP Gelsenkirchen	[1.000-1.500]	[3.500-4.000]	[1.000-1.500]
Holborn Europa Raffinerie	[1.000-1.500]	[1.500-2.000]	[500-1.000]
Gunvor Ingolstadt	[1.000-1.500]	[1.500-2.000]	[0-500]
BP Lingen	[1.000-1.500]	[2.000-2.500]	[0-500]
MiRO	[4.000-4.500]	[3.500-4.000]	[2.000-2.500]
PCK Raffinerie	[2.500-3.000]	[3.500-4.000]	[500-1.000]
Raffinerie Heide	[500-1.000]	[500-1.000]	[500-1.000]
Total Leuna	[1.500-2.000]	[2.500-3.000]	[500-1.000]

Im Mai 2022 stellte sich die Produktion der Raffinerien nach Produktkategorien anteilmäßig folgendermaßen dar:

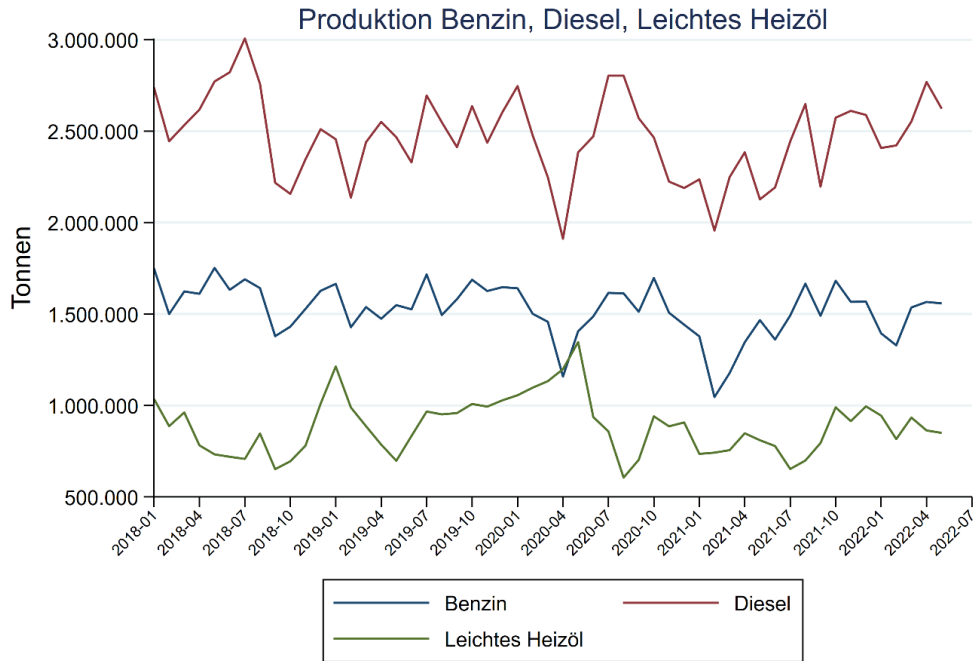
Produktion Mai 2022 nach Produktkategorien



Angaben zu PCK, Bayernoil und MiRO von den Anteilseignern

Die Grafik zeigt, dass Diesekraftstoff und Ottokraftstoff mit 34 % bzw. 20 % den größten Anteil an der Menge der produzierten Endprodukte ausmachten. Danach folgen petrochemische Vorprodukte und leichtes Heizöl mit Anteilen von 13 % und 11 %. Alle anderen Produkte haben nur einen Anteil von unter 10 % an der Produktion.

Im Zeitverlauf wurden folgende Mengen Ottokraftstoff, Diesel und leichtes Heizöl produziert:



Angaben der Lohnfertigungsraffinerien laut Betreiber

Die Monatsproduktion ist, wie in der Grafik erkennbar, stark schwankend. Grund hierfür sind vor allem Wartungsarbeiten an Raffinerien. Der Abbildung kann ferner der Rückgang der Produktion von Diesel und Benzin ab April 2020 durch den Corona-bedingten Lockdown und den anschließenden langsamen Wiederanstieg entnommen werden. Ab Herbst 2021 wurde wieder in etwa auf dem Niveau des Vor-Corona-Jahrs 2020 produziert, so dass kein nachhaltiger Kapazitätsrückbau aufgrund der Corona-Pandemie erkennbar ist. Leichtes Heizöl wurde dagegen 2020 teilweise in höherem Umfang produziert als in der Vor-Corona-Zeit.

4. Umstellungsflexibilität bezüglich der eingesetzten Rohölsorten

Die Raffinerien nutzen Mischungen (auch „Blend“ oder „Cocktail“) aus mehreren Rohölsorten aus einer fest definierten Auswahl an für den Standort zugelassenen Rohölsorten. Der Vorteil der Mischungen ist, dass sich die Eigenschaften der verschiedenen beigemischten Rohöle ergänzen. Die Anzahl der Rohölsorten in den Mischungen unterscheidet sich. In den Antworten auf die Befragung des Bundeskartellamts wurden Zahlen zwischen 3 und 8 Rohölsorten pro Mischung genannt. Teilweise werden die verschiedenen Rohöle bereits bei Anlieferung in der Pipeline vermengt angeliefert oder aber in Tanklagern „vorgemischt“. Die Raffinerie PCK ist auf eine spezielle Rohölsorte, nämlich Urals (Blend aus russischen Rohölen) bzw. Russian Export Blend zugeschnitten. Für eine effiziente Nutzung der Raffinerie muss Urals oder ein Rohöl mit sehr ähnlichen Eigenschaften Teil der Mischung sein.

Der Aufwand einschließlich der Kosten des Wechsels der Rohölsorte hängt davon ab, ob es sich um eine Rohölsorte handelt, die zur Standard-Auswahl für die betreffende Raffinerie gehört oder nicht. So können z.B. manche Raffinerien schwefelhaltige Rohölsorten nicht nutzen.

Der Aufwand für den Wechsel des Rohöls zu einem anderen im Rahmen der für die Raffinerie festgelegten Standardauswahl erfordert nur sehr geringe Kosten und kann innerhalb von wenigen Stunden vorgenommen werden. Allerdings hat der Wechsel der Mischung an Rohölen Einfluss auf das Mengenverhältnis der raffinierten Endprodukte. Eine Änderung der eingesetzten Rohölsorten kann also zur Folge haben, dass im Verhältnis mehr Mitteldestillate (Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl) und weniger Ottokraftstoff produziert wird. Daher wird die Mischung der Rohölsorten optimierend ausgerichtet nach der Verfügbarkeit und dem Einkaufspreis des Rohöls sowie den erwarteten Absatzmöglichkeiten und dem voraussichtlichen Verkaufspreis für die raffinierten Endprodukte.

Der Aufwand für den Wechsel von einer Rohölmischung zu einer anderen außerhalb der Standardauswahl der Raffinerie bzw. die Erweiterung der Auswahl um eine Rohölsorte verursacht hingegen einen sehr hohen Aufwand und entsprechende Kosten. Da die Raffinerien für diese Rohöle nicht konzipiert sind, müssen die technischen Anlagen der Raffinerie und Raffinerieprozesse angepasst werden. Hierzu können Investitionen in bis zu dreistelliger Millionenhöhe erforderlich sein. Hierbei sind nicht nur die Anpassungen der Raffinerieprozesse, sondern auch weitere Kosten (verstärkte Inspektionen, Umstellung der Logistik, verstärkte IT-Überwachung) zu berücksichtigen. Als Zeitaufwand wurde im Rahmen der Ermittlungen eine Zeitspanne von 2-7 Jahre genannt.

Besonderheiten bestehen bei den Gemeinschaftsraffinerien. Dort muss grundsätzlich auf der Basis eines Projektvorschlages der Betreiber-Firma eine Einigkeit zwischen allen Gesellschaftern für den Wechsel der Rohölsorte erzielt werden. Nur in Ausnahmefällen kann dies als Alleinrisikoprojekt für einen Gesellschafter entwickelt werden.

5. Umstellungsflexibilität bei raffinierten Produkten

Wie bereits oben erläutert produzieren Raffinerien die raffinierten Produkte im Rahmen einer Kuppelproduktion. Dies bedeutet, dass es nur eingeschränkte Umstellungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Produkten gibt, da die Produkte bei der Kuppelproduktion in weitgehend festen Mengenverhältnissen entstehen.

Den größten Einfluss auf das Mengenverhältnis der Endprodukte hat die Wahl der Rohölmischung. Danach können die Anteile der Endprodukte nur noch in geringerem Maße beeinflusst werden. Die Rohölmischung wird optimiert basierend auf der Verfügbarkeit und dem Einkaufspreis der Rohölsorten, dem Verkaufspreis der raffinierten Endprodukte und anderen Variablen. Teilweise schränken technische oder praktische Gegebenheiten die Austauschbarkeit ein, z.B. eine beschränkte Menge an Lagerplatz oder Tanks, beschränkte Kapazität in Weiterverarbeitungsanlagen, die Rohölverfügbarkeit oder die Pipelineauslastung.

Der Grad an Flexibilität hängt zudem davon ab, in welchen Bereichen variiert werden soll. Eine relativ große Flexibilität ist nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts nur im Bereich der Mitteldestillate (Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl) vorhanden, da diese beiden Produkte chemisch sehr ähnlich sind.⁵⁴ Für Dieselkraftstoff gelten allerdings andere Vorschriften bezüglich Kälteeigenschaften und Schwefelgehalt, was die Austauschbarkeit wiederum einschränken kann. Dabei kann Dieselkraftstoff leichter zu leichtem Heizöl umgewandelt werden als umgekehrt, da Dieselkraftstoff strengeren Anforderungen an den Schwefelgehalt unterliegt.

Zwischen Ottokraftstoff und den Mitteldestillaten besteht dagegen nur eine geringe Umstellungsflexibilität. Innerhalb des Ottokraftstoffs kann lediglich zwischen den verschiedenen Sorten (E5, E10 und höheroktaniger Superkraftstoff) stärker variiert werden.

Bei einigen Produkten scheint jedoch eine gewisse Flexibilität zu bestehen. So gaben über 60 % der Befragten an, dass Bitumen in ihrer Raffinerie hergestellt werden könnte, aber nicht durchgehend hergestellt wird, da hier im Winter die Nachfrage geringer ist. Stattdessen kann z.B. mehr schwefelreiches Heizöl produziert werden. Auch Flugzeugkraftstoff/Kerosin wurde von gut einem Viertel der Befragten als Produkt genannt, das hergestellt werden kann, aber nicht immer produziert wird, z.B. infolge des Nachfrageeinbruchs aufgrund der Corona-Pandemie.

IV. Kraftstoffgroß- und Einzelhandel

Die bei der Raffination erzeugten Produkte werden ab Raffinerie in großen Mengen an Großhändler, große Einzelhändler oder große Endverbraucher verkauft („Ab-Raffinerie“-Handel). Danach werden sie von Großhändlern an Einzelhändler oder gewerbliche Endverbraucher und von Einzelhändlern an private Endverbraucherinnen und Endverbraucher und kleinere gewerbliche Kunden weiterveräußert. Die vorliegende Sektoruntersuchung konzentriert sich auf die Ebenen der Raffinerien und des Großhandels. Die Einzelhandelsebene wird deshalb nachfolgend nur grob beleuchtet. Auch für die Großhandelsebene sind derzeit noch keine detaillierten Informationen verfügbar, da sich die bisher durchgeführte erste Ermittlungsrunde ausschließlich auf Raffinerieanteilseigner und -betreiber erstreckte. Hier sind im Anschluss an die Veröffentlichung dieses Zwischenberichts weitere Ermittlungen geplant.

Die Lieferströme für die hier im Fokus stehenden Produkte Ottokraftstoff, Dieselkraftstoff und leichtes Heizöl ergeben sich aus der Grafik oben unter E.

⁵⁴ Vgl. z.B. <https://www.energie-lexikon.info/dieselmkraftstoff.html> und <https://www.adac.de/news/salatoel-heizoel-statt-diesel/>.

1. „Ab-Raffinerie“-Handel

Der Vertrieb der raffinierten Produkte ab Raffinerie erfolgt nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts durch die Eigentümer bzw. Anteilseigner der Raffinerien, nicht durch die Raffineriebetreibergesellschaften. Bei Raffinerien, die einem Unternehmen bzw. einer Unternehmensgruppe gehören, sind häufig konzernverbundene Vertriebsgesellschaften für den Verkauf verantwortlich. Diese sind teils in Deutschland, teils im Ausland ansässig. Bei den Gemeinschaftsraffinerien erfolgt der Vertrieb anteilig durch die Anteilseigner bzw. deren spezialisierte Vertriebsgesellschaften.

Nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts werden Diesel- und Ottokraftstoffe überwiegend direkt an Tankstellenbetreiber (d.h. an den Einzelhandel) verkauft. Ein geringerer Teil wird über den Großhandel veräußert, ein noch geringerer Teil geht an sonstige Abnehmer. Eine genaue Zuordnung zu diesen Vertriebsschienen war im Rahmen der ersten Ermittlungsstufe jedoch nicht immer möglich, da eine Reihe von größeren Abnehmern sowohl Großhändler als auch Tankstellenbetreiber sind, so dass die hier befragten Raffinerieanteilseigner als Verkäufer nicht einschätzen konnten, welcher Anteil der gelieferten Mengen in welchen Vertriebskanal ging. Die Belieferung der Tankstellen erfolgt überwiegend per Tankwagen.

Leichtes Heizöl wird ab Raffinerie ganz überwiegend (zu knapp 70 %) an den Großhandel geliefert. Der Rest verteilt sich auf den Einzelhandel und sonstige Abnehmer. Auch Schiffskraftstoffe, schweres Heizöl, Bitumen und sonstige Produkte werden zu großen Teilen (um oder über 50 %) über den Großhandel vertrieben. Die restlichen Anteile werden im Wesentlichen an sonstige Abnehmer abgesetzt; lediglich bei Bitumen spielt der Einzelhandel mit einem Absatzanteil von 10-15 % noch eine gewisse Rolle. Flugzeugkraftstoff und petrochemische Vorprodukte werden mehrheitlich direkt an die gewerblichen Verwender bzw. Weiterverarbeiter verkauft (Fluglinien, chemische Industrie). Ein geringerer Teil dieser Produkte wird über den Großhandel veräußert.

Zu den größten Kunden der Raffinerieanteilseigner gehören neben (Groß-)Handelsgesellschaften der integrierten Mineralölunternehmen Tankstellenbetreiber wie Echo Tankstellen GmbH (Betreiberin der Esso-Tankstellen in Deutschland), Jet Tankstellen Deutschland GmbH, AVIA AG und Orlen Deutschland GmbH. Weiterhin sind auf Großhandelsebene und teils auch als Tankstellenbetreiber aktive Unternehmen bedeutende Kunden für Ab-Raffinerie-Käufe.

Bezüglich der Organisation und Bezahlung der Logistikleistung für die Lieferung der Produkte an die Kunden haben die Ermittlungen in der ersten Stufe noch kein eindeutiges Ergebnis erbracht. Die meisten Befragten gaben an, dass teils der Kunde und teils der Lieferant die Logistik organisiert und bezahlt. Die meisten Raffinerieanteilseigner verfügen nicht über eigene Transportmittel, mieten

diese aber teilweise (auch langfristig) an. Soweit die Lieferanten die Transportleistungen übernehmen, werde diese in der Regel entweder über Jahresverträge oder per Ausschreibung (dann für einen längeren Zeitraum) vergeben.

Vor dem Hintergrund, dass die (bisher noch nicht befragten) Kunden die Produkte teilweise selbst an der Raffinerie abholen (lassen), war es nur begrenzt möglich, Lieferradien für den „Ab-Raffinerie“-Verkauf an den Großhandel festzustellen. Um belastbare Ergebnisse zu erhalten, sind hier weitere Ermittlungen unter Einbeziehung des Großhandels notwendig. Die bisher vorliegenden Ergebnisse deuten aber derzeit auf folgende grob umrissenen durchschnittliche Lieferradien für 70 %, 80 % und 90 % des Absatzes an Großhändler hin:

Produkt	Absatz 70 %	Absatz 80 %	Absatz 90 %
Dieselmotorkraftstoff	ca. 200 km	ca. 250 km	ca. 350 km
Ottomotorkraftstoff	ca. 150 km	ca. 200 km	ca. 300 km
Leichtes Heizöl	ca. 100 km	ca. 150 km	ca. 200 km

2. Großhandelsebene

Eine trennscharfe Unterteilung zwischen dem „Ab-Raffinerie“-Handel und der Großhandelsebene ist nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen schwierig. Hier sind teilweise die gleichen Akteure tätig, da zum einen auch die Raffinerieanteileseigner überwiegend im Großhandelsbereich aktiv sind. Zum anderen werden auch Mengen direkt ab Raffinerie an Einzelhändler abgesetzt. Daneben gibt es nicht vertikal bis zur Raffinerieebene integrierte Großhändler, die teilweise auch Tankstellen betreiben. Zu den bedeutenderen dieser Unternehmen gehören die Adolf Roth GmbH & Co. KG, Mabanaft Deutschland GmbH & Co. KG, Kreuzmayr Bayern GmbH, Wilhelm Hoyer GmbH & Co. KG, Team Energy GmbH & Co. KG sowie Fritz Wahr Energie GmbH & Co. KG, die alle von den Raffinerieanteileseignern als bedeutende Kunden für „Ab-Raffinerie“-Käufe genannt wurden. Daneben gibt es noch zahlreiche weitere Großhandelsunternehmen, die teilweise bundesweit, teilweise nur regional tätig sind.

Wie oben bereits dargelegt spielt die Großhandelsebene vor allem bei dem Produkt leichtes Heizöl eine bedeutende Rolle. Otto- und Dieselmotorkraftstoffe werden dagegen ganz überwiegend von den Raffineriebetreibern direkt an den Einzelhandel, d.h. die Tankstellenbetreiber, veräußert. Auch Importprodukte werden über den Großhandel verkauft.

3. Einzelhandelsebene, insbesondere Vertrieb über Tankstellen

Der Einzelhandel ist insbesondere beim Vertrieb von Diesel- und Ottokraftstoffen von erheblicher Bedeutung. Diese Kraftstoffe werden über Tankstellen an Endverbraucherinnen und Endverbraucher vertrieben. In der vorliegenden Sektoruntersuchung steht die Einzelhandelsebene, insbesondere der Vertrieb von Kraftstoffen über Tankstellen, jedoch nicht im Fokus. Maßgeblicher Grund hierfür ist, dass hier aktuelle Entscheidungspraxis des Bundeskartellamts⁵⁵ vorliegt und sich auch bereits eine Sektoruntersuchung⁵⁶ vertieft mit diesem Bereich befasst hat.

Die Sektoruntersuchung Kraftstoffe war 2011 zu dem Ergebnis gekommen, dass erhebliche Anhaltspunkte für ein marktbeherrschendes Oligopol der Tankstellenbetreiber BP (Marke „Aral“), Shell, Esso, Total und Jet vorlagen.⁵⁷ Zum Zeitpunkt des Abschlussberichts waren diese fünf Tankstellenbetreiber alle vertikal integriert. In der Zwischenzeit haben sich jedoch einige strukturelle Veränderungen ergeben. Die Tankstellenkette Jet gehört inzwischen nicht mehr zum vertikal integrierten amerikanischen Mineralölkonzern ConocoPhillips. Jet hat nur noch über die Minderheitsbeteiligung an der MiRO Zugang zu Raffineriekapazitäten. Ebenso sind die Tankstellen der Marke „Esso“ seit 2018 nicht mehr Teil des vertikal integrierten ExxonMobil-Konzerns. Sie werden vielmehr von der EG Group Limited betrieben, einer Unternehmensgruppe, die Tankstellen in verschiedenen europäischen Ländern betreibt, aber nicht vertikal in die Raffinerieebene integriert ist.

Trotz dieser Veränderungen hatte das Bundeskartellamt in der aktuellen Fallpraxis auf bestimmten Regionalmärkten gemeinsame Marktbeherrschung auf Tankstellenebene festgestellt, so in regionalen Märkten in München, Stuttgart und anderen räumlichen Märkten in Süddeutschland⁵⁸ sowie im Raum Trier.⁵⁹ Ob die Voraussetzungen für eine gemeinsame marktbeherrschende Stellung von Tankstellenbetreibern vorliegen, muss jedoch jeweils im Einzelfall anhand der Wettbewerbssituation in den jeweils betroffenen regionalen Märkten geprüft werden.

⁵⁵ Zuletzt: Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022 B8-77/21 - EG/OMV, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Entscheidungen/Fusionskontrolle/2022/B8-77-21.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁵⁶ Vgl. Abschlussbericht der Sektoruntersuchung Kraftstoffe vom Mai 2011, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Kraftstoffe%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

⁵⁷ Abschlussbericht der Sektoruntersuchung Kraftstoffe, a.a.O., S. 43ff.

⁵⁸ Vgl. Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21 – EG/OMV, a.a.O., Rn 148 ff.

⁵⁹ Vgl. B8-65/18 Total/Görgen, Fallbericht vom 9.4.2019, abrufbar unter https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/DE/Fallberichte/Fusionskontrolle/2019/B8-65-18.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

F. Vertragsgestaltung und Preisbildungsmechanismen

Neben den im vorangegangenen Kapitel dargelegten Charakteristika des maßgeblichen Produktionsprozesses sowie der Beschaffungs- und Vertriebsstrukturen bilden die konkrete Vertragsgestaltung und die Preisbildungsmechanismen einen wesentlichen Baustein der strukturellen Markt- und Wettbewerbsbedingungen innerhalb einer Wertschöpfungskette. In diesem Kapitel werden diese daher sowohl für die Beschaffung von Rohöl als auch für den Vertrieb von raffinierten Produkten dargelegt. Dabei wird zwischen der Beschaffung von Rohöl (hierzu unter I.) und dem Vertrieb der raffinierten Kraftstoffe (hierzu unter II.) unterschieden.

I. Beschaffung von Rohöl

1. Vertragsgestaltung

Wie oben unter E.II. bereits dargelegt erfolgt die Beschaffung von Rohöl durch die Anteilseigner der Raffinerien, nicht durch die Raffineriebetreibergesellschaften, insbesondere bei den Gemeinschaftsraffinerien. Auch die Vertragsgestaltung und die Preissetzung wird demnach von den Anteilseignern der Gemeinschaftsraffinerien jeweils unabhängig voneinander durchgeführt.

Wie bereits oben unter E.II.2. erläutert wird Rohöl von vertikal integrierten Raffinerieanteilseignern teils konzernintern und teils von Dritten beschafft. Raffinerieanteilseigner, die nicht vertikal integriert sind, kaufen Rohöl ausschließlich von Dritten. Bei der Beschaffung kann zwischen der Beschaffung aufgrund von (längerfristigen) Lieferverträgen und der Beschaffung auf dem Spotmarkt unterschieden werden.

Die konzerninterne Beschaffung des Rohöls erfolgt bei allen Befragten aufgrund fortlaufender Verträge oder Vereinbarungen. Teilweise erfolgt die interne Belieferung zu Spotkonditionen (monatliche Preise), teilweise auf der Grundlage von Verträgen mit einjähriger Laufzeit.

Soweit das Rohöl von Dritten beschafft wird, bestehen nur zu einem geringen Anteil Verträge mit mehr als einjähriger Laufzeit. Überwiegend wird über Verträge mit einer einjährigen Laufzeit beschafft. Nur in einem Ausnahmefall hatte ein Vertrag eine Laufzeit von nur 6 Monaten. Neben der Beschaffung aufgrund von langfristigen Lieferverträgen wird Rohöl auch auf dem Spotmarkt gekauft. Dieser Anteil ist bei den einzelnen Raffinerien sehr unterschiedlich und reicht von ca. 10 % bis hin zu fast dem ganzen Beschaffungsvolumen.

Die abzunehmende Menge wird in aller Regel fest vereinbart. Von dieser kann allenfalls in geringem Umfang (plus/minus 5-10 %) als Toleranz (vor allem bei der Belieferung per Schiff) abgewichen wer-

den. Lediglich vereinzelt wurde ausgehandelt, dass Abweichungen von den jährlichen und monatlichen Liefermengen möglich sind. Teilweise wird auch bei langfristigen Lieferverträgen eine Möglichkeit der Reduzierung der Mengen vereinbart, wenn die Produktion nicht wie geplant läuft.

Die Verteilung von Transportkosten gestaltet sich unterschiedlich, allerdings stärker zulasten der Kunden als der Lieferanten. Nach den Ermittlungsergebnissen des Bundeskartellamts trägt der Lieferant in keinem Fall, der Abnehmer aber teilweise die Transportkosten allein. Teilweise tragen Kunde und Lieferant die Kosten jedoch auch anteilig, wobei verschiedenen Modalitäten üblich sind: Die Transportkosten werden entweder prozentual zwischen Lieferant und Kunde verteilt oder der Kunde trägt z.B. bei Pipelinelieferungen die Kosten ab einem Übergabepunkt. Praktiziert werden aber auch Modelle, in denen Kunde und Lieferant die Transportkosten alternierend (mal der Kunde, mal der Lieferant, mal beide anteilig) tragen.

2. Kennzeichen der Preisbildung

Ausgangspunkt der Preisbildung für Rohöl sind die Preisnotierungen für Benchmark- oder Marker-Öle von Preisinformationsdiensten wie Platts und Argus Media (im Folgenden: Argus). Auf diese Preisindizes werden dann nach bestimmten Kriterien Zu- oder Abschläge erhoben. Dabei wird zwischen Term- (d.h. Laufzeitverträge) und Spotmarktgeschäft unterschieden.

Bei Rohöl wird in Europa nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts vor allem auf die Preisnotierung von Platts abgestellt. Platts ist ein Preisinformationsdienst für den Handel mit Energie, Rohstoffen und Agrarprodukten, insbesondere Erdöl, Erdgas, Strom, Metalle und Zucker.⁶⁰ Platts wurde 1909 in den USA gegründet und gehört seit 1953 zum S&P Global-Konzern.

Es gibt weltweit drei primäre Benchmark-Rohöle: West Texas Intermediate (WTI), Brent Blend und Dubai Crude, deren Preisnotierungen als Ausgangspunkt der Preissetzung für die Vielzahl der verschiedenen Sorten und Qualitäten des Rohöls genutzt werden. Die wichtigste Rohölsorte für Europa ist dabei Brent, ein leichtes, süßes Rohöl mit niedrigem Schwefelgehalt, das aus der Nordsee stammt.⁶¹ Gehandelt wird es als Brent Blend, d.h. einem Mix aus hauptsächlich den Ölfeldern Brent und Ninian. Die für den amerikanischen Raum wichtigste Ölsorte ist WTI, für Asien Dubai Crude.⁶²

Die wohl mit Abstand wichtigste Preisnotierung für Rohöl in Europa ist vor diesem Hintergrund die Notierung Dated Brent von Platts. Auch der Preisinformationsdienst Argus veröffentlicht eine Preisnotierung für Dated Brent. Das in den 70er Jahren gegründete Unternehmen mit ca. 1.200 Mitarbeitern und 27 Büros weltweit hat seinen Sitz in London und steht im Privatbesitz.

⁶⁰ Vgl. [https://de.wikipedia.org/wiki/Platts_\(Unternehmen\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Platts_(Unternehmen)).

⁶¹ Vgl. Chemie-Lexikon, abrufbar unter https://www.chemie.de/lexikon/Brent_%28%C3%96l%29.html.

⁶² Vgl. Chemie-Lexikon, a.a.O.

Der Preisindex Dated Brent von Platts bezieht sich auf physische Lieferungen von Rohöl in der Nordsee zu einem festgelegten Lieferdatum.⁶³ Von dieser Notierung leitet sich auch der Preis für die russische Ölsorte Urals ab. Auch diese Preisdifferenziale für Rohöle wie Urals gegenüber Dated Brent werden von Platts regelmäßig veröffentlicht.

Der Prozess, den Platts nutzt, um die Preise für Rohöl (und andere Preisindizes) zu bewerten, wird „Market-on-close“ (MOC) genannt.⁶⁴ MOC ist ein Prozess, in dem Gebote, Offerten und Transaktionen von den Marktteilnehmern an Platts übermittelt werden. Die Informationen werden während des Tags in Echtzeit veröffentlicht. Nach Marktschluss analysiert Platts die über den Tag gesammelten Daten, erstellt Analysen und entwickelt Preiseinschätzungen, die den Marktwert am Ende des Handelstags (end of day-value) darstellen. Platts schätzt diesen Wert selbst als den nützlichsten Preis des Tages ein, da die im Lauf des Tages in Echtzeit gemeldeten Preise stark schwanken können.

Teilnehmer am MOC sind Käufer und Verkäufer von Rohöl, anderen Ölprodukten und Finanzinstrumenten, die an den Wert von physischem Öl gebunden sind. Jeder Marktteilnehmer kann Gebote, Offerten und Transaktionen an Platts melden. Die meisten Teilnehmer des MOC-Prozesses sind jedoch Abonnenten von Platts Global Alert (PGA), dem Echtzeit-News- und Preisinformationsdienst von Platts für die Ölindustrie. Auch Nichtabonnenten können Transaktionen melden, haben jedoch keinen Zugang zu den Echtzeitinformationen von PGA.

Die beschriebenen Preisnotierungen dienen als Anknüpfungspunkt für die Preissetzung für Rohöl in Laufzeitverträgen oder Spotmarktkontrakten. Auf die Preisnotierungen werden jedoch regelmäßig Zu- und Abschläge vereinbart. Als Einflussfaktoren für die Zu- und Abschläge sind viele verschiedene Aspekte maßgebend.

Ein wesentlicher Grund für Ab- oder Zuschläge auf den Notierungspreis ist die Qualität des betroffenen Rohöls in Relation zum Benchmark-Rohöl, für das die Preisnotierung gilt. Ist beispielsweise ein Rohöl schwefelhaltiger als das schwefelarme Brent-Rohöl, würde sich dies in einem Abschlag (wegen schlechterer Qualität) niederschlagen. Die Preisdifferenziale gängiger Rohölsorten (z.B. der russischen Sorte Urals) gegenüber Brent werden ebenfalls von Platts veröffentlicht.

Daneben ist auch die Qualität des Rohöls mit seinem spezifischen Wert für die jeweilige Raffinerie ausgehend von der Konfiguration und dem Produktmix der betreffenden Raffinerie ausschlaggebend für Zu- oder Abschläge. Gleiches gilt für die Anpassungsfähigkeit an die technische Konfiguration der Raffinerie und die Ausbeutestruktur (Ausmaß der daraus gewinnbaren Produktpalette). Rohölsorten,

⁶³ Vgl. Darstellung von S&P Global, Link: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/our-methodology/price-assessments/oil/dated-brent-price-assessment-explained>.

⁶⁴ Vgl. für die Darstellung des MOC-Prozesses die Darstellung von S&P Global, Link: <https://www.spglobal.com/commodityinsights/methodology-training/faq>.

aus denen sich ein hoher Anteil wertvoller Produkte gewinnen lässt, sind beispielsweise teurer als Rohöle mit ungünstigerer Ausbeutestruktur. Preismindernd können sich ferner Verunreinigungen des Rohöls auswirken, z.B. mit Stickstoff, Schwefel und Metallen, die dann zu anlagebedingten Einschränkungen bei der Produktion führen. Eine bestimmte Eigenschaft eines Rohöls kann auch verhindern, dass bestimmte Raffinerien dieses Rohöl verarbeiten können, womit die Gesamtnachfrage nach diesem Rohöl verringert und der Preis damit vermindert wird.

Auch die Verfügbarkeit des Rohöls kann Auswirkungen auf den letztendlich vereinbarten Preis haben. So spielen Aspekte, wie der Umfang der Nachfrage und des Angebots für das jeweilige Rohöl und für andere Rohöle sowie die Versorgungssicherheit bzw. die Marktverfügbarkeit eine Rolle bei der Preissetzung. Ferner werden sonstige logistische, technische und operative Aspekte berücksichtigt, wie z.B. Transportwege, Frachtkosten, der Schifffahrtsmarkt und allgemein die Logistik. Dabei können auch das Wetter (insbesondere bei der Schifffahrt) und auch sonstige Logistikbeschränkungen eine Rolle spielen. Auch das Ankunftsfenster der jeweiligen Anforderung und der Lieferzeitraum sowie die Kreditwürdigkeit und Zuverlässigkeit der Vertragspartner können Gründe für Zu- oder Abschläge sein. Einfluss auf den Rohölpreis haben auch Wirkungen der Sanktionen sowie strukturelle oder vorübergehende politische und operative Faktoren in den Rohölursprungsländern. Auch die erwarteten möglichen Verkaufspreise für die aus dem jeweiligen Rohöl hergestellten Produkte können sich auf dessen Preis auswirken sowie alternative Absatzwege des Verkäufers des Rohöls. Die Zu- und Abschläge unterscheiden sich ferner nach der Vertragsart (kurzfristige Spotmarktkontrakte, längerfristige Term-Verträge).

Über die angeführten Gründe hinaus werden in der Regel keine Preisnachlässe gewährt. Lediglich in seltenen Ausnahmefällen z.B. bei sogenanntem „Distressed Cargo“ (d.h. für Cargo-Lieferungen, die sich bereits auf dem Wasser befinden und für die sich kein Käufer gefunden hat) werden Abschläge gewährt.

II. Vertrieb raffinierter Produkte

1. Strukturen und Bedeutung von Preisnotierungen

Die Preissetzung für raffinierte Produkte erfolgt auf der Ebene der Anteilseigner, nicht der Raffineriebetreibergesellschaften. Bei den Anteilseignern erfolgt die Preissetzung in der Regel innerhalb der Vertriebs- und/oder Marketing-Abteilungen. Teilweise sind für unterschiedliche Produktbereiche unterschiedliche Einheiten bzw. Personen zuständig. Für sehr große Volumina muss teilweise die Zustimmung der Geschäftsführung oder Konzernleitung eingeholt werden.

Grundsätzlich wird hinsichtlich der Preisgestaltung nicht gezielt nach Abnehmergruppen differenziert. Dennoch gibt es (teils deutliche) Preisunterschiede für identische Produkte. Die wesentlichen Gründe hierfür sind unterschiedliche Vertragsgestaltungen (längerfristige Verträge vs. Spotgeschäft), unterschiedliche Abnahmemengen, die Verwendung unterschiedlicher Preisnotierungen als Grundlage sowie unterschiedliche Zu- oder Abschläge. Der letztendlich vereinbarte Preis dürfte ferner nicht zuletzt von der Verhandlungsposition des Vertragspartners abhängen, aber auch Unterschiede bei Frachtkosten, Mengenrabatte u.a. widerspiegeln.

Bei den hier in erster Linie betrachteten Produkten Ottokraftstoff, Diesekraftstoff und leichtes Heizöl wird nach den vorliegenden Informationen weit mehr als die Hälfte der Mengen im Rahmen von längerfristigen Laufzeitverträgen verkauft. Längerfristige Lieferverträge werden üblicherweise für ein Jahr und feste Abnahmeverbindlichkeiten geschlossen.

Bei längerfristigen Verträgen sind der wichtigste Faktor für die Preissetzung internationale oder nationale Preisnotierungen. Hinzu kommen Logistikkosten, weitere Zu- und Abschläge und staatliche Abgaben. Teilweise wird auch die Marktsituation (Verhältnis Angebot und Nachfrage) als relevant für die Preisbildung angeführt. Es wird jedoch auch argumentiert, dass diese sich bereits in den Preisnotierungen niederschlägt.

Die Bandbreite der verwendeten Preisnotierungen ist bei raffinierten Produkten breiter als bei Rohöl, bei dem Platts-Notierungen eine zentrale Rolle spielen. Die im Rahmen der Befragung am häufigsten genannten Notierungen sind die internationalen Notierungen von Argus und Platts sowie die nationalen Notierungen von Argus O.M.R. für Deutschland. Argus O.M.R., eine Tochtergesellschaft von Argus Media, veröffentlicht auch regionale Preisnotierungen für insgesamt 11 Regionen in Deutschland. Diese nationalen Notierungen können sich erheblich von internationalen unterscheiden und beziehen auch regionale Faktoren (wie Niedrigwasser im Rhein oder Covid-Restriktionen) mit ein. Genannt wurden hier Preisunterschiede bei Verwendung unterschiedlicher Notierungen von bis zu mehr als 150€/cbm.

Hinsichtlich der Methodik geht Argus O.M.R. ähnlich vor wie Platts.⁶⁵ Die Preisbewertungen beruhen auf Informationen von einem breiten Querschnitt an Marktteilnehmern, darunter Herstellern, Verbrauchern und Vermittlern. Argus interagiert mit der Industrie und befragt die Teilnehmer auch proaktiv zu relevanten Marktdaten. Für die Erstellung der Preisnotierung werden Daten über Spotmarkt-Transaktionen, Gebote und Offerten sowie andere Marktinformationen (wie Preisspanne zwischen Produktkosten, Standorten, Ladezeiten) verwendet. Die gemeldeten Daten werden von Argus mit

⁶⁵ Vgl. hierzu die ausführliche Beschreibung der Argus O.M.R.-Methodik unter <https://www.argusmedia.com/-/media/Files/methodology/argus-omr-fuels-german.ashx>.

Hilfe verschiedener Methoden beurteilt. Wenn keine ausreichenden Transaktionsinformationen vorliegen, erfolgt eine Einschätzung des Marktwerts durch Argus auf der Grundlage anderer Marktinformationen.

Welche der in Frage kommenden Notierungen (Argus, Platts, Argus O.M.R.) verwendet wird, wird zwischen den maßgeblichen Vertragspartnern ausgehandelt. Auch die Preisperiode bzw. Preisbasis können variieren (Tagespreise oder Monats-, Dekaden- oder Wochendurchschnittspreise). Auch weitere Auf- und Abschläge auf den Notierungspreis werden verhandelt. Relevante Faktoren sind hier u.a. Lieferort bzw. Verkaufsregion, Transportart und Lieferbedingungen, Liefermenge, Umweltfaktoren (Erfüllung des Treibhausgasmandats). Die Preisunterschiede, die sich aufgrund dieser Faktoren ergeben, sind jedoch tendenziell gering.

Spotverträge sind im Gegensatz zu Term-Verträgen Verträge zu tagesaktuellen Preisen für ein festes Lieferfenster. Der Spotpreis schwankt (auch innerhalb eines Tages) stark und wird erst bei Vertragsabschluss endgültig festgelegt. Bei Spotgeschäften kommt es deshalb hinsichtlich der Preissetzung auf den genauen Zeitpunkt des Kaufs an.

Auch bei Spotmarktgeschäften sind Preisnotierungen – ebenfalls von Platts und Argus – der Ausgangspunkt der Preisbildung. Teilweise wurde hier die Tagesendnotierung vom Vortag als relevanter Anknüpfungspunkt genannt, aber auch die über den Tag veröffentlichten (schwankenden) Echtzeitinformationen scheinen zum Einsatz zu kommen. In den Spotmarktpreis fließen jedoch auch andere Faktoren ein. Im Zuge der Befragung genannt wurden der aktuelle Börsenpreis der Intercontinental Currency Exchange (ICE) für das jeweilige Produkt und untertäglich veröffentlichte Marktdaten von Argus O.M.R., Futures-Services, e-FOX 24, Online Fuels, Heizoel 24 und weiteren vergleichbaren Informationsplattformen.

Bei internationalen Notierungen, die in US-Dollar erfolgen, hat auch die Entwicklung des Dollar-Wechselkurses einen Einfluss auf die Preise. Es gibt zudem unterschiedliche Lieferfenster (Lieferung innerhalb von zwei Wochen, in zwei bis vier Wochen oder einem bis zwei Monaten). Je nach erwarteter Preisentwicklung in der Zukunft unterscheiden sich hier die Preise. Im Zuge des Ukraine-Kriegs zeigte sich beispielsweise das Phänomen, dass aufgrund entsprechender Marktunsicherheiten Verträge mit längerer Lieferzeit teurer waren als Verträge mit kurzer Lieferzeit, da für die Zukunft Preissteigerungen erwartet wurden.

Auch die verfügbaren Raffineriekapazitäten sowie die Marktlage (Nachfragesituation) werden als relevante Faktoren für die Preissetzung genannt. Da der Spotmarkt u.a. genutzt wird, um Mengen abzusetzen, die nicht bereits durch längerfristige Verträge verkauft wurden, spielt auch die Bestandssituation in der Raffinerie und den Tanklagern eine Rolle (volle Lager – niedrigere Preise, wenig Lagerbestand – höhere Preise).

2. Einfluss von Krisensituationen auf die Preissetzung

Krisensituationen wie die Corona-Pandemie und der Ukraine-Krieg haben nach den Ermittlungen des Bundeskartellamts keinen signifikanten Einfluss auf die grundsätzliche Struktur der oben beschriebenen Preissetzungsmechanismen. Die veränderten Marktbedingungen haben allerdings einen großen Einfluss auf die Preisnotierungen, an die sowohl die längerfristigen Lieferverträge als auch das Spotmarktgeschäft anknüpfen. Die Notierungen verändern sich in Krisenzeiten teilweise sehr schnell und wesentlich stärker als sonst, was aufgrund der vorherrschenden Preissetzungsmechanismen zu entsprechend starken Preisschwankungen führt. Der Einfluss auf den Spotmarktpreis kann dabei noch größer sein als auf den Preis für längerfristige Lieferverträge, weil dieser teilweise auch an untertägige Preisschwankungen anknüpft.

Während der Corona-Pandemie sank die Nachfrage nach Kraftstoffen. Dies führte zu einer Überversorgung des Markts und sinkenden Preisen. Die gesunkene Nachfrage nach Diesel führte – zusammen mit niedrigen Rohölpreisen – zu einem Rückgang des Preises für leichtes Heizöl. Dies steigerte zunächst die Nachfrage nach leichtem Heizöl, die sich aber nach kurzer Zeit wieder normalisierte.

Der Beginn des Ukraine-Kriegs trieb dagegen die Preisnotierungen deutlich in die Höhe. Als Gründe für die Preissteigerungen seit Kriegsbeginn wurden von den Befragten insbesondere die Sorge vor Versorgungsengpässen, die Diskussion von Embargos und Sanktionen gegen russische Rohöl- und Produktimporte genannt. Dies führe zu erhöhten Kosten und weiteren Risiken. Es gebe eine vergleichsweise hohe Nachfrage nach Kraftstoffen bei vergleichsweise geringem Angebot (umgekehrt wie in der Corona-Pandemie), was sich preissteigernd auswirke.

Die Anbieter von Preisnotierungen haben jedoch auf die aktuelle Krisensituation durchaus reagiert. Platts hat zum 1. Juni 2022 russischen Diesel aus dem entsprechenden Preisindex herausgenommen, d.h. der existierende Platts-Index enthält nun keine Transaktionen mit russischem Diesel mehr.⁶⁶ Zusätzlich veröffentlicht Platts seitdem einen neuen Index, der Produkte aus allen Herkunftsländern umfasst. Nach jüngsten Medienberichten⁶⁷ habe diese Vorgehensweise im Markt zu Preissteigerungen geführt. Auch Argus weist inzwischen einen zusätzlichen Preisindex für Diesel ohne Berücksichtigung von Transaktionen mit Diesel aus Russland aus. Der bisherige Preisindex, der russischen Diesel mit umfasst, bleibt daneben allerdings ebenfalls bestehen.⁶⁸

⁶⁶ Vgl. <https://plattslive.com/news-and-insight/refined-products/060122-platts-excludes-russian-origin-product-from-european-diesel-gasoil-cargo-assessments-june-1>.

⁶⁷ Vgl. https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama3/Panorama-3_sendung1289486.html.

⁶⁸ Vgl. <https://www.argusmedia.com/en/press-releases/2022/argus-launches-non-russian-diesel-price-in-europe>.

G. Stand der Analyse nicht kartellrechtsrelevanter Einflussfaktoren

Wie oben dargelegt⁶⁹ verfolgt die Sektoruntersuchung zum einen das Ziel, die strukturellen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse auf der Raffinerieebene umfassend zu analysieren und zu bewerten. Im Rahmen der Untersuchung sollen jedoch zum anderen auch die denkbaren Ursachen für die feststellbare Entkopplung der Raffinerie- und Großhandelspreise vom Rohölpreis analysiert und soweit wie möglich bewertet werden. Bei dieser Betrachtung müssen allerdings die auch bei ungestörtem Wettbewerb aufgrund der aktuellen Marktverwerfungen im Zuge und als Folge des Ukraine-Krieges wirksamen Ursachen von den potentiellen kartellrechtlich relevanten Ursachen getrennt analysiert und bewertet werden.⁷⁰

Die nachfolgende Darstellung des derzeitigen Standes der Analyse und Bewertung nimmt zunächst die denkbaren nicht kartellrechtsrelevanten Ursachen für die Preisentwicklung in den Blick. Der Fokus liegt dabei zunächst auf möglicherweise für sämtliche Anbieter im Markt wirksamen Kostensteigerungen als denkbare Ursache für die beobachtbare Preisentwicklung (hierzu unter I.). Anschließend wird der Stand der Analyse zu tendenziell preistreibend wirkenden angebots- oder nachfrageseitigen Verschärfungen von Knappheitssituationen dargestellt (hierzu unter II.). In Form eines Exkurses wird ferner auf die Frage eingegangen, welche Schlussfolgerungen derzeit aus der Preisentwicklung im Umfeld der temporären Absenkung der Energiesteuer zwischen dem 1. Juni 2022 und dem 31. August 2022 („Tankrabatt“) gezogen werden können (hierzu unter III.).

I. Potentielle kostenbedingte Ursachen der Preisentwicklung

1. Kostenstrukturen und ihre Entwicklung

Im Rahmen der bisher durchgeführten Ermittlungen wurden die Unternehmen der Raffineriebranche umfassend zu den bei der Produktion und gegebenenfalls beim Vertrieb von Kraftstoffen anfallenden Kosten befragt. Die befragten Unternehmen haben dabei weitgehend übereinstimmend angegeben, dass eine Aufteilung der Kosten nach Produkt (z.B. Ottokraftstoffe, Diesel, Heizöl etc.) entweder nicht möglich sei bzw. derzeit nicht vorgenommen werde. Hintergrund sei, dass es sich bei der Raffinerieproduktion um eine Kuppelproduktion zahlreicher Produkte handle. Die im Folgenden genannten Kostenanteile beziehen sich daher jeweils auf die Gesamtproduktion der Raffinerien.

Seit dem russischen Angriff auf die Ukraine unterlagen sowohl die Rohölpreise als auch die Preise anderer Energieträger wie Strom und Gas erheblichen Schwankungen. Auch andere Vorprodukte wie

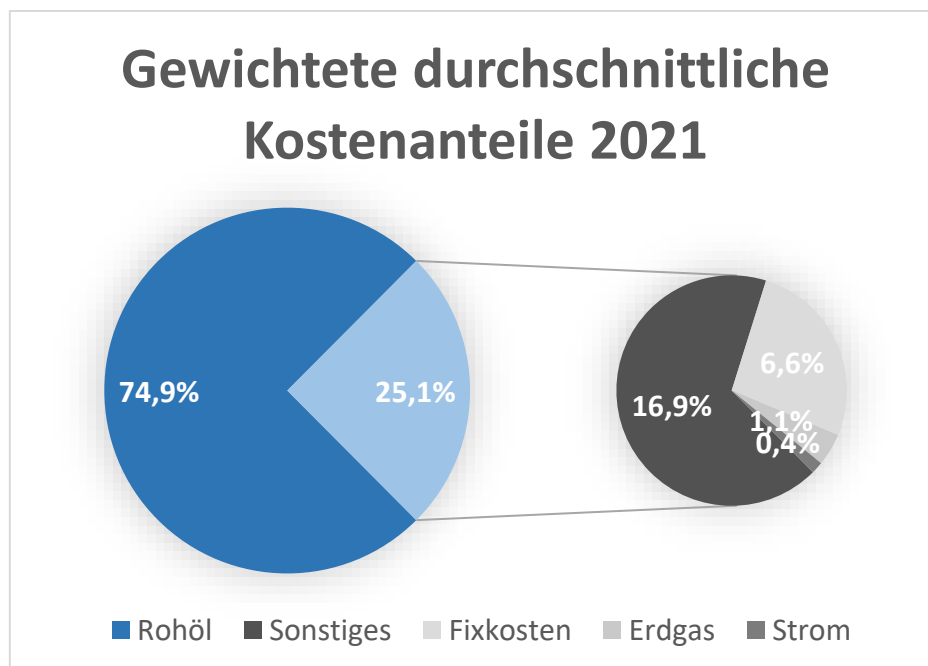
⁶⁹ Vgl. ausführlich Kapitel B.I.

⁷⁰ Vgl. ausführlich Kapitel D.

z.B. Bio-Ethanol, Biodiesel und weitere Betriebsstoffe erfuhren Preissteigerungen. Inwieweit diese Preissteigerungen bzw. Schwankungen auch unmittelbar die Beschaffungskosten der Raffinerien ansteigen ließen, oder inwieweit die Beschaffung durch langfristige Verträge mit eventuell niedrigeren Preisen gesichert war, ist derzeit noch Gegenstand weiterer Ermittlungen.

Alle befragten Unternehmen gaben übereinstimmend an, dass der weitaus größte Kostenfaktor der Raffinerieproduktion der Einkauf von Rohöl ist. Nach den Angaben der Unternehmen entfiel auf diesen Kostenblock im gewichteten Durchschnitt 2019 ein Anteil von ca. 79,6 % der Gesamtkosten. Das eingesetzte Rohöl wird dabei zu einem gewissen Anteil auch zur Energieerzeugung (bspw. in der Destillation) eingesetzt.

Die Angaben der befragten Unternehmen zu weiteren Kostenbestandteilen wichen hingegen stärker voneinander ab. Hinsichtlich der variablen Kosten entfielen 2019 im Durchschnitt der Angaben ca. 0,6 % der Kosten auf Erdgas, ca. 0,4 % der Kosten auf Strom, ca. 1,2 % auf Vakuumgasöl und ca. 8,3 % auf sonstige Rohstoffe. Ca. 5,7 % der Kosten entfielen nach Angaben der Unternehmen auf Fixkosten des Betriebs der Raffinerien.



Für das Jahr 2021 und damit auch unter Berücksichtigung möglicher Auswirkungen der Corona-Pandemie haben sich die Anteile der verschiedenen Kostenblöcke nach Angaben der Unternehmen gegenüber 2019 nur vergleichsweise leicht verschoben. Die Beschaffung von Rohöl verursachte nach wie vor mit durchschnittlich 74,9 % den größten Kostenanteil. Im Einklang mit den insgesamt höheren Preisen auf dem Markt für Erdgas stieg dessen Anteil am Restbetrag auf ca. 1,1 %. Damit blieb der Einfluss der Erdgaspreise insgesamt jedoch weiterhin gering. Ähnliches gilt für Stromkosten, die

sich unverändert auf ca. 0,4 % der Kosten beliefen. Weitere 6,6 % der Kosten entfielen nach Angaben der Unternehmen auf Fixkosten. Dieser Anstieg könnte ggf. mit der geringeren Auslastung der Raffinerien in Folge der Corona-Pandemie erklärt werden. Die Kostenstruktur hat allerdings insgesamt von 2019 auf 2021 keine signifikanten Veränderungen erfahren.

Im Verlaufe des Jahres 2021 und insbesondere im Vorfeld des Angriffs Russlands auf die Ukraine haben sich die Erdgaspreise nochmals deutlich erhöht. Während der Spotmarktpreis am 5. Januar 2021 noch bei 19,95 Euro je MWh lag, stieg er zum 3. Januar 2022 bereits auf 70,26 Euro je MWh. Nach Beginn des Angriffskriegs erreichte der Spotmarktpreis einem vorübergehenden Spitzenwert von 312,54 Euro am 27. August 2022 und lag am 2. November 2022 bei 27,16 Euro.⁷¹

Der Erdgasverbrauch in den Raffinerien variiert je nach eingesetzter Rohölsorte. Laut IEA verbraucht eine Raffinerie bei der Verarbeitung der Rohölsorten „light sweet crude“ („North Sea Dated“ oder „Saharan Blend“) kein Erdgas, sondern kann den für die Verarbeitung benötigten Wasserstoff unmittelbar aus dem Produktionsprozess gewinnen.⁷² Eine Raffinerie, welche Rohöl der Sorten „medium sour crude“ (bspw. russisches Rohöl der Sorte „Urals“ oder irakisches Rohöl der Sorte „Basrah Medium“) verarbeitet, benötigt typischerweise hingegen 3,96 m³ (d.h. knapp 40 kWh) Erdgas je verarbeiteten Barrel Rohöl.⁷³ Bei einem Erdgaspreis von ca. 100 Euro je MWh und Rohölkosten je Barrel von ca. 100 Euro entsprechen die Erdgaskosten bei der Verarbeitung von „medium sour crude“ ca. 4 % der Rohölkosten. Bei einer entsprechenden Steigerung des Erdgaspreises würden sich die Verarbeitungskosten entsprechend erhöhen.

Insgesamt geht das Bundeskartellamt auf der Grundlage der bisher vorliegenden Erkenntnisse aber davon aus, dass für eine Betrachtung der durchschnittlichen Kostenentwicklung der Raffinerien im Wesentlichen die Preisentwicklung des Rohöls zumindest für eine Approximation ausreichend ist, da diese die Entwicklung der Gesamtkosten eindeutig dominiert. Die Entwicklung anderer Kostenbestandteile bedarf nur dann einer eingehenderen Untersuchung und Bewertung, wenn sich aufgrund der besonderen Umstände hinreichend deutliche Verschiebungen der Kostenstrukturen ergeben.

⁷¹ Als Spotmarktpreis wird hier der EEX European Gas Spot Index am virtuellen Handelspunkt TTF (Title Transfer Facility) in den Niederlanden verwendet, s. auch https://www.eex.com/fileadmin/EEX/Downloads/Trading/Indices/20211005_Index_Description_v010.pdf.

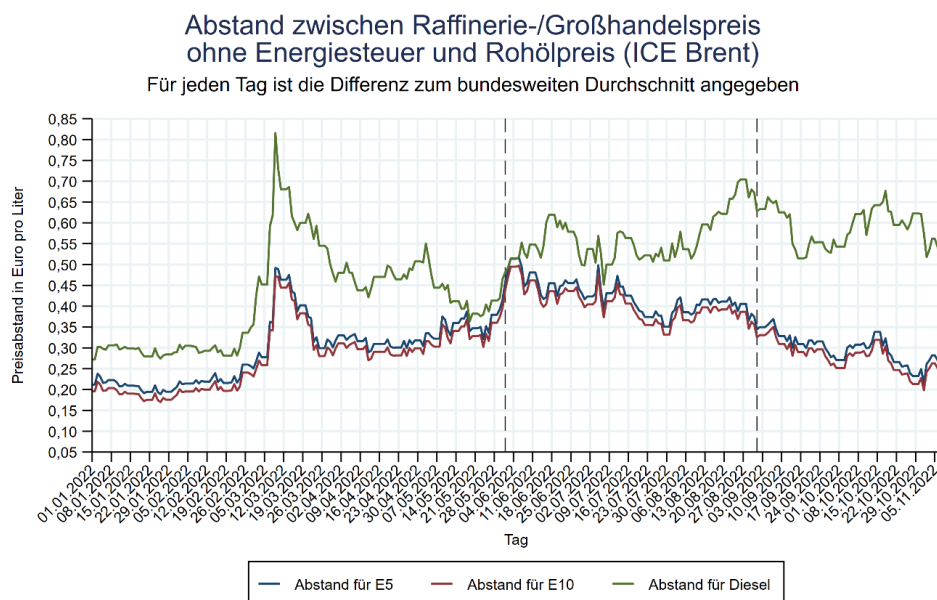
⁷² Vgl. IEA Oil Market Report – Methodology Notes July 2022. Online verfügbar unter <https://iea.blob.core.windows.net/assets/d71fecf6-2949-4d2b-b7b5-387dced37af/IEARefineryMarginMethodologyJuly2022.pdf>.

⁷³ Laut IEA Oil Market Report – Methodology Notes July 2022 (S. 7) benötigt eine Raffinerie bei der Verarbeitung eines Barrels Rohöl der Sorten „medium sour crude“ 0,15 mmBTU. Eine mmBTU entspricht 26,4 m³ Erdgas.

2. Margen- und Gewinnentwicklung

Wie oben bereits erläutert⁷⁴ wird aufgrund der herausragenden Bedeutung der Rohölbeschaffung für die Kosten einer Raffinerie der Abstand zwischen Rohöl- und Kraftstoffpreisen als Brutto-Marge der Raffinerieerzeugung bezeichnet. Dieser Abstand entspricht aber nicht der Nettomarge der Raffinerien im Sinne eines Unternehmensgewinnes. Hierfür müssen sämtliche weiteren variablen Kosten jenseits der Rohölbeschaffung, z.B. für Strom, Gas und Transport abgezogen werden. Auch Fixkosten verringern die tatsächlichen Gewinne. Diese fallen bei einem niedrigeren Absatz und entsprechend geringerer Kapazitätsauslastung auch verstärkt ins Gewicht. Bei der Gegenüberstellung der Rohölpreise mit den Raffinerie- und Großhandelspreisen ist ferner zu beachten, dass vorliegend die von Argus Media veröffentlichte Großhandelspreise verwendet werden, die neben Spotmarktverkäufen durch Raffinerien auch Importmengen von Kraftstoffen berücksichtigen.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen gibt die unten nochmals dargestellte Entwicklung des Abstandes zwischen Rohölpreis und Raffinerie-/Großhandelspreis im Jahr 2022 die entsprechende Entwicklung der Bruttomarge auf Raffinerieebene wieder. Deutlich erkennbar ist insbesondere der deutlich stärkere und auch länger anhaltende Anstieg der Bruttomarge bei Diesel. Die Brutto-Marge für Ottokraftstoffe ist zwar nach Kriegsausbruch ebenfalls deutlich angestiegen, bewegt sich jedoch in jüngster Zeit wieder deutlich in Richtung des Vorkriegsniveaus.

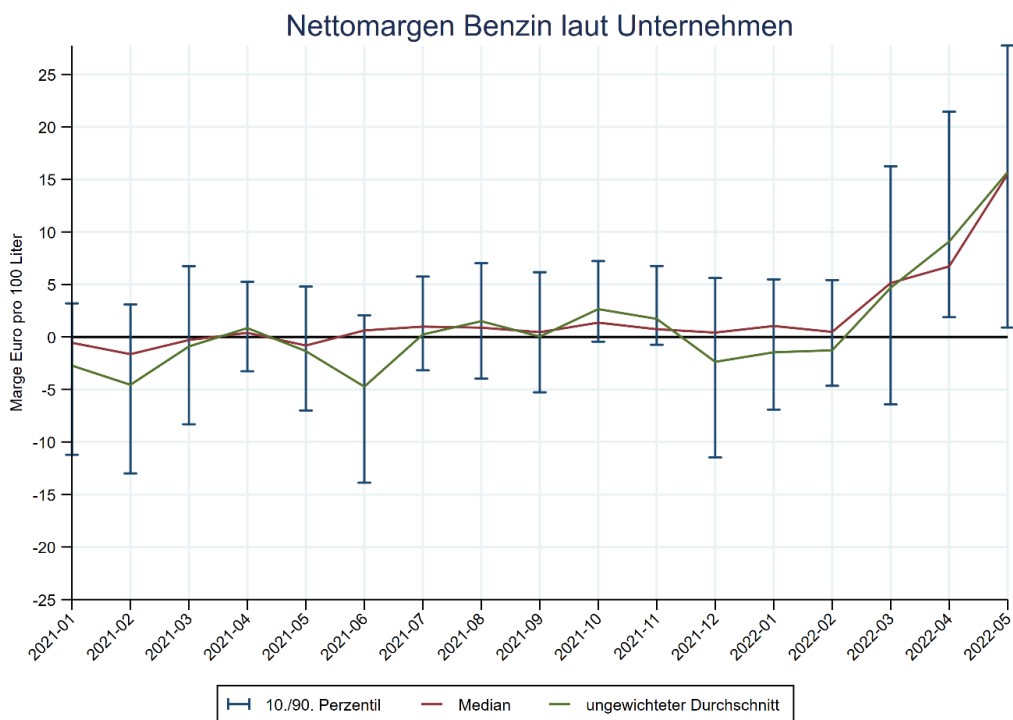


Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

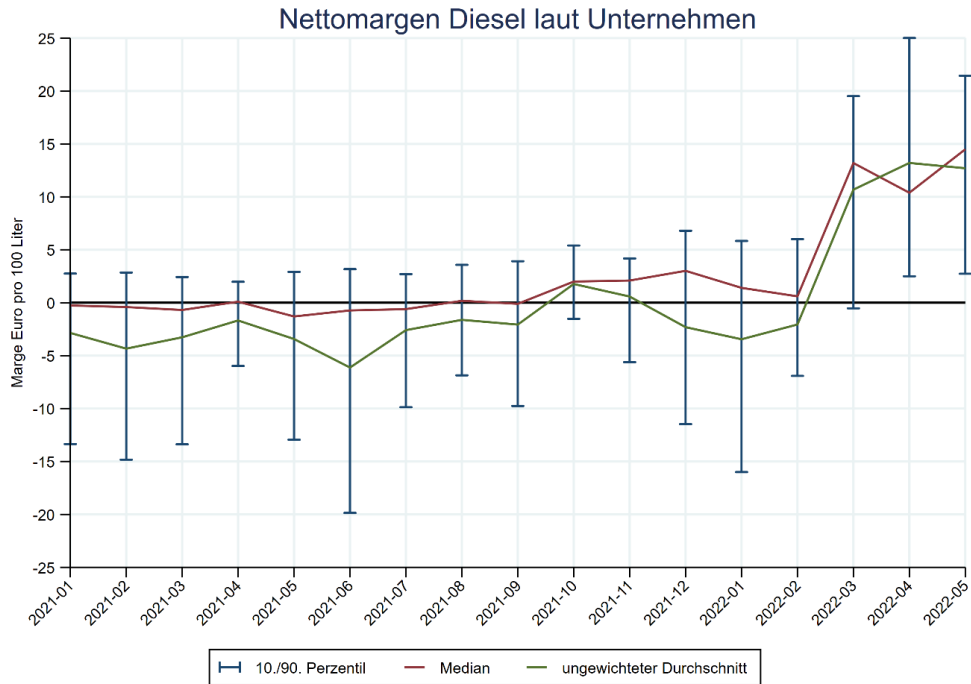
⁷⁴ Vgl. Abschnitt C.II.

Im Rahmen der bisher durchgeführten Ermittlungen wurden die auf der Raffinerieebene tätigen Unternehmen nach der Entwicklung ihrer Nettomargen befragt. Die Vergleichbarkeit der Antworten ist derzeit allerdings nur eingeschränkt gegeben, da die Unternehmen unterschiedliche Berechnungsmethoden anwenden. Dennoch ergibt sich aus den bereits vorliegenden Angaben und auch unter Berücksichtigung der öffentlichen Verlautbarungen der Unternehmen im Rahmen ihrer regelmäßigen Quartalsberichte ein klarer übergreifender Befund:

Nach den Angaben der Unternehmen im Rahmen der durchgeführten Befragung waren im Jahr 2021 die Nettomargen sowohl für Benzin als auch für Diesel auf Raffinerieebene in vielen Fällen negativ. Ein möglicher Grund könnte dabei der aufgrund der Corona-Pandemie zeitweise geringere Absatz an Kraftstoffen und in der Folge eine vergleichsweise niedrige Auslastung der vorhandenen Raffineriekapazitäten sein.⁷⁵ Ab März 2022 und damit unmittelbar nach Beginn des Angriffskrieges Russland kam es bei vielen Befragten zu einem deutlichen Anstieg der Nettomargen. Dies verdeutlicht die nachfolgende, unter notwendiger Wahrung der Vertraulichkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erstellte Abbildung zu den Angaben der Unternehmen zur Entwicklung der Nettomargen für Benzin und Diesel. Aufgrund des Zeitpunkts der Befragung im Juni 2022 ist die Darstellung dabei allerdings auf den Zeitraum bis Mai 2022 begrenzt.



⁷⁵ Siehe zur Absatzentwicklung auch Abschnitt G.II.1.a).



Diese Entwicklung der Nettomargen ging – zumindest aggregiert betrachtet – auch mit einer Steigerung des Absatzes in Deutschland einher.⁷⁶ So berichtete auch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, dass der Absatz von Mineralölprodukten in der Bundesrepublik Deutschland im aktuellen Zeitraum von Januar bis August 2022 gegenüber der Vorjahresperiode um 7,8 % gestiegen sei.⁷⁷ Allein auf Diesel bezogen betrug der Anstieg jedoch nur 1,5 %. Entsprechend wurde z.B. in den Monaten Mai, Juni und Juli 2022, separat betrachtet, nach den vorliegenden Daten sogar weniger Diesel abgesetzt als jeweils ein Jahr zuvor. Diesem geringeren Dieselaabsatz stand jedoch im gleichen Zeitraum ein größerer Anstieg des Absatzes von mit Diesel chemisch weitgehend identischem Heizöl gegenüber.

Der dargelegte Befund deckt sich qualitativ mit Aussagen zu konzernweiten Margen im Raffineriesektor aus den im Jahr 2022 veröffentlichten Quartalsberichten der börsennotierten Mineralölunternehmen. So stellte BP im Zwischenbericht für das 2. Quartal fest:⁷⁸ „*Margins more than doubled [..] in the second quarter.*“ Das Unternehmen ExxonMobil⁷⁹ resümiert für das zweite Quartal 2022: *“Strengthening global demand, low inventories, and ongoing supply disruptions drove refining mar-*

⁷⁶ Beide Entwicklungen zusammen bilden die Ursache für einen entsprechenden Anstieg der Gewinne der betroffenen Unternehmen.

⁷⁷ https://www.bafa.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Energie/Mineraloel/2022_08_mineraloelinfo.html.

⁷⁸ <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/investors/bp-second-quarter-2022-results-presentation-slides-and-script.pdf>, S.7

⁷⁹ <https://corporate.exxonmobil.com/-/media/global/files/investor-relations/quarterly-earnings/presentation-materials/2022-presentation-materials/earnings-presentation-2q.pdf>, S.4

gins well above ten-year range.“ Auch der französische Total-Konzern berichtet für denselben Zeitraum von einer Margensteigerung im Raffineriebereich:⁸⁰ *“Downstream benefitted from exceptionally high refining margins on distillates and gasoline [..].”*

Die Berichte der auf der Raffinerieebene in Deutschland tätigen Unternehmen zum 3. Quartal 2022 weisen zwar auf im Vergleich zum 2. Quartal verringerte, aber im historischen Vergleich dennoch ausgesprochen hohe Margen hin. So heißt es bei Shell:⁸¹ *„Refining margins have [..] reduced by a factor 2 or 50 % from last quarter to this. They’re still high compared to historic numbers.“* Die Bewertung durch den Total-Konzern geht in die gleiche Richtung: *“European refining margins, [MCV], despite an increase in energy costs, reached \$100 per ton in the third quarter, still among the highest we have ever seen but down from their record-setting second quarter levels of close to \$150 per ton.”*⁸² ExxonMobil berichtet ebenfalls von gesunkenen Margen im 3. Quartal, ergänzt aber, dass eine höhere Auslastung und Kostenkontrolle diese kompensiert hätten: *“Strong earnings growth driven by higher refining throughput and cost control, which more than offset margin declines.”*⁸³

Die Unternehmen rechnen zudem nicht mit einem deutlichen Rückgang der Margen in naher Zukunft. In Bezug auf das 4. Quartal 2022 werden vielmehr z.B. von BP weiterhin hohe Margen erwartet: *„bp expects industry refining margins to remain elevated in the fourth quarter due to sanctioning of Russian crude and product.”*⁸⁴ Die Erwartungen z.B. des Total-Konzerns gehen in die gleiche Richtung: *“Refining margins, notably for distillates, should remain strong due to the ban on imports of Russian petroleum products into Europe effective February 2023.”*⁸⁵

3. Zwischenfazit

Die Entkopplung der Raffinerie- und Großhandels- von den Rohölpreisen hat nicht nur zu einem deutlichen Anstieg der Brutto-Marge auf Raffinerieebene geführt. Die bisher vorliegenden Erkenntnisse zur Kosten- und Margenentwicklung lassen vielmehr keine begründeten Zweifel an einem signifikanten Anstieg auch der unter Berücksichtigung der übrigen Kostenfaktoren berechneten Netto-Margen

⁸⁰ https://totalenergies.com/system/files/documents/2022-07/2Q22_Results.pdf, S.1.

⁸¹ Shell's third quarter 2022 results Q&A webcast for investor relations, <https://www.youtube.com/watch?v=aAaOAntbu88>, ab ca. Minute 34.

⁸² 3 2022 TotalEnergies SE Earnings Call, https://totalenergies.com/sites/g/files/nytnzq121/files/documents/2022-11/2022-oct-27_TotalEnergies_3Q22_conference_call_transcript.pdf, S.2.

⁸³ Präsentation zum Bericht zum 3. Quartal 2022, <https://corporate.exxonmobil.com/-/media/global/files/investor-relations/quarterly-earnings/presentation-materials/2022-presentation-materials/earnings-presentation-3q.pdf>, S. 16.

⁸⁴ BP Stock Exchange Announcement, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/investors/bp-third-quarter-2022-results.pdf>, S. 5.

⁸⁵ TotalEnergies Third Quarter 2022 Results, https://totalenergies.com/system/files/documents/2022-10/3Q22_Results.pdf, S. 13.

seit März 2022 zu. Die stark gestiegenen Preise auf Raffinerie- und Großhandelsebene sowie die Entkopplung vom Rohölpreis lassen sich daher nicht allein auf Kostensteigerungen zurückführen.

Die oben auszugsweise zitierten Bewertungen der beschriebenen Margen- und Gewinnentwicklung auf Raffinerieebene durch die betroffenen Marktteilnehmer z.B. im Rahmen ihrer regelmäßigen Quartalsberichte lassen ferner erkennen, dass die Anbieter diese Entwicklung in erster Linie den allgemeinen Marktentwicklungen und insbesondere den Marktverwerfungen im Zuge des Ukraine-Krieges zuschreiben. Der notwendigen Analyse denkbarer knappheitsbedingter Ursachen für die beobachtbare Preisentwicklung kommt daher im Vergleich zur Analyse möglicher kostenbedingter Ursachen eine entsprechend große Bedeutung zu.

II. Potentielle knappheitsbedingte Ursachen der Preisentwicklung

Kriegs- und krisenbedingt verschärfte und ggf. auch nur temporär wirksame Knappheitssituationen können auf der Raffinerie- und Großhandelsebene grundsätzlich zu Preissteigerungen und einer Entkopplung der Kraftstoffpreise von der Rohölpreisentwicklung geführt haben. Da der Verschärfung von Knappheitsverhältnissen und entsprechenden Preissteigerungen keine Kostensteigerungen gegenüberstehen, führen solche Preissteigerungen auch zu knappheits-, kriegs- oder krisenbedingten „Zusatzgewinnen“ („windfall-profits“). Der deutliche Anstieg der Margen und Gewinne der maßgeblichen Anbieter ist für sich genommen daher noch kein aussagekräftiges Indiz für nachhaltige Beeinträchtigungen des Wettbewerbs oder kartellrechtswidrige Verhaltensweisen.

Eine sinnvolle Analyse möglicher Knappheitsverhältnisse setzt zunächst die Festlegung des geographischen Gebiets voraus, für das die relative Entwicklung von Angebot und Nachfrage beurteilt wird. Im Folgenden wird daher zunächst die grenzüberschreitende Verflechtung der Kraftstoffversorgung in Deutschland skizziert (hierzu unter 1.). Hierauf aufbauend werden denkbare und von den Marktteilnehmern teilweise vorgetragene oder öffentlich diskutierte Begründungen für mögliche knappheitsbedingte Preissteigerungen erläutert (hierzu unter 2.).

1. Grenzüberschreitende Verflechtung der Kraftstoffversorgung in Deutschland

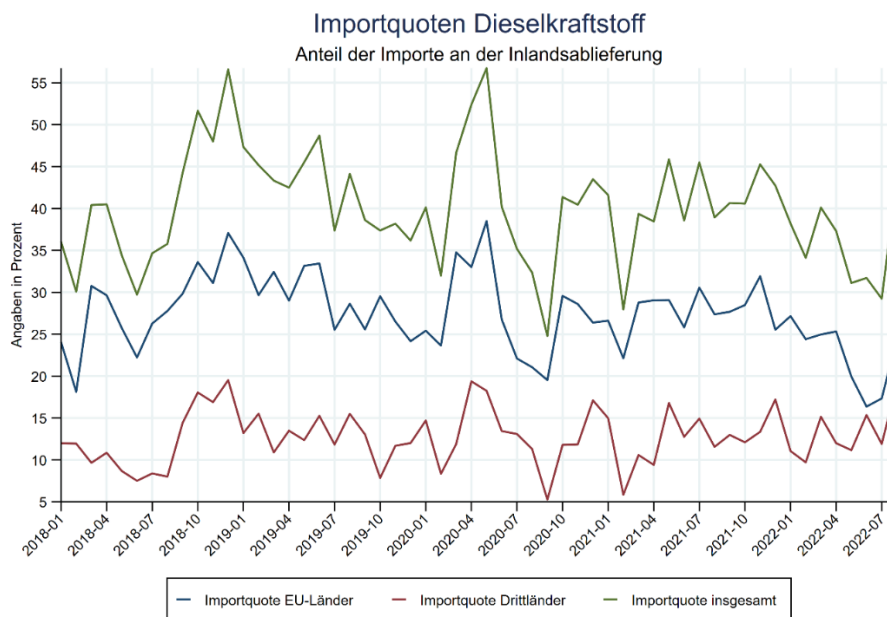
a) Physische Handelsströme

Die grenzüberschreitende Verflechtung der Kraftstoffversorgung in Deutschland lässt sich schon daran erkennen, dass einzelne Raffinerien über Produktleitungen oder auch Wasserwege mit dem Ausland direkt verbunden sind. Die Standorte der Raffinerien in Deutschland befinden sich zudem in der

Regel in Grenznähe zum benachbarten Ausland z.B. entlang der Rheinschiene bzw. nahe der polnischen, tschechischen und österreichischen Grenze.⁸⁶

Der Austausch von Produkten über Landesgrenzen hinweg kann eine einfache Folge von Preisunterschieden sein. In einigen Konstellationen kann grenzüberschreitender Handel aber darüber hinaus gedanklich einem Austausch von Raffineriekapazitäten ähneln. Denn auch wenn ausreichend Rohöl vorhanden ist, kann dieses nur mit einer entsprechenden Raffineriekapazität zu Mineralölprodukten weiterverarbeitet werden. Stehen diese in einem Land zur Verfügung, in einem anderen jedoch z.B. aufgrund von Ausfällen dortiger Raffineriekapazitäten nicht, wird die fehlende Raffineriekapazität im Inland durch Importe von im Ausland raffinierten Produkten ersetzt.

Hinweise auf den Grad der grenzüberschreitenden Verflechtung mit anderen Ländern liefern die Daten zu Importen und Exporten von raffinierten Kraftstoffen. Danach wird rechnerisch derzeit ein erheblicher Teil der deutschen Inlandsablieferungen durch Importe gedeckt. Bei Diesel liegt der Anteil der Importe an den Inlandsablieferungen⁸⁷ für jeden Monat des Jahres 2022, für den bereits Daten vorliegen, über 25 %. Inlandsablieferung bezeichnet dabei (leicht vereinfacht) die Summe aus Raffinerieerzeugung und Importen, abzüglich Exporte und Lagerbestandsaufbau.⁸⁸ Die Inlandsablieferung kann daher als Approximation des Kraftstoffverbrauchs in Deutschland genutzt werden.



Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Amtliche Mineralölstatistik

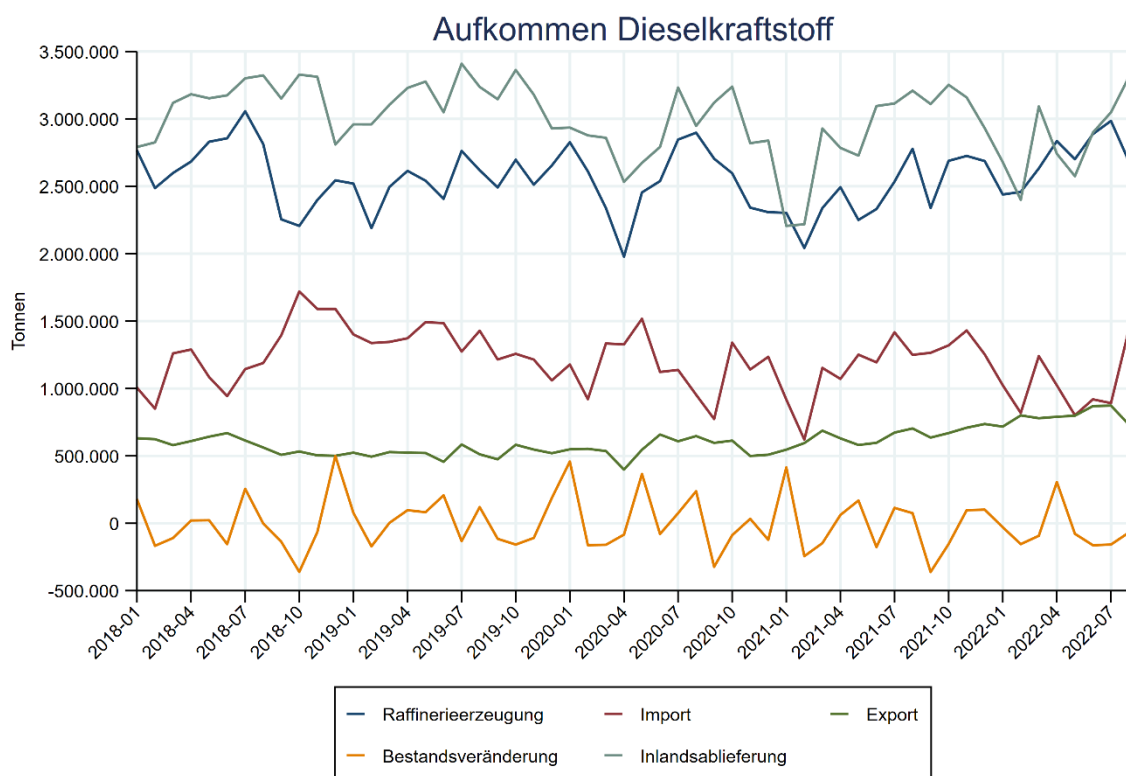
⁸⁶ Vgl. hierzu auch die Karte in Abschnitt E.1.

⁸⁷ Amtliche Mineralölstatistik des BAFA finden sich unter https://www.bafa.de/DE/Energie/Rohstoffe/Mineraloelstatistik/mineraloel_node.html.

⁸⁸ Die Inlandsablieferung bezeichnet in der Systematik der Mineralölstatistik des BAFA die Nettoerzeugung (Bruttoerzeugung abzüglich Eigenverbrauch) zuzüglich Importe abzüglich Exporte und Bunkerungen an die internationale Schifffahrt. Von der Summe ist der Lageraufbau abzuziehen bzw. der Lagerabbau hinzuzufügen. Siehe bspw. BAFA, Amtliche Mineralölstatistik, August 2022, Tabellen 5 und 6.

Insbesondere die hohe Importquote für Diesel zeigt den regen Handel von Kraftstoffen über Landesgrenzen hinweg. Sie zeigt jedoch für sich genommen noch keine Abhängigkeit Deutschlands in dem Sinne, dass deutsche Raffineriekapazitäten den inländischen Bedarf grundsätzlich nicht decken könnten, denn den Importen stehen ebenfalls signifikante Exporte gegenüber.

Aus der Abbildung zum Dieselaufkommen in Deutschland lässt sich erkennen, dass seit mindestens Januar 2018 für Diesel die Importmenge immer über oder gleichauf mit der Exportmenge lag. Der Inlandsverbrauch von Diesel überstieg i.d.R. die Raffinerieerzeugung. Für eine abschließende Antwort auf die Frage, ob im Inland tatsächlich eine entsprechende Knappheit an insbesondere Diesel-Raffineriekapazitäten besteht, reicht diese einfache Betrachtung jedoch nicht aus.

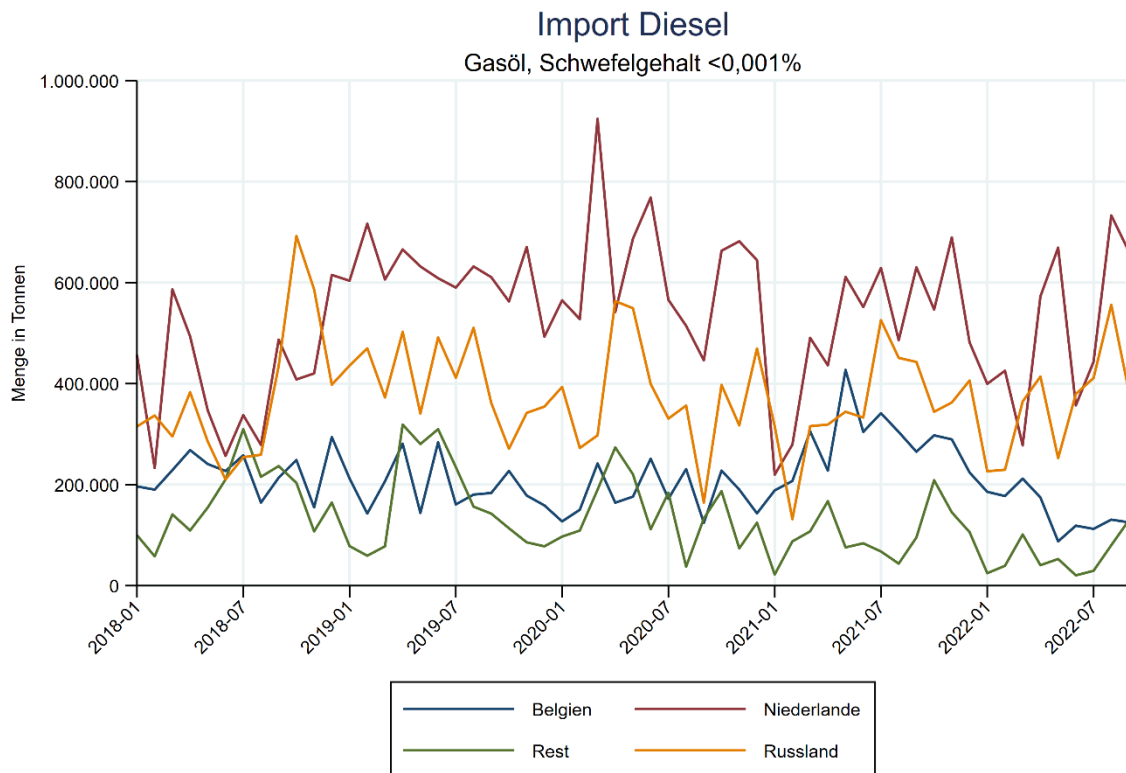


Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Amtliche Mineralöl Daten

Die Länder, in die aus Deutschland viel Kraftstoff exportiert wird, sind teils andere als diejenigen, aus denen Kraftstoff importiert wird. Die Handelsströme folgen in einigen Fällen typischen Richtungen. Dies ergibt sich für Diesel beispielsweise aus Daten des Statistischen Bundesamtes für Gasöl mit einem Schwefelgehalt von 0,001 GHT oder weniger (dies entspricht in der Klassifikation des Statistischen Bundesamtes Dieselkraftstoff).

Diesel-Importe stammen unter anderem aus den Niederlanden und Belgien. Exporte fanden hingegen meist nach Tschechien, Polen oder z.B. in die Schweiz statt. Ferner wurde 2022 bis einschließlich August (weitere Daten lagen bis Abschluss des Berichtes nicht vor) regelmäßig mehr als 20 % der Gesamtimportmenge, im Juni und Juli 2022 sogar über 40 %, aus Russland importiert. Dieser zumindest

bis Juli 2022 weiterhin hohe Import von Dieseldieselkraftstoff aus Russland ist vor dem Hintergrund des von der EU-Kommission am 3. Juni 2022 beschlossenen Embargos, das ab dem 5. Februar 2023 keine Einfuhr von Mineralölprodukten aus Russland mehr erlaubt,⁸⁹ durchaus bemerkenswert. Vor dem Hintergrund der unverändert hohen russischen Importmengen bleibt außerdem weiter offen, wie der künftige Wegfall russischer Dieselimporte zu den bisherigen Preissteigerungen beigetragen haben könnte.

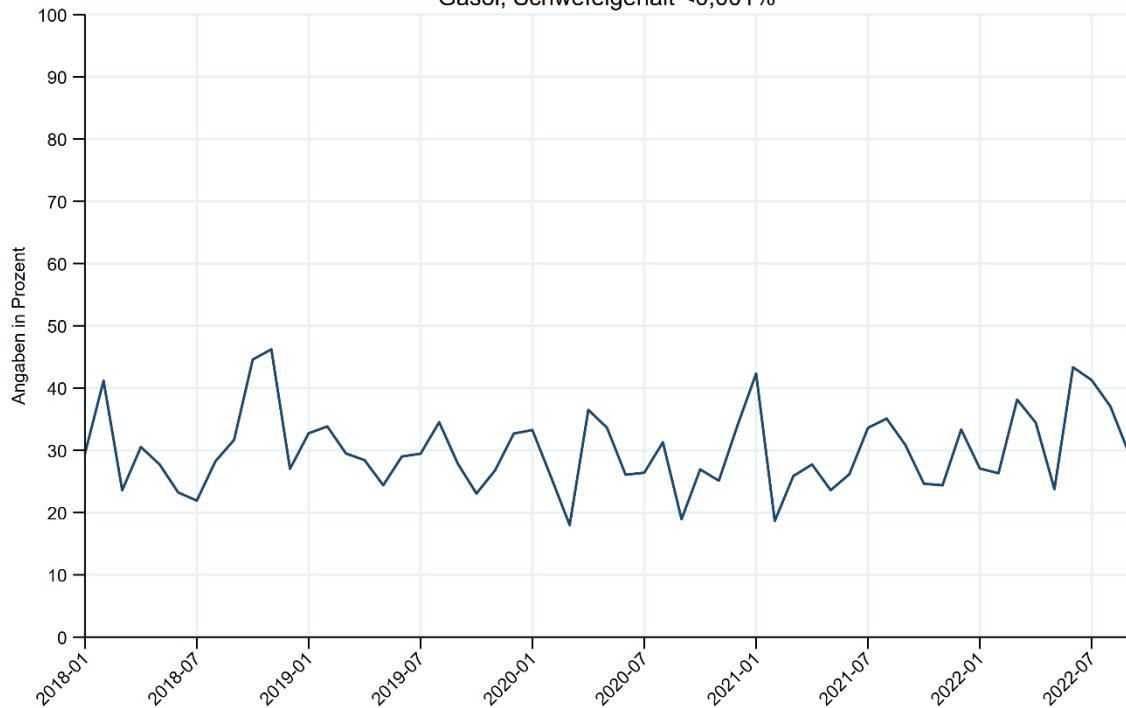


Quelle: DESTATIS, Statistik 51000-0017. Warennummern WA27101943 und WA27102011. 0,001% entspricht 10ppm

⁸⁹ Siehe z.B. https://www.bafa.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Aussenwirtschaft/Ausfuhrkontrolle/20220623_russland_sanktionspaket_6.htm.

Importanteil Russland Diesel

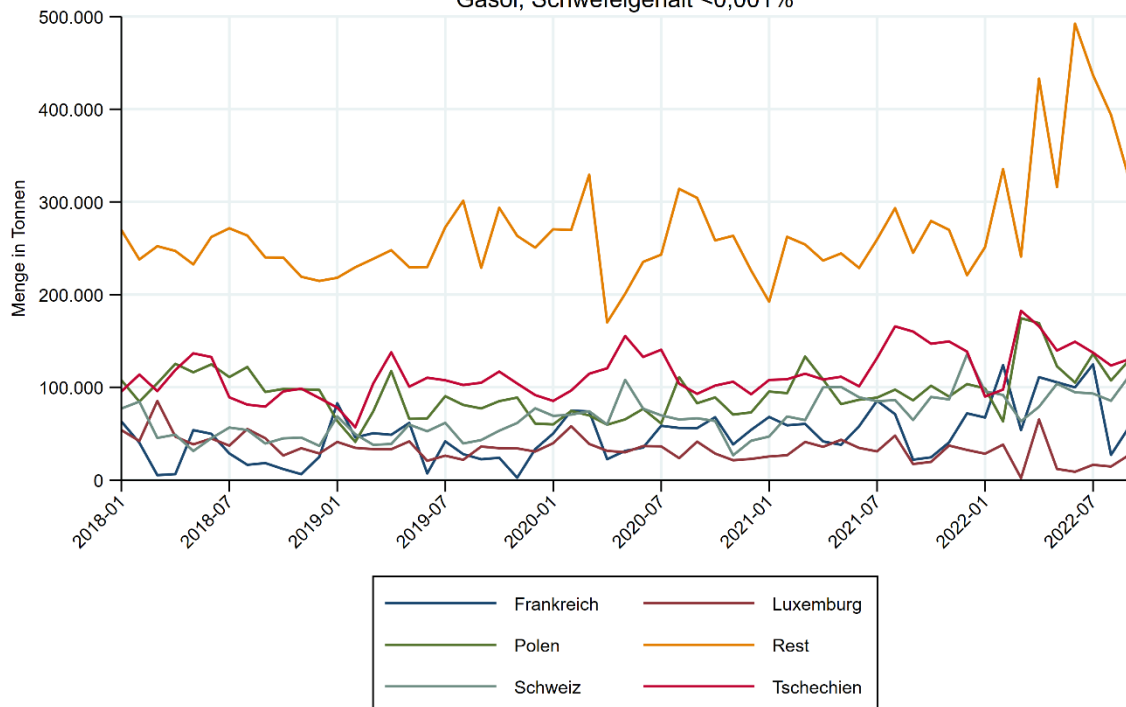
Gasöl, Schwefelgehalt <0,001%



Quelle: DESTATIS, Statistik 51000-0014. Warennummern WA27101943 und WA27102011. 0,001% entspricht 10ppm

Export Diesel

Gasöl, Schwefelgehalt <0,001%

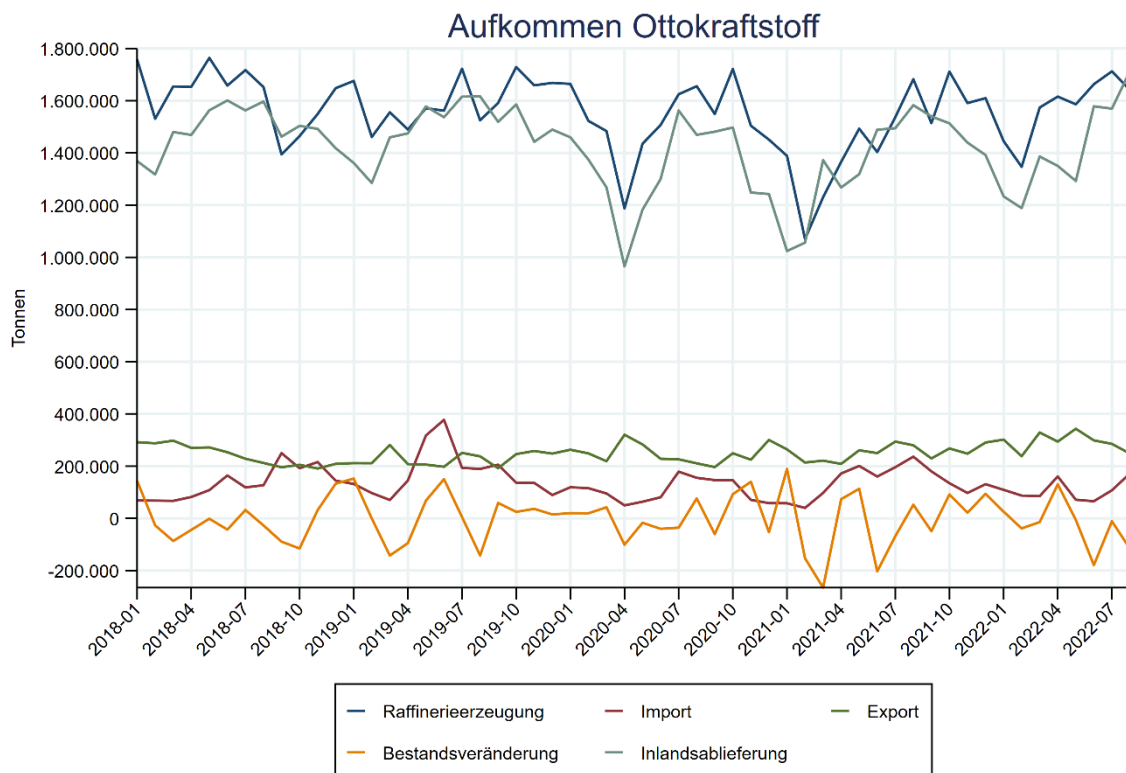


Quelle: DESTATIS, Statistik 51000-0017. Warennummern WA27101943 und WA27102011. 0,001% entspricht 10ppm

Bei der Betrachtung der Exporte fällt auf, dass im Verlaufe des Jahres 2022 die Exporte in andere Länder als die in der Abbildung ausdrücklich erwähnten Staaten Frankreich, Polen, Tschechien, Schweiz

und Luxemburg im Vergleich zum Vorkriegsniveau deutlich zugenommen haben. Zumindest zeitweise ist hier nahezu eine Verdopplung gegenüber dem Vorkriegsniveau zu verzeichnen. Die Hintergründe für diese Entwicklung bedürfen jedoch noch der weiteren Aufklärung und Ermittlung.

Die physischen Handelsströme bei Ottokraftstoffen stellen sich grundlegend anders als für Diesel dar. Im Gegensatz zu Diesel besteht bei Benzin in Deutschland meist ein Produktüberhang, d.h. die Raffinerieerzeugung von Ottokraftstoffen überstieg in der Regel das Inlandsaufkommen als Approximation für die Nachfrage. Importe aus Russland sind im Bereich des Ottokraftstoffes zudem weniger bedeutsam. Stattdessen erfolgt der Import von Ottokraftstoffen insbesondere aus den Niederlanden bzw. über die Niederlande.

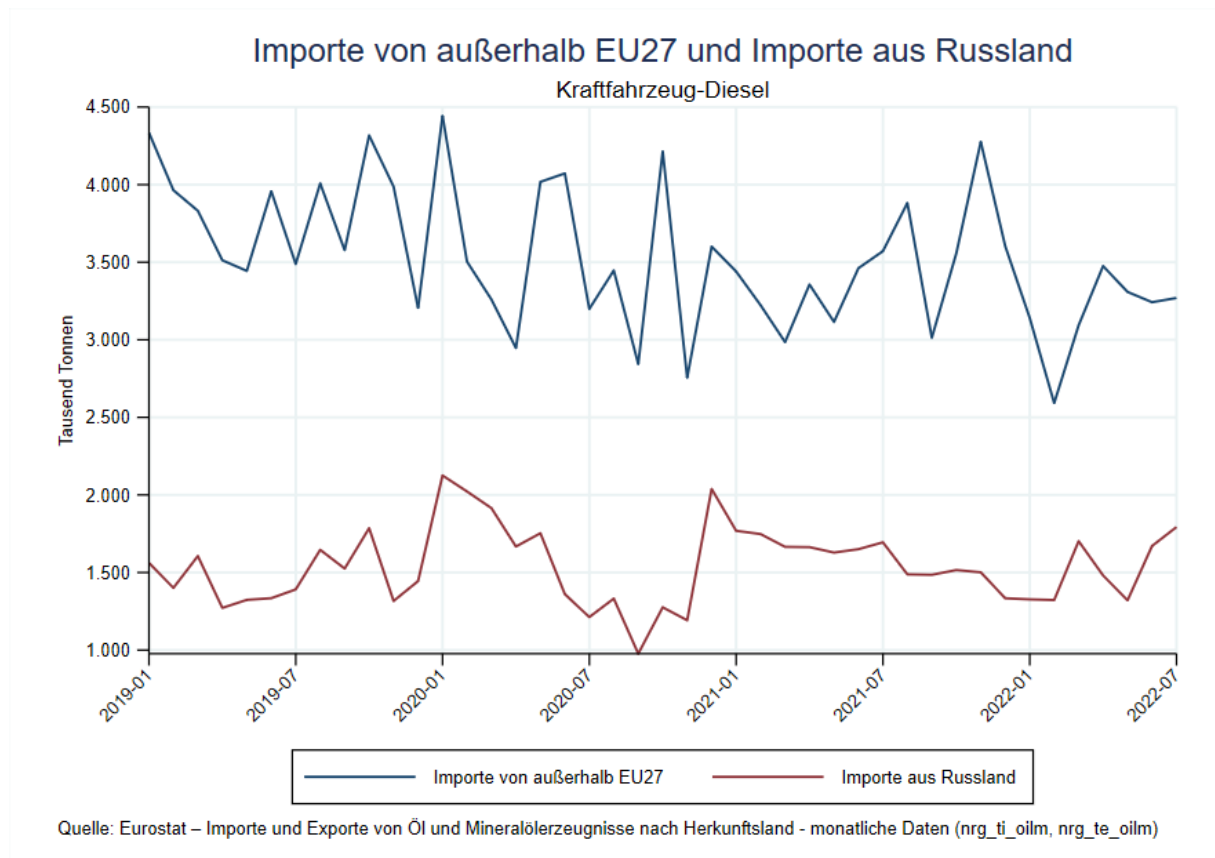


Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Amtliche Mineralölstatistiken

Nimmt man die EU als Ganzes in den Blick, lässt sich auf der Grundlage von Eurostat-Daten aus dem Jahre 2020 ferner erkennen, dass auch noch in diesem Jahr EU-weit eine deutliche Nettoimportabhängigkeit von Diesel bestand.⁹⁰ Der Anteil der Diesel-Nettoimporte von außerhalb der EU am Inlandsverbrauch der EU betrug zu dieser Zeit etwas über 11 %. In den Monaten Januar bis Juli 2022 lag er hingegen nur noch bei knapp 8 %. Der größte Teil der nötigen Importe in die EU wurde im Jahre

⁹⁰ Quelle: Eurostat – Importe und Exporte von Öl und Mineralölerzeugnisse nach Herkunftsland - monatliche Daten (nrg_ti_oilm, nrg_te_oilm), Versorgung und Umwandlung von Öl und Mineralölerzeugnisse - monatliche Daten (nrg_cb_oilm).

2020 ebenfalls aus Russland geliefert. Die Importe aus Russland machten zudem auch von Januar bis Juli 2022 auf die EU bezogen einen wesentlichen Teil der Importe aus.



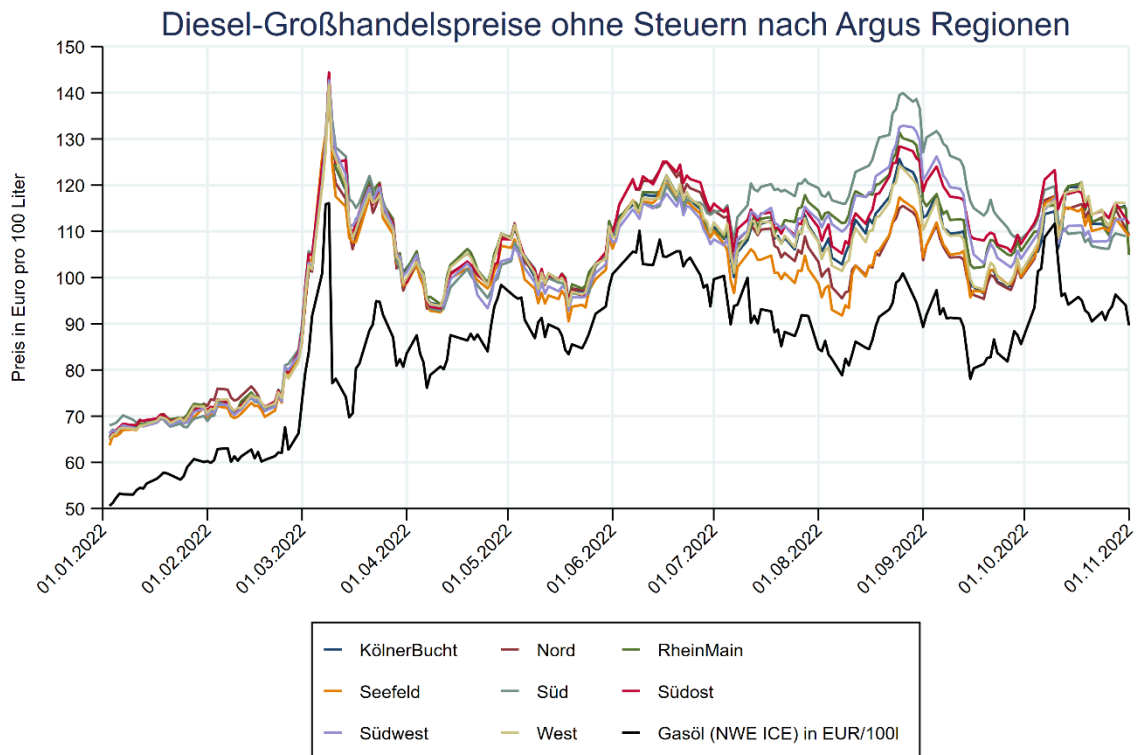
Zum gegenwärtigen Zeitpunkt und auf der Grundlage der beschriebenen Erkenntnisse ist zwar noch keine abschließende Schlussfolgerung dazu möglich, ob und inwieweit die Versorgungssituation in Deutschland im Jahre 2022 durch verschärfte Knappheitsverhältnisse auf der Raffinerie- und Großhandelsebene gekennzeichnet war. Die präsentierten Erkenntnisse erlauben jedoch zumindest die Schlussfolgerung, dass die Bedeutung russischer Importe in die EU und insbesondere nach Deutschland bei Diesel deutlich stärker ausgeprägt ist als bei Ottokraftstoffen. Diese erkennbaren Unterschiede könnten daher möglicherweise zumindest teilweise auch die Unterschiede in der Preisentwicklung und dem Ausmaß der Entkopplung vom Rohölpreis beider Kraftstoffsorten erklären.

b) Preisentwicklung auf der Großhandelsebene

Neben den Daten zu Handelsströmen kann auch die relative Preisentwicklung Hinweise auf den Grad der grenzüberschreitenden Verflechtung der Kraftstoffversorgung in Deutschland liefern. Dabei ist von einem umso höheren Grad der Verflechtung auszugehen, je ähnlicher die Preise sowohl im Hinblick auf ihr Niveau als auch ihre Entwicklung sind.

Die bisher vorliegenden Daten zur Preisentwicklung ergeben jedoch insoweit kein abschließendes Bild. Entsprechend der oben dargelegten Bedeutung des grenzüberschreitenden Handels ähnelt der

Verlauf der inländischer Raffinerieabgabe- bzw. Großhandelspreise einerseits grundsätzlich dem Verlauf der europäischen Großhandelspreise. Dies zeigt z.B. ein Vergleich der regionalen Raffinerie- bzw. Großhandelspreise^{91,92} für Diesel mit dem Börsenpreis⁹³ für Gasöl (einem Vorprodukt für Diesel) in Nordwesteuropa. Dieser Befund ist insofern auch konsistent mit den Ergebnissen der durchgeführten Befragung von Marktteilnehmern, die auf eine systematische Kopplung des Preises raffinierter Produkte an europäische Referenzpreise hinweisen.⁹⁴



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 31.10.2022.
Daten © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

Die Daten zeigen allerdings auch einen erkennbaren Niveauunterschied der lokalen Großhandelspreise in Deutschland im Vergleich zu den entsprechenden überregionalen Preisen. Die Ermittlungen und Analysen zu den Hintergründen für diesen Befund sind noch nicht abgeschlossen.

⁹¹ Nicht alle Regionalpreise angezeigt. Die Namen entsprechen geographisch folgenden Regionen: Nord: Hamburg; West: Duisburg, Düsseldorf, Neuss, Gelsenkirchen, Essen; Kölner Bucht: Köln, Godorf-Wesseling; Rhein-Main: Frankfurt, Flörsheim (inkl. Raunheim), Gustavsburg, Hanau, Aschaffenburg; Südost: Leuna, Cunnersdorf, Rhäsa, Tanklager Thüringen, Hartmannsdorf und Gera; Südwest: Karlsruhe; Süd: Ingolstadt, Neustadt-Vohburg; Seefeld-Schwedt: Seefeld, PCK-Schwedt. Siehe auch <https://www.argusmedia.com/-/media/Files/methodology/argus-omr-fuels-german.ashx>.

⁹² Die von Argus veröffentlichten Großhandelspreise beziehen sich auf physische Marktpreise im offenen Spotmarkt. Die Preise basieren auf Transaktionsdaten der Marktteilnehmer auf der Großhandelsstufe. Die Preise sind ohne Mehrwertsteuer, Energiesteuer und CO₂-Abgaben angegeben. Der Diesel im Großhandel kann Biodiesel enthalten. Eventuell angefallene Kosten zur Erfüllung des THG sind nicht bereinigt.

⁹³ Täglicher Schlusskurs des Gasöl Frontmonat Futures an der Intercontinental Exchange Börse London (Gasoil Ice NWE month 1 - London close settlement).

⁹⁴ Vgl. hierzu ausführlich oben Abschnitt F.II.

Ferner zeigt sich, dass die Großhandelspreise für einzelne deutschen Regionen seit Kriegsbeginn teilweise erheblich voneinander abweichen. So hebt sich ab Juli 2022 der Preis im Süden Deutschlands stark von anderen deutschen Regionalmärkten ab. Der gleiche Befund galt auch für Benzin (in Grafik nicht dargestellt). Auch hinsichtlich der für diesen Befund maßgeblichen Gründe sind jedoch noch weitere Ermittlungen und Analysen erforderlich.

2. Denkbare Gründe für preistreibende Knappheitssituationen

Knappheitsbedingte Preissteigerungen können zahlreiche Ursachen haben. Neben angebotsseitigen Ursachen wie z.B. eine ggf. auch nur temporäre Verringerung der im Markt verfügbaren Produktions- oder Transportkapazitäten können sie auch auf einen gegebenenfalls nur temporären Anstieg der maßgeblichen Nachfrage nach den betroffenen Produkten zurückzuführen sein. Produktknappheiten können ferner entstehen, wenn nötige Vorprodukte oder Raffineriekapazitäten nicht zur Verfügung stehen, um die aktuelle Nachfrage nach Kraftstoffen zu bedienen. Das hier mit Abstand relevanteste Vorprodukt ist jedoch Rohöl. Eine etwaige Knappheit bei Rohöl spiegelt sich im Preis des Rohöls wider und ist daher in den Überlegungen zur Entkopplung bereits berücksichtigt.

Sind Kraftstoffe knapp, steigt der Preis. Dieser grundlegende Mechanismus bewirkt u.a., dass Kraftstoffe letztendlich von den Kunden gekauft werden, die aus ihnen wiederum den größten Mehrwert bzw. Nutzen generieren können. Andere Kunden, die die jeweiligen Produkte z.B. besser durch andere ersetzen können oder ihren Bedarf durch Hebung von Effizienzen senken können, verringern bei hohen Preisen hingegen tendenziell ihre Einkaufsmengen und tragen so zu einer Senkung des Gesamtverbrauchs und einer Entspannung der Versorgungssituation bei. Eine Unterbindung dieser marktgesteuerten Ausgleichsmechanismen durch z.B. Preisdeckel kann eine solche eigentlich gewünschte Anpassung unterbinden und im Extremfall zu Versorgungsproblemen führen. Nach Medienberichten war dies z.B. in Ungarn nach der Einführung eines Preisdeckels der Fall.⁹⁵

Eine Reihe denkbarer knappheitsbedingter Einflussfaktoren wirkt sich überregional und ggf. sogar weltweit aus. Diese Entwicklungen werden u.a. auch in internationalen Produktpreisnotierungen abgebildet (hierzu unter a). Andere Einflussfaktoren wirken sich hingegen tendenziell eher auf regionale Knappheitsverhältnisse aus (hierzu b).

a) Überregionale Einflussfaktoren

Ein möglicher Grund für die oben dargestellte Entkopplung der internationalen Produktpreisnotierungen vom Rohölpreis könnte in einer Knappheit der weltweiten Raffineriekapazitäten liegen. Laut

⁹⁵ <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Preisdeckel-laesst-in-Ungarn-das-Benzin-knapp-werden-article23473889.html>.

Medienberichten⁹⁶ wurden in den vergangenen Jahren weltweit umfangreiche Raffineriekapazitäten wegen fehlender Profitabilität – kurzfristig insbesondere aufgrund des Corona-bedingten Nachfrage-rückgangs und möglicherweise langfristig aufgrund der Klimaschutzbemühungen vieler Industriestaaten – stillgelegt.⁹⁷ Im Zuge der Erholung der Weltwirtschaft im Jahr 2021 und der damit einhergehenden steigenden Nachfrage ergaben sich dann laut diesen Berichten Kapazitätsengpässe.

Die im Rahmen der Untersuchung bisher herangezogenen Informationsquellen zeigen in dieser Hinsicht allerdings kein einheitliches Bild. Die Daten aus einzelnen Quellen lassen zumindest keinen weltweiten Rückgang von Raffineriekapazitäten erkennen.⁹⁸ Den Berichten der Internationalen Energieagentur (IEA) ist ebenfalls ein aktueller Kapazitätsengpass nicht unmittelbar zu entnehmen. In den OECD-Ländern betrug die Auslastung der Raffinerien im Mai 2022 85 %, verglichen mit 79 % im Mai 2021 und 85 % im Dezember 2019.⁹⁹ In den europäischen OECD-Ländern betragen die entsprechenden Auslastungen 85 % (Mai 2022), 77 % (Mai 2021) bzw. 84 % (Dezember 2019). Die Kapazitätsauslastung liegt demnach im 2. Quartal 2022 wieder näherungsweise auf dem Niveau vor der Corona-Pandemie, aber nicht darüber. Die weltweiten Raffineriekapazitäten nahmen ferner bis 2020 stetig zu und sanken 2021 nur geringfügig. Bis 2023 sollen ferner weltweit wieder mehrere Raffinerien in Betrieb gehen und die weltweiten Kapazitäten deutlich ansteigen.¹⁰⁰

Im Hinblick auf die Raffineriekapazitäten in Deutschland haben die befragten Unternehmen angegeben, dass im Mai 2022 durchschnittlich 85 % der Raffineriekapazität für Diesel und Heizöl tatsächlich zur Produktion eingesetzt und knapp 88 % der Kapazität zur Erzeugung von Ottokraftstoffen genutzt wurde. Die monatliche Auslastung unterliegt dabei allerdings durchaus branchenüblichen saisonalen Schwankungen.

Die Nachfrage nach Mineralölprodukten wird insbesondere vom Verkehrssektor und von dem Bedarf der chemischen Industrie dominiert.

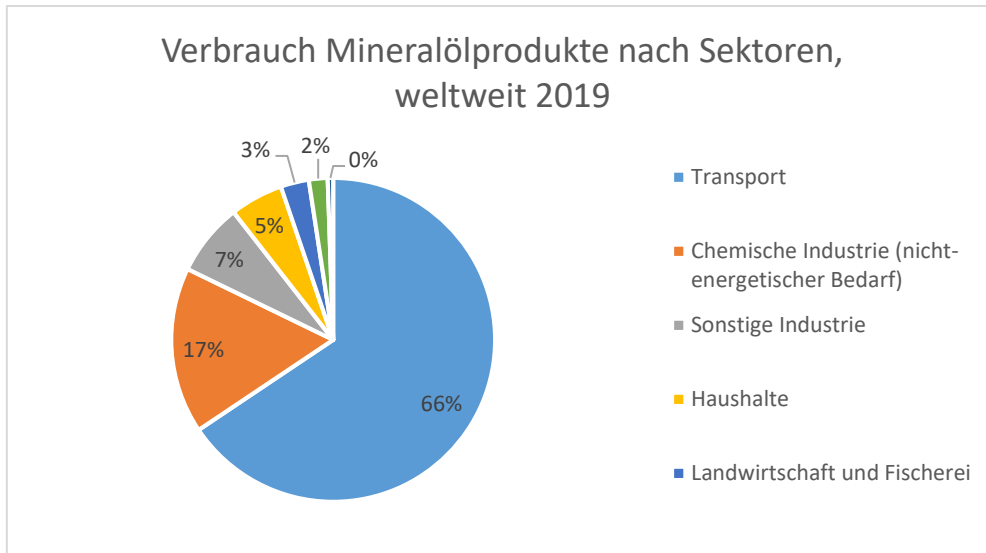
⁹⁶ Siehe z.B. <https://www.reuters.com/markets/commodities/global-refiners-falter-efforts-keep-up-with-demand-2022-05-31/> oder <https://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/700192/Globaler-Kraftstoffmarkt-bleibt-auf-Jahre-angespannt> .

⁹⁷ Siehe z.B. <https://www.washingtonpost.com/business/2022/06/20/refineries-profit-gas-prices/> und <https://www.eia.gov/outlooks/aeo/narrative/production/sub-topic-03.php>

⁹⁸ Siehe z.B. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/193471/umfrage/raffineriekapazitaet-fuer-erdoel-der-top-15-laender/>.

⁹⁹ Vgl. auch IEA Oil Market Report August 2022, S. 33, und IEA Oil Market Report February 2021, S. 28.

¹⁰⁰ Quelle: IEA Oil Market Report June 2022, S. 30 f.



Quelle: IEA World Energy Balances

Die globale Benzin- und Dieselnachfrage im Straßenverkehr stieg zwar im ersten und zweiten Quartal 2022 im Vergleich zum Vorjahr, ebbt seitdem allerdings u.a. aufgrund der hohen Kraftstoffpreise wieder ab.¹⁰¹ Im Luftverkehr stieg die Zahl der Buchungen zwar im ersten Halbjahr 2022 wieder deutlich an. Es wird allerdings erwartet, dass die Verkehrsleistung in diesem Bereich im Jahr 2022 unter 90 % des Niveaus von 2019 bleibt.¹⁰²

Der industrielle Bedarf an Mineralölprodukten wird stark von der Konjunktur beeinflusst, die sich bis zum ersten Quartal 2022 relativ robust entwickelte, seitdem allerdings aufgrund des russischen Angriffs auf die Ukraine, Lieferkettenstörungen und gestiegener Rohstoffpreise gedämpft wird.¹⁰³ Der Bedarf der für die industrielle Nachfrage sehr gewichtigen chemischen Industrie richtet sich vor allem auf Benzinkomponenten (Naphtha), die zu chemischen Produkten wie bspw. Kunststoffen weiterverarbeitet werden. Der Bedarf nach Benzinkomponenten sinkt seit dem zweiten Quartal 2022, v.a. aufgrund eines Rückgangs der chemischen Produktion in China.¹⁰⁴

In einer gegenläufigen Entwicklung werden hingegen in der europäischen Industrie nach dem deutlichen Anstieg des Gaspreises im zweiten Quartal 2022 vermehrt Mineralölprodukte zur Erzeugung von Prozesswärme eingesetzt (sogenannter „fuel switch“).¹⁰⁵ Die üblicherweise hohen Diesel-Nettoimporte aus Russland (siehe oben) in Zusammenhang mit einer durchaus bereits hohen Auslastung der Raffinerien weisen möglicherweise darauf hin, dass die Raffinerien in Deutschland einen Ausfall

¹⁰¹ Quelle: IEA Oil Market Report August 2022.

¹⁰² Quelle: IEA Oil Market Report June 2022, S. 5.

¹⁰³ Quelle: IMF World economic outlook.

¹⁰⁴ IEA Oil Market Report July 2022, S. 7.

¹⁰⁵ IEA Oil Market Report August 2022, S. 8.

der Lieferströme aus Russland nicht vollständig durch höhere Produktion ersetzen können. Stattdessen müssten zur Deckung der Nachfrage künftig Importe aus anderen Quellen erschlossen werden. Zwar gilt das Embargo zur Einfuhr russischen Diesels erst ab Februar 2023. Dennoch entstehen durch das Embargo möglicherweise schon im Vorfeld entsprechende Marktverwerfungen.

b) Regionale Einflussfaktoren

Andere Einflussfaktoren auf die relative Entwicklung von Angebot und Nachfrage können hingegen in erster Linie Auswirkungen auf regionale Knappheitsverhältnisse haben. So kam es seit März im grenznahen Ausland zu mehreren Raffinerieausfällen: Am 3. Juni 2022 kam es in der OMV-Raffinerie in Schwechat in der Nähe von Wien zu einer Beschädigung der Destillationsanlage, wodurch die Produktion auf 20 % gedrosselt werden musste.¹⁰⁶ Die Produktion konnte erst Ende September schrittweise wieder anlaufen. Am 20. Juli 2022 wurde im tschechischen Litvínov, rund 50 Kilometer südlich von Dresden, eine Explosion mit Brandfolge ausgelöst.¹⁰⁷

Zusätzlich stellte sich im Sommer 2022 ein erhebliches Rheinniedrigwasser ein. Erfassen lässt sich dies über den Rhein-Pegelstand bei Kaub, dem hauptsächlichen Indikator für die Bedingungen der Rheinschifffahrt auf dem Mittelrhein. Liegt der Pegel hier sehr niedrig, sind Transporte von Kraftstoff auf dem Schiffsweg höchstens eingeschränkt durchführbar, was auch für die noch möglichen Lieferungen über den Rhein die Transportkosten erhöht. Beispielsweise konnten Binnenschiffe, welche den Mittelrhein passieren mussten, im August 2022 laut Medienberichten zeitweise lediglich 30 bis 40 % ihrer Ladekapazität nutzen.¹⁰⁸

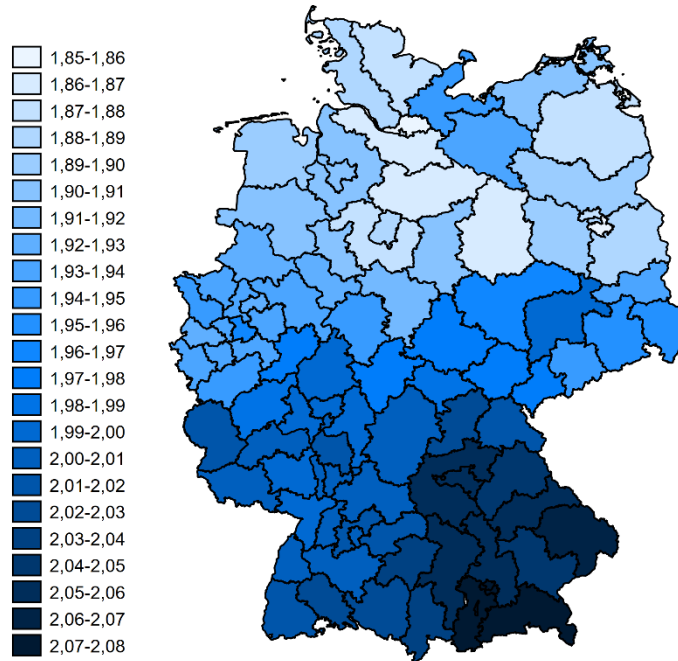
Eine abschließende Bewertung der regionalen und ggf. sogar nur lokalen Auswirkungen dieser Ereignisse auf die maßgeblichen Knappheitsverhältnisse ist derzeit zwar noch nicht möglich. Der Ausfall der Raffinerie in Schwechat in Kombination mit dem Niedrigwasser könnte jedoch eine Verknappung des Angebots im Süden Deutschland geführt haben, da nach Brancheninformationen vermehrt Mengen für Österreich im Süden Deutschlands gekauft wurden, während andererseits Mengen aus Köln nicht in den Süden verschifft werden konnten. Die Entwicklung der regionalen Preisunterschiede für Kraftstoffe in Deutschland liefert derzeit auch gewisse Anhaltspunkte dafür, dass sich eine solche Veränderung der regionalen bzw. lokaler Knappheitsverhältnisse auch in entsprechenden Preisentwicklungen niedergeschlagen hat.

¹⁰⁶ <https://www.omv.de/de-de/news/220624-update-on-omv-schwechat-refinery-significant-progress-made-on-alternative-supply-system>.

¹⁰⁷ Inwieweit der Betrieb hier zwischenzeitlich wieder aufgenommen werden konnte, ist dem Bundeskartellamt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bekannt.

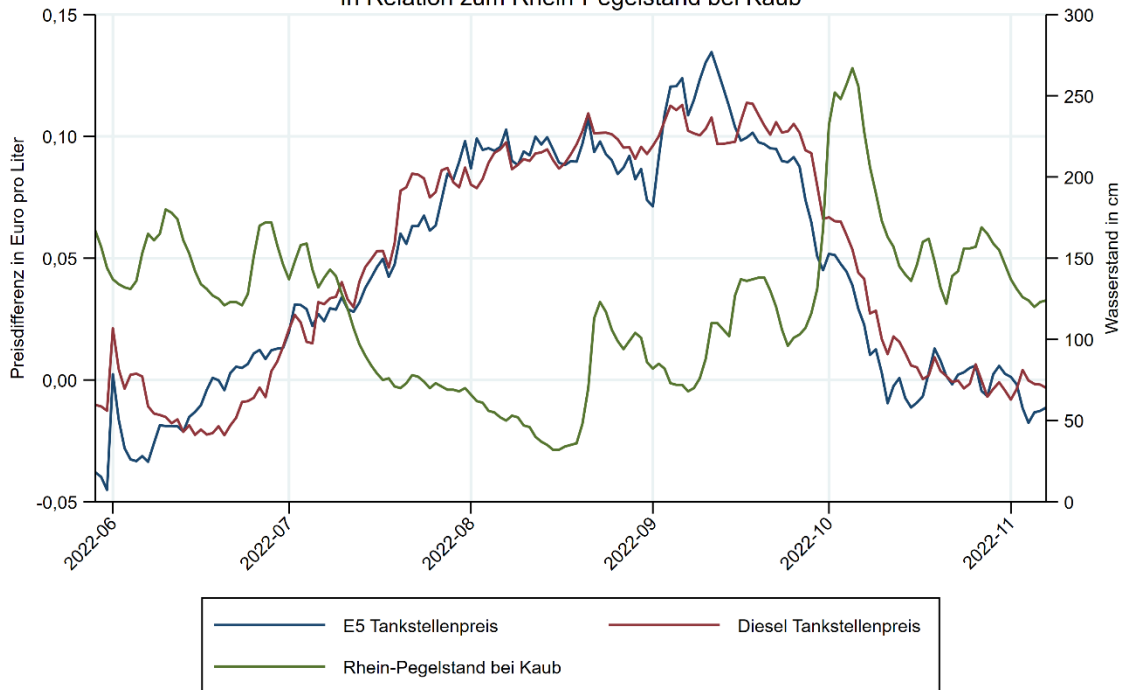
¹⁰⁸ Siehe z.B. <https://taz.de/Niedrigwasser-am-Rhein/!587777/>.

Durchschnittspreise des Kraftstoffs Diesel für PLZ-Regionen am 20.08.2022 (erste zwei Ziffern der Postleitzahl)



Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen

Tankstellenpreis-Differenz Bayern / Restliches Deutschland In Relation zum Rhein-Pegelstand bei Kaub



Quelle: Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung

So waren anders als zuvor die Kraftstoffpreise im Süden Deutschlands und insbesondere in Bayern im August 2022 deutlich höher als im übrigen Bundesgebiet. Eine Gegenüberstellung der zeitlichen Entwicklung der Differenz zwischen den Kraftstoffpreisen in Bayern und den Preisen im übrigen Deutschland sowie der am Rhein-Pegelstand in Kaub gemessenen Entwicklung des Rhein-Niedrigwassers lässt zudem einen deutlichen zeitlichen Zusammenhang beider Entwicklungen erkennen.

3. Zwischenfazit

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass eine umfassende Bewertung der maßgeblichen Knappheitsverhältnisse und daraus möglicherweise resultierender Preissteigerungen die Berücksichtigung zahlreicher, möglicherweise zeitgleich wirksamer Einflussfaktoren erfordert. Diese Faktoren sind – im Sinne eines beweglichen Ziels („moving target“) – ferner in dem durch die Verwerfungen im Zuge des Ukraine-Krieges und der anschließenden Sanktionsmaßnahmen gekennzeichneten Marktumfeld hoch dynamisch. Eine abschließende Bewertung der Frage, ob und inwieweit die beobachtete Entkopplung der Kraftstoffpreise von der Rohstoffpreisentwicklung mit verschärften Knappheitsverhältnissen gerechtfertigt werden kann, ist daher – sofern überhaupt möglich – äußerst komplex und schwierig.

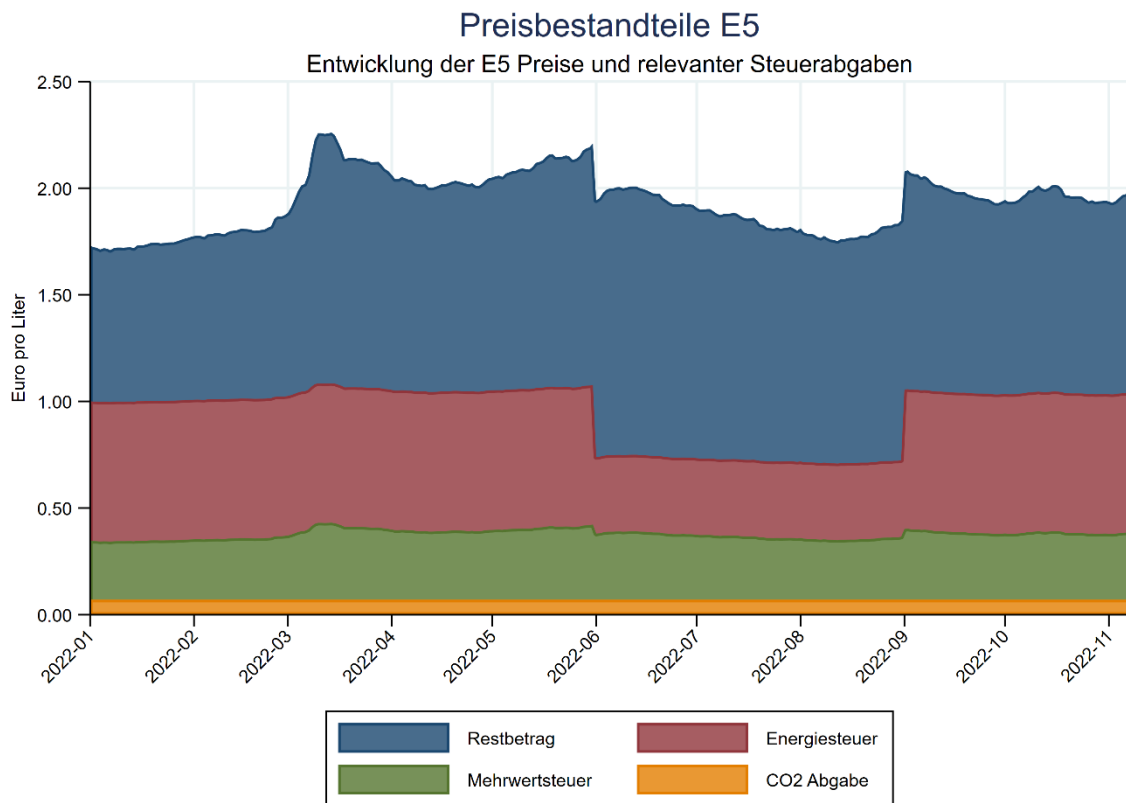
Vor diesem Hintergrund wird das Bundeskartellamt im weiteren Verlauf der Sektoruntersuchung diesen Bereich der potentiell nicht kartellrechtsrelevanten Ursachen für die beobachtete Preisentwicklung zwar weiter analysieren. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist jedoch noch offen, ob diese weiteren Untersuchungen im Ergebnis eine abschließende Bewertung zulassen werden.

III. Exkurs: Steuer- und abgabenbedingte Preiseinflüsse und „Tankrabbatt“

Neben der marktlichen Entwicklung bestimmt auch der Staat über die Steuersetzung die Kraftstoffpreise wesentlich mit. So entfallen z.B. bei einem Tankstellenpreis für E5 von 2,00 Euro pro Liter 31,93 Cent auf die Mehrwertsteuer, 65,45 Cent pro Liter auf die Energiesteuer (außerhalb der Senkung der Energiesteuer von Anfang Juni bis Ende August 2022) und ca. 7 Cent auf die CO₂-Abgabe (ohne Mehrwertsteuer).

In Anbetracht der hohen und stark gestiegenen Preise senkte die Bundesregierung zur Entlastung der Verbraucher befristet vom 1. Juni 2022 bis zum 31. August 2022 die Energiesteuer auf Benzin und Diesel auf das europarechtlich vorgegebene Minimum. Die Energiesteuer auf E5 und E10 sank damit für diese drei Monate um 29,55 Cent pro Liter, für Diesel um 14,04 Cent pro Liter. Die steuerliche Entlastung für Benzin fiel damit etwa doppelt so hoch aus wie für Diesel, da für Diesel wegen der schon regelmäßig niedrigeren Steuerlast weniger Raum für weitere Senkungen vorhanden war.

Die Energiesteuer fällt, im Gegensatz zur Mehrwertsteuer, schon im Großhandel bei der Entnahme von Kraftstoffen aus der Raffinerie oder aus großen Tanklagern an. Die von den Tankstellen eingekauften Kraftstoffmengen sind daher grundsätzlich bereits mit der Energiesteuer belastet. Daher könnten Tankstellen am 1. Juni 2022 noch Mengen, die ihnen mit der höheren Steuer in Rechnung gestellt wurde, verkauft haben. Der gegenteilige Effekt könnte am Ende des Zeitraums eingetreten sein, als noch preiswerter eingekaufte Mengen vorhanden gewesen sein könnten.



Die Kraftstoffpreisentwicklung im Umfeld dieser temporären Steuersenkung wurde in der Öffentlichkeit intensiv diskutiert. Insbesondere auch in zahlreichen Bürgereingaben, die in dieser Zeit beim Bundeskartellamt eingingen, wurde die Ansicht vertreten, dass die Steuersenkung nur unzureichend an die Endverbraucher weitergegeben wurde. Ferner wurde der Verdacht geäußert, dass dies auf erhebliche wettbewerbliche Defizite hinweise oder sogar ein Beleg für Kartellrechtsverstöße sei.

Bei der Beurteilung beider Fragen sind einige grundlegende ökonomische Zusammenhänge und konzeptionell-analytische Aspekte zu berücksichtigen (hierzu unter 1.). Das Bundeskartellamt hat im Rahmen der Sektoruntersuchung ferner eigene empirische Analysen zum Ausmaß der Weitergabe des Tankrabatts durchgeführt und die Ergebnisse mit inzwischen verfügbaren weiteren empirischen Analysen zu dieser Frage verglichen (hierzu unter 2.).

1. Ökonomische und konzeptionelle Grundlagen

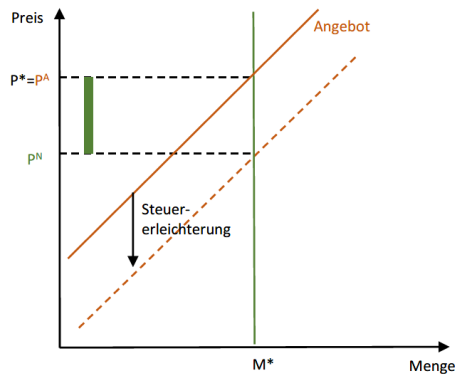
Bei der wettbewerblichen Beurteilung des Ausmaßes der Weitergabe des Tankrabatts ist insbesondere der folgende Zusammenhang zu berücksichtigen:¹⁰⁹ Selbst bei einem vollkommenen funktionsfähigen Wettbewerb wird eine produktbezogene Steuersenkung nur in extremen Ausnahmefällen vollständig an die Abnehmer weitergegeben.

Maßgeblicher Hintergrund hierfür ist, dass die Senkung einer produktbezogenen Steuer auf Anbieterseite wie eine entsprechende Kostensenkung wirkt. Diese führt bei sämtlichen Anbietern dazu, dass sie eine konkrete Menge des Produkts zu einem niedrigeren Preis anbieten könnten bzw. anzubieten bereits sind (Verschiebung der marktweiten Angebotsfunktion nach unten). Insgesamt ist aber in der Regel davon auszugehen, dass das insgesamt im Markt verfügbare Angebot mit einem steigenden Preis zu- und mit einem sinkenden Preis abnimmt (preiselastisches Angebot). Auf der Nachfrageseite ist hingegen in der Regel davon auszugehen, dass die Abnehmer mit einem sinkenden Preis tendenziell mehr von dem betreffenden Produkt nachfragen (preiselastische Nachfrage). Der Marktpreis ist stets derjenige Preis, der die jeweils angebotene und nachgefragte Menge eines Produkts zum Ausgleich bringt.

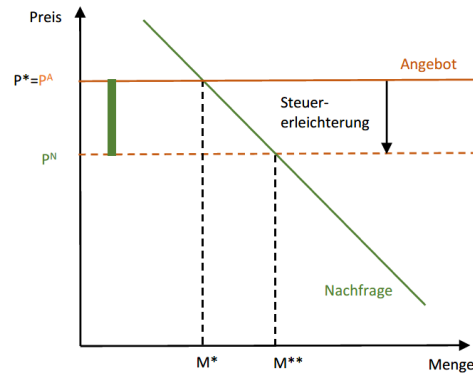
Eine produktbezogene Steuersenkung wird daher auch bei voll funktionsfähigem Wettbewerb nur dann vollständig an die Abnehmer weitergegeben, wenn es zum einen im Falle einer Preissenkung wegen einer perfekt unelastischen Nachfrage keine Erhöhung der im Markt nachgefragten und abgesetzten Mengen gibt und zum anderen, wenn Mengenänderungen wegen eines perfekt elastischen Angebots keinerlei Preisreaktionen der Anbieter auslösen. Diese Bedingungen sind gleichbedeutend mit der Annahme, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher in keiner Weise auf Preisveränderungen mit einer Anpassung ihres Nachfrageverhaltens reagieren (vollkommen unelastische Nachfrage) und die Mineralölfirmen zu einem gegebenen Preis jede beliebige Menge an Kraftstoff anbieten (vollkommen elastisches Angebot). Eine solche Annahme ist jedoch auf Märkten eine absolute Ausnahmesituation und sie dürfte im Kraftstoffbereich kaum zutreffend sein.

¹⁰⁹ Für eine detaillierte Darstellung vgl. Varian, Hal R. Intermediate microeconomics: a modern approach: 8th international student edition. WW Norton & Company, 2010; vgl. ferner: Fuest, Clemens et. al, Der Tankrabbatt: Haben die Mineralölkonzerne die Steuersenkung an die Kunden weitergegeben?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 23 (2), S. 75 f.

A. Perfekt unelastische Nachfrage



B. Perfekt elastisches Angebot



In ökonomischer Hinsicht ist ferner unbestritten, dass bei Beeinträchtigungen des Wettbewerbs und bestehender Marktmacht der Anbieter die Weitergabe von Steueränderungen sowohl geringer als auch höher ausfallen kann als bei voll funktionsfähigem Wettbewerb. Das Ergebnis hängt dabei von den jeweils ganz spezifischen Modellannahmen und damit Marktbedingungen ab. Das Ausmaß der Weitergabe von Steuersenkungen ist daher nur sehr bedingt ein geeigneter Indikator dafür, ob und in welchem Ausmaß in einem Markt tatsächlich Wettbewerbsprobleme bestehen. Weder lässt eine vollständige Weitergabe auf starken Wettbewerb schließen, noch ließe sich eine unvollständige oder geringe Weitergabe zwingend auf mangelnden Wettbewerb oder sogar auf das Vorliegen möglicher Kartellrechtsverstöße zurückführen.

Im Hinblick auf die Ermittlung des Ausmaßes der Weitergabe einer Steuersenkung ist es – anders als in vielen Beschwerden, die das Bundeskartellamt erreicht haben – zudem nicht ausreichend, die tatsächlichen Preise vor, während und nach der Steuersenkung zu vergleichen („Vorher-Nachher-Vergleich“). Da die Kraftstoffpreise von zahlreichen, sich kurzfristig verändernden Faktoren beeinflusst werden, müssen vielmehr die jeweils aktuellen Preise mit denjenigen verglichen werden, die sich vermutlich ohne die Steuersenkung eingestellt hätten („Mit- und-ohne-Vergleich“). Die Ermittlung eines hypothetischen Preises ist jedoch komplex und schwierig. Allerdings stehen – wie im nachfolgenden Abschnitt noch erläutert wird – durchaus analytische Konzepte zur Verfügung, um sich beispielsweise durch eine Bezugnahme auf die Preise in anderen Markträumen diesem hypothetischen Preis zumindest hinreichend anzunähern.

2. Empirische Analyse

Hinsichtlich der Preisentwicklung im Zuge der temporären Energiesteuersenkung ist zunächst festzustellen, dass am 1. Juni 2022 die Preise für Benzin und Diesel deutlich und abrupt sanken. Am 31. August kam es umgekehrt zu einem spürbaren Preisanstieg, aber in geringerer Höhe. Medienberichte,

dass die Preissenkung im Durchschnitt langsamer vollzogen wurde als die Wiederanhebung, konnten insofern anhand der Daten nicht nachvollzogen werden.

Mit der Einführung der Steuerermäßigung zum 1. Juni ist der Preis für E5 und E10 im Vergleich zum Vortag im Durchschnitt zunächst um 27 Cent pro Liter und der Preis für Diesel um 11 Cent pro Liter gefallen. Zum 1. September ist der bundesweite Durchschnittspreis für E5 im Vergleich zum 31. August um 23 Cent pro Liter, bei Diesel um 9 Cent pro Liter angestiegen.

a) Ländervergleiche als Analyseansatz

Ein Analyseansatz, sich dem hypothetischen Preis ohne die Steuersenkung zu nähern, besteht darin, die Preisentwicklungen in Deutschland und in anderen Ländern zu vergleichen. Hier vergleicht man mittels der sogenannten „difference-in-difference“-Methode die Preisentwicklung in Deutschland mit der Preisentwicklung in einem anderen Land, das – im einfachsten Fall – im relevanten Zeitraum keinen Tankrabatt oder eine ähnliche Maßnahme neu eingeführt oder wieder abgeschafft hat. Dieser Ansatz beruht daher auf vereinfachenden Annahmen. Insbesondere ist der Vergleich nur dann sinnvoll, wenn normalerweise die Preisentwicklung der Kraftstoffe in den jeweiligen Ländern ähnlich verläuft („common trend assumption“). Das bedeutet, es sollte – eben abgesehen von der Steuersenkung – keine anderen wesentlichen Einflussfaktoren geben, die im betrachteten Zeitraum sich je nach Land unterschiedlich auf die Preise auswirken.

Diesem Ansatz des Ländervergleichs folgen mehrere wissenschaftliche Studien zur Weitergabe des Tankrabatts. So kam z.B. das ifo-Institut mit dieser Methode in einer frühen Phase des Tankrabatts zu dem Ergebnis, dass die Steuerentlastung für Diesel zu 100 %, für Benzin zu 85 % weitergegeben worden sei.¹¹⁰ Basierend auf einer weiteren, noch nicht veröffentlichten Studie gab das Team um Frau Prof. Dr. Schnitzer an der LMU München mittels eines Vergleichs von Frankreich und Deutschland ähnliche Ergebnisse von 89 % Weitergabe bei E5, 102 % Weitergabe bei Diesel an.¹¹¹ Auch eine jüngere Studie des ifo-Instituts in Dresden kommt zu dem Ergebnis, dass die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher zwischen Juni und August 35 Cent weniger pro Liter Benzin und 17 Cent weniger pro Liter Diesel als ohne den Tankrabatt bezahlt haben.¹¹²

Das Bundeskartellamt hat diese vergleichenden Analysen durch eigene Berechnungen ergänzt und überprüft. Dabei hat es einerseits zunächst ebenfalls die Preise in Frankreich als Vergleichsmaßstab genutzt, andererseits aber ergänzend Daten für weitere Länder hinzugezogen.

¹¹⁰ <https://www.ifo.de/pressemitteilung/2022-06-14/oelkonzerne-geben-tankrabatt-zu-85-bis-100-prozent-weiter>

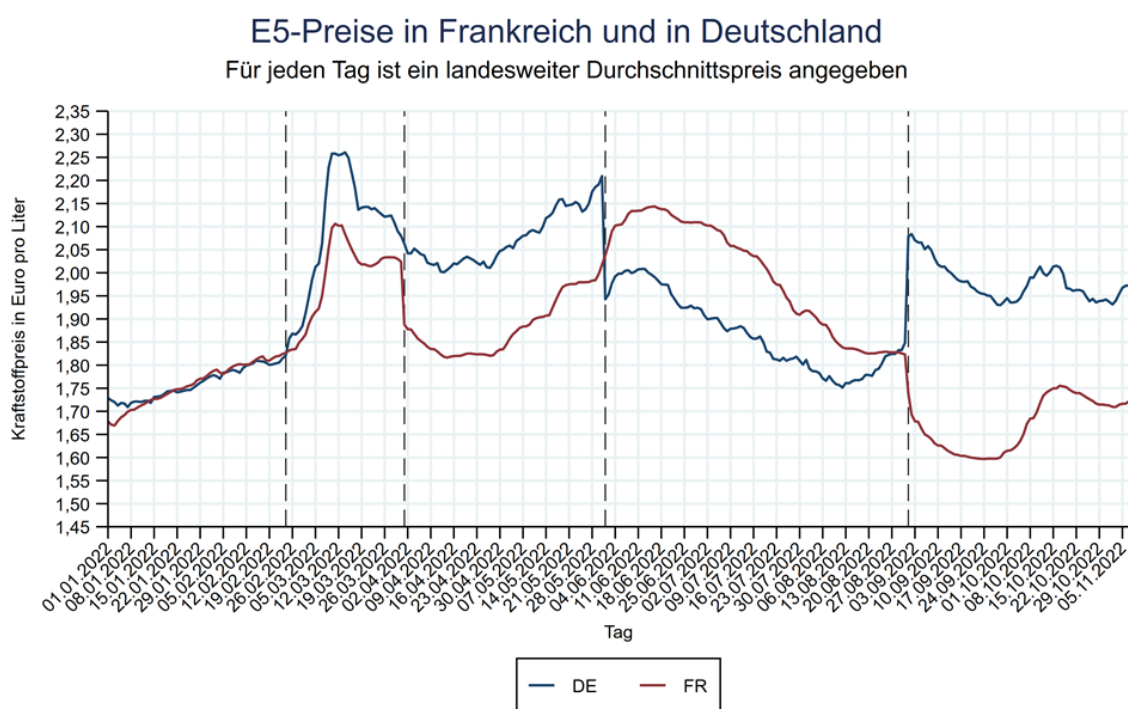
¹¹¹ <https://twitter.com/MonikaSchnitzer/status/1537450017350266886>.

¹¹² Vgl. Freitas, Dimitria, Syga, Simon, 35 Cent weniger für Benzin und 17 Cent weniger für Diesel – Der Tankrabatt ist angekommen, in: ifo-Dresden berichtet – Aktuelle Forschungsergebnisse, 5/2022.

b) Vergleichbarkeit von Deutschland und Frankreich nur bedingt gegeben

Für Frankreich wurden im Rahmen der Analyse mit Hilfe öffentlicher Daten Tagespreise berechnet und grafisch den deutschen Preisen gegenübergestellt. Bei der Interpretation der nachfolgenden Grafiken ist zu berücksichtigen, dass in Frankreich ab dem 1. April 2022 ein Tankrabatt von 18 Cent galt. Im Gegensatz zur deutschen Senkung der Energiesteuer wurde in Frankreich der Rabatt jedoch über einen anderen Mechanismus direkt an der Tankstelle abgezogen.

Zum 1. September 2022 – und damit zeitgleich zum Auslaufen der deutschen Energiesteuersenkung – wurde der französische Tankrabatt ferner auf 30 Cent erhöht; zudem gewährten nach Presseberichten französische Total-Tankstellen darüber hinaus Rabatte. Diese Tatsachen erschweren die Analyse zur Weitergabe der deutschen Maßnahmen mittels eines solchen Ländervergleichs insbesondere in Bezug auf die Wiederanhebung der Preise zum 1. September 2022.



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022

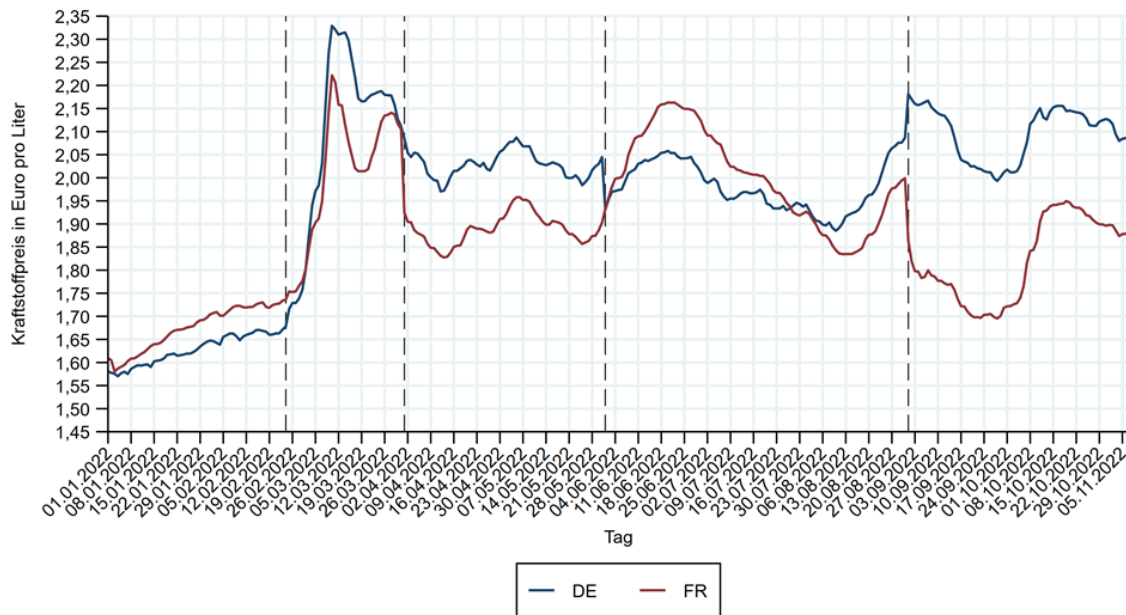
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen

Daten zu Kraftstoffpreisen aus Frankreich stammen vom Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle

(Quelle: www.prix-carburants.gouv.fr/rubrique/opendata). Die Durchschnittspreise beruhen auf eigenen Berechnungen.

Diesel-Preise in Frankreich und in Deutschland

Für jeden Tag ist ein landesweiter Durchschnittspreis angegeben



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zu Kraftstoffpreisen aus Frankreich stammen vom Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle
(Quelle: www.prix-carburants.gouv.fr/rubrique/opendata). Die Durchschnittspreise beruhen auf eigenen Berechnungen.

Auch außerhalb dieser Steuer- bzw. Rabatteffekte erscheint die für eine vergleichende Betrachtung wichtige Annahme einer sehr ähnlichen Preisentwicklung schon für Benzin fraglich. Z.B. kam es zwar nach Kriegsbeginn in beiden Ländern zu einem steilen Anstieg der E5-Preise. Dabei wiesen die Preise in Deutschland aber einen deutlich größeren Ausschlag nach oben auf als in Frankreich und verblieben auch nach einem ersten Absinken in beiden Ländern im März auf einem deutlich höheren Niveau. Auch während der zweiten Hälfte der Phase der Energiesteuersenkung verliefen die Benzinnpreise beider Länder nicht immer parallel.

Dennoch zeigen sich immerhin größere Gemeinsamkeiten der Preisentwicklung, sodass der Ansatz in Bezug auf E5 weiterverfolgt wurde, allerdings mit der Einschränkung auf der Betrachtung auf maximal vier Wochen vor und vier Wochen nach der Steuersenkung in Deutschland (vom 4. Mai 2022 bis einschließlich zum 28. Juni 2022). Denn in dieser Zeit erscheinen für diesen Kraftstoff die Preisverläufe in den beiden Ländern noch vergleichsweise parallel – mit Ausnahme der Einführung der deutschen Steuersenkung.

Für Diesel zeigen sich noch deutlichere Unterschiede der Preisentwicklung als für Benzin. Bereits vor Beginn des Ukrainekrieges am 24. Februar 2022 scheinen die durchschnittlichen Preise in den beiden Ländern etwas auseinander zu laufen. Aber auch während der Sommermonate zeigen sich unter-

schiedliche Entwicklungen in noch größerer Ausprägung als bei Benzin. Ein statistisch fundierter Ländervergleich mit Frankreich in Bezug auf Diesel wurde daher hier aufgrund dieser Indizien, dass die grundlegenden statistischen Annahmen für einen solchen nicht erfüllt sind, nicht vorgenommen.

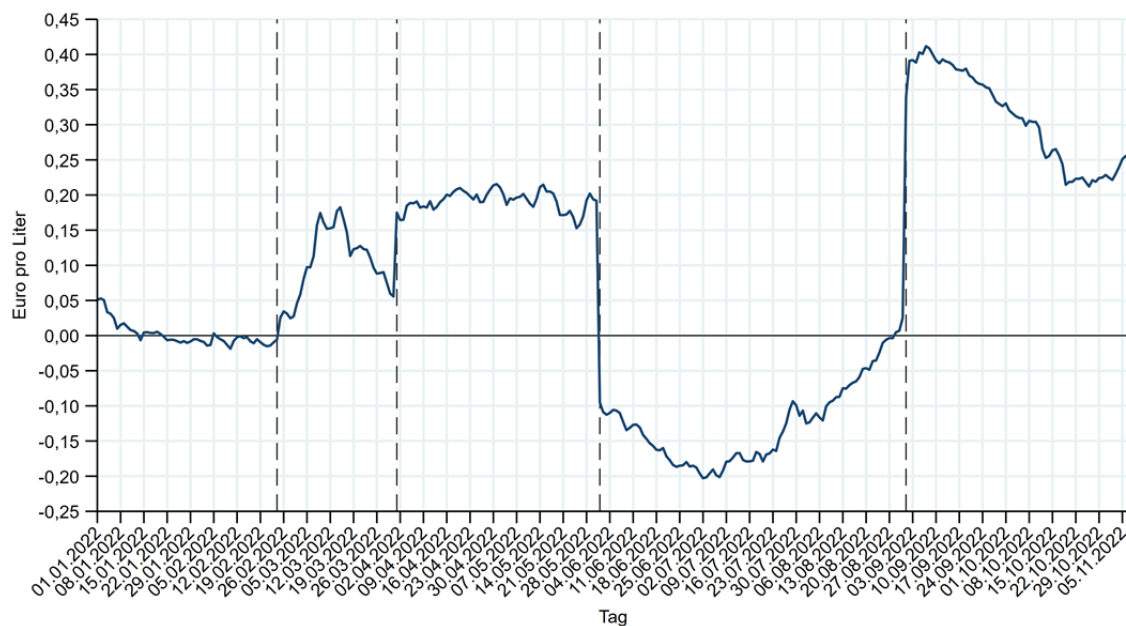
c) Ergebnisse des Ländervergleichs Deutschland / Frankreich

Für Benzin lässt sich auch schon ohne ökonometrische Schätzung erkennen, dass im Vergleich zu Frankreich die deutschen Preise im Juni erheblich sanken. Zur statistischen Schätzung des Effektes der Steuersenkung wurden verschiedene Modelle gerechnet. Diese unterscheiden sich im Wesentlichen durch Nutzung unterschiedlicher Zeitraster und durch Hinzunahme unterschiedlicher Kontrollvariablen. Die betrachteten Modelle führten alle zu ähnlichen Ergebnissen, auf eine Darstellung der methodischen Einzelheiten wird hier daher verzichtet.

Für das einfache Modell eines Vorher-Nachher-Vergleichs über den Zeitraum der vier Wochen vor der Steuersenkung im Vergleich zu den vier Wochen nach der Steuersenkung ergibt sich ein Wert von 27,92 Cent je Liter als Wirkung der Steuersenkung für E5. Somit sind nach dieser Schätzung in dieser Zeit durchschnittlich 27,92 der 29,55 Cent oder rund 94,5 % der Steuersenkung bei den Tankkunden angekommen.

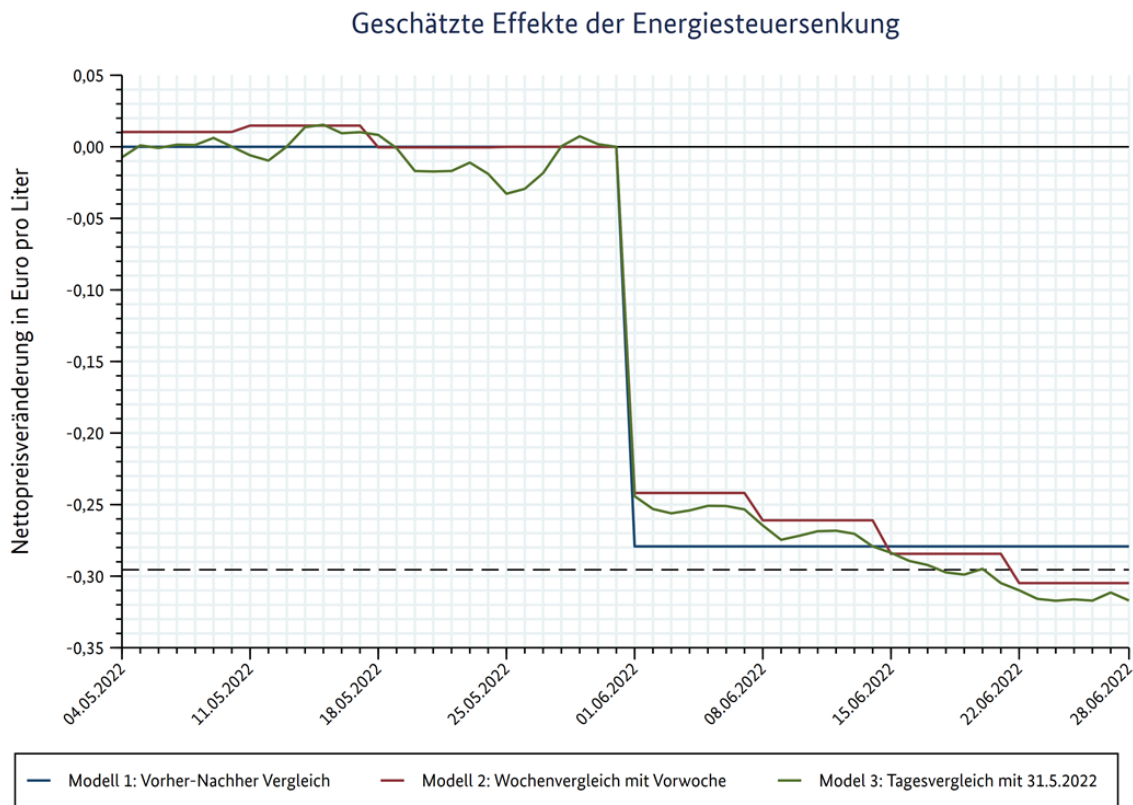
E5-Preisunterschiede zwischen Deutschland und Frankreich im Zeitverlauf

Für jeden Tag ist die Differenz der landesweiten Durchschnitte angegeben



Beobachtungszeitraum: 01.01.2022 - 07.11.2022
Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen
Daten zu Kraftstoffpreisen aus Frankreich stammen vom Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle
(Quelle: www.prix-carburants.gouv.fr/rubrique/opendata). Die Durchschnittspreise beruhen auf eigenen Berechnungen.

Die etwas komplexeren Modelle erlauben eine Betrachtung des Effektes über die Zeit hinweg. Hier legen die Ergebnisse nahe, dass sich der Effekt nicht unmittelbar am ersten Tag nach der Steuersenkung voll einstellte, sondern erst stufenweise im Verlauf der ersten Wochen entfaltete. So lag für die Woche nach der Steuersenkung (im Vergleich zur Vorwoche) der geschätzte Effekt zunächst nur bei 24,2 Cent entsprechend 81,8 % der Steuersenkung – und steigerte sich in den nächsten Wochen hin zu einem Betrag in Höhe der vollen Steuersenkung.



Schätzungen für die Monate Juli und August liegen, wie oben erläutert, aufgrund eines Mangels an robusten Vergleichsmöglichkeiten nicht vor.

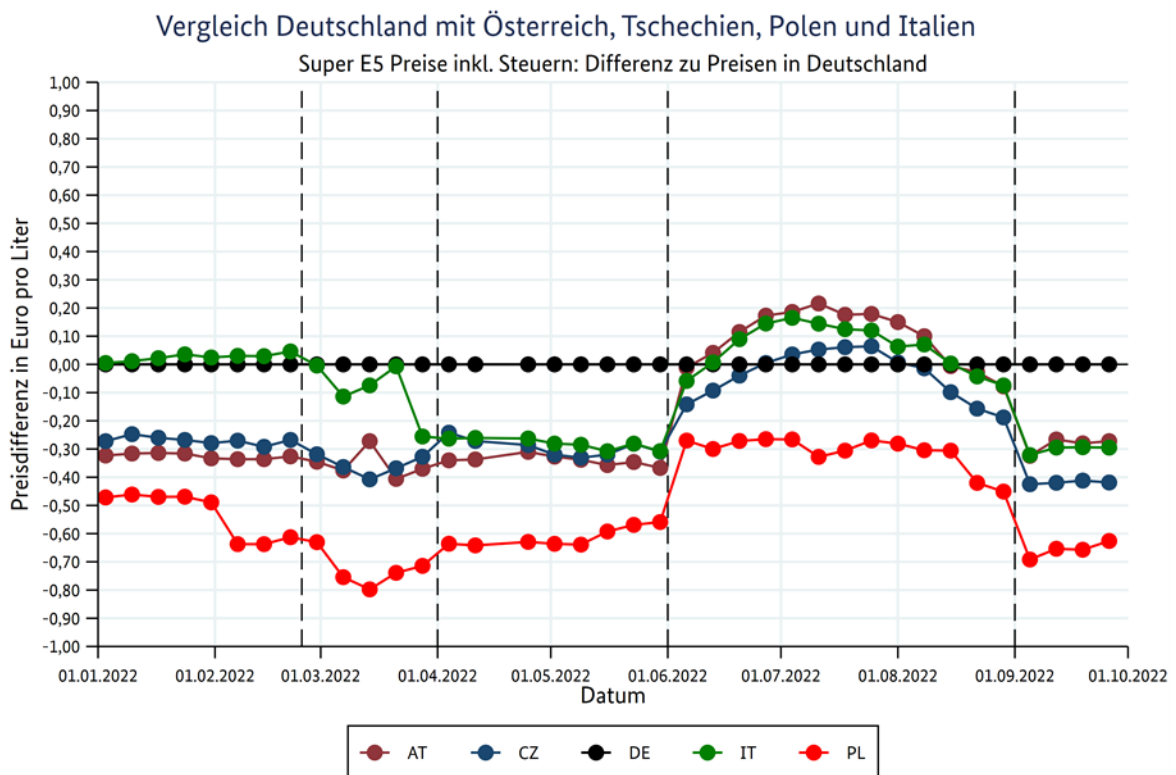
d) Ergebnisse des Vergleichs mit weiteren Ländern

Ergänzend zum Ansatz des Vergleichs mit Frankreich wurden weitere Vergleichsländer betrachtet. Die Datengrundlage für diese Ansätze stellen die von der EU-Kommission zur Verfügung gestellten und wöchentlich erhobenen European Oil Bulletin Prices auf Länderebene dar. Betrachtet wurde jeweils der Vergleichspreis in Euro je Liter abzüglich des deutschen Kraftstoffpreises.

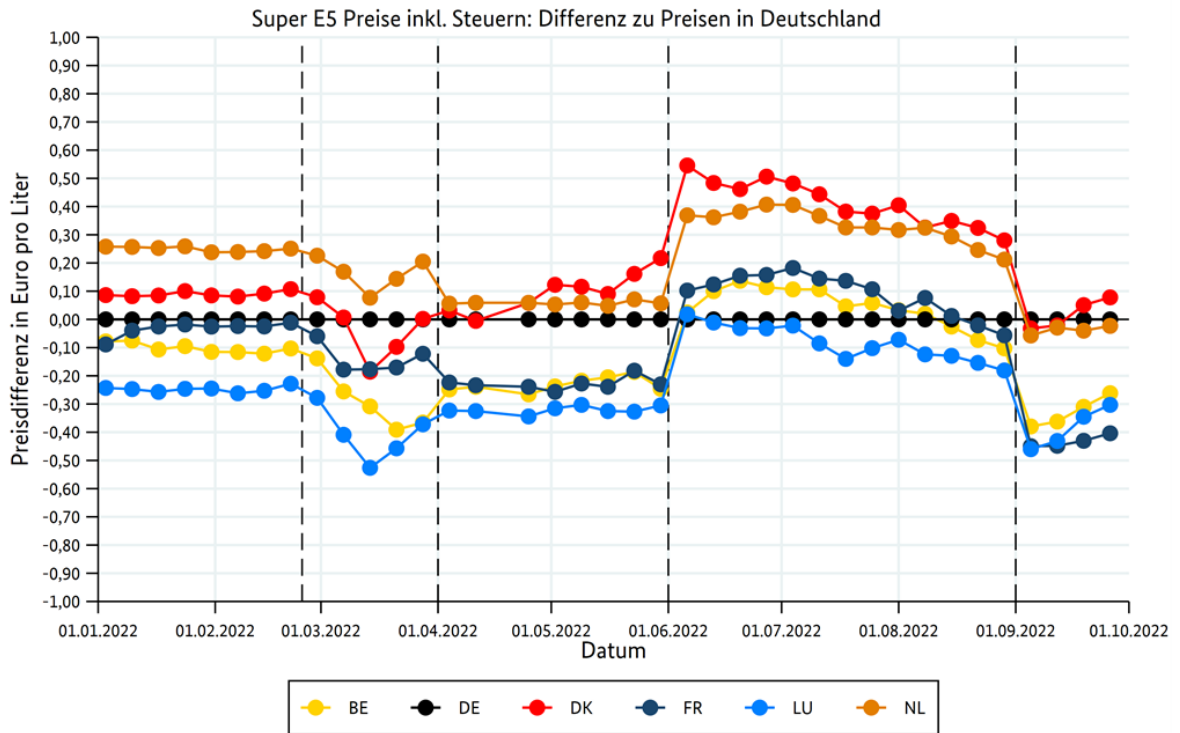
Die beiden folgenden Abbildungen für den Kraftstoff Super E5 zeigen, dass keines der betrachteten Vergleichsländer eine parallelen Preisverlauf während des gesamten Zeitraums der deutschen Energiesteuersenkung aufweist. Insbesondere am Ende dieses Zeitraums gibt es in den anderen Ländern

relativ unterschiedliche Entwicklungen. Dies deutet darauf hin, dass die Preise dort von unterschiedlichen Faktoren (bspw. länderspezifischen politischen Maßnahmen) oder von denselben Faktoren in unterschiedlicher Art und Weise determiniert werden. Sie können damit nicht als valide Vergleichsbasis herangezogen werden.

Dennoch erwähnenswert ist, dass in allen betrachteten Ländern die Preise im Vergleich zu Deutschland Anfang Juni deutlich stiegen und Anfang September sanken. Das legt zumindest ebenfalls nahe, dass die Steuersenkung in Deutschland eine deutliche Wirkung auf die Preise für den Kraftstoff Super E5 hatte.



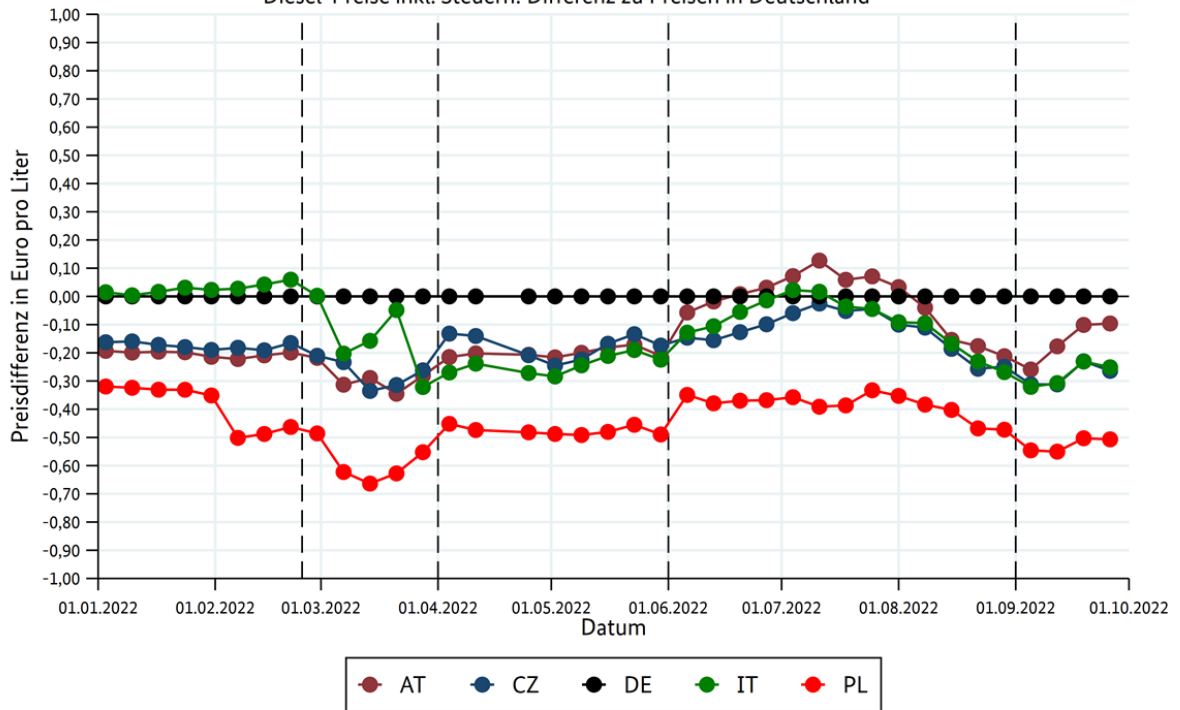
Vergleich Deutschland mit Frankreich, BeNeLux-Staaten und Dänemark



Ähnliches gilt für Diesel, wie die beiden folgenden Abbildungen zeigen. Die Preise in den betrachteten Vergleichsländern scheinen auch hier von unterschiedlichen Faktoren oder von denselben Faktoren in unterschiedlicher Art und Weise geprägt zu sein, und scheinen die (hypothetische) Entwicklung der Preise in Deutschland ohne die Steuersenkung während dieses Zeitraums nicht hinreichend genau abzubilden. Dennoch gilt auch hier, dass in allen Vergleichsländern die Preise im Vergleich zu Deutschland Anfang Juni (mit Ausnahme von Tschechien) merklich stiegen und Anfang September 2022 wieder sanken.

Vergleich Deutschland mit Österreich, Tschechien, Polen und Italien

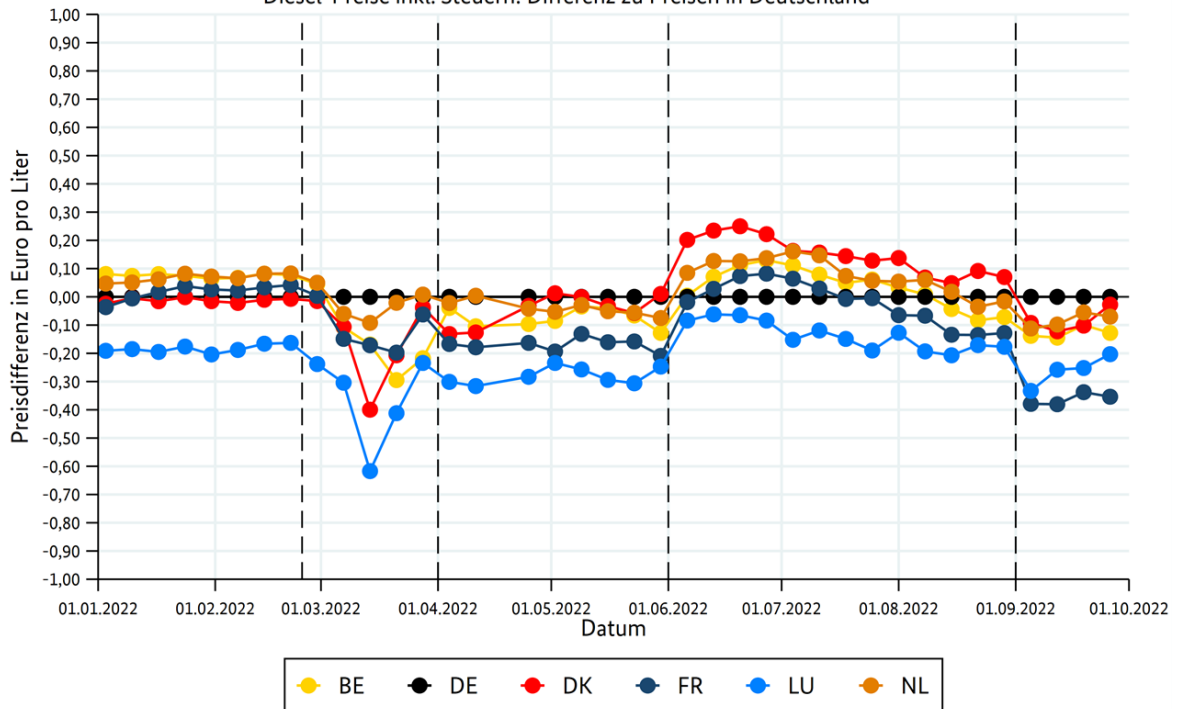
Diesel-Preise inkl. Steuern: Differenz zu Preisen in Deutschland



Quelle: EU Weekly Oil Bulletin; eigene Berechnung

Vergleich Deutschland mit Frankreich, BeNeLux-Staaten und Dänemark

Diesel-Preise inkl. Steuern: Differenz zu Preisen in Deutschland



Quelle: EU Weekly Oil Bulletin; eigene Berechnung

3. Zwischenfazit

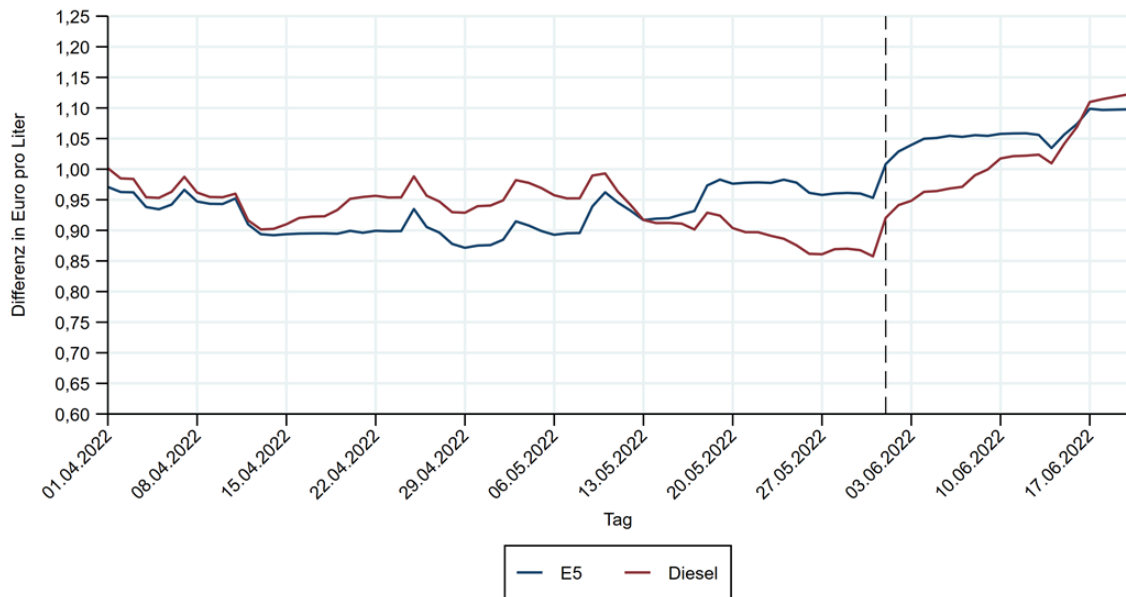
Hinsichtlich der Auswirkungen der temporären Absenkung der Energiesteuer vom 1. Juni bis 31. August 2022 („Tankrabatt“) auf die Preisentwicklung ist zunächst zu berücksichtigen, dass selbst bei einem vollkommenen funktionsfähigen Wettbewerb eine produktbezogene Steuersenkung nur in extremen, für die Kraftstoffmärkte tendenziell nicht gegebenen Ausnahmefällen vollständig an die Abnehmer weitergegeben wird. Das Ausmaß der Weitergabe von Steuersenkungen ist daher nur sehr bedingt ein geeigneter Indikator dafür, ob und in welchem Ausmaß in einem Markt tatsächlich Wettbewerbsprobleme bestehen. Weder lässt eine vollständige Weitergabe auf hohen Wettbewerb schließen, noch ließe sich eine unvollständige oder geringe Weitergabe zwingend auf mangelnden Wettbewerb oder sogar auf das Vorliegen möglicher Kartellrechtsverstöße zurückführen.

Das Bundeskartellamt geht aufgrund dieser Berechnungen insgesamt davon aus, dass im ersten Monat nach Einführung des Tankrabatts ein relativ hoher Anteil des Rabatts weitergegeben wurde und dass ohne die Energiesteuersenkung die Kraftstoffpreise in Deutschland im Juni mit großer Wahrscheinlichkeit erheblich höher gewesen wären. Erkenntnisse, die darauf hindeuten würden, dass sich hieran in der Folge etwas geändert haben könnte, liegen auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse der übrigen wissenschaftlichen Studien Dritter derzeit nicht vor. Der Großteil der Schätzungen für E5 weist dennoch darauf hin, dass zumindest anfänglich nicht der gesamte Betrag der Steuersenkung weitergegeben wurde.

Dieser Befund einer überwiegend erfolgten Weitergabe der Steuersenkung steht jedoch nicht im Gegensatz zu der zeitgleich zunehmenden Entkopplung der steuerbereinigten Kraftstoffpreise von den Rohölpreisen. Auch ist er kein klares Indiz für regen Wettbewerb. Ländervergleiche können insbesondere mögliche wettbewerbliche Probleme, die länderübergreifend auftreten, nicht hinreichend erfassen und differenzieren. In diesem Zusammenhang ist daher z.B. erwähnenswert, dass sich ebenfalls zum 1. Juni 2022 sowohl in Deutschland als auch in Frankreich zeitweise ein größer werdender Abstand der steuerbereinigten Kraftstoffpreise zum Rohölpreis einstellte.

Kraftstoffpreise abzgl. Rohölpreis in Frankreich

Für jeden Tag ist die Differenz der Durchschnittspreise ohne MWSt. zum Börsenwert (Brent ICE) angegeben



Beobachtungszeitraum: 01.04.2022 - 20.06.2022

Preise von 0,50 bis 3,00 EUR an nicht-geschlossenen Tankstellen; ohne Gewichtung mit Absatzmengen

Daten zum Rohölpreis und Raffinerieabgabepreisen © Argus Media. Die Darstellung entspricht nicht notwendig der Meinung von Argus Media.

Daten zu Kraftstoffpreisen aus Frankreich stammen vom Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle

(Quelle: www.prix-carburants.gouv.fr/rubrique/opendata). Die Durchschnittspreise beruhen auf eigenen Berechnungen.

H. Stand der Analyse zu kartellrechtsrelevanten Einflussfaktoren

Wie oben bereits erläutert,¹¹³ bildet sowohl für die Bewertung der aktuellen Wettbewerbsverhältnisse auf der Raffinerie- und Großhandelsebene als auch für die Analyse der denkbaren kartellrechtsrelevanten Gründe für die feststellbaren Preisentwicklungen der geltende kartellrechtliche Rahmen den maßgeblichen Bezugspunkt. Im Einzelnen sind dies insbesondere das Missbrauchsverbot gemäß § 19 GWB bzw. Art. 102 AEUV sowie das Kartellverbot gemäß § 1 GWB und Art. 101 AEUV.

Im Folgenden werden die maßgeblichen Voraussetzungen für die Anwendung dieser Normen sowie der diesbezügliche Stand der Analyse und Bewertung dargestellt. Den Ausgangspunkt bilden dabei zunächst die Erkenntnisse zu Fragen der Marktabgrenzung, deren Beantwortung aufgrund des strikten Marktbezugs des Kartellrechts eine grundlegende Bedeutung zukommt (hierzu unter I.). Ein wichtiger Bezugspunkt für die wettbewerbliche Bewertung und Voraussetzung für die Anwendung des Missbrauchsverbots ist ferner das Vorliegen struktureller Marktmacht, insbesondere in Form einer marktbeherrschenden Stellung durch ein einzelnes oder mehrere Unternehmen (hierzu unter II.).

¹¹³ Vgl. Abschnitt D.II.

Ferner wird auf der Grundlage einer Darstellung der denkbaren Methoden für die Feststellung eines Preishöhenmissbrauchs der diesbezügliche Stand der Bewertung dargelegt (hierzu unter III.). Zudem wird der aktuelle Stand zur Bewertung der Frage erläutert, ob und inwieweit die bisherige Analyse Hinweise auf Verstöße gegen das Kartellverbot ergeben hat (hierzu unter IV.).

Das deutsche Kartellrecht sieht mit § 20 GWB zwar zusätzlich ein Missbrauchsverbot für Unternehmen vor, die im Verhältnis zu anderen Unternehmen über eine relative oder überlegene Marktmacht verfügen.¹¹⁴ Diese spezielle Ausprägung des Missbrauchsverbots kann im Kraftstoffbereich im Zusammenhang mit der Belieferung nicht vertikal integrierter Unternehmen auf der Groß- und Einzelhandelsstufe für Kraftstoffe auch durchaus bedeutsam sein. Es setzt ebenso wie das Missbrauchsverbot für marktbeherrschende Unternehmen die Feststellung einer entsprechenden Normadressateneigenschaft (relative oder überlegene Marktmacht) sowie eines missbräuchlichen Verhaltens voraus. Bereits die Feststellung der Normadressateneigenschaft macht jedoch in der Regel eine Bewertung der Marktstellung der beteiligten Unternehmen auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen erforderlich. Die erste Phase der im Zuge dieser Sektoruntersuchung durchgeführten Ermittlungen war jedoch bisher auf die Raffinerieebene begrenzt. Der aktuelle Stand der Ermittlungen erlaubt daher im Rahmen dieses Zwischenberichts noch keine vorläufigen Bewertungen in dieser Hinsicht. Auf diesen Themenkomplex wird daher im Folgenden nicht weiter eingegangen.

I. Marktabgrenzung

Das Kartellrecht und auch die generelle Beurteilung von Wettbewerbsverhältnissen gehen in ihrer Systematik vom sog. „Marktmachtkonzept“ aus. Dieses beruht auf dem Gedanken, dass der von Konkurrenten ausgehende Wettbewerbsdruck sich danach bemisst, inwieweit der Absatz der von den Unternehmen angebotenen Produkte durch konkurrierende Produkte beeinträchtigt wird (Angebotswettbewerb) bzw. die Nachfrage der Unternehmen auf der Beschaffungsseite sich mit der ihrer Konkurrenten deckt (Nachfragewettbewerb). Das Marktmachtkonzept erfordert daher die Bestimmung eines Kreises konkreter Anbieter oder Nachfrager nach bestimmten Produkten oder Leistungen auf einem relevanten, nach sachlichen, räumlichen oder zeitlichen Gesichtspunkten abzugrenzenden Markt. Zweck der Marktabgrenzung ist es, zu ermitteln und festzustellen, welche konkurrierenden Unternehmen tatsächlich in der Lage sind, dem Verhalten der Unternehmen untereinander wettbewerbliche Schranken zu setzen und dadurch entsprechend erweiterte Handlungs- und insbesondere auch Preissetzungsspielräume zu verhindern.¹¹⁵

¹¹⁴ Vgl. Abschnitt D.II.

¹¹⁵ Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABl. Nr. C372 vom 9.12.1997, Rn 2.

Insbesondere soweit eine Preisgestaltung als missbräuchlich eingestuft werden soll, kann diese Feststellung nur für einen konkret abgegrenzten Markt und für konkrete, auf diesem Markt über eine marktbeherrschende Stellung verfügende Unternehmen getroffen werden. Doch auch die Prüfung, ob das Kartellverbot verletzt ist, bedarf der Marktabgrenzung. Denn wettbewerbswidrige horizontale oder vertikale Wettbewerbsbeschränkungen können nur festgestellt werden, wenn auf konkret abgegrenzten Märkten zwischen den Beteiligten ein Konkurrenzverhältnis oder eine vertikale Vertragsbeziehung besteht.

Sowohl im europäischen als auch im deutschen Recht gibt es eine umfangreiche Entscheidungspraxis zur Marktabgrenzung auf den verschiedenen Wertschöpfungsstufen der Mineralölwirtschaft. In dieser werden vier Wertschöpfungsstufen unterschieden: (1.) die Förderung und der Handel mit Rohöl, (2.) die Raffination von Rohöl und der Verkauf ab Raffinerie („ex-refinery sales“), (3.) der Großhandel mit Raffinerieprodukten („non-retail sales“) und (4.) der Einzelhandel und Absatz an Endabnehmer.

Die Abgrenzung der relevanten Märkte auf diesen Stufen erfolgt in sachlicher Hinsicht sowohl im deutschen als auch im europäischen Kartellrecht nach ständiger Rechts- und Verwaltungspraxis entsprechend dem Bedarfsmarktkonzept und damit insbesondere nach der funktionellen Austauschbarkeit aus der Sicht des Abnehmers.¹¹⁶ Danach gehören zum sachlich relevanten Markt alle Waren und Dienstleistungen, die sich nach Eigenschaften, Verwendungszweck und Preislage so nahestehen, dass der verständige Verbraucher sie als für die Deckung seines bestimmten Bedarfs gleichfalls als geeignet ansieht¹¹⁷. Auch die Bestimmung der geographischen Reichweite des relevanten Marktes erfolgt nach dem Bedarfsmarktkonzept, d.h. nach den räumlich gegebenen Austauschmöglichkeiten aus der Sicht der jeweiligen Marktgegenseite, wobei ebenfalls auf die tatsächlichen Marktverhältnisse abzustellen ist.¹¹⁸

Im Folgenden wird zum einen die etablierte Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes sowie der Europäischen Kommission dargestellt. Ferner wird erläutert, ob und inwieweit vor dem Hintergrund der bisher vorliegenden Erkenntnisse eine Modifikation der Abgrenzungspraxis angezeigt erscheinen könnte.

¹¹⁶ BGH, 24.10.1995, WuW/E BGH 3036 (3028) – Backofenmarkt; Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 18 Rn 22.

¹¹⁷ Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 18 Rn 23.

¹¹⁸ Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 18 Rn 49.

1. Beschaffung von/Handel mit Rohöl

In ständiger Entscheidungspraxis grenzen das Bundeskartellamt und die Europäische Kommission der Explorationsstufe nachgelagert einen eigenständigen sachlich relevanten Markt ab, der die Erschließung, die Förderung und den Absatz von Rohöl („development, production and sale of crude oil“) umfasst. Dieser Markt ist insbesondere wegen unterschiedlichen Eigenschaften und Verwendungszwecken sowie differierendem Preisverhalten und Kostenbeschränkungen unter anderem von dem Bereich der Förderung von Erdgas zu trennen.¹¹⁹

In räumlicher Hinsicht gehen sowohl das Bundeskartellamt¹²⁰ als auch die Europäische Kommission¹²¹ bei der Erschließung, Förderung und dem Erstabsatz von Rohöl grundsätzlich von einem weltweiten Markt aus. Allerdings hat die Europäische Kommission im Hinblick auf nur schwer erreichbare Raffinerien in bestimmten Binnenländern des EWR erwogen, den relevanten geographischen Markt auf eine bestimmte Versorgungspipeline – wie z.B. die Druschba-Pipeline – zu beschränken. Die Europäische Kommission stellte in ihren diesbezüglichen Untersuchungen allerdings ebenso fest, dass Rohöllieferungen über die Druschba-Pipeline auch durch andere Lieferwege (wie z.B. die Rostock-Schwedt-Leuna-Pipeline) ersetzt werden könnten. Letztlich hat die Europäische Kommission daher diese Frage einer möglicherweise engeren Marktabgrenzung offengelassen.¹²²

In sachlicher Hinsicht könnten die bisherigen Ergebnisse der Ermittlungen eine differenziertere Betrachtung nahelegen. Anknüpfungspunkt könnte hierbei sein, dass die verschiedenen Rohöle unterschiedlicher Herkunft nicht ohne weiteres miteinander austauschbar scheinen. Wie oben dargestellt,¹²³ sind Raffinerien auf den Bezug bestimmter Rohölsorten ausgerichtet. Die Anzahl der Rohöle, auf die einzelne Raffinerien ausgerichtet sind, kann erheblich schwanken. Ist eine Raffinerie auf eine bestimmte Rohölsorte nicht ausgerichtet, ist es nur mit einem großen Zeitaufwand und mit erheblichen Kosten möglich, die Raffinerie auf die Verarbeitung anderer Rohöle umzustellen. Dies könnte dafür sprechen, bei der sachlichen Marktabgrenzung die Spezifikationen der Rohölsorten stärker zu berücksichtigen. Allerdings ist fraglich, ob diese Aspekte ein hinreichendes Gewicht haben, um die etablierte Marktabgrenzungspraxis zu beeinflussen. Insbesondere wäre dabei auch zu berücksichti-

¹¹⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 7.3.2019, M.9175, Rn 21 – Total/Chevron Denmark; Europäische Kommission, Entscheidung vom 21.8.2009, M.5585, Rn 10 – Centrica/Venture Production; Europäische Kommission, Entscheidung vom 29.9.1999, M.1532, Rn 14 – BP Amoco/Arco.

¹²⁰ Ständige Rechtspraxis: Lediglich bei Bitumen geht das Bundeskartellamt von engeren räumlichen Märkten aus, weil die Lagerung und der Transport nur in aufgeheiztem Zustand erfolgen kann.

¹²¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 22.2.2022, M. 10526, Rn 28 – Chevron/Neste Base Oil; Europäische Kommission, Entscheidung vom 17.3.2019, M. 9175, Rn 21 – Total/Chevron Denmark.

¹²² Europäische Kommission, Entscheidung vom 8.3.2013, M. 6801, Rn 16 ff. – Rosneft/TKN-BP.

¹²³ Siehe oben Abschnitt E.III.4.

gen, dass die spezifischen Qualitäten des benötigten Rohöls auch durch die gezielte Mischung verschiedener anderer Rohölsorten erreicht werden kann.¹²⁴ Rohöle aus Russland und Rohöl aus Kasachstan, das über russische Häfen verschifft wird, scheinen dabei aus moralisch-politischen Gründen eine Sonderrolle einzunehmen und sind nach aktuellem Erkenntnisstand möglicherweise auch aus technischen Gründen jedenfalls nicht vollständig durch Rohöle anderer Herkunft zu ersetzen.

Vor dem aufgezeigten Hintergrund kann derzeit noch nicht endgültig beurteilt werden, ob ein Abweichen von der etablierten Marktabgrenzungspraxis erforderlich werden könnte. Dies gilt insbesondere auch für die Feststellung, dass es sich bei diesen Märkten in geographischer Hinsicht tendenziell um weltweite Märkte handelt.

2. Markt für Raffination von Rohöl und „Ab-Raffinerie“-Verkauf

Die Europäische Kommission¹²⁵ und auch das Bundeskartellamt¹²⁶ haben bisher die Raffination von Rohöl und den sogenannten „Ab-Raffinerie“-Verkauf raffinierter Produkte in sachlicher Hinsicht zusammengefasst. Dabei ist unter der Raffination von Rohöl („crude-oil-refining“) die Zerlegung des Rohöls in seine einzelnen Kohlenwasserstoffe zu verstehen. Das Bundeskartellamt teilt die von den Raffinerien hergestellten Mineralölprodukte dabei grob in folgende Segmente auf: Kraftstoffe, Heizstoffe, Vorprodukte für die Petrochemie sowie sonstige Raffinerieprodukte. Die Europäische Kommission unterscheidet zwischen den beiden Segmenten der Raffination von Rohöl in Kraftstoffe („fuel products“) einerseits und in die Produktion von Nicht-Kraftstoffen („non-fuel products“)¹²⁷ andererseits.

Hinsichtlich der kartellrechtlichen Abgrenzung relevanter Märkte nimmt die Europäische Kommission innerhalb dieser Segmente ebenso wie das Bundeskartellamt eigene sachlich relevante Märkte getrennt nach einzelnen Produkten an. Ausschlaggebend hierfür ist die erkennbar fehlende Austauschbarkeit dieser Produkte aus Sicht der jeweils maßgeblichen Marktgegenseite. In sachlicher Hinsicht werden dementsprechend jeweils sachlich relevante Märkte für die Raffination und Ab-Raffinerie-Verkäufe von Ottokraftstoffen (Benzin), Diesel, Flugzeugkraftstoffen, LPG, leichtem Heizöl und

¹²⁴ So hat das Bundeskartellamt u.a. festgestellt, dass z.B. auch die über die Druschba-Pipeline versorgten Raffinerien in Ostdeutschland durchaus über Versorgungsalternativen verfügen; vgl. z.B. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2015/16, BT-Ds. 18/12760, S. 118.

¹²⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 21.8.2015, M.7649, Rn 20 – Varo/Argos DSE/Vitol/Carlyle/Reggeborgh; Europäische Kommission, Entscheidung vom 26.4.2007, M.4588, Rn 14 – Petroplus/Coryton Refinery Business; Europäische Kommission, Entscheidung vom 6.3.2002, M.2681, Rn 12 – Conoco/Philipps Petroleum.

¹²⁶ Ständige Praxis des Bundeskartellamtes; vgl. z.B. Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2015/16, BT-Ds. 18/12760, S. 118.

¹²⁷ Europäische Kommission, Entscheidung vom 21.8.2015, M.7649, Rn 20 – Varo/Argos DSE/Vitol/Carlyle/Reggeborgh; Europäische Kommission, Entscheidung vom 19.11.2007, M.4934, Rn 6 – Kazmunaigaz Rompetrol.

schwerem Heizöl unterschieden. Bei den Nicht-Kraftstoffen werden hingegen z.B. unterschiedliche sachliche Märkte für Propylen, Polypropylen, Lösungsmittel oder Bitumen angenommen.¹²⁸

In ihrer vergangenen Entscheidungspraxis hat die Europäische Kommission¹²⁹ den Markt für die Raffination und Ab-Raffinerie-Verkäufe in geographischer Hinsicht eher weiträumig abgegrenzt, beispielsweise „EWR-weit“. Die Europäische Kommission stützte ihre Bewertung in den entsprechenden konkreten Entscheidungen u.a. auf Transportkosten für Raffinerieprodukte, Preisunterschiede (vor Steuern) zwischen Ländern und dem Umfang von Importen/Exporten.

Die bisherigen Ergebnisse der Sektoruntersuchung geben Anlass, die Marktabgrenzungspraxis genauer zu prüfen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass in der jüngeren Entscheidungspraxis des Bundeskartellamtes die konkrete sachliche und räumliche Marktabgrenzung in diesem Bereich jeweils nicht entscheidungserheblich war. Außerdem können sich die geografischen Gegebenheiten wie bspw. die Infrastrukturanbindung zwischen den untersuchten Raffinerien erheblich unterscheiden. Wie im nachfolgenden Abschnitt noch näher erläutert wird, stellt sich zum einen die Frage, wie genau das Volumen der Ab-Raffinerieverkäufe und damit das Marktvolumen des Marktes der Raffinerie von Kraftstoffen zu bestimmen ist. Zum anderen sind die räumlichen Lieferbeziehungen zwischen Raffinerien und Großhändlern sowie der Wettbewerbsdruck aufgrund von Importen in den einzelnen Regionen vertieft zu prüfen.

Die auf Raffinerieebene tätigen Anbieter vertreiben die raffinierten Produkte zum einen an Großhändler, die diese Mengen wiederum an den Einzelhandel (insbes. Tankstellen) und Industriekunden weiter vertreiben. Die in einer Raffinerie erzeugten Kraftstoffmengen werden jedoch auch in größeren Mengen unmittelbar an die Betreiber von Tankstellen (inkl. der konzerneigenen Tankstellen) abgegeben (Direktvertrieb von Raffinerien an Einzelhändler). Den Abnehmern der Raffinerien stehen jedoch grundsätzlich auch Importeure als mögliche Ausweichalternative zur Verfügung.

In sachlicher Hinsicht könnte ferner zwischen den einzelnen produzierten Kraftstoffarten weiter zu differenzieren sein. Beispielsweise könnte für eine weitere Aufgliederung der sachlich relevanten Märkte in Betracht gezogen werden, dass der Bedarf einer Kraftstoffsorte i.d.R. nicht kurzfristig durch eine andere Kraftstoffsorte gedeckt werden kann und sich bei Diesel und bei Benzin die Zusammensetzungen z.B. hinsichtlich der Beimischungsquote von Ethanol zur Treibhausgasminderung unterscheiden können. Gegen eine entsprechende Unterscheidung spräche jedoch, dass angleichende Beimischungen bei den hergestellten Kraftstoffen jederzeit möglich sind. Denkbar ist es auch, auf der

¹²⁸ Europäische Kommission, Entscheidung vom 19.11.2007, M.4934, Rn 6 f – Kazmunaigaz Rompetrol.

¹²⁹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 7.8.1996, M.727, Rn 34 – BP/Mobil.

Basis der verschiedenen Vertragsmodalitäten – langfristige Verträge oder Beschaffung auf dem Spotmarkt – zu unterscheiden, zumal das Preisgefüge sich dort durchaus erkennbar unterscheiden kann.

In geographischer Hinsicht ist hingegen zu berücksichtigen, dass sich die Einzugsgebiete der Raffinerien als Ausgangspunkt der räumlichen Marktabgrenzung je nach Anbindung der Raffinerien an Produktpipelines, Wasserstraßen oder einen Hochseehafen unterscheiden können. Bei der Bestimmung des räumlichen Marktes ausgehend von den lokalen Einzugsgebieten muss ferner gewährleistet sein, dass die Wettbewerbsbedingungen innerhalb des betroffenen Gebietes hinreichend homogen sind und sich von denen in den benachbarten Gebieten nicht wesentlich unterscheiden. Bei homogenen Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Einzugsgebiete benachbarter Raffinerien wären die Gebiete zu einem entsprechend weiteren räumlichen Markt zusammenzufassen.

Die hiermit aufgeworfenen Fragen erfordern insbesondere eine weitere Analyse des Großhandels mit Kraftstoffen. Dieser stand jedoch in der ersten Phase der Ermittlungen nicht im Mittelpunkt. Eine abschließende Einschätzung der genauen Abgrenzung des Marktes für die Refination von Kraftstoffen ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt daher noch nicht möglich.

3. Großhandel mit raffinierten Produkten

Die Abnehmer der Raffinerien sind die Großhandelsstufe und direkt bei Raffinerien beziehende Einzelhändler, wobei erneut zwischen den einzelnen raffinierten Produkten, wie Ottokraftstoff, Dieselloststoff, Heizöl, Schiffstreibstoff, Flugzeugtreibstoffe und Flüssiggas zu unterscheiden ist. In manchen Entscheidungen unterschied die Europäische Kommission zwischen Verkäufen ab Raffinerie (ex-refinery-sales) und Verkäufen durch Großhändler an Einzelhändler. Die genaue Abgrenzung ist wie oben bereits dargelegt allerdings teilweise unscharf.

In Fällen, in denen die Europäische Kommission getrennte sachliche Märkte für den Verkauf von Mineralölprodukten ab Raffinerie und den nachgelagerten Verkauf durch den Großhandel mit diesen Produkten feststellte, vertrat sie die Auffassung, dass der Verkauf von raffinierten Kraftstoffen ab Raffinerie eine primäre Vertriebsstufe darstellt, auf der große Ladevolumen von den Raffineriebetrieben direkt am Tor der Raffinerie verkauft oder auf dem primären Transportweg (d.h. im Allgemeinen per Bahn, Pipeline, Schiff oder Lastkahn) zu den Lagerräumen der Kunden geliefert werden. Bei den Kunden handele es sich um Großhändler, Zwischenhändler oder einen internen Unternehmenszweig

der Raffineriebetreiber, die in der Regel große Lagereinrichtungen in ihrem Eigentum haben oder anmieten.¹³⁰ Einige Entscheidungen der Europäischen Kommission grenzen Ab-Raffinerie-Verkäufe anhand der entsprechenden Vertragsmodalitäten ab und erfassen als Ab-Raffinerie-Verkäufe ausschließlich Verkäufe von Kraftstoffen auf Basis von Spotmarktpreisen.¹³¹

Aus den oben bereits dargelegten Gründen hat die Europäische Kommission allerdings nicht in allen ihren Entscheidungen zwischen dem Markt ab Raffinerie und dem Verkauf durch Großhändler unterschieden. So hat die Kommission bei ihrer wettbewerblichen Analyse beide Bereiche auch zusammenfassend betrachtet.¹³² In anderen Entscheidungen hat die Europäische Kommission aus den oben bereits dargelegten Gründen festgestellt, dass eine klare Unterscheidung zwischen Ab Raffinerie-Verkaufskanälen und dem Großhandel nicht immer möglich ist. Sie hat jedoch in diesen Fällen – im Sinne einer Worst-case-Betrachtung – bei der wettbewerblichen Analyse die in Frage stehenden Wirkungen für die Verkäufe ab Raffinerie und den Großhandelsmarkt separat geprüft.¹³³

In räumlicher Hinsicht geht die Europäische Kommission¹³⁴ für die Großhandelsmärkte für Kraftstoffe wegen der sich überschneidenden Lieferkreise um die verschiedenen Lieferorte von nationalen Märkten oder ggf. sogar noch enger zu fassenden Märkten (lokal oder regional innerhalb eines Landes) aus. Eine Ausnahme bildet lediglich Skandinavien, wo der räumlich relevante Markt nach Ansicht der Kommission zumindest Skandinavien umfassen könne.¹³⁵ Auch das Bundeskartellamt geht bisher in seiner Rechtspraxis im Großhandelsbereich grundsätzlich eher von räumlich begrenzten Märkten aus, wobei über die konkrete Reichweite der räumlich relevanten Märkte bisher wie oben bereits dargelegt noch nicht entschieden werden musste.

Das Bundeskartellamt ist bisher von deutschlandweiten Märkten oder jedenfalls von Märkten, die auf das Gebiet von Flächenbundesländern begrenzt ist, ausgegangen. Wie oben dargestellt bestehen

¹³⁰ Europäische Kommission, Entscheidung vom 21.8.2015, M.7649, Rn 20 – Varo/Argos DSE/Vitol/Carlyle/Reggeborgh; Europäische Kommission, Entscheidung vom 30.3.2009, M.5445, Rn 15, Fn 9 – Mytilineos/Motor Oil/Corinthos Power; vgl. Europäische Kommission, Entscheidung vom 14.7.2020, M.9014, Rn 145 – PKN Orlen/Grupa Lotos; vgl. Europäische Kommission, Entscheidung vom 24.9.2014, M.7311, Rn 17 f – Mol/Eni Ceska/Eni Romania/ENI Slovensko.

¹³¹ Europäische Kommission, Entscheidung vom 7.11.2006, M.4348, Rn 11 – PKN/Mazeikiu; Europäische Kommission, Entscheidung vom 14.7.2020, M.9014, Rn. 145– PKN Orlen/Grupa Lotos.

¹³² Europäische Kommission, Entscheidung vom 8.3.2013, M. 6801, Rn 34 – Rosneft/TNK-BP.

¹³³ Europäische Kommission, Entscheidung vom 7.11.2006, M. 4348, Rn 9-15 – PKN/Mazeikiu; vgl. auch: Europäische Kommission, Entscheidung vom 24.9.2014, M.7311, Rn 13 ff. – Moll/Eni Cseka/Eni Romania/Eni Slowenko.

¹³⁴ Europäische Kommission, Entscheidung vom 13.9.204, M. 3516, Rn 12 – RepsolYPF/Shell Portugal; Europäische Kommission, Entscheidung vom 20.4.205, M.3543, Rn 18 – PKN ORLEN/Unipetrol; Europäische Kommission, Entscheidung vom 14.7.2020, M. 9014, Rn 180 – PKN Orlen/Grupa Lotos.

¹³⁵ Europäische Kommission, Entscheidung vom 24.9.2014, M.7311, Rn 23 – Mol/Eni Ceska/Eni Romania/Eni Slovesko.

jedoch innerhalb Deutschlands beim Großhandel mit Diesel auch gewisse regionale Preisunterschiede.¹³⁶ Soweit man den regionalen Aspekt mehr in den Vordergrund stellt, wäre es aber auch denkbar, neben dem Großhandel noch einen regionalen Zwischenhandel anzunehmen, dessen Märkte regional enger zu fassen wären. Doch auch zu dieser Frage erwartet das Bundeskartellamt im Rahmen der Sektoruntersuchung durch weitere Ermittlungen auf der Großhandelsebene Klarheit zu gewinnen.

4. Einzelhandel mit Kraftstoffen

Die letzte Stufe der Wertschöpfungskette bildet der Einzelhandel mit den Mineralölprodukten, also der Verkauf dieser Produkte an Endkundinnen und Endkunden. Das Bundeskartellamt¹³⁷ nimmt für jedes Mineralölprodukt einen eigenen sachlichen Markt an, so dass insbesondere zwischen Dieselmotorkraftstoff, Ottomotorkraftstoff und Heizöl zu unterscheiden ist. Bei dem Vertrieb von Kraftstoffen über Tankstellen ist nicht von einem Sortimentsmarkt auszugehen, mit dem Argument, dass alle Tankstellen beide Kraftstoffe anbieten und das Anbieten nur eines Kraftstofftyps nicht sinnvoll sei. Der Sortimentsgedanke liefert vielmehr keine Anhaltspunkte für einen einheitlichen Absatzmarkt für Ottomotorkraftstoff und Dieselmotorkraftstoff im Einzelhandel. Denn die Nachfragerinnen und Nachfrager fragen nur ein Produkt nach und nicht mehrere Produkte aus dem angebotenen Sortiment wie dies beispielsweise beim Besuch vom Supermarkt der Fall ist. Aufgrund der einmal getroffenen Systementscheidung für eine Antriebsart richtet sich die maßgebliche Nachfrage vielmehr nur jeweils auf den Kraftstoff, den das jeweilige Fahrzeug benötigt.¹³⁸

Ferner trennt das Bundeskartellamt bei Kraftstoffen zwischen dem Vertrieb über Tankstellen einerseits und den Direktvertrieb an Endkunden (Landwirte, Industrieunternehmen) andererseits. Allerdings unterscheidet das Bundeskartellamt auf Tankstellenebene bisher nicht zwischen dem Vertrieb über Straßentankstellen, Autobahntankstellen und Autohöfen.

In räumlicher Hinsicht sind die einzelnen Märkte nach ständiger und höchstrichterlich bestätigter Praxis des Bundeskartellamtes lokal begrenzt. Soweit es den Vertrieb von Dieselmotorkraftstoff und Ottomotorkraftstoff über Straßentankstellen betrifft, legt das Bundeskartellamt dabei das sogenannte Erreichbarkeitsmodell zugrunde. Demnach umfasst der räumlich relevante Markt alle Tankstellen, die ein Kraftfahrer innerhalb von 30 Minuten erreichen kann¹³⁹. In ländlichen Gebieten hat das Bundeskartellamt in der Vergangenheit auch eine Fahrtzeit von bis zu 60 Minuten angenommen. In seiner

¹³⁶ Vgl. Grafik auf S. 72.

¹³⁷ Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21, Rn 52 ff. – EG/OMV, a.a.O.

¹³⁸ Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21, Rn 56 – EG/OMV, a.a.O.; siehe auch: Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, S. 45, a.a.O.

¹³⁹ Bundeskartellamt, Beschluss vom 29.04.2009, B8-175/08, Rn 27 ff. – OMV/Total; Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21, Rn 92 – EG/OMV, a.a.O.

jüngsten Entscheidungspraxis ließen sich jedoch durch die Auswertung von Daten aus Kundenbindungsprogrammen Einzugsbereiche von ca. 20 bis 30 Minuten sowohl für den städtischen als auch für den ländlichen Raum empirisch belegen.¹⁴⁰

Soweit es den Vertrieb von leichtem Heizöl an Kleinkunden betrifft, nimmt das Bundeskartellamt gleichfalls Regionalmärkte an. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Umkreis, innerhalb dessen von einem Tanklager aus Heizöl an Kleinkunden ausgeliefert wird, in der Regel 30 bis 50 km beträgt.

Die Europäische Kommission erkennt in ihrer fusionskontrollrechtlichen Entscheidungspraxis zwar lokale Wettbewerbselemente auf Tankstellenebene an, geht jedoch aus drei Gründen vorwiegend von nationalen Märkten („national markets with strong regional elements“) aus. Diese Gründe sind, dass (1.) zahlreiche Tankstellen überlappende Einzugsbereiche hätten, was sich auf die Preisgestaltung auswirke (Kettensubstitutionseffekte), (2.) wichtige Wettbewerbsparameter wie Preise, Produktpalette, Produktbeschaffung, Qualität sowie Dienstgüte und Marketingaktivitäten tendenziell auf nationaler und nicht lokaler Ebene festgelegt würden, und (3.) konkurrierende Tankstellenketten in der Regel national tätig seien und vergleichbare Marktanteile in einzelnen Regionen hätten.

Diese Argumente sprechen bei genauerer Betrachtung nach Ansicht des Bundeskartellamtes aus den folgenden Gründen zumindest bei Zugrundelegung der Marktverhältnisse in Deutschland jedoch nicht gegen die Annahme lokaler Tankstellenmärkte: Kettensubstitutionseffekte schwächen sich entsprechend den räumlichen Gegebenheiten mit zunehmender Entfernung von der betrachteten Tankstelle ab. In der Folge kann es wie oben dargelegt teilweise auch deutliche regionale Preisunterschiede sowie unterschiedliche Preisentwicklungen im Zeitablauf geben. Zudem mag es zwar zutreffen, dass die Mineralölgesellschaften bestimmte Wettbewerbsparameter auf nationaler Ebene festlegen. Die Ermittlungen des Bundeskartellamtes im Rahmen von Fusionskontrollentscheidungen haben jedoch gezeigt, dass sich die Unternehmen gerade hinsichtlich der Preissetzung primär an den jeweiligen lokalen Wettbewerbsbedingungen orientieren.¹⁴¹ Die regionalen Anbieterstrukturen in Deutschland sind ferner keineswegs bundesweit homogen. Die regionalen und lokalen Marktstrukturen können sich vielmehr erheblich unterscheiden.

5. Zwischenfazit

Vor dem aufgezeigten Hintergrund kann derzeit noch nicht endgültig beurteilt werden, ob für die oberste Wertschöpfungsstufe der Rohölbeschaffung die ursprüngliche sachlich einheitliche und

¹⁴⁰ Bundeskartellamt, Beschluss vom 10.2.2022, B8-77/21, Rn 52 ff. – EG/OMV, a.a.O.

¹⁴¹ Die Ergebnisse der Ermittlungen zeigten u.a., dass die Preissetzung an den Tankstellen in einer bestimmten Region regelmäßig auf der Grundlage der Beobachtung von lediglich den jeweils nächstgelegenen Tankstellen beruht.

räumlich weltweite Marktabgrenzungspraxis Bestand haben kann. Für die unterste Stufe des Kraftstoff Einzelhandels über Tankstellen ist hingegen an der bisherigen Entscheidungspraxis festzuhalten, die – bei der sachlichen Abgrenzung verschiedener Märkte für die verschiedenen Kraftstoffsorten – von lokal begrenzten Markträumen ausgeht.

Der weiteren Aufklärung im Rahmen der Sektoruntersuchung bedürfen hingegen die genauen Grenzen der relevanten Märkte auf der Raffinerie- und Großhandelsebene. In sachlicher Hinsicht ist dabei insbesondere der Frage nachzugehen, ob und inwieweit Ab-Raffinerie-Verkäufe und der Großhandel von Kraftstoffen einem einheitlichen Markt zuzurechnen sind. Ferner sind die geographischen Grenzen des relevanten Marktes noch genauer zu untersuchen. Auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Erkenntnisse ist jedoch zumindest nicht auszuschließen, dass eine bundesweite Abgrenzung der Raffinerie- und Großhandelsebene die Wettbewerbsverhältnisse möglicherweise sachgerecht abbildet.

II. Marktbeherrschung (Normadressatenstellung)

1. Formen und rechtliche Voraussetzungen

Die Kriterien für die Feststellung einer Marktbeherrschung sind im deutschen Recht in § 18 GWB legaldefiniert (§ 18 Abs. 3 GWB), während sich im europäischen Recht keine vergleichbare gesetzliche Regelung findet. Auch wenn dies im europäischen Recht nicht normiert wird, werden im Rahmen des Nachweises einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne des Art. 102 AEUV vergleichbare Kriterien für den Nachweis einer marktbeherrschenden Stellung herangezogen. Eine Marktbeherrschung kann für ein einzelnes Unternehmen festgestellt werden (Einzelmarktbeherrschung, § 18 Abs. 4 GWB) oder für eine Gruppe von Unternehmen (kollektive Marktbeherrschung, § 18 Abs. 5, 6 GWB).

Im deutschen Recht wird in § 18 Abs. 4 GWB vermutet, dass ein einzelnes Unternehmen bei einem Marktanteil von 40 % und mehr marktbeherrschend ist. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Überschreiten der Vermutungsschwelle von 40 % zwar eine Signalwirkung hat, die Kartellbehörden wegen des in Kartellverwaltungsverfahren geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes jedoch nicht auf aussagekräftige Ermittlungen der Marktverhältnisse verzichten können.¹⁴² Dabei sind insbesondere auch die in § 18 Abs. 3 GWB normierten Kriterien in den Blick zu nehmen. Neben dem Marktanteil dürften für die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung auf den vorliegend betroffenen Märkten daher auch ausschlaggebend sein die Finanzkraft (§ 18 Abs. 3 Nr. 2 GWB), der Zugang zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten (§ 18 Abs. 3 Nr. 4 GWB), die Verflechtung mit anderen Unter-

¹⁴² Vgl: Töllner, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 18 Rn 99.

nehmen (§ 18 Abs. 3 Nr. 5 GWB), rechtliche und tatsächliche Schranken für einen Marktzutritt anderer Unternehmen (§ 18 Abs. 3 Nr. 6 GWB), die Fähigkeit das Angebot oder seine Nachfrage auf andere Waren oder gewerbliche Leistungen umzustellen (§ 18 Abs. 3 Nr. 8) und die Möglichkeit der Marktgegenseite, auf andere Unternehmen auszuweichen (§ 18 Abs. 3 Nr. 9).

Die Finanzkraft beschreibt dabei die Gesamtheit aller finanzieller Mittel und Möglichkeiten eines Unternehmens, insbesondere die Finanzierungsmöglichkeiten unter Einbeziehung von Eigen- und Fremdfinanzierung sowie seinen Zugang zum Kapitalmarkt¹⁴³. Ein besonderer Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten kann sich neben vertikalen Verflechtungen mit anderen Unternehmen auch aus langfristigen Lieferverträgen oder eigener Tätigkeit auf anderen Märkten ergeben¹⁴⁴. Darüber hinaus können auch Verflechtungen mit Unternehmen, die nicht auf den vor- oder nachgelagerten Wirtschaftsstufen tätig sind, einen wettbewerblichen Vorsprung begründen. Die Angebotsumstellungsflexibilität beschreibt hingegen die Fähigkeit eines Unternehmens, sich innerhalb eines bestimmten Zeitraumes auf ein bestimmtes Produkt umzustellen und dadurch als Wettbewerber eines anderen Unternehmens aufzutreten. Allen diesen Faktoren ist gemeinsam, dass ein bedeutsamer Vorteil im Vergleich zu tatsächlichen oder potenziellen Wettbewerbern bestehen muss. Anderenfalls stünden den anderen Marktteilnehmern entsprechende Gegenstrategien zur Verfügung.¹⁴⁵

Darüber hinaus ist das Vorliegen von Einzelmarktbeherrschung auch unterhalb eines Marktanteils von 40% möglich, sofern die Prüfung der vorstehenden Kriterien zu dieser Feststellung gelangt. Eine marktbeherrschende Stellung ist jedoch in der Regel bei Marktanteilen von unter 25% eher fernliegend.

Eine marktbeherrschende Stellung kann auch durch mehrere Unternehmen als Gruppe verwirklicht werden. Eine solche gemeinsam marktbeherrschende Stellung liegt vor, wenn zwischen zwei oder mehreren Unternehmen kein wesentlicher (Binnen-)Wettbewerb stattfindet und sie in ihrer Gesamtheit im Außenverhältnis i.S.d.§ 18 Abs. 1 keinem oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt sind. Für das Vorliegen einer kollektiven Marktbeherrschung im Rahmen des Missbrauchsverbotes ist entscheidend, ob die aus einem kollektiven Vorgehen erwachsenden Gefahren für den Wettbewerb zum Zeitpunkt des Missbrauches vorlagen.¹⁴⁶

Maßgebend für die Feststellung, dass die Wettbewerbsbedingungen keinen wesentlichen Binnenwettbewerb zwischen den gemeinsam marktbeherrschenden Unternehmen erwarten lassen, ist nach ständiger Rechtsprechung eine Gesamtbetrachtung aller relevanten Umstände, wobei im Rahmen

¹⁴³ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 18 Rn 35a.

¹⁴⁴ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 18 Rn 35c.

¹⁴⁵ BGH, Beschluss vom 13.07.2004, WuW/E DE-R 1301 (1304) – Sanacorp/Anzag.

¹⁴⁶ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 18 Rn 66.

der Zusammenschlusskontrolle den Marktstrukturmerkmalen besonderes Gewicht zukommt. Im Hinblick auf die Marktanteile der Unternehmen gilt die Vermutungsregelung des § 18 Abs. 6 GWB, mit der bei einem summierten Marktanteil von 50 % von höchstens drei bzw. zwei Drittel von höchstens fünf auf dem Markt tätigen Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung widerleglich vermutet werden kann. Hierbei stehen die beiden Alternativen der Oligopolvermutungen in keinem Ausschließlichkeitsverhältnis, sondern sind auch kumulativ anwendbar.¹⁴⁷ Auch wenn aufgrund des Wortlautes der Vorschrift (siehe Art. 18 Abs. 7 GWB: „erwarten lassen“) diskutiert wird, dass die Oligopolvorschriften auf die Fusionskontrolle zugeschnitten sind, ist allgemein anerkannt, dass eine kollektive Marktbeherrschung auch im Rahmen der Missbrauchsaufsicht Anwendung findet.¹⁴⁸

Eine gemeinsam marktbeherrschende Stellung setzt voraus, dass zwischen den beteiligten Unternehmen eine enge Reaktionsverbundenheit (implizite Kollusion) besteht. Dabei sind die Symmetrie der potentiell gemeinsam marktbeherrschenden Unternehmen hinsichtlich Produktpalette, verwendeter Technologie und Kostenstruktur, Marktzutrittsschranken, die Nachfragemacht der Marktgegenseite und die Preiselastizität der Nachfrage zu berücksichtigen. Von Bedeutung kann zudem sein, ob aufgrund der Homogenität des betroffenen Produkts ein Produkt- und Qualitätswettbewerb nur eingeschränkt oder gar nicht in Betracht kommt und ob die gemeinsam marktbeherrschenden Unternehmen gesellschaftsrechtlich miteinander verflochten sind.

Zentrale Indizien für eine enge Reaktionsverbundenheit sind die vorherrschende Markttransparenz und wirksame Abschreckungs- und Sanktionsmittel der Unternehmen gegen Wettbewerbsvorstöße eines von ihnen. Wenn die Strukturmerkmale eine enge Reaktionsverbundenheit der Unternehmen erwarten lassen, ist weiter zu prüfen, ob deren indizielle Bedeutung durch das tatsächliche Wettbewerbsgeschehen entkräftet oder bestätigt werden kann.¹⁴⁹

Die erforderliche Prüfung einer gemeinsam marktbeherrschenden Stellung nach deutschem Recht steht damit in sehr weitgehender Übereinstimmung mit der in der europäischen Fusionskontrolle entwickelten Praxis. Diese beruht im Wesentlichen auf den Grundsätzen, die das Europäische Gericht der 1. Instanz im Urteil *Airtours/Kommission* aufgestellt hat („*Airtours-Kriterien*“) und die in den Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse der Kommission dargestellt werden.¹⁵⁰ Ein gemeinsam marktbeherrschende Stellung liegt danach vor, wenn die Unternehmen in der Lage sind, ihr

¹⁴⁷ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 18 Rn 101.

¹⁴⁸ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 18 Rn 93.

¹⁴⁹ Vgl. BGH, Beschluss vom 6.12.2011, WuW/DE-R 3591 Rn 48 ff. - *Total/OMV*.

¹⁵⁰ Vgl. EuG, 6.6.2002, Slg. 2002, II-2585 ff. - *Airtours/Kommission*; Europäische Kommission, Leitlinien zur Bewertung horizontaler Zusammenschlüsse gemäß der Ratsverordnung über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vom 5.2.2004 („*Horizontal-Leitlinien*“), ABl. C 31, S. 5 ff., Rn 39 ff.

Verhalten zu koordinieren und die Preise zu erhöhen, ohne dass hierfür eine Absprache oder Abstimmung im Sinne des Kartellverbots notwendig wäre („implizite Kollusion“ oder „Koordinierung“). Eine stabile Koordinierung in diesem Sinne wird erleichtert, wenn es relativ einfach möglich ist, über die Koordinierungsmodalitäten zu einem Einvernehmen zu gelangen.¹⁵¹ Zudem muss es möglich sein, Abweichungen vom Koordinierungsergebnis zu erkennen¹⁵² und mittels glaubwürdiger Abschreckungsmechanismen zu sanktionieren.¹⁵³ Schließlich darf das mit der Abstimmung erwartete Ergebnis nicht durch Reaktionen von Außenstehenden (nicht an der Koordinierung beteiligte Wettbewerber, potenzielle Wettbewerber, Kunden) gefährdet werden.¹⁵⁴

2. Stand der Analyse und Bewertung

Wie im vorherigen Abschnitt H.I. erörtert, bedarf die der Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung zwingend zugrundeliegenden Abgrenzung der relevanten Märkte der weitergehenden Untersuchung im Rahmen dieser Sektoruntersuchung. In räumlicher Hinsicht wäre auf der Basis der bisherigen Rechtspraxis beim Verkauf ab Raffinerie an die Großhandelsebene für Kraftstoffe von europa-weiten oder nationalen Märkten und beim nachgelagerten Verkauf von Großhändlern an Einzelhändler möglicherweise von engeren Märkten auszugehen. Für eine belastbare Marktanalyse und insbesondere eine Marktanteilsberechnung liegen derzeit daher keine ausreichenden Erhebungen vor.

Die Annahme einer Einzelmarktbeherrschung erscheint bei der vorherrschenden Anbieterstruktur und bundesweiter Betrachtung nach derzeitiger Einschätzung allerdings unwahrscheinlich. Eine besonders herausgehobene Marktstellung eines einzelnen Anbieters ist zumindest bei einer bundesweiten Betrachtung der Produktionsmengen nicht erkennbar. Auch wenn diese Produktionsanteile keine Importe oder Exporte berücksichtigen und auch nicht mit einer auf der Grundlage einer abschließenden Marktabgrenzung ermittelten Marktanteilen gleichzusetzen sind, vermitteln sie dennoch zumindest einen gewissen Eindruck von der Marktstruktur auf Raffinerieebene. Danach scheint jedenfalls ein deutlicher Wettbewerbsvorsprung eines Unternehmens nicht vorzuliegen. Im Jahr 2021 ergibt sich für die beiden Kraftstoffsorten Benzin und Diesel sowie leichtes Heizöl hinsichtlich der Produktionsanteile folgendes Bild:

¹⁵¹ Europäische Kommission, Horizontal-Leitlinien, a.a.O. Rn 44 ff.

¹⁵² Europäische Kommission, Horizontal-Leitlinien, a.a.O., Rn 49 ff.

¹⁵³ Europäische Kommission, Horizontal-Leitlinien, a.a.O., Rn 52 ff.

¹⁵⁴ Europäische Kommission, Horizontal-Leitlinien, a.a.O., Rn 56 ff.

Benzin		
Unternehmen	Produktion Benzin 2021 in t	Anteil Produktion in %
Shell Deutschland GmbH	3.500.000 - 4.000.000	20 - 25
Rosneft Deutschland GmbH	3.000.000 - 3.500.000	15 - 20
BP Europa SE	2.000.000 - 2.500.000	10 - 15
TotalEnergies	1.500.000 - 2.000.000	5 - 10
HOLBORN Europa Raffinerie GmbH	1.000.000 - 1.500.000	5 - 10
ESSO Deutschland GmbH	1.000.000 - 1.500.000	5 - 10
Gunvor Deutschland GmbH	1.000.000 - 1.500.000	5 - 10
VARO Energy Marketing AG	900.000 - 1.000.000	5 - 10
JET Tankstellen Deutschland GmbH	700.000 - 800.000	1 - 5
Eni Deutschland GmbH	500.000 - 600.000	1 - 5
Raffinerie Heide GmbH	500.000 - 600.000	1 - 5
OMV Deutschland GmbH	-	-
	15.000.000 -	
Summe Produktion Benzin	20.000.000	100

Diesel		
Unternehmen	Produktion Diesel 2021 in t	Anteil Produktion in %
Shell Deutschland GmbH	6.000.000 - 7.000.000	20 - 25
BP Europa SE	5.000.000 - 6.000.000	20 - 25
Rosneft Deutschland GmbH	3.500.000 - 4.000.000	10 - 15
TotalEnergies	2.500.000 - 3.000.000	10 - 15
HOLBORN Europa Raffinerie GmbH	1.500.000 - 2.000.000	5 - 10
VARO Energy Marketing AG	1.500.000 - 2.000.000	5 - 10
Gunvor Deutschland GmbH	1.500.000 - 2.000.000	5 - 10
ESSO Deutschland GmbH	1.000.000 - 1.500.000	1 - 5
Raffinerie Heide GmbH	900.000 - 1.000.000	1 - 5
Eni Deutschland GmbH	900.000 - 1.000.000	1 - 5
JET Tankstellen Deutschland GmbH	700.000 - 800.000	1 - 5
OMV Deutschland GmbH	700.000 - 800.000	1 - 5
	25.000.000 -	
Summe Produktion Diesel	30.000.000	100

Leichtes Heizöl		
Unternehmen	Produktion leichtes Heizöl 2021 in t	Anteil Produktion in %
Shell Deutschland GmbH	2.000.000 - 2.500.000	25 - 30
BP Europa SE	1.500.000 - 2.000.000	15 - 20
Rosneft Deutschland GmbH	1.000.000 - 1.500.000	10 - 15
TotalEnergies	800.000 - 900.000	5 - 10
OMV Deutschland GmbH	600.000 - 700.000	5 - 10
HOLBORN Europa Raffinerie GmbH	600.000 - 700.000	5 - 10
Raffinerie Heide GmbH	500.000 - 600.000	5 - 10
VARO Energy Marketing AG	500.000 - 600.000	5 - 10
ESSO Deutschland GmbH	350.000 - 400.000	1 - 5
JET Tankstellen Deutschland GmbH	300.000 - 350.000	1 - 5
Gunvor Deutschland GmbH	250.000 - 300.000	1 - 5
Eni Deutschland GmbH	200.000 - 250.000	1 - 5
Summe Produktion leichtes Heizöl	9.000.000 - 10.000.000	100

Keines der Mineralölprodukte in Raffinerien in Deutschland herstellenden Unternehmen verfügt über einen deutlichen Vorsprung beim Anteil an der deutschen Gesamtproduktionsmenge oder erreicht dort die für das Erreichen der Vermutungsschwelle geltenden 40 %. Vielmehr besitzen Shell, BP, Rosneft und Total ähnliche hohe Produktionsanteile. Auch auf der Basis der übrigen heranzuziehenden Kriterien (Finanzkraft, Verflechtung, Zugang zu Beschaffungs- und Absatzmärkten etc.) lässt sich kein erheblicher Vorsprung eines Marktteilnehmers vor den anderen erkennen. Anders könnte sich die Situation nur dann darstellen, wenn man – insbesondere in räumlicher Hinsicht – entgegen der bisherigen Rechtspraxis eine deutlich engere als nationale Marktabgrenzung annimmt. Vor diesem Hintergrund kann nach derzeitigem Stand eine Einzelmarktbeherrschung nicht sicher ausgeschlossen werden.

Die Annahme einer gemeinsam marktbeherrschenden Stellung der führenden Anbieter kann zum derzeitigen Stand ebenfalls nicht ausgeschlossen werden. Hierbei wäre nicht zuletzt auch zu berücksichtigen, dass die betrachteten Unternehmen auch im unmittelbar benachbarten Ausland verschiedene Raffinerien betreiben und dort ebenfalls im Bereich des Kraftstoffgroßhandels tätig sind. Dies gilt insbesondere für die führenden Anbieter Shell, BP und Total, trifft aber z.B. auch für in Deutschland hinsichtlich der Produktionsmenge kleinere Anbieter wie z.B. ExxonMobil/Esso und OMV zu.

Für die Annahme einer gemeinsam marktbeherrschenden Stellung reicht es allerdings nicht aus, dass auf der Ebene des Einzelhandels mit Kraftstoffen im Rahmen der Sektoruntersuchung Kraftstoffe im Jahr 2011 Anhaltspunkte für ein marktbeherrschendes Oligopol auf der Tankstellenebene festgestellt wurden und zuletzt auf einigen regionalen Märkten in Süddeutschland sowie im Raum Trier gemein-

sam marktbeherrschende Stellungen festgestellt wurden. Denn die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung muss stets marktbezogen und unter Würdigung sämtlicher maßgeblicher Umstände getroffen werden.

Die hierfür erforderlichen Ermittlungen und Analysen im Rahmen der Sektoruntersuchung sind noch nicht abgeschlossen. Dennoch können auf der Grundlage bisher vorliegender Erkenntnisse bereits einige Aussagen zu einzelnen Faktoren, die in die erforderliche Gesamtbetrachtung einfließen müssen, gemacht werden.

Von zentraler Bedeutung für eine gemeinsam marktbeherrschende Stellung ist eine hinreichende Markttransparenz. Auf transparenten Märkten können die gemeinsam marktbeherrschenden Unternehmen ohne größeren Aufwand feststellen, wenn eines von ihnen vom (implizit) abgestimmten Verhalten abweicht. Besteht ein ausreichend großes Risiko, entdeckt zu werden, wird dies dem marktbeherrschenden Oligopol langfristig eine gewisse Stabilität verleihen. Die bisherigen Ermittlungen deuten darauf hin, dass insbesondere auch aufgrund der Aktivitäten von Marktinformationsdiensten wie z.B. Platts und Argus die Transparenz auf Raffinerie- und Großhandelsebene ebenso wie auf Tankstellenebene vergleichsweise hoch ist.

In der Sektoruntersuchung Kraftstoffe aus dem Jahr 2011 wurde zudem festgestellt, dass es sich bei Kraftstoffen um homogene, d.h. in ihren Eigenschaften gleichartige Produkte handelt. Eine hohe Produkthomogenität bedeutet regelmäßig, dass der Produktpreis eine zentrale wettbewerbliche Rolle spielt. Da nur wenige abzustimmende Wettbewerbsparameter bleiben und dadurch die Markttransparenz steigt, können Unternehmen ihr Verhalten auf Märkten mit homogenen Produkten grundsätzlich leichter koordinieren. Die Möglichkeiten für Produktinnovationen erscheinen zudem gering und beschränkten sich im Wesentlichen auf Additive und Zusätze, die die Eigenschaften und das Verhalten des Grundkraftstoffs im Motor verbessern sollten. Die mit Additiven und Zusätzen versehenen Premium-Kraftstoffe fallen jedoch absatzmäßig kaum ins Gewicht.

Ein weiterer die Koordinierung stabilisierender Faktor ist die Symmetrie der Unternehmen. Bei vorliegender Symmetrie z.B. im Hinblick auf vertikale Integration, Produktportfolio oder finanzielle Ressourcen sind die Interessen und Anreize zu einheitlichem Preissetzungsverhalten der Unternehmen ähnlicher und eine implizite Koordinierung ist daher leichter zu erzielen. Die bisherige Analyse zeigt, dass sich die Unternehmen z.B. im Hinblick auf den Grad der vertikalen Integration durchaus unterscheiden. Im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung wäre daher die Bedeutung dieser Unterschiede im Detail zu bewerten.

Für eine gemeinsame Marktbeherrschung erforderlich ist ferner eine hinreichend regelmäßige Interaktion der maßgeblichen Anbieter im Markt. Je öfter die Unternehmen am Markt interagieren, desto

leichter können sie sich gegenseitig kontrollieren und desto eher können sie reagieren, wenn sich eines von ihnen nicht parallel verhält. Durch häufig wiederholte Interaktionen wird eine Koordinierung somit stabiler. Interaktionen umfassen dabei nicht nur Preisentscheidungen und Preisveränderungen, sondern auch das kontinuierliche Beobachten der Preissituation anderer Anbieter. Die Häufigkeit und das Ausmaß der Interaktion zwischen den führenden Anbietern auf der Raffinerie- und Großhandelsebene dürfte auch aufgrund der auch längerfristigen Verträge zwar anders zu beurteilen sein als auf Tankstellenebene. Diese Tatsache für sich genommen wäre aufgrund der erforderlichen Gesamtbetrachtung jedoch noch nicht ausreichend, um das Vorliegen einer gemeinsam marktbeherrschenden Stellung grundsätzlich zu verneinen.

Bei der Beurteilung gemeinsamer Marktbeherrschung ist ferner das Ausmaß bestehender Verflechtungen zwischen den Marktteilnehmern zu berücksichtigen. Verflochtene Unternehmen können Informationen über Geschäftsstrategien, -ziele und kurzfristige Maßnahmen leichter austauschen, und die bestehenden Verflechtungen gerade auch auf vorgelagerten Marktstufen können eine wirksame Grundlage für effektive Sanktionsmöglichkeiten bieten. Die Ermittlungen haben ergeben, dass die Anteilseigner der Gemeinschaftsraffinerien weitestgehend unabhängig voneinander agieren. So beschaffen die Anteilseigner die für die jeweilige Raffinerie zugelassenen Rohölsorten unabhängig voneinander und vertreiben die erzeugten Rohölprodukte auch selbstständig. Die bestehenden Verflechtungen auf Raffinerieebene sind daher geringer als mit dem Begriff der „Gemeinschaftsraffinerie“ angedeutet wird. Auch diese Tatsache wäre jedoch erst im Rahmen der erforderlichen Gesamtbetrachtung abschließend zu würdigen.

Bei der Betrachtung bestehender Verflechtungen wären auch die bestehenden Querlieferungen zwischen den auch auf der Tankstellenebene tätigen Anbietern zu würdigen. Diese können sich aufgrund der mit ihnen verbundenen Sanktionspotenziale grundsätzlich stabilisierend auf ein wettbewerbsloses Parallelverhalten auswirken. Hintergrund ist, dass alle vertikal integrierten Mineralölgesellschaften ihre Kraftstoffe bundesweit anbieten, aber nicht in jeder Region über eigene Rohölverarbeitungskapazitäten verfügen. Sie praktizieren deshalb seit langem ein System des Kraftstofftauschs. Ermittlungen des Bundeskartellamtes haben in der Vergangenheit ergeben, dass rund 25 % der in Deutschland abgesetzten Kraftstoffmenge durch Querlieferungen kontrahiert wurde. Das vertragliche Geflecht der Tauschbeziehungen kann daher zumindest potentiell einen glaubwürdigen Sanktionsmechanismus gegen Abweichungen im Binnenverhältnis der beteiligten Unternehmen darstellen. Das aktuelle Ausmaß der Lieferbeziehungen zwischen den verschiedenen Mineralölunternehmen bedarf allerdings weiterer Ermittlungen.

Hohe Marktzutrittsschranken halten ferner Wettbewerber von allen sich bereits im Markt befindlichen Unternehmen fern. Sie nützen aber auch speziell potentiell gemeinsam marktbeherrschenden

Unternehmen, denn je weniger Wettbewerber im Markt tätig sind, desto einfacher ist es für sie, sich zu koordinieren und gegenseitig zu kontrollieren. Zumindest derzeit sind jedoch keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Marktzutrittsschranken auf Raffinerie- und Großhandelsebene niedrig sind. Die erforderlichen hohen Investitionen auf Raffinerieebene sprechen zumindest in diesem Bereich tendenziell vielmehr für relativ hohe Zutrittsschranken für potentielle Wettbewerber.

Insgesamt zeigt der vorstehende kursorische Überblick, dass für eine abschließende Bewertung der Frage, ob auf der Raffinerie- und Großhandelsebene von einer gemeinsam marktbeherrschenden Stellung ausgegangen werden kann, weitere Ermittlungen und Bewertungen erforderlich sind. Diese sind daher auch Gegenstand der weiteren Untersuchung.

III. Missbräuchliche Preisüberhöhung

Wie bereits dargelegt wurde, ist es zwar grundsätzlich nicht auszuschließen, dass die beobachtbare Preisentwicklung möglicherweise auch auf einen Missbrauch einer bestehenden, ggf. auch gemeinsamen marktbeherrschenden Stellung in Form eines Preishöhenmissbrauchs zurückzuführen ist. Bisher hat allerdings weder das Bundeskartellamt noch die Europäische Kommission entsprechende Missbrauchsverfahren bei gemeinsamer Marktbeherrschung geführt. Neben der Feststellung der Normdressateneigenschaft wäre hierfür zusätzlich die Feststellung eines entsprechenden Missbrauchs erforderlich. Im Folgenden werden daher zunächst die rechtlichen Voraussetzungen für sowie die Methoden zur Feststellung missbräuchlich überhöhter Preise dargestellt (hierzu 1.). Anschließend wird ferner kurz auf den aktuellen Stand der Bewertung eingegangen (hierzu unter 2.)

1. Rechtliche Voraussetzungen und Methoden

Nach dem als Konzept des „Als-Ob-Wettbewerbs“ bezeichneten Ansatz müssen zur Feststellung eines Preishöhenmissbrauchs die tatsächlichen geforderten Preise mit den (hypothetischen) Preisen bei wesentlichem Wettbewerb verglichen werden. Denn selbst von marktbeherrschenden Unternehmen kann auf der Basis des Kartellrechts nur eine Preissetzung verlangt werden, die hinsichtlich der Preishöhe dem entspricht, was das Unternehmen rechtmäßig fordern könnte und würde, wenn es wirksamem Wettbewerb ausgesetzt wäre.

Zum Nachweis eines solchen Missbrauches stehen zwei Ansätze zur Verfügung: Hierbei handelt es sich zum einen um das sogenannte Vergleichsmarktkonzept, das in der bisherigen Entscheidungspraxis auch häufig angewendet wurde. Bei dieser Methode handelt sich um ein Hilfskonzept, welches der Feststellung der Als-Ob-Wettbewerbslage dient und darauf beruht, dass der auf dem beherrschten Markt geforderte Preis mit dem Preis verglichen wird, den ein anders Unternehmen oder das

marktbeherrschende Unternehmen selbst auf einem anderen Markt fordert¹⁵⁵. Die Hauptschwierigkeit dieser Methode besteht in dem Ermitteln eines anderen Marktes, der einerseits mit dem beherrschten Markt „vergleichbar“ ist, auf dem aber andererseits möglichst wirksamer Wettbewerb besteht. Ohne Bedeutung hierbei ist, ob die überhöhten Preise zu überhöhten Gewinnen geführt haben.¹⁵⁶

Zum anderen steht das Konzept der Kostenkontrolle zur Verfügung. Bei dem erstmals vom Bundeskartellamt¹⁵⁷ im Jahr 2003 vorgenommenen Ansatz der Kostenkontrolle wird der hypothetische Wettbewerbspreis durch eine Kontrolle der Preisbildungsfaktoren (Kosten) des marktbeherrschenden Unternehmens ermittelt¹⁵⁸. Durch eine Kostenanalyse werden alle preisbestimmenden Faktoren (z.B. Erzeugungskosten, Gewinne) daraufhin überprüft, ob sie sich auch bei wirksamem Wettbewerb einstellen würden.¹⁵⁹

Beide Vergleichskonzepte zwingen grundsätzlich zu korrigierenden Zu- und Abschlägen. Bevor eine Abweichung des geforderten Preises zu dem hypothetischen Wettbewerbspreis festgestellt werden kann, ist die Höhe des hypothetischen Wettbewerbspreises an die Besonderheiten des Marktes, auf dem das marktbeherrschende Unternehmen tätig ist, anzupassen.¹⁶⁰ Erschwerende oder erleichternde Umstände, die das Vergleichsunternehmen in der Lage des marktbeherrschenden Unternehmens auch bei wirksamem Wettbewerb berücksichtigen müsste, sind durch entsprechende Zu- oder Abschläge einzupreisen.¹⁶¹ Im Rahmen einer zweistufigen Prüfung sind zunächst die berücksichtigungsfähigen Umstände festzustellen und anschließend zu untersuchen, in welchem Umfang diese Umstände als preisbeeinflussende Faktoren anzusetzen sind.¹⁶² Zu berücksichtigen sind dabei allerdings nur solche Umstände, die den Unternehmen als unbeeinflussbare Faktoren vorgegeben sind, d.h. solche Faktoren, die auch jedes andere Unternehmen in der Situation des vom Missbrauchsverdacht betroffenen Unternehmens vorfinden würde und nicht beeinflussen könnte.¹⁶³ Auf der Grundlage der festgestellten unbeeinflussbaren Umstände erfolgt die Berechnung der Korrekturzuschläge und -abschläge.¹⁶⁴ Ferner ist auch das Einräumen von Sicherheitszuschlägen in Betracht zu ziehen.

¹⁵⁵ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 92; siehe: BGH, Beschluss vom 28.6.2005, WuW/E DE-R 1513 ff. – Stadtwerke Mainz.

¹⁵⁶ Nothdurft, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht § 19 Rn 155.

¹⁵⁷ Bundeskartellamt, Beschluss vom 15.1.2001 – B11-45/01 – TEAG, abrufbar unter: <https://www.bundeskartellamt.de>; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 11.2.2004, WuW/E DE-R 1239 ff. – TEAG.

¹⁵⁸ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 108.

¹⁵⁹ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 108.

¹⁶⁰ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 92.

¹⁶¹ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 99.

¹⁶² Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 99.

¹⁶³ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 100,101.

¹⁶⁴ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 103; Nothdurft, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 19 Rn 155.

Diese sind im Einzelfall heranzuziehen, um Unsicherheiten bei der Einschätzung des Vergleichsmaterials Rechnung zu tragen.¹⁶⁵

Eine Differenz zwischen dem korrigierten Vergleichspreis und dem vom marktbeherrschenden Unternehmen tatsächlich geforderten Preis bedeutet allerdings noch keinen Preismissbrauch. Vielmehr muss diese Differenz das Merkmal der Erheblichkeit erfüllen.¹⁶⁶ Damit soll sichergestellt werden, dass nur solche Preise als missbräuchlich erfasst werden, die eine deutlich spürbare Abweichung von dem hypothetischen Wettbewerbspreis darstellen.¹⁶⁷

2. Stand der Analyse und Bewertung

Auf der Grundlage der bisherigen Ermittlungen kann kein eindeutiger Preishöhenmissbrauch festgestellt werden. Andererseits kann aber derzeit auch nicht festgestellt werden, dass die Preisentwicklungen aus einem kartellrechtlichen Blickwinkel eindeutig gänzlich unbedenklich sind.

Für die vorzunehmende Wahl des genutzten Konzepts dürfte zum einen bedeutsame sein, dass es für die Anwendung des Vergleichsmarktkonzeptes insbesondere der Bestimmung eines vergleichbaren Marktes bedürfte. Wegen der Besonderheiten der Raffineriesituation in Deutschland dürfte es aber vermutlich schwierig sein, taugliche Vergleichsmärkte im Ausland zu bestimmen. Für eine mögliche Anwendung des kostenorientierten Ansatzes könnte zwar sprechen, dass der feststellbare deutliche Anstieg der Preise, wie bereits oben dargelegt wurde, nicht allein mit kostenbedingten Gründen erklärt werden kann.¹⁶⁸ Der Preisanstieg hat daher auch zu einem Anstieg der Margen und Gewinne der Unternehmen geführt. Allerdings könnten hier auch knappheitsbedingte Einflüsse zu berücksichtigen sein und letztlich dazu führen, dass ein Preishöhenmissbrauch angesichts der zu berücksichtigenden sachlichen Rechtsfertigungsgründe, die auch bei funktionsfähigem Wettbewerb zu Preissteigerungen führen würden, nicht mit der von der Rechtsprechung geforderten Sicherheit nachweisbar ist.

Dies macht deutlich, dass der Nachweis eines möglichen Preishöhenmissbrauchs grundlegend mit der Frage verknüpft ist, ob es gelingt, die möglichen knappheitsbedingten Ursachen für die beobachtbaren Preissteigerungen hinreichend genau zu bewerten. Wie bereits eingehend dargelegt wurde,¹⁶⁹ ist diese Analyse jedoch schwierig und komplex. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist daher noch offen, ob die weiteren Untersuchungen im Ergebnis eine Schlussfolgerung zulassen werden, ob hinreichende Anhaltspunkte für einen Preishöhenmissbrauch vorliegen.

¹⁶⁵ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 106.

¹⁶⁶ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 118; Nothdurft, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 19 Rn 155.

¹⁶⁷ Wolf, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 19 Rn 119.

¹⁶⁸ Siehe oben: G.II.

¹⁶⁹ Siehe oben Abschnitt G.II.2.

IV. Unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen/Kartellverbot

1. Relevanter Analyserahmen

Gemäß § 1 GWB sind Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken, verboten.

Eine Vereinbarung liegt vor, wenn die Parteien ihren gemeinsamen Willen zum Ausdruck gebracht haben, sich auf dem Markt in einer bestimmten Weise zu verhalten.¹⁷⁰ Vereinbarungen im Sinne des § 1 GWB, Art. 101 AEUV bedürfen keiner besonderen Form. Die Unternehmen müssen ihren gemeinsamen Willen, sich auf dem Markt in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten, nur tatsächlich zum Ausdruck gebracht haben.

Ein Kartellverstoß kann auch als „abgestimmte Verhaltensweise“ durch eine Abstimmung erfolgen, die in einem konkreten wettbewerbsrelevanten Marktverhalten der beteiligten Unternehmen zum Ausdruck kommen muss. Im Gegensatz zur Vereinbarung, deren Vorliegen nicht von ihrer Umsetzung abhängt, handelt es sich bei den „abgestimmten Verhaltensweisen“ um einen zweigliedrigen Tatbestand.¹⁷¹ Abzugrenzen ist dieses Verbot der abgestimmten Verhaltensweisen insbesondere von dem des einseitigen oder zufälligen marktbedingten gleichförmigen Verhaltens. Die autonome Meinungsbildung in einem Unternehmen und die anschließende Verwirklichung des Entschlusses ist keine Abstimmung.

Durch eine Vereinbarung oder abgestimmte Verhaltensweise muss ferner grundsätzlich eine Beschränkung der wettbewerblichen Handlungsfreiheiten in dem Sinne erfolgen, dass nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass die Unternehmen ihr Marktverhalten selbständig und unabhängig voneinander festlegen (Verstoß gegen das Selbstständigkeitspostulat). Dabei können Vereinbarungen Wettbewerbsbeschränkungen explizit zum Inhalt haben, aber es genügt auch, dass kollusive Verhaltensweisen zu einer mittelbaren Beeinträchtigung der Wettbewerbsprozesse führen.¹⁷² Doch auch wenn ein Zusammenwirken der beteiligten Unternehmen genügt, kann nicht aufgrund der Tatsache, dass bestimmte Marktentwicklungen und Marktergebnisse für eine Gruppe von Unternehmen vorteilhaft sind, auf ein Zusammenwirken geschlossen werden. Eine solche Vermutung lässt sich nicht mit dem rechtstaatlichen Grundsatz vereinbaren, dass die Kartellbehörden tatsächlich einen Verstoß nachweisen müssen.

¹⁷⁰ Krauß, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 1 Rn 67; EuGH, 29.10.1980, Slg. 1980, 3125 - Van Landewyck, etc.

¹⁷¹ Krauß, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 1 Rn 95; BGH, Beschluss vom 13.07.2020, WuW 2020, 605 ff., Rn 20 – Bierkartell.

¹⁷² Krauß, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 1 Rn 128.

Eine kartellrechtswidrige Vereinbarung und abgestimmte Verhaltensweise erfordern ferner nicht zwingend eine entsprechende horizontale Kommunikation zwischen den beteiligten Unternehmen. Vielmehr kann auch eine mittelbare (explizite) Vereinbarung oder Abstimmung des Wettbewerbsverhaltens unter Einschaltung eines ggf. sogar nicht im relevanten Markt tätigen Dritten oder z.B. eines Interessenverbandes gegen das Kartellverbots verstoßen (sogenannte „Hub-and-spoke“-Kartelle).

Neben den sogenannten Hard-core-Kartellen unterliegen dem Kartellverbot grundsätzlich sämtliche Formen der Zusammenarbeit zwischen und Kooperation von Unternehmen („Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen“), die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken oder bewirken. Hierzu zählen auch vertikale, z.B. im Rahmen von Lieferbeziehungen getroffene Vereinbarungen zwischen Unternehmen verschiedener Wertschöpfungsstufen, sofern diese z.B. aufgrund ihrer abschottenden Wirkung den Wettbewerb auf den jeweils betroffenen Marktstufen beschränken. In vielen Fällen haben solche horizontalen und vertikalen Vereinbarungen oder Verhaltensweisen neben wettbewerbsbeschränkenden Effekten aber auch effizienzsteigernde Wirkungen, die sich letztendlich positiv für den Verbraucher auswirken können. Deshalb können solche Vereinbarungen und Kooperationsformen gemäß § 2 GWB bzw. Art. 101 Abs. 3 AEUV von der Anwendung des Kartellverbots freigestellt und rechtmäßig sein.¹⁷³

Eine umfassende Übersicht über die hier potentiell denkbaren Verhaltensweisen und Praktiken ist an dieser Stelle nicht möglich.¹⁷⁴ Aufgrund der zentralen Rolle, die der Art und dem Ausmaßes der entweder direkten oder – im Sinne eines Hub-and-Spoke-Austauschs – auch indirekten Kommunikation zwischen Wettbewerbern für die mögliche Feststellung einer Vereinbarung oder abgestimmten Verhaltensweise zukommt, kommt allerdings der Beurteilung eines möglichen Informationsaustauschs zwischen Anbietern eine große Bedeutung zu. Dabei ist im Ausgangspunkt zu beachten, dass nicht jeder Informationsaustausch den Wettbewerb beschränkt. Insoweit ist der wettbewerbsneutrale oder sogar wettbewerbsfördernde von dem wettbewerbsbeschränkenden Informationsaustausch abzugrenzen.

Nicht jeder Austausch von Marktinformationen ist geeignet, den kartellrechtlich zu schützenden Geheimwettbewerb zu beseitigen und damit die Verwirklichung des Selbstständigkeitspostulats zu gefährden. Denn einerseits kann der Austausch von Informationen funktionsfähigen Wettbewerb fördern, indem er die Transparenz des Marktes für die Teilnehmer steigert und hierdurch den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage verbessert. Andererseits kann er jedoch zum einen die (bessere)

¹⁷³ Vgl. hierzu und zum Folgenden ausführlich: Schneider, in: Bunte, Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht, § 2 Rn 66 ff.

¹⁷⁴ Vgl. für eine ausführliche Darstellung verschiedener Fallgruppen beispielsweise: Paschke, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 1 Rn 137 ff.; zu den Freistellungsmöglichkeiten, siehe beispielsweise: Säcker, in: Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht, § 2 Rn 9 ff.

Überwachung von Kartellvereinbarungen erlauben und zum anderen auch selbständig, also unabhängig von der Absicherung eines etwaigen Kartellverstoßes, den Wettbewerb beschränken.¹⁷⁵

Der Austausch von Informationen ist insbesondere dann problematisch, wenn er den Wettbewerbern jeweils Rückschlüsse auf das (zukünftige) Verhalten konkurrierender Anbieter ermöglicht. Denn das Selbstständigkeitspostulat steht jeder unmittelbaren oder mittelbaren Fühlungnahme zwischen Unternehmen entgegen, die bezweckt oder bewirkt, entweder das Marktverhalten eines gegenwärtigen oder potenziellen Mitbewerbers zu beeinflussen oder ihn über das Marktverhalten ins Bild zu setzen, das man selbst an den Tag zu legen entschlossen ist oder in Erwägung zieht.¹⁷⁶ Von einer Wettbewerbsbeschränkung ist bei einem Informationsaustausch insbesondere dann auszugehen, wenn individualisierte Informationen ausgetauscht werden, die Rückschlüsse über das zukünftige Marktverhalten zulassen.¹⁷⁷ Dies kann etwa bei dem Austausch von solchen Informationen der Fall sein, die die Unternehmen in die Lage versetzen, direkt oder indirekt, für sich alleine oder in Verbindung mit Umständen, die im Einflussbereich der Parteien liegen, Preise festzusetzen oder Kunden oder Gebiete festzulegen.

Die bloße Möglichkeit oder Gefahr, dass ein Informationsaustauschsystem zu wettbewerbswidrigen Zwecken verwendet werden kann, führt aber nicht per se zu einem Verstoß gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV bzw. § 1 GWB.¹⁷⁸ Ob eine unzulässige Wettbewerbsbeschränkung vorliegt, ist vielmehr eine Frage des Einzelfalls. Die Bewertung hängt sowohl von den wirtschaftlichen Bedingungen auf den relevanten Märkten als auch von den Eigenschaften der ausgetauschten Informationen ab.¹⁷⁹ Im Sinne einer Daumenregel liegt eine Wettbewerbsbeschränkung dabei umso näher, je individualisierter, genauer/detaillierter, aktueller und wettbewerbslich sensibler die ausgetauschten Informationen sind.

2. Stand der Analyse und Bewertung

Für den Vorwurf, dass Unternehmen der Mineralölbranche sich unmittelbar über ihre Preissetzung abgesprochen oder unmittelbar ihre Preise durch ein kartellrechtswidriges kollusives Verhalten beeinflusst haben, finden sich nach dem gegenwärtigen Stand der Ermittlungen keine Hinweise, die einen entsprechenden Anfangsverdacht begründen könnten.

¹⁷⁵ Europäische Kommission, Horizontalleitlinien, Rn 57 ff. u. 65 ff.; und m.w.N.: Zimmer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 101 Rn 244; Meyer/Müller, WuW 2007, 117 (119).

¹⁷⁶ EuGH, Urteil vom 16.12. 1975, Slg. 1975, 1663 Rn 174 – Suiker Unie; Europäische Kommission, Horizontalleitlinien Rn 61.

¹⁷⁷ Vgl. in Bezug auf Marktinformationssysteme: Europäische Kommission, Horizontalleitlinien Rn 73 f; Meyer/Müller, WuW 2007, 117 (124).

¹⁷⁸ Zu Art. 101 AEUV: EuG, Urteil vom 14.5.1998, Slg. 1998, II-2111 Rn. 112 – Stora Kopparbergs Bergslags; ähnlich: EuGH, Urteil vom 23.11.2006, Slg. 2006, I 11125 Rn 54 – Asnef-Equifax/Ausbanc; Kirchner, WuW 2001, 1030 (1030 ff.); Zimmer, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, Art. 101 Rn 247.

¹⁷⁹ In Bezug auf Marktinformationssysteme: Europäische Kommission, Horizontalleitlinien Rn 75.

Die bisherigen Ermittlungen haben jedoch ergeben, dass insbesondere auch aufgrund der Aktivitäten von Marktinformationsdiensten wie z.B. Platts und Argus die Transparenz auf Raffinerie- und Großhandelsebene vergleichsweise hoch ist. Im weiteren Verlauf der Untersuchung wird daher insbesondere auch der hiermit einhergehende mittelbare Informationsaustausch zwischen den maßgeblichen Anbietern näher zu beleuchten sein. Vor dem Hintergrund des im vorangegangenen Abschnitt dargelegten ambivalenten Charakters eines Informationsaustauschs sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch hierzu noch keine abschließenden Einschätzungen möglich.

Die Marktinformationsdienste wie z.B. Platts und Argus stellen ferner Preisindizes zur Verfügung, die wie dargelegt sowohl in den Beschaffungsverträgen für Rohöl als auch in Vertriebsverträgen für raffinierte Produkte eine zentrale Bedeutung für die Bestimmung des jeweils geltenden Preises einnehmen.¹⁸⁰ Die weiteren Untersuchungen und Ermittlungen werden daher auch die Frage des Zustandekommens, der Methodik sowie der konkreten Marktbedeutung und Entwicklung dieser Preisindizes näher beleuchten. Ausschlaggebend hierfür ist, dass diese Preisindizes in zweifacher Hinsicht als Anknüpfungspunkt für denkbare Wettbewerbsbeschränkungen in Frage kommen können:

Zum einen wäre es grundsätzlich denkbar, dass bereits die Art und Methodik der konkreten Berechnung eines für den Markt und die Preisbildung relevanten Indexes das sich im Markt einstellende Preisniveau beeinflusst. Sofern die Art und Methodik der Berechnung auf einer Abstimmung zwischen den Marktteilnehmern beruhen, könnte dies möglicherweise als eine Wettbewerbsbeschränkung zu werten sein. Umgekehrt können mit der Bildung von marktfähigen Indizes aber auch Effizienzen verbunden sein.

Vor allem kann aber der Preisindex selbst als zentraler Mechanismus für möglicherweise kartellrechtlich unzulässige Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen benutzt werden. In dieser Hinsicht liegen aus der Kartellrechtspraxis auch bereits entsprechende Erfahrungen vor. So hat sich beispielsweise die Europäische Kommission¹⁸¹ im Bereich von Zinsderivaten mit der Rolle von Preisindizes als Mechanismus für unzulässige Wettbewerbsbeschränkungen beschäftigt. Dabei wurde es als Verstoß gegen Art. 101 AEUV gewertet, dass Banken an Vereinbarungen oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen teilgenommen hatten, um den Wettbewerb im Yen-Zinsderivatsektor dadurch zu beschränken, dass der maßgebliche Marktindex durch gezielte und zwischen Marktteilnehmern abgestimmte Manipulationen beeinflusst wurde. Einen vergleichbaren Fall untersucht die

¹⁸⁰ Vgl. oben Abschnitt F.I.

¹⁸¹ Europäische Kommission, AT.39861 – Yen Zinsderivate („LIBOR“); Europäische Kommission, AT.39914 – Euro-Zinsderivate („EURIBOR“); Siehe auch: Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 4. 12.2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_13_1208.

Europäische Kommission derzeit im Bereich der Ethanol-Herstellung, wo Unternehmen versucht haben könnten, künstlich den Benchmark-Preis für Ethanol zu steigern, um mit den darauf basierenden Lieferverträgen höhere Preise zu erzielen.¹⁸²

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen allerdings keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, die auf ein entsprechendes Verhalten auf der Raffinerie- und Großhandelsebene für Kraftstoffe in Deutschland schließen lassen.

I. Ausblick und weiteres Vorgehen

Im Anschluss an diesen Zwischenbericht wird das Bundeskartellamt weitere Ermittlungen vornehmen, insbesondere um die Wettbewerbsverhältnisse beim Absatz von Kraftstoffen und leichtem Heizöl auf der Großhandelsstufe weiter aufzuklären. Hier sollen unter anderem Fragen zur Reichweite der räumlichen Märkte für Kraftstoffe und leichtes Heizöl sowie der Bedeutung von Lieferungen aus dem und in das Ausland gestellt werden. Soweit notwendig werden jedoch auch andere noch offene Fragen mit weiteren Ermittlungen adressiert.

Die Auswertung der Ermittlungsergebnisse wird sich weiterhin auf die Bewertung der beschriebenen kosten- und knappheitsbedingten sowie möglicherweise kartellrechtsrelevanten Gründe für die Entkopplung der Kraftstoffpreise von den Rohölpreisen konzentrieren. Die bei der Auswertung gewonnenen Erkenntnisse sollen in einem Endbericht vorgelegt werden. Ob dieser eine abschließende Bewertung von möglichen knappheitsbedingten Gründen für die Entkopplung enthalten wird, ist angesichts der Komplexität des Sachverhalts und der sich – auch im Zuge des Ukrainekriegs – weiter verändernden Marktverhältnisse unsicher.

Im Hinblick auf die kartellrechtliche Bewertung der hier betroffenen Märkte für Mineralölprodukte geht das Bundeskartellamt davon aus, durch die weitergehenden Ermittlungen Erkenntnisse insbesondere zur räumlichen Marktabgrenzung zu erlangen, die auch für mögliche zukünftige Verfahren genutzt werden können. Ob die Ermittlungsergebnisse eine kartellrechtliche Beurteilung von Verhaltensweisen der Marktteilnehmer ermöglichen, die die Grundlage für die Eröffnung kartellrechtlicher Verfahren bieten könnten, ist derzeit noch nicht absehbar.

¹⁸² Europäische Kommission, Pressemitteilung vom 7.7.2022, zur Versendung der Beschwerdepunkte im Ethanol Benchmark-Kartell, (Case AT.40054, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e%20n/ip_22_4362).