

MENGENMELDEPFLICHT FÜR TANKSTELLEN

Ein Kurzgutachten im Auftrag vom Wirtschaftsverband Fuels und Energie e.V.

Prof. Dr. Justus Haucap und Dr. Ina Loebert

Executive Summary

Betreiber von Tankstellen sind nach § 47k GWB verpflichtet, ihre aktuellen Preise für Kraftstoffe bei jeder Preisänderung an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K), die beim Bundeskartellamt angesiedelt ist, zu melden. Die Bundesregierung plant durch die Änderung des § 47k GWB eine Ausweitung dieser Meldepflicht für Tankstellenbetreiber. Diese sollen in Zukunft auch Daten über verkaufte Kraftstoffmengen melden. Laut Gesetzesbegründung soll die MTS-K dadurch in die Lage versetzt werden, die Zusammenhänge zwischen Preisen, Nachfrage und Marktmacht besser zu analysieren und etwaige Missstände aufzudecken.

Was sich recht harmlos anhört, beinhaltet jedoch eine fundamentale Änderung der Rolle der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K). Die vermeintlich kleine Erweiterung der Informationspflicht für Tankstellen geht mit einer grundlegenden Veränderung der Rolle der MTS-K einher. Die MTS-K wurde geschaffen, um Verbraucherinformationen über Kraftstoffpreise zu verbessern, so die Markttransparenz für die Autofahrer als Nachfrager nach Kraftstoffen zu steigern und so auch den Wettbewerb zwischen Tankstellen zu steigern. Mit der nun beabsichtigten Gesetzesänderung soll die MTS-K zum Instrument einer kontinuierlichen, anlasslosen Sektorenuntersuchung gemacht werden. Eine permanente Überwachung der Tankstellenbetreiber, welche selbst über das Monitoring von regulierten Branchen in den Bereichen Energie, Telekommunikation, Bahn und Post durch die Regulierungsbehörden weit hinausgeht, ist aus ökonomischer Sicht zum jetzigen Zeitpunkt unbegründet, jedoch mit erheblichen Kosten für die Tankstellen verbunden.

Anders als die Pflicht zur Meldung von Kraftstoffpreisen hat die Pflicht zur Meldung von Kraftstoffabsatzmengen für Verbraucher keinen Nutzen, zumal im Gesetzesentwurf die Veröffentlichung der gemeldeten Kraftstoffabsatzmengen ohnehin nicht vorgesehen ist.

Derzeit gibt es keinen Grund für eine überstürzte Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen. Da die Tankstellenbetreiber Zeit für deren Umsetzung benötigen werden, ist sie ungeeignet, die Informationsbasis des Bundeskartellamtes für die nun eingeleitete Sektoruntersuchung gem. § 32e GWB zu verbessern. Zudem ist das Bundeskartellamt auch jetzt schon befugt, im Rahmen der Sektoruntersuchung gem. § 32e GWB die Herausgabe von Kraftstoffabsatzmengen (in Verbindung mit den entsprechenden Tankstellenpreisen) von den Tankstellenbetreibern einzufordern.

Die Umsetzung der Mengenmeldepflicht wäre für die betroffenen Unternehmen mit zusätzlichen Bürokratiekosten verbunden. Im aktuellen Gesetzesentwurf wird der einmalige Erfüllungsaufwand für die betroffenen Unternehmen mit 2,5 bis 3 Millionen Euro angegeben. Es gibt Grund zur Annahme, dass die tatsächlichen Aufwendungen für die betroffenen Unternehmen damit deutlich unterschätzt werden. Darauf

deutet nicht zuletzt eine Schätzung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2012 hin, die den einmaligen Erfüllungsaufwand für die von der Mengenmeldepflicht betroffenen Unternehmen auf über 70 Millionen Euro bezifferte. Dies war auch der Grund für den Gesetzgeber im Jahr 2012 und erneut im Jahr 2021, auf die Einführung der kontinuierlichen Mengenmeldepflicht für Tankstellenbetreiber zu verzichten bzw. sich auf die Einführung der Preismeldepflicht für Tankstellen zu beschränken.

Die Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen birgt zudem Risiken für den Wettbewerb, die beim Datenverlust durch Cyberangriffe, z. B. auf die MTS-K, zum Tragen kommen können. Für den Fall, dass Konkurrenten Einsicht in die Daten erhalten, können sie diese missbrauchen, um sich z. B. einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Erschwerend kommt hinzu, dass angesichts fehlender Klarheit bei Haftungsregeln die Gefahr besteht, dass die Tankstellenbetreiber den Schaden eines Datenverlusts alleine tragen müssen.

Der seit Kriegsbeginn in der Ukraine beobachtete Anstieg der Rohöl-, Raffinerie- und Kraftstoffpreise an den Tankstellen kann durch verschiedene Marktmechanismen erklärt werden. Darauf weist auch das Bundeskartellamt hin. Um das Geschehen besser zu verstehen, hat das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung des Kraftstoff-Großhandels eingeleitet. Im Mindesten sollten die Ergebnisse dieser Untersuchung abgewartet werden, bevor neue kostenverursachende Regulierungsmaßnahmen ergriffen werden. Folglich gibt es derzeit auch keine Rechtfertigung für die Einführung einer permanenten Beobachtung der Tankstellenbetreiber.

Zudem plant das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) eine Reihe weiterer Initiativen im Bereich des Wettbewerbsrechts. Das BMWK selbst hat erst im Februar 2022 angekündigt, „das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) (zu) evaluieren und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung (zu) machen.“¹ Wenn überhaupt, erscheint es deutlich sinnvoller, die nun geplante fundamentale Änderung der Rolle der MTS-K – weg von einem Instrument zur Schaffung von Markttransparenz für Verbraucher hin zu einer permanenten behördlichen Sektorenkontrolle – im Rahmen anderer geplanter Änderungen des Kartellrechts gemeinsam zu diskutieren als eine solche Änderung im „Hau-Ruck-Verfahren“ ohne Beteiligung von Fachleuten mit kartellrechtlicher und wettbewerbsökonomischer Perspektive „durchzuboxen“. Die nun angestrebte Überwachung sämtlicher deutscher Tankstellen ist überbordend und scheint auf einer voreiligen Annahme zu basieren, dass die Preissteigerungen in Folge des Ukraine-Krieges ihre primäre Ursache im wettbewerbswidrigen Verhalten haben. Eine Annahme, die durch nichts gestützt werden kann.

¹ Vgl. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/0-9/10-punkte-papier-wettbewerbsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=8, abgerufen am: 14. Mai 2022.

1. Einleitung

In Folge des Kriegsausbruchs in der Ukraine und den folgenden Diskussionen eines möglichen Energieembargos kam es zu diversen Verwerfungen im Mineralölsektor (vgl. Bundeskartellamt, 2022, S. 6² sowie Bundeskartellamt, Pressemeldung vom 12. April 2022³). Mit einer Änderung des § 47k GWB möchte die Bundesregierung die Ermittlungsbefugnisse des Bundeskartellamts um neue Instrumente der Marktbeobachtung erweitern. Das geht aus dem „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung“ hervor (vgl. BD-Drucks.-20/1599, S. 14)⁴. Laut Begründung zum Gesetzesentwurf soll dadurch der Wettbewerb auf den betroffenen Märkten durch eine intensive kartellbehördliche Beobachtung und Kontrolle gefördert und geschützt werden (vgl. BD-Drucks.-20/1599, S. 25).

Aktuell sind Betreiber von Tankstellen nach § 47k GWB verpflichtet, ihre aktuellen Preise für Kraftstoffe bei jeder Preisänderung an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu melden. Der Gesetzesentwurf sieht nun eine Ausweitung von Meldepflichten vor: Tankstellen sollen in Zukunft auch Daten über verkaufte Kraftstoffmengen melden. Bisher ist in § 47k Abs. 2 GWB Folgendes festgelegt:

„Betreiber von öffentlichen Tankstellen, die Letztverbrauchern Kraftstoffe zu selbst festgesetzten Preisen anbieten, sind verpflichtet, nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Absatz 8 bei jeder Änderung ihrer Kraftstoffpreise diese in Echtzeit und differenziert nach der jeweiligen Sorte an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu übermitteln.“

In Zukunft soll diese Meldepflicht um Mengenangaben erweitert werden. Vorgeschlagen ist folgende Formulierung:

„Betreiber von öffentlichen Tankstellen, die Letztverbrauchern Kraftstoffe zu selbst festgesetzten Preisen anbieten, sind verpflichtet, nach Maßgabe der Rechtsverordnung nach Absatz 8 (1.) bei jeder Änderung ihrer Kraftstoffpreise diese in Echtzeit und unterschieden nach der jeweiligen Kraftstoffsorte sowie (2.) die im Laufe eines bestimmten Zeitraumes abgegebenen Kraftstoffmengen unterschieden nach der jeweiligen Kraftstoffsorte an die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu übermitteln.“

² Bundeskartellamt (2022), Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Jahresbericht 2021, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTS-K_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am: 6. Mai 2021.

³ Verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/12_04_2022_Jahresbericht_MTS_K_2021.html?nn=3591286, abgerufen am: 11. Mai 2022.

⁴ Verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/entwurf-eines-gesetzes-zur-anderung-des-energiewirtschaftsrechts.html>, abgerufen am: 11. Mai 2022.

Die beim Kartellamt verortete Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) soll somit neben den bereits seit dem Jahr 2013 in Echtzeit zu meldenden Preisdaten künftig auch die Mengendaten zu den verkauften Kraftstoffen von den Tankstellenbetreibern erhalten. Die Daten sind von den Tankstellen sortenspezifisch und blockweise an die MTS-K zu übermitteln (vgl. BD-Drucks.-20/1599, S. 14).

Ziel der Ausdehnung der Informationspflicht für Tankstellenbetreiber ist es laut Gesetzesbegründung, die MTS-K in die Lage zu versetzen, auf einer breiten Informationsbasis „die Zusammenhänge zwischen Preisen, Nachfrage und Marktmacht besser zu analysieren und etwaige Missstände aufzudecken“ (vgl. BD-Drucks.-20/1599, S. 29). Die angestrebte Mengenmeldepflicht trägt jedoch nicht wesentlich zu einer vermeintlich einfacheren Feststellung von etwaigen Kartellrechtsverstößen bei. Daten über das Tankverhalten der Nachfrager zu unterschiedlichen Preisen sind zwar aus wissenschaftlicher Sicht interessant, um das Verbraucherverhalten besser zu verstehen. Dafür sind jedoch auch zeitlich und räumlich begrenzte Stichproben gut geeignet, wie sie etwa im Rahmen von Sektoruntersuchungen erhoben werden können. Sollten zudem etwaige Wettbewerbsprobleme eher auf Ebene des Großhandels bzw. der Raffinerien bestehen, können Daten über das Kaufverhalten der Endkunden in Reaktion auf Preisänderungen an Tankstellen keinen nennenswerten Beitrag zu einer Sachverhaltsaufklärung liefern.

Die nun angestrebte permanente Überwachung sämtlicher deutscher Tankstellen, welche es im Übrigen so noch nicht einmal für regulierte Sektoren, wie z. B. die Elektrizitäts- oder die Telekommunikationswirtschaft oder den Postsektor gibt, ist überbordend und basiert auf dem voreiligen Schluss, dass die Preissteigerungen in Folge des Ukraine-Krieges ihre primäre Ursache in wettbewerbswidrigem Verhalten der Tankstellen haben. Diese Auffassung ist durch nichts gestützt. Im Gegenteil ist eine solche Schlussfolgerung ohne eine Analyse des Marktgeschehens im Großhandel unzulässig. Bemerkenswert ist etwa, dass die Dieselimporte aus Russland bereits im März (auch ohne Embargo) drastisch zurückgegangen sind. Die permanente Überwachung aller deutscher Tankstellen ohne Anlass ist daher kritisch. Auch viele andere Gründe sprechen dagegen. Diese werden im Folgenden näher erläutert.

1.1. Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K) dient den Verbrauchern, diesen nützen nur die Kraftstoffpreise an den Tankstellen und nicht die verkauften Kraftstoffmengen.

Die MTS-K ist eingeführt worden, um den Wettbewerb zwischen Tankstellen zu stärken, indem Verbraucherinnen und Verbraucher auch bei schnell wechselnden Preisen in Echtzeit besser Preisvergleiche zwischen Tankstellen vornehmen können und somit – daher auch der Name – Transparenz auf dem Markt zu schaffen. Die MTS-K dient somit in erster Linie den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Sie war nicht als Instrument einer kontinuierlichen Sektorenuntersuchung eingeführt worden.

Vielmehr soll die MTS-K den Verbrauchern ermöglichen, sich über die aktuellen Kraftstoffpreise in Deutschland an den Tankstellen zu informieren. Dafür werden die an die MTS-K gemeldeten Preisinformation in Echtzeit an Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten zum Zwecke der Verbraucherinformation weitergeleitet. Die Verbraucher können also Informationen über die aktuellen Kraftstoffpreise über das Internet mithilfe von Apps oder Navigationsgeräten in Echtzeit abrufen, beobachten und miteinander vergleichen. Dies ermöglicht es ihnen, die günstigste Tankstelle in ihrer Umgebung oder entlang ihrer Route zu wählen bzw. zu Zeiten zu tanken,

in denen es relativ günstig ist. Laut Bundeskartellamt erlaubt dies einen besseren Preisüberblick sowie eine bessere Auswahlentscheidung und stärkt so den Wettbewerb.⁵ Zudem kommen Haucap et al. (2017)⁶ in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass die MTS-K nicht nur erfolgreich zu einer besseren Informationslage der Verbraucher, sondern damit auch indirekt zu einer Intensivierung des Wettbewerbs zwischen den Tankstellen beigetragen hat. Auch das BMWi stellt in seinem 2018 veröffentlichten Bericht über die Ergebnisse der Arbeit der MTS-K und die hieraus gewonnenen Erfahrungen fest, dass sich durch die Transparenz der Preisinformationen die Preissensibilität der Verbraucher erhöht hat und dementsprechend zu erhöhtem Wechselverhalten bei Auswahl einer Tankstelle geführt hat (vgl. BT-Drucks. 19/3693 vom 3. August 2018, S. 1 f.)⁷.

Das Erheben von Mengendaten an Tankstellen mag durchaus interessant sein, um das Verhalten der Verbraucher genauer zu studieren. Daraus lassen sich etwa Schlüsse über die Preissensibilität der Verbraucher ziehen und indirekt auch über ihre Wechselbereitschaft zwischen Tankstellen. Wird etwa beobachtet, dass an einer Tankstelle bei einer Preissenkung mehr getankt wird, während bei Tankstellen in der Nachbarschaft ohne Preisänderung weniger getankt wird, so spricht das für eine Wechselbereitschaft der Verbraucher. Für die Verbraucher selbst ist diese Information jedoch irrelevant. Rückschlüsse auf einen etwaigen Verstoß gegen kartellrechtliche Normen lassen sich aus dem Studium des Verbraucherverhaltens auch nicht ziehen.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass sich gerade bei der Kraftstoffart Diesel das Problem ergibt, dass laut Schätzung des BKartA (vgl. BKartA, 2011: 202)⁸ etwa 40 Prozent der getankten Mengen auf Flottenkarten entfallen. Flottenkarten bzw. Tankkarten sind eine Art Zahlungsmittel, welche Unternehmen ihren Mitarbeitern überlassen und mit denen an ausgewählten Tankstellen zu einem gegebenenfalls mit dem Mineralölunternehmen verhandelten Preis getankt werden kann. Flottenkarten werden bevorzugt von speziellen Kundengruppen genutzt und zeigen daher ein anderes Muster beim Tankverhalten (vgl. BKartA, 2011, S. 210), da die Autofahrer die Rechnung oftmals nicht selbst zu begleichen haben, sondern der Arbeitgeber für die Tankkosten aufkommt. Diese Mengen lassen somit keinerlei Rückschlüsse auf das Verbraucherverhalten bei geänderten Preisen zu.

Durch die scheinbar kleine Änderung der Meldepflichten ist eine fundamentale Veränderung der Rolle der MTS-K verbunden. Bisher war die MTS-K ein Instrument, um Verbraucherinformationen zu verbessern und so den Wettbewerb zwischen Tankstellen zu steigern. Nun soll die MTS-K zum Instrument einer kontinuierlichen, anlasslosen Sektorenuntersuchung gemacht werden, das so in keinem anderen Sektor der Volkswirtschaft besteht.

In § 32e Abs. 1 GWB heißt es: „Lassen starre Preise oder andere Umstände vermuten, dass der Wettbewerb im Inland möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist, können das Bundeskartellamt und die obersten

⁵ Vgl. https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/Mineral%C3%B6l/MTS-Kraftstoffe/mtskraftstoffe_node.html;jsessionid=9C91200BC8ED101A4E38926B1E69F1F4.1_cid362, abgerufen am: 9. Mai 2022.

⁶ Vgl. Haucap, J., U. Heimeshoff, C. Kehder, J. Odenkirchen und S. Thorwarth (2017), Auswirkungen der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe, Wirtschaftsdienst, Heft 10, S. 721–726.

⁷ Verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/036/1903693.pdf>, abgerufen am 9. Mai 2022.

⁸ Bundeskartellamt – BKartA (2011), Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB – Mai 2011, Bundeskartellamt, Bonn.

Landesbehörden die Untersuchung eines bestimmten Wirtschaftszweiges oder – Sektor übergreifend – einer bestimmten Art von Vereinbarungen oder Verhaltensweisen durchführen.“

Um eine Sektorenuntersuchung durchführen zu können, ist somit ein Anlass erforderlich. Dieser Anlass ist die Vermutung, dass „*der Wettbewerb im Inland möglicherweise eingeschränkt oder verfälscht ist*“. Somit könnte das Bundeskartellamt auch bei der heutigen Gesetzeslage bei Erfüllung aller Anforderungen des § 32e GWB eine erneute Sektorenuntersuchung des Tankstellenmarktes durchführen, um etwa die Preisänderungen in Folge der Ukraine-Krise zu analysieren.

Für eine kontinuierliche, dauerhafte Sektorenuntersuchung des Tankstellenmarktes gibt es – auch angesichts der Befunde der Sektorenuntersuchung 2011 – keine Rechtfertigung. Vorzuziehen wäre eine zeitlich begrenzte Sektorenuntersuchung nach § 32e GWB.

1.2. Kein Grund zur Überstürzung bei der Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen

Als Reaktion auf die Preissteigerungen für Benzin und Diesel hat das Bundeskartellamt eine Sektoruntersuchung gem. § 32e GWB eingeleitet mit dem Fokus auf die Raffinerie- und Großhandelsebene.⁹

Die Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen durch das „Gesetz zur Änderung des Energiewirtschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm und zu Anpassungen im Recht der Endkundenbelieferung“ ist nicht geeignet, die Informationsbasis des Bundeskartellamtes für die nun angelaufene Sektoruntersuchung zu verbessern, da die Tankstellenbetreiber Zeit benötigen werden, die neue Informationspflicht umzusetzen. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Grund, die Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen zu überstürzen. Vielmehr gilt es die Ergebnisse der Sektoruntersuchung im Raffinerie- und Großhandelsbereich abzuwarten. Diese können Aufschluss darüber liefern, inwieweit die permanente Überwachung der Tankstellen überhaupt gerechtfertigt sein könnte.

Ferner ist das Bundeskartellamt mit der Sektoruntersuchung gem. § 32e GWB bereits in der Lage, bestimmte Wirtschaftszweige im Hinblick auf mögliche Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln, z. B. durch wettbewerbsschädliche Praktiken, Preisabsprachen oder Geschäftsbedingungen, zu untersuchen. Im Rahmen der Sektoruntersuchung kann das Bundeskartellamt auf die gleichen Ermittlungs-, Beweiserhebungs- und Auskunftsrechte zurückgreifen wie in Kartell- und Missbrauchsverfahren, denen ein konkreter Anfangsverdacht zugrunde liegt. Die Unternehmen sind grundsätzlich zur Mitwirkung bei der Sektoruntersuchung verpflichtet. Somit kann das Bundeskartellamt bereits jetzt schon im Rahmen einer Sektoruntersuchung die Tankstellenbetreiber auffordern, die Mengenabsatzdaten (in Verbindung mit den entsprechenden Tankstellenpreisen) herauszugeben, sofern die Voraussetzungen des 32e GWB gegeben sind.

⁹ Vgl.

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/12_04_2022_Jahresbericht_MTS_K_2021.html;jsessionid=C26B4B8639CF5112ABD9C06C10A968C8.1_cid387?nn=3591568, abgerufen am: 12. Mai 2022.

Vor diesem Hintergrund muss die Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellenbetreiber vom Gesetzgeber besser begründet werden, insbesondere auch deshalb, weil die Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen nicht nur mit Bürokratiekosten für die Wirtschaft, sondern auch mit Wettbewerbs- und Haftungsrisiken verbunden ist – das zeigen die folgenden Ausführungen in Abschnitt 1.3 und 1.4.

Das BMWK selbst hat zudem erst im Februar 2022 angekündigt, „*das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) (zu) evaluieren und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung (zu) machen.*“¹⁰ Wenn überhaupt, erscheint es deutlich sinnvoller, die nun geplante fundamentale Änderung der Rolle der MTS-K – weg von einem Instrument zur Schaffung von Markttransparenz für Verbraucher hin zu einer permanenten behördlichen Sektorenkontrolle – im Rahmen anderer geplanter Änderungen des Kartellrechts gemeinsam zu diskutieren als eine solche Änderung hastig und übereilt ohne eine Abwägung von Kosten und Nutzen zu überstürzen.

1.3. Intransparenz bei Erfüllungskosten der Mengenmeldepflicht für Tankstellenbetreiber

Die Ergänzung der 2013 eingeführten Preismeldepflicht um die Mengenmeldepflicht für Tankstellen ist für die Unternehmen mit zusätzlichen Kosten verbunden. Im Hinblick auf die Höhe der Kosten herrscht jedoch Intransparenz: Im aktuellen Gesetzesentwurf wird der einmalige Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft mit ca. 2,5 Millionen Euro angegeben. Der jährliche Aufwand wird mit ca. 0,5 Millionen Euro beziffert. Der Schätzung des einmaligen Erfüllungsaufwandes liegt die Annahme zugrunde, dass die Unternehmen für die Mengenmeldungen auf das System zurückgreifen können, das sie für die Preismeldungen implementiert haben. Für den Fall, dass ein neues System für die Mengenmeldung benötigt wird, steigt der geschätzte Erfüllungsaufwand auf ca. drei Millionen Euro (vgl. BD-Drucks.-20/1599, vom 2. Mai 2022, S. 38). Auf welchen sonstigen Annahmen die Schätzungen fußen, kann dem Gesetzesentwurf nicht entnommen werden. Folglich ist es für unabhängige Dritte nicht möglich, die geschätzten Kosten für die Wirtschaft auf Belastbarkeit zu überprüfen.

Dass der einmalige Erfüllungsaufwand in Höhe von 2,5 Millionen Euro für die Unternehmen vom Gesetzgeber möglicherweise unterschätzt wird, zeigt das folgende Zahlenbeispiel: Laut Bundeskartellamt (2022, S. 11)¹¹ haben im Jahr 2021 etwa 15.000 Tankstellen ihre Preise an die MTS-K gemeldet. Für die Umsetzung der Mengenmeldepflicht auf Basis von Systemen für die Preismeldungen stehen pro Tankstelle somit ca. 170 Euro zur Verfügung. Bei einem Durchschnittswert für die IT-Servicestunde von 89,32 Euro (netto zzgl. MwSt.)¹² erscheint es unrealistisch, dass 170 Euro ausreichen, insbesondere wenn die IT-Fachkräfte zu den Tankstellen herausfahren müssen. Selbst dann, wenn kleine Tankstellen vermehrt von der Befreiungsmöglichkeit nach § 3

¹⁰ Vgl. https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/0-9/10-punkte-papier-wettbewerbsrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=8, abgerufen am: 14. Mai 2022.

¹¹ Bundeskartellamt (2022), Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Jahresbericht 2021, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTS-K_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am: 6. Mai 2021.

¹² Vgl. <https://synaxon-akademie.de/it-servicepreisspiegel-2022-38139>, abgerufen am: 12. Mai 2022.

der MTS-Kraftstoff-Verordnung Gebrauch machen und die Zahl der meldenden Tankstellen auf ca. 14.500 sinkt, steigt der Betrag nur minimal, und zwar auf ca. 172 Euro pro Tankstelle.

Hinweise auf unzureichende Belastbarkeit der im Gesetzesentwurf benannten Bürokratiekosten für Unternehmen liefert auch die Ex-Ante-Schätzung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2012: So sollten im ursprünglichen Entwurf für das Markttransparenzstellen-Gesetz¹³ die Betreiber öffentlicher Tankstellen verpflichtet werden, der MTS-K alle Preisänderungen unter Angabe der zum jeweiligen Änderungszeitpunkt abgegebenen Kraftstoffmengen zu melden. Da der Gesetzesentwurf keine Kostenschätzungen für den Erfüllungsaufwand enthielt, wurde die vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Abschätzung auf Verlangen des Nationalen Normenkontrollrates für die Beratung im Parlament nachgereicht. Die Schätzung bezifferte den einmaligen Erfüllungsaufwand für die von der Mengenmeldepflicht betroffenen Unternehmen auf über 70 Millionen Euro. Grund für die hohen Kosten war der Umstand, dass die geforderten Daten von den Tankstellen nicht automatisiert der MTS-K zur Verfügung gestellt werden konnten (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2013, S. 37 f.)¹⁴. Die Tankstellenbetreiber verfügten zwar über Informationen zum Gesamtumsatz und zur Gesamtmenge an verkauften Kraftstoffen, aber nicht zu den über den Tag hinweg sich ändernden Preisen mit den entsprechend verkauften Mengen. Die Übermittlung dieser Daten hätte daher eine Anpassung existierender Softwaresysteme erfordert, was für die Unternehmen mit hohen Umstellungskosten verbunden gewesen wäre (vgl. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates vom 3. September 2012)¹⁵. In der Folge hat das Parlament – in Übereinstimmung mit dem federführenden Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie – auf die Einführung der Pflicht zur Meldung der Mengendaten verzichtet und „lediglich“ die Meldepflicht für Tankstellenbetreiber für Preisänderungen in Echtzeit beschlossen, wodurch der Erfüllungsaufwand für die Tankstellenbetreiber deutlich reduziert wurde (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2013, S. 37 f.)¹⁶.

Für unabhängige Dritte lässt sich die große Differenz zwischen den beiden Schätzungen zu dem Erfüllungsaufwand, der durch die neue Informationspflicht für die Wirtschaft entstehen würde, nicht nachvollziehen.

Dass die Ex-Ante-Schätzung des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2012 näher an den tatsächlichen Bürokratiekosten für Unternehmen liegen könnte als die Kostenschätzung im aktuellen Gesetzesentwurf, belegt der nachfolgende Sachverhalt: Die Erhebung der Mengendaten ist für die Mineralölkonzerne nach wie vor mit einem enormen Aufwand verbunden. Aus diesem Grund beschränkte sich z. B. die im Jahr 2017 von DICE Consult im Auftrag des Wirtschaftsverband Fuels und Energie e.V. (damals noch Mineralölwirtschaftsverband („MWV“)) durchgeführte Studie, welcher ebenfalls Mengeninformationen

¹³ Gesetzesentwurf der Bundesregierung, BR-Drucks. 253/12 vom 04.05.2012.

¹⁴ Nationaler Normenkontrollrat (2013), Kostentransparenz verbessert, Entlastung forcieren, Jahresbericht 2013, Berlin, verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/444080/0c673b3c0d371ddb3664569447e7833b/2013-07-02-nkr-jahresbericht-2013-data.pdf?download=1>, abgerufen am: 10. Mai 2022.

¹⁵ Verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahmen/gesetz-zur-einrichtung-einer-markttransparenzstelle-fuer-den-grosshandel-mit-strom-und-gas-erfuellungsaufwand-zum-entwurf-des-47k-gwb-e-318872>, abgerufen am: 10. Mai 2022.

¹⁶ Nationaler Normenkontrollrat (2013), Kostentransparenz verbessert, Entlastung forcieren, Jahresbericht 2013, Berlin, verfügbar unter: <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/444080/0c673b3c0d371ddb3664569447e7833b/2013-07-02-nkr-jahresbericht-2013-data.pdf?download=1>, abgerufen am: 10. Mai 2022.

zugrunde lagen, nur auf die in der Sektoruntersuchung des BKartA beobachteten vier Städte Hamburg, Köln, Leipzig und München sowie einen ausgewählten Zeitraum von jeweils zehn Wochen in den Jahren 2012 und 2015. Auch gab es zum damaligen Zeitpunkt Marktteilnehmer, die die Daten nicht in der ursprünglich erforderlichen Granularität zur Verfügung stellen konnten.

Die Ausführungen weisen darauf hin, dass der Gesetzgeber die Schätzung des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft dringend überprüfen und auf eine realistische Höhe korrigieren sollte.

1.4. Wettbewerbs- und Haftungsrisiken für Tankstellenbetreiber durch Mengenmeldepflicht

Die Einführung der Mengenmeldepflicht für Tankstellen birgt Risiken für den Wettbewerb, die beim Datenverlust durch Cyberangriffe, z. B. auf die MTS-K, zum Tragen kommen können. Bei den zu übermittelnden Mengendaten handelt es sich – anders als bei den Preisdaten, die an den Preistafeln der Tankstellen ohnehin veröffentlicht werden – um äußerst sensible Informationen. Für den Fall, dass Konkurrenten Zugang zu den Daten erhalten, können sie diese missbrauchen, um sich z. B. einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen. Um das Datenverlustrisiko zu reduzieren, wäre es besser, die Mengendaten nur anlassbezogen zu Zwecken der Sektoruntersuchung bei den Tankstellenbetreibern abzufragen.

Erschwerend kommt hinzu, dass mit der geplanten Mengenmeldung neue Haftungsrisiken für die meldepflichtigen Unternehmen eröffnet werden. Dabei bleibt es aktuell unklar, wer im Falle eines Missbrauchs der gemeldeten Daten die Haftung für verursachte Schäden trägt. Da die Geschäftsgeheimnisse eines Unternehmens nach dem 2019 neu eingeführten Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen erhöhten Schutzstandards unterliegen, dürften daraus gegebenenfalls auch für die MTS-K neue Risiken entstehen, da diese die Geschäftsgeheimnisse der meldenden Unternehmen verarbeiten wird. Angesichts fehlender Klarheit bei den Haftungsregeln kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Tankstellenbetreiber die Schadenskosten des Datenverlusts alleine tragen müssen.

1.5. Wettbewerbsverhalten der Tankstellenbetreiber rechtfertigt nicht die Einführung der Mengenmeldepflicht und die permanente Überwachung durch das Bundeskartellamt

Der Anstieg der Kraftstoffpreise an den Tankstellen in Folge des Ukrainekrieges kann durch verschiedene Marktmechanismen auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen erklärt werden. Das Verhalten im Großhandel wird durch das Bundeskartellamt gerade im Rahmen einer Sektoruntersuchung analysiert. Der völlig unsubstantiierte Verdacht gegenüber den Tankstellen rechtfertigt keine permanente Überwachung, die durch die Mengenmeldepflicht für Tankstellenbetreiber eingeführt werden soll. Der Preisentwicklung können ganz verschiedene Ursachen zugrunde liegen. Im Folgenden werden exemplarisch zwei Theorien zur Erklärung der Rohölpreisentwicklung vorgestellt.

So könnte z. B. die sprunghaft gestiegene Unsicherheit der Mineralölunternehmen über die zukünftige Verfügbarkeit von Rohöl, das insbesondere in Europa zu großen Teilen aus Russland eingeführt wird (vgl.

Bundeskartellamt, 2022, S. 6¹⁷; Menkhoff und Rith, 2022, S. 2¹⁸) den Preisanstieg begründen. Die Unsicherheit über die Rohölverfügbarkeit aufgrund eines drohenden Mineralölembargos oder eines denkbaren Lieferstopps durch Russland kann die Mineralölkonzerne zur Bevorratung oder Spekulation mit Öl veranlasst haben. Dadurch kam es zum Nachfrageschock. Dieser führte über den Anstieg der Rohölpreise zum Anstieg der Kraftstoffpreise, selbst wenn Rohöl nicht knapp war (vgl. Menkhoff und Rith, 2022, S. 2)¹⁹.

Eine weitere Erklärung für den Anstieg der Rohölpreise und damit den Anstieg der Preise für Kraftstoffe an den Tankstellen könnte der kurzfristige Verzicht der Mineralölkonzerne auf Rohöl aus Russland sein, sei es aufgrund des wachsenden öffentlichen Drucks, der Vorbereitung auf ein Ölembargo oder der Angst, unter die Sanktionen der US-Regierung zu fallen. So meldete z. B. die FAZ am 8. März 2022, dass der Mineralölkonzern Shell die Absicht hat, schrittweise auf Erdöllieferungen aus Russland zu verzichten.²⁰ Auch der Mineralölkonzern TotalEnergies (früher: Total) gab bekannt, auf Erdöllieferungen aus Russland sukzessive verzichten zu wollen.²¹ Die Umstellung auf nicht-russisches Rohöl ließ den Rohölpreis steigen, da die Förderkapazitäten in den entsprechenden Ländern nicht ad hoc erhöht werden konnten. In der Folge kam es temporär zur Angebotsknappheit bei nicht-russischem Rohöl, was wiederum den Preis dafür in die Höhe trieb.²²

Für den Kraftstoffpreis an den Tankstellen ist der Rohölpreis von großer Bedeutung (vgl. BT-Drucks. 19/3693 vom 3. August 2018, S. 15). Die Zahlen der MTS-K zeigen, dass die Entwicklung der Kraftstoffpreise in Deutschland im Wesentlichen der Rohölpreisentwicklung folgt²³. Dies trifft sowohl für den Rückgang der Kraftstoffpreise als auch den Anstieg der Preise, zuletzt in Folge des Krieges in der Ukraine, zu (vgl. Jahresberichte der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe für die Jahre 2015 bis 2022²⁴). Folglich deuten auch die Zahlen der MTS-K nicht per se auf Marktmissbrauch der Tankstellenbetreiber hin.

Auch ist ein Anstieg der Differenz zwischen den Preisen für Kraftstoffe an Tankstellen und Rohöl lediglich zu Beginn des Krieges beobachtbar (vgl. Abbildung 1).

¹⁷ Bundeskartellamt (2022), Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Jahresbericht 2021, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTS-K_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am: 6. Mai 2021.

¹⁸ Menkhoff, L. und M. Rith (2022), Kriegsbedingter Ölpreisanstieg erhöht Verbraucherpreise in Deutschland merklich und anhaltend, Berlin, verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.838663.de/diw_aktuell_82.pdf, abgerufen am: 10. Mai 2022.

¹⁹ Menkhoff, L. und M. Rith (2022), Kriegsbedingter Ölpreisanstieg erhöht Verbraucherpreise in Deutschland merklich und anhaltend, Berlin, verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.838663.de/diw_aktuell_82.pdf, abgerufen am: 10. Mai 2022.

²⁰ Vgl. <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/shell-stoppt-oel-lieferungen-aus-russland-wegen-ukraine-krieg-17861744.html>, abgerufen am: 12. Mai 2022.

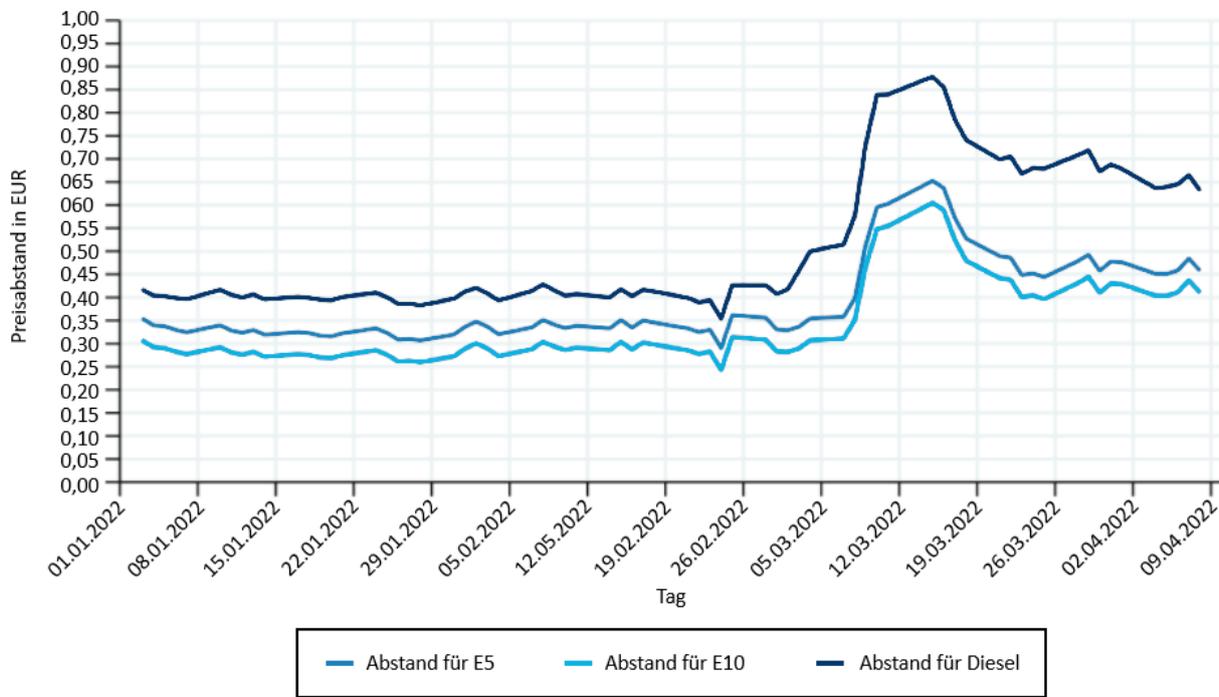
²¹ Vgl. <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/halle/saalekreis/leuna-oel-russland-total-alternativen-produktion-investition-100.html#:~:text=Hintergrund%3A%20Total%20verzichtet%20auf%20russisches,oder%20neu%20geschlossen%2C%20hie%C3%9F%20es.,> abgerufen am: 12. Mai 2022.

²² Vgl. <https://ed-info.de/tankstellenpreise-und-rohoelpreise-auf-rekordniveau/>, abgerufen am: 13. Mai 2022.

²³ Für die Tankstellenpreise sind aber vor allem die Produktnotierungen für Diesel und Benzin relevant.

²⁴ Die Jahresberichte sind verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/DE/Wirtschaftsbereiche/Mineral%C3%B6l/MTS-Kraftstoffe/mtskraftstoffe_node.html;jsessionid=7E3F393FC4592F2354A70E2A746771F3.2_cid387, abgerufen am: 10. Mai 2022.

Abbildung 1: Abstand zwischen Tankstellenpreisen ohne Steuern und Rohölpreis (ICE) im Zeitverlauf



Quelle: Bundeskartellamt, 2022. S. 3.²⁵

Dort konnte eine Zunahme der Differenz zwischen Rohölpreisen und Tankstellenpreisen beobachtet werden (vgl. Abbildung 1). Dies bedeutet, dass die Preise an den Tankstellen stärker gestiegen waren als die Rohölpreise. Besonders groß war die Differenz nach dem 24. Februar 2022 beim Dieseldieselkraftstoff. Hier ist der Abstand zwar in der Woche vom 14. März 2022 bis zum 20. März 2022 kleiner geworden, verharrete jedoch auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Die Differenz zwischen Rohöl- und Tankstellenpreisen ist jedoch zu einem großen Teil durch den wachsenden Abstand zwischen den Rohöl- und Raffineriepreisen erklärbar (vgl. Bundeskartellamt, 2022, S. 7 f.²⁶). Die Tankstellen haben somit keine nennenswerten Margenerhöhungen verzeichnet.

Auch der gestiegene Abstand zwischen den Rohöl- und Raffineriepreisen muss nicht zwingend Ausdruck von Missbrauch sein, sondern kann in anderen Sachverhalten begründet sein. Eine mögliche Erklärung dafür, dass die Abgabepreise der Raffinerien für Kraftstoffe, wie z. B. Superbenzin oder Diesel, stärker gestiegen sind als die Rohölpreise, könnte auch in der Reduzierung der Einfuhren von Kraftstoffen aus Russland liegen. Die Bemühungen der Unternehmen, die Kraftstoffimporte aus Russland durch Kraftstoffimporte aus anderen Ecken

²⁵ Bundeskartellamt (2022), Jahresbericht der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe 2021 – Grafiken zu aktuellen Kraftstoffpreisentwicklungen, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTS-K_2021_Grafiken.pdf?__blob=publicationFile&v=5, abgerufen am: 10. Mai 2022.

²⁶ Bundeskartellamt (2022), Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Jahresbericht 2021, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTS-K_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am: 10. Mai 2022.

der Welt für Europa zu substituieren, bewirkte einen sprunghaften Anstieg der Nachfrage nach nicht-russischen Kraftstoffen. In der Folge stiegen die Großhandelspreise für Kraftstoffe sowie die Kraftstoff-Transportkosten und damit die Abgabepreise der Raffinerien für Kraftstoffe stärker als der Rohölpreis.²⁷ Da insbesondere bei Diesel eine stärkere Abhängigkeit von (nun unsicheren) russischen Importen existiert und diese Importe bereits im März abgenommen haben, ist ein relativ stärkerer Anstieg des Dieselpreises auch durch Marktmechanismen potenziell erklärbar. Zugleich sind Heizöl und Diesel produktionstechnisch enge Substitute. Daher wäre auch zu analysieren, inwiefern bei Verbrauchern nicht nur eine Bevorratung mit Rapsöl, sondern auch mit Heizöl stattgefunden hat, welche die Preisentwicklung mit erklären könnte.

Die Entkopplung von Tankstellen- und Rohölpreisen kann somit durch verschiedene Marktmechanismen auf verschiedenen Wertschöpfungsstufen der Mineralölwirtschaft erklärt werden. Das ist auch dem Bundeskartellamt bewusst, weshalb es darauf hinweist, dass aus der Entkopplung von Tankstellen- und Rohölpreisen nicht per se auf ein wettbewerbs- und kartellwidriges Verhalten der Raffinerien, Großhändler oder Tankstellen geschlossen werden darf, ohne den Mineralölsektor einer dezidierten Analyse zu unterziehen (vgl. Bundeskartellamt, 2022, S. 9 f.²⁸), weshalb das Bundeskartellamt eine ad hoc Sektoruntersuchung für den Mineralölsektor eingeleitet hat (vgl. Bundeskartellamt, Pressemeldung vom 12. April 2022)²⁹.

In der zuletzt im Jahr 2011 vom Bundeskartellamt durchgeführten Sektoruntersuchung im Kraftstoffsektor – unter Berücksichtigung aller Marktstufen der Mineralölwirtschaft – fand die Wettbewerbsbehörde keine Hinweise auf Verstöße gegen Wettbewerbsregeln im Sinne von Art. 101 AEUV, § 1 GWB (vgl. Bundeskartellamt, 2011)³⁰. In den Folgejahren verzichtete das Bundeskartellamt darauf, den Wirtschaftszweig erneut zu durchleuchten. Daraus kann geschlussfolgert werden, dass der Wettbewerbsbehörde keine relevanten Hinweise auf mögliche Kartellrechtsprobleme in der Mineralölwirtschaft und insbesondere im Kraftstoffsektor vorgelegen haben, die eine weitere Untersuchung gem. § 32e GWB begründet hätten.

1.6. Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Ausweitung der Meldepflicht für die Tankstellenbetreiber auf eine kontinuierliche Meldung aller Verkaufsmengen aller deutscher Tankstellen nur mit einem geringen Zusatznutzen verbunden ist: Für das Aufdecken von etwaigen Kartellrechtsverstößen ist das Studium des Verbraucherverhaltens nur begrenzt hilfreich. Die Feststellung bestimmter Verhaltensweisen durch Verbraucher sagt wenig bis gar nichts darüber aus, ob kartellrechtswidrige Handlungen vorliegen. Zugleich verfügt das Bundeskartellamt bereits heute über die Befugnis, die Herausgabe von Informationen zu den

²⁷ Vgl. <https://ed-info.de/tankstellenpreise-und-rohoelpreise-auf-rekordniveau/>, abgerufen am: 13. Mai 2022.

²⁸ Bundeskartellamt (2022), Markttransparenzstelle für Kraftstoffe (MTS-K): Jahresbericht 2021, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Jahresbericht_MTS-K_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=6, abgerufen am: 10. Mai 2022.

²⁹ Verfügbar unter:

https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2022/12_04_2022_Jahresbericht_MTS_K_2021.html;jsessionid=C2A10299CAFA0974C76A33876337D47A.1_cid390?nn=3591286, abgerufen am: 11. Mai 2022.

³⁰ Vgl. Bundeskartellamt (2011), Sektoruntersuchung Kraftstoffe: Abschlussbericht gemäß § 32e GWB – Mai 2011, Bonn, verfügbar unter: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung%20Kraftstoffe%20-%20Abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5, abgerufen am: 6. Mai 2022.

Kraftstoffabsatzmengen von den Tankstellenbetreibern zum Zwecke einer Sektoruntersuchung zu fordern. Ein solches Studium von Stichproben erscheint gegenüber der nun geplanten kontinuierlichen, flächendeckenden Sektorenüberwachung angemessen. Für die Verbraucher stellt die Pflicht zur Meldung von Kraftstoffabsatzmengen – anders als die Pflicht zur Meldung von Kraftstoffpreisen – keinen Mehrwert dar.

Dem geringen Nutzen der Mengenmeldepflicht für Tankstellen stehen unter Umständen sehr hohe Kosten gegenüber. Hervorzuheben sind einerseits die Bürokratiekosten für die von der Meldepflicht betroffenen Unternehmen. Darüber hinaus können die Unternehmen bei Verlust dieser äußerst sensiblen Daten, z. B. durch Cyberangriffe auf die MTS-K, Wettbewerbsnachteile erleiden, die sich in Umsatz- und Gewinneinbrüchen niederschlagen können. Angesichts fehlender Klarheit bei Haftungsregeln bei ungewolltem Datenabfluss besteht zusätzlich die Gefahr, dass die Tankstellenbetreiber auf den daraus resultierenden Schadenskosten sitzen bleiben.

Wenn überhaupt, sollte über veränderte Berichtspflichten der Mineralölwirtschaft im Zuge von ohnehin angekündigten Änderungsvorhaben des Kartellrechts nachgedacht werden, um dann auch Fachleute mit kartellrechtlicher und wettbewerbsökonomischer Expertise einzubeziehen – anstatt eine ganz substantielle Änderung der Rolle der MTS-K im Hau-Ruck-Verfahren „durchzupeitschen“.