

Die Markttransparenzstelle für Kraftstoffe in Deutschland

Paul Friedhelm Günther, Karsten Borchard, Jens-Peter Loy

Institut für Agrarökonomie, Abteilung Marktlehre und MultiMediaLabor der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Olshausenstraße 40

24118 Kiel

pguenth@mml.uni-kiel.de

kbo@mml.uni-kiel.de

jpjoy@ae.uni-kiel.de

Abstract: Abweichungen von wettbewerblichem Verhalten auf den Agrar- und Kraftstoffmärkten sind immer wieder Gegenstand von wissenschaftlichen und legislativen Untersuchungen. Zur Stärkung des Wettbewerbs auf dem deutschen Kraftstoffmarkt wurde 2013 die Markttransparenzstelle (MTS) geschaffen. Die MTS ermöglicht u.a. dem Bundeskartellamt (BKartA) die verbesserte Ermittlung unzulässiger Verdrängungsstrategien. Den Verbrauchern wird damit in Echtzeit ermöglicht, sich über aktuelle Kraftstoffpreise zu informieren. Dies erfolgt mittels Verbraucher-Informationsdiensten (VID), die die Preisinformationen über mobile Anwendungen und Internetseiten verbreiten. In diesem Beitrag werden die Einführung und die Funktionsweise der MTS dargestellt, die Nutzung der Daten durch die VID und deren unterschiedliche Dienste untersucht und der Mobilitäts-Daten-Markt (MDM) als technische Grundlage erläutert.

1 Einführung

Die MTS, ansässig beim BKartA, wurde zum Zwecke der Beobachtung des Handels mit Kraftstoffen eingerichtet und dient u.a. der Erleichterung der Kartellbehörden zur Aufdeckung und Sanktionierung von Verstößen gegen das "Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung" (GWB) und dem "Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union" (AEUV). Sie ist beauftragt, Daten über Preisänderung von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen bei öffentlich zugänglichen Tankstellen zu sammeln, analysieren und an die Kartellbehörden weiterzuleiten. Nach dem Gesetz zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas, §47k, Absatz 5 ist die MTS ermächtigt "...die erhobenen Preisdaten elektronisch an Anbieter von Verbraucher-Informationsdiensten zum Zweck der Verbraucherinformation weiterzugeben". Die Übermittlung dieser Daten von den Tankstellen an die MTS erfolgt über das System des MDM der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt). Im Anschluss an die Entstehung und den Aufgaben der MTS, dem MDM und der VID wird auf die technische Umsetzung eingegangen.

2 Entstehung und Aufgaben

2.1. Markttransparenzstelle für Kraftstoffe

Hinweise auf mögliche Kartellrechtsprobleme, die das BKartA durch Fusionskontrollen sowie Beschwerden freier Tankstellenbetreiber und Kraftstoffkonsumenten gewonnen hatte, führten zur Einleitung der „Sektoruntersuchung Kraftstoffe“ im Jahr 2008; einer Analyse des Bundesautobahn- und Straßentankstellenmarktes. Ein Zwischenbericht wurde 2009, der Abschlussbericht Mai 2011 vorgelegt. Neben kartellrechtlichen Problemen wurde der Nachweis eines marktbeherrschenden Oligopols, gebildet durch BP (Aral), ConocoPhillips (Jet), ExxonMobil (Esso), Shell und Total, erbracht. Diese Hauptmarktteilnehmer erbringen die gesamte Kraftstoffbelieferung aller Mineralölunternehmen. Zusammen mit einer hohen Markttransparenz, Produkthomogenität und Preismechanismen, die allen Marktteilnehmer bekannt sind, ergibt sich eine implizierte Koordination der Preise, die keiner expliziten Absprache benötigt. Da dieser Koordinierungsmechanismus nicht illegal ist, hält das BKartA *“...direkte kartellbehördliche Maßnahmen zur Senkung von Kraftstoffpreisen nicht erfolgversprechend”* und *“kaum praktikabel”* [B11a]. Der Hinweis im Abschlussbericht, dass *“...private Dienstleister, im Interesse der Autofahrer auch Informationsmedien über die aktuelle und örtliche Preissituation...”* schaffen könnten, kann als erstes Indiz für die Gründung der MTS gesehen werden [B11a].

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) legte am 02.05.2012 einen Gesetzentwurf zur Einrichtung der MTS vor [BMWi11], welcher in der Presse stark diskutiert wurde und am 05. Dezember 2012 in Kraft trat. Seit dem 1. April 2013 ist die MTS beim BKartA eingerichtet. Durch ihr Handeln soll es dem Verbraucher ermöglicht werden sich über aktuelle Kraftstoffpreise in Deutschland zu informieren. Das Aufdecken von Verdrängungsstrategien und anderen Missbrauch von Marktmacht soll durch die erhobenen Daten für das BKartA erleichtert werden. Seit dem Start der Testphase am 31. August 2013 sind alle Unternehmen, die über Preissetzungshoheit für Otto- und Dieselmotorkraftstoffe (Diesel, Super E5 und Super E10) verfügen, verpflichtet, diese der MTS zu melden. Am 01. Dezember 2013 ist der Probetrieb in den Regelbetrieb übergegangen und es trat die Weitergabe der gesammelten Daten an VID in Kraft.

2.2. Verbraucherinformationsdienste

VID dienen Verbrauchern von Kraftstoffen zur Informationen über Preisänderung. Dabei können die Verbraucher auf Grundlage der durch die VID zur Verfügung gestellten Daten ihre Konsumentenentscheidung, im Rahmen ihrer Mobilitätsmöglichkeiten, fundierter treffen als ohne diese Informationen. VID müssen einen Antrag auf Zulassung bei der MTS stellen und enge Kriterien zur Zulassung erfüllen, bevor ihnen die Nutzung der Daten gestattet wird.

Derzeit sind 36 VID von der MTS zugelassen (Stand: Oktober 2014). Diese stellen die Daten der MTS, gegebenenfalls ergänzt durch eigene Informationen, auf elektronischem Wege den Verbrauchern zur Verfügung. Bis auf zwei Anbieter besitzt jeder eine Web-

präsenz. Eine Anwendung für den mobilen Abruf der Daten über Smartphones stellen 19 Anbieter zur Verfügung. Von diesen entschieden sich 13 Anbieter für das Betriebssystem Android und zwölf Anbieter für das Betriebssystem iOS. Nur zwei Anbieter stellen eine Unterstützung für Windows-Phone zur Verfügung und lediglich ein Anbieter nutzt alle drei mobile Betriebssysteme sowie eine Internetseite, um der Verbraucherinformation gerecht zu werden.

Zur weiteren Differenzierung bieten VID den Verbrauchern und Tankstellenbetreibern die Möglichkeit Preisdaten direkt zu melden. Dies wird genutzt, um technischen Problemen der MTS vorzugreifen, erhöhte Aufmerksamkeit bei den Verbrauchern zu generieren und Preisdaten über andere Kraftstoffe wie Autogas und Bio-Diesel zur Verfügung zu stellen. Eine weitere Diversifikation wird über die Bereitstellung interaktiver Grafiken der bundes- sowie europaweiten Preisentwicklung erzeugt.

2.3 Mobilitätsdatenmarktplatz

Der MDM wurde von der BAST im Rahmen der Innovationsinitiative der Bundesregierung im Jahr 2012 eingerichtet. Es handelt sich um eine internetgestützte Dienstleistung zum Austausch von verkehrsbezogenen Daten in Echtzeit. Ziel ist einen jederzeit umfassend informierten und orientierten Verkehrsteilnehmer zu erhalten, vorhandene Potenziale auszuschöpfen und das Aufkommen von neuen privaten Dienstleistern zu ermöglichen [BAST13]. Die Kooperation zwischen dem BAST und dem BKartA ermöglicht, über die Nutzung des MDM für den Betrieb der MTS, solch ein Aufkommen in Form der VID.

Der MDM stellt eine Portal- und Brokerfunktion zur Verfügung. Die *Portalfunktion* dient der Recherche, dem Anbieten und Abonnieren von Daten. Anbieter von Daten können diese im Portal zur Verfügung stellen und interessierte Abnehmer nehmen Kontakt zu ihnen auf. Ziel ist es, einen vertraglich festgelegten Austausch von Daten zu generieren. Die *Brokerfunktion* dient der Verteilung von Daten ohne deren Zwischenspeicherung. Im Ganzen stellt der MDM somit eine Vermittlerfunktion dar. Bezogen auf die MTS müssen Preishoheitsinhabern (PHI) ihre Daten in das MDM System einfügen, von wo aus diese durch VID abgerufen werden können. Die VID stellen über ihre eigenen Portale und mobile Anwendungen den Verbrauchern die Daten dann zur Verfügung.

3 Technische Umsetzung

Die Datenverarbeitung innerhalb des MDM beginnt bei dem Meldepflichtigen bzw. Preishoheitsinhaber (PHI; Abb. 1). Dieser muss innerhalb der *Dateneingangsphase* eine „Initialisierung“ gegenüber der MTS durchführen. Im anschließendem Regel-„Betrieb“ werden die Kerninformationen wie Kraftstoffsorte, Preis und Änderungszeitpunkt übermittelt. Zur eindeutigen Identifikation werden PHI-Schlüssel und Tankstellen-IDs vergeben. Die MTS arbeitet in der *Datenausgangsphase* (Abb. 1) mit den VID zusammen, welche eine Vermittlerfunktion zu den Verbrauchern wahrnehmen. Zuvor müssen die VID eine Zulassung durchlaufen um einen VID-Schlüssel und technische Informationen

zum Datenabruf zu erhalten. Die *Datennutzung* erfolgt über aktuelle Internet-Technologie. Die Datenübermittlung basiert auf XML im DATEX II v2.0 Format sowie TSL/SSL mit x509v3 Zertifikaten zur Authentisierung.

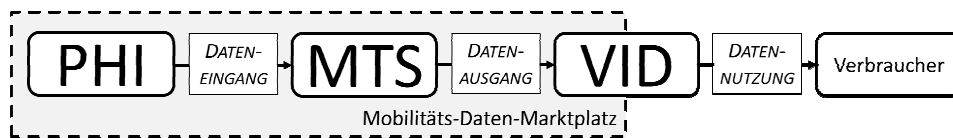


Abbildung 1: Datenfluss innerhalb und außerhalb des MDM im MTS-System

4 Erstes Fazit

Grundsätzlich wird einer Steigerung der Markttransparenz ein positiver Einfluss hinsichtlich der Förderung des Wettbewerbs zugesprochen. Der deutsche Kraftstoffmarkt eröffnet seit der Einführung der MTS 2013 die Möglichkeit zur Analyse die Effekte einer Markttransparenzerhöhung auf den preislichen Wettbewerb und das Verhalten der Endverbraucher. Beispiele aus der Fleisch- und Milchwirtschaft zeigen, dass dieses auch für den landwirtschaftlichen Sektor gilt. Das BKartA räumt in diesem Zusammenhang ein, dass an“...*einer ausführlicheren Diskussion [zur Einrichtung der MTS] gerade auch aus wissenschaftlicher Sicht*” Bedarf besteht und, dass kartellrechtliche Eingriffsmöglichkeiten, besonders die Regulierung des Preissetzungsverhaltens mit Blick auf internationalen Erfahrungen, in Frage zu stellen sind [BKartA11b]. Weiterhin können solche Untersuchungen Erkenntnisse über Sinnhaftigkeit weitere möglicher politischer Marktregulierungen liefern. Mögliche weitergehende Regulierungen werden derzeit in Österreich und Australien angewendet. “*Ob diese regulatorischen Maßnahmen, wie die Spritpreis-Verordnung in Österreich und die “24-Hour-Rule” in West-Australien, für Deutschland [geeignet] und sinnvoll sind, muss der Gesetzgeber unter Verbraucherschutzgesichtspunkten [sowie unter Berücksichtigung der Analyse der derzeitigen Marktsituation] entscheiden.*” [BKartA11a]

Literaturverzeichnis

- [BASt13] Bundesanstalt für Straßenwesen: Informationsveranstaltung zur Zusammenarbeit von Bundeskartellamt und Bundesanstalt für Straßenwesen, 2013.
- [BKartA11a] Bundeskartellamt: Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht gemäß § 32e GWB, Mai 2011.
- [BKartA11b] Bundeskartellamt: Hintergrundpapier, Benzinpreise – Marktmacht, Preissetzung und Konsequenzen, Tagung des Arbeitskreises Kartellrecht am 6. Oktober 2011.
- [BMWi11] Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas, Stand: 26.04.2012.