

Auszug aus Hauptgutachten XIX (2010/2011)

# **Einleitung**

## **Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik**

---

### **5. Stellungnahme zur geplanten Markttransparenzstelle im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Mai 2012**

---

# Inhaltsverzeichnis

5. Stellungnahme zur geplanten Markttransparenzstelle im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Mai 2012.....	75
5.1 Einführung.....	75
5.2 Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas.....	75
5.2.1 Inhalt des Regierungsentwurfs.....	75
5.2.2 Beurteilung durch die Monopolkommission.....	77
5.3 Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe.....	78
5.3.1 Inhalt des Regierungsentwurfs.....	78
5.3.2 Beurteilung durch die Monopolkommission.....	80
5.4 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen .....	81

nung nur entstehen, wenn die regulierten Entgelte den Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung entsprechen. Entgelte, die darüber hinaus noch andere Kostenkomponenten enthalten, spiegeln weder in der Höhe noch in der Struktur die Preise wider, die bei Wettbewerb entstehen würden.<sup>144</sup>

#### 4.10 Arbeitsmarktbedingungen im Postgesetz

**121.** Die § 2 Absatz 2 Nummer 5 PostG sowie § 6 Absatz 3 Nummer 3 PostG regeln Arbeitsmarktbedingungen. Diese Vorschriften sollten gestrichen werden, da sie geeignet sind, dem angestrebten Wettbewerb im Postsektor entgegenzuwirken, wenn das Niveau der Deutschen Post AG als entscheidungserheblicher Maßstab angesehen wird.<sup>145</sup>

### 5. Stellungnahme zur geplanten Markttransparenzstelle im Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Mai 2012

#### 5.1 Einführung

**122.** Die Vorschläge der Monopolkommission zur Errichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas<sup>146</sup> sind nun zu einem Gesetzentwurf der Bundesregierung gediehen.<sup>147</sup> Der in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen nach § 47 GWB einzufügende neunte Abschnitt (§§ 47a bis 47k GWB-E)<sup>148</sup> umfasst die Rechtsgrundlagen der Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas sowie zusätzlich der Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe.<sup>149</sup> Übergeordnetes Ziel der Einrichtung einer Markttransparenzstelle ist die Sicherstellung einer wettbewerbskonformen Preisbildung auf dem jeweiligen Markt. Neben der konkreten Aufdeckung von Verstößen wird erwartet, dass sich Transparenz in Form eines zeitnahen und kontinuierlichen Market-Monitorings disziplinierend auf die Marktteilnehmer auswirkt. Mithilfe einer zentralen Marktbeobachtungsstelle und einer breiteren Kooperation beteiligter Institutionen soll neben der Vermeidung von Mehrfach-

meldepflichten der Marktakteure vor allem die Erfassbarkeit verbotener Verhaltensweisen auf den Märkten verbessert werden.

Die Änderungen im Energiewirtschaftsgesetz dienen im Wesentlichen der Einführung aller notwendigen Regelungen zur Sanktionierung der Verstöße gegen die EU-Verordnung über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarktes, die sog. REMIT-Verordnung,<sup>150</sup> welche am 28. Dezember 2011 in Kraft getreten ist. Die REMIT-Verordnung verbietet unionsweit unter anderem Insiderhandel und Marktmanipulation im Energiegroßhandelsmarkt, enthält für die Marktteilnehmer Vorgaben zur Datenerfassung und stellt die Grundlage für entsprechende Befugnisse der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER, Agency for the Cooperation of Energy Regulators) dar, welche den Energiegroßhandel europaweit überwacht und die Einhaltung der REMIT-Vorgaben kontrolliert. Da der Schwerpunkt dieser Stellungnahme auf der Errichtung einer Markttransparenzstelle liegen soll, werden die Änderungen des Energiewirtschaftsgesetzes infolge der Umsetzung der REMIT-Verordnung im Folgenden nicht eingehender behandelt.

**123.** Angestrebt ist die Aufnahme der Tätigkeit der Markttransparenzstelle zum 1. Januar 2013. Der Beginn konkreter Datenlieferungen kann sich im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit ACER und die noch zu erlassenden Durchführungsrechtsakte zu den Meldepflichten nach der REMIT-Verordnung teilweise noch verzögern.<sup>151</sup> Für die Markttransparenzstelle sind 37,5 Vollzeitstellen vorgesehen.<sup>152</sup> Dabei entfallen vorläufig 19,5 Stellen auf die Bundesnetzagentur (hierbei sind jedoch etwa 11,5 Stellen für die Durchsetzung der REMIT-Verordnung und acht Stellen für die Erfüllung der Marktbeobachtungsaufgaben der Markttransparenzstelle vorgesehen); 18 Stellen sollen beim Bundeskartellamt angesiedelt werden.<sup>153</sup> Zur Errichtung und zum Betrieb der Markttransparenzstelle im Bereich Kraftstoffe wird mit einem Personalmehrbedarf von insgesamt mindestens sieben dauerhaften Vollzeitstellen sowie – während eines Zeitraums von mindestens zwei Jahren – mit mindestens zwei temporären im Rahmen von Sachmitteln zu besetzenden Vollzeitstellen gerechnet.<sup>154</sup>

### 5.2 Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas

#### 5.2.1 Inhalt des Regierungsentwurfs

**124.** Die Markttransparenzstelle soll nach dem Regierungsentwurf die Aufgabe haben, den gesamten Großhandel mit Strom und Gas laufend – unabhängig davon, ob er

<sup>144</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 62, a. a. O., Abschnitt 3.1.3.

<sup>145</sup> Vgl. ebenda, Abschnitt 3.3.6.

<sup>146</sup> Vgl. Monopolkommission, Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung, Sondergutachten 49, Baden-Baden 2007, Tz. 188 ff., 211 f.; Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb, Sondergutachten 54, Baden-Baden 2009, Tz. 214; Strom und Gas 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Sondergutachten 59, Baden-Baden 2012, Tz. 640 ff.; Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Sondergutachten 63, Baden-Baden 2012, Tz. 138 ff.

<sup>147</sup> Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas (Markttransparenzstellengesetz), vorgelegt am 2. Mai 2012, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesetzentwurf-markttransparenzstellen-gesetz,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

<sup>148</sup> Überdies sollen gemäß Entwurf Anpassungen im § 81 GWB (Bußgeldvorschriften) vorgenommen werden.

<sup>149</sup> In dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Bearbeitungsstand: 27. März 2012) war eine Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe noch nicht vorgesehen, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Gesetz/gesetzentwurf-markttransparenzstellengesetz,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

<sup>150</sup> Vgl. Verordnung (EU) Nr. 1227/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Integrität und Transparenz des Energiegroßhandelsmarktes, ABl. EU Nr. L 326 vom 8. Dezember 2011, S. 1.

<sup>151</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 50.

<sup>152</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 4 f.

<sup>153</sup> Die Stellenaufteilung im Einzelnen kann sich vorbehaltlich der sich aus der Kooperationsvereinbarung ergebenden Aufgabenverteilung möglicherweise noch ändern; vgl. Gesetzentwurf, S. 30.

<sup>154</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 31.

auf physikalische oder finanzielle Erfüllung gerichtet ist – zu beobachten. Auf diese Weise sollen Auffälligkeiten bei der Preisbildung aufgedeckt werden, die auf Missbrauch von Marktbeherrschung, Insiderinformationen oder Marktmanipulation beruhen. Die Markttransparenzstelle soll die Erzeugung, den Kraftwerkseinsatz und die Vermarktung von Strom und Gas durch Erzeuger sowie die Vermarktung von Regelernergie beobachten. Überdies können Wechselwirkungen zwischen den Großhandelsmärkten und dem Emissionshandelssystem berücksichtigt werden (§ 47 b Absatz 1 GWB-E). Gemäß § 47a Absatz 2 Satz 1 GWB-E nimmt das Bundeskartellamt unter Mitwirkung der Bundesnetzagentur die Aufgaben der Markttransparenzstelle wahr. Einrichtung, Besetzung und Geschäftsverteilung bestimmt der Kartellamtspräsident (§ 47a Absatz 2 Satz 2 GWB-E), die Entscheidungen der Markttransparenzstelle werden von ihrem Leiter getroffen (§ 47a Absatz 2 Satz 4 GWB-E). Die Markttransparenzstelle ist rechtlich unabhängig. Sie darf in ihrem Tätigkeitsbereich selbst Entscheidungen treffen, eine Ausgestaltung als justizähnlicher Kollegialspruchkörper ist, im Unterschied zu den Beschlusskammern des Bundeskartellamtes<sup>155</sup> und der Bundesnetzagentur<sup>156</sup> indes nicht vorgesehen.<sup>157</sup> Die Markttransparenzstelle soll gemeinsam mit der Bundesnetzagentur den Energiegroßhandel überwachen und dabei mit ACER zusammenarbeiten (§ 47b Absatz 2 GWB-E). Die konkrete Verfolgung der Rechtsverstöße obliegt dabei weiterhin der jeweils zuständigen Behörde.

**125.** Die Zusammenarbeit zwischen Markttransparenzstelle und Bundesnetzagentur, also beispielsweise die Koordination der Datenerhebung, wird in einer Kooperationsvereinbarung geregelt, welche das Bundeswirtschaftsministerium genehmigt (§ 47a Absatz 3 GWB-E). Dabei wird das Bundeswirtschaftsministerium ermächtigt, im Wege der Rechtsverordnung Vorgaben über die Grundlinien der Ausgestaltung der Kooperationsvereinbarungen zu erlassen (§ 47a Absatz 4 GWB-E).<sup>158</sup>

**126.** Zu den allgemeinen Mitteilungspflichten gehören gemäß § 47e Absatz 2 GWB-E im Einzelnen durch die Markttransparenzstelle zu konkretisierende Handels-, Transport-, Kapazitäts-, Erzeugungs- und Verbrauchsdaten aus den Märkten. Nach § 47e Absatz 1 GWB-E unterliegen Großhändler, Energieversorgungsunternehmen, Betreiber von Energieanlagen, Kunden und Handelsplattformen einer Mitteilungspflicht.<sup>159</sup> Die Markttransparenzstelle besitzt die Auskunftsbefugnisse gemäß § 59 Absatz 1 und 2 GWB (§ 47d Absatz 1 Satz 1 GWB-E).

<sup>155</sup> Vgl. § 51 Absatz 3 GWB.

<sup>156</sup> Vgl. § 59 Absatz 2 EnWG, § 132 Absatz 2 TKG.

<sup>157</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 33.

<sup>158</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 34.

<sup>159</sup> Gemeint sind Großhändler im Sinne des § 3 Nummer 21 EnWG, Energieversorgungsunternehmen im Sinne des § 3 Nummer 18 EnWG, Betreiber von Energieanlagen im Sinne des § 3 Nummer 15 EnWG, ausgenommen Betreiber von Verteileranlagen der Letztverbraucher oder bei der Gasversorgung, Betreiber der letzten Absperrvorrichtungen von Verbrauchsanlagen und Kunden im Sinne des § 3 Nummer 24 EnWG, ausgenommen Letztverbraucher im Sinne des § 3 Nummer 25 EnWG.

Sie kann spezielle Festlegungen gegenüber den Adressaten hinsichtlich Datenkategorie, Zeitpunkt und Form der Übermittlung treffen (§ 47d Absatz 1 Satz 2 GWB-E) und auch wieder ändern (§ 47d Absatz 1 Satz 3 GWB-E). Es ist die Möglichkeit vorgesehen, dass die Markttransparenzstelle vorgeben kann, dass eine Internetplattform zur Eingabe der angeforderten Auskünfte und Mitteilungen verwendet werden muss (§ 47d Absatz 1 Satz 4 GWB-E). Dieses Verfahren nutzen Kartellbehörden bei Auskunftsersuchen, z. B. bei Abfragen im Rahmen von Sektoruntersuchungen, bereits jetzt. Mit den eingeräumten Festlegungskompetenzen für die Markttransparenzstelle im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur soll sichergestellt werden, dass sie zeitnah auf Erfahrungen und neuere Entwicklungen des Marktes reagieren kann.<sup>160</sup>

**127.** § 47f GWB-E enthält eine Verordnungsermächtigung für das Bundeswirtschaftsministerium mit der Befugnis, beispielsweise den Inhalt der Festlegungen der Markttransparenzstelle hinsichtlich Art, Inhalt und Umfang der Daten und Informationen zu konkretisieren. Nach § 47g GWB-E entscheidet die Markttransparenzstelle im Einvernehmen mit der Bundesnetzagentur, welche Daten und Kategorien von Daten wie zu übermitteln sind. Insoweit werden hier bereits Bereiche für die Adressaten konkretisiert, in denen Festlegungen erfolgen können. So kann die Markttransparenzstelle z. B. festlegen, dass Betreiber von Stromerzeugungseinheiten und von Anlagen zur Speicherung mit jeweils mehr als 10 MW blockscharf je Erzeugungseinheit und auf Stundenbasis die Nichtverfügbarkeiten aufgrund von Netzrestriktionen übermitteln müssen (§ 47g Absatz 1, 2 Nummer 2 f GWB-E).

**128.** Für die Datenerfassung sollen, so die Begründung, nach Möglichkeit bestehende Quellen und Meldesysteme genutzt und in das Datenerhebungssystem der Markttransparenzstelle eingebunden werden (§ 47b Absatz 3 Satz 3 GWB-E), um Kosten und zusätzliche Bürokratie zu vermeiden. Benötigt die Markttransparenzstelle Informationen, die bereits eine andere Behörde besitzt (z. B. gesetzliche Veröffentlichungspflichten der Übertragungsnetzbetreiber), dann soll eine nochmalige Anforderung an das Unternehmen vermieden werden.<sup>161</sup>

**129.** Gemäß § 47i Absatz 1 GWB-E arbeiten das Bundeskartellamt und die Bundesnetzagentur bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Markttransparenzstelle mit einer Reihe von Institutionen zusammen und tauschen mit ihnen Informationen aus: mit der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, den Handelsüberwachungsstellen an Börsen mit Energiehandel, der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden und der Europäischen Kommission, sofern diese energierechtliche Vorschriften anwendet, sowie mit den Energieregulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten. § 47i Absatz 2 GWB-E sieht vor, dass die Markttransparenzstelle mit Zustimmung des Bundeswirtschaftsministeriums allgemeine Kooperationsvereinbarungen schließen kann, um

<sup>160</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 38.

<sup>161</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 36.

so die Zusammenarbeit mit diesen Stellen zu stärken. Neben der Weitergabe von Daten für Zwecke des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und des Energiewirtschaftsgesetzes an das Bundeskartellamt, die Bundesnetzagentur, das Bundeswirtschaftsministerium und das Statistische Bundesamt sollen Bundesministerien die Möglichkeit der Nutzung anonymisierter Daten für wissenschaftliche Studien erhalten (§ 47c Absatz 4 GWB-E). Die Markttransparenzstelle soll als Plattform einer breiten Kooperation zwischen allen relevanten Landes- und Bundesbehörden dienen und insoweit einen Mehrwert gegenüber der durch die REMIT-Verordnung lediglich vorgesehenen Kooperation zwischen ACER und Bundesnetzagentur schaffen.<sup>162</sup> Dabei unterliegen Informationen, welche die Markttransparenzstelle bei ihrer Aufgabenerfüllung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr erlangt oder erstellt hat, der Vertraulichkeit (§ 47j Absatz 1 Satz 1 GWB-E).

### 5.2.2 Beurteilung durch die Monopolkommission

**130.** Die Monopolkommission begrüßt prinzipiell das Vorhaben der Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas, wobei ihr auf den ersten Blick die hierfür vorgesehene Stellenanzahl aus festen Mitarbeitern hoch erscheint. Vor dem Hintergrund ihrer unübersichtlichen Preisbildungsmechanismen eignen sich Stromgroßhandelsmärkte insbesondere für eine intensiviertere behördliche Aufsicht. Insoweit erhofft sich die Monopolkommission erhebliche Fortschritte bei der Vereinheitlichung von Datenabfrage, -schnittstellen, -aufbereitung, -austausch und -auswertung sowie der Kooperation mit anderen Behörden und Aufsichtsstellen. Hieraus könnten Synergien entstehen, welche beispielsweise für nachfolgende Sektoruntersuchungen, im Bereich der Fusionskontrolle oder mit Blick auf das gemeinsame Monitoring der Bundesnetzagentur und des Bundeskartellamtes in den Bereichen Elektrizität und Gas nach § 35 EnWG, § 48 Absatz 3 GWB genutzt werden können. Die Monopolkommission erachtet es als positiv, dass ihre Empfehlung, die Markttransparenzstelle als eine Kooperationsplattform auszugestalten<sup>163</sup>, in den Gesetzentwurf aufgenommen wurde, da dies im Vergleich zu der in der REMIT-Verordnung lediglich zwischen ACER und der Bundesnetzagentur vorgesehenen Kooperation einen Mehrwert darstellt.

**131.** Allerdings wiederholt die Monopolkommission an dieser Stelle ihre bereits in zwei Sondergutachten aufgezeigte Empfehlung, die Markttransparenzstelle institutionell unabhängig auszugestalten.<sup>164</sup> Die Monopolkommission hat bereits herausgestellt, dass eine Markttransparenzstelle nur dann einen deutlichen Mehrwert gegenüber der in der REMIT-Verordnung vorgesehenen Kooperation zwischen der Bundesnetzagentur und ACER liefern

kann, wenn diese nicht nur rechtlich, sondern auch institutionell weitgehend unabhängig aufgestellt wird. Dies würde Flexibilität und Dynamik, insbesondere bei der Fortentwicklung der Datenerfassung und -analyse, weitestmöglich fördern. Auf diese Weise könnten gute Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Markttransparenzstelle tatsächlich als Plattform einer breiteren Kooperation zwischen den relevanten Landes- und Bundesbehörden dienen kann. In diesem Zusammenhang hat die Monopolkommission bereits vorgeschlagen, dass sich das Personal der Markttransparenzstelle aus „festen“ Mitarbeitern und aus von den betroffenen Behörden abgeordneten qualifizierten Mitarbeitern zusammensetzen sollte.<sup>165</sup> Bereits jetzt ist vorgesehen, dass in Kooperationsvereinbarungen zwischen Markttransparenzstelle und Bundesnetzagentur festgelegt werden kann, Mitarbeiter der Bundesnetzagentur, aber auch andere Personen mit spezieller technischer oder beruflicher Fachkenntnis in der Markttransparenzstelle einzusetzen.<sup>166</sup> Die Monopolkommission unterstützt ausdrücklich die Idee einer heterogenen Zusammensetzung der Markttransparenzstelle. Auf diese Weise kann ermöglicht werden, dass Spezialisten (z. B. Ingenieure) stichprobenartig und zeitnah vor Ort prüfen können, ob eine technische Restriktion an einem Kraftwerk auch tatsächlich vorliegt.<sup>167</sup>

**132.** Die Monopolkommission begrüßt ausdrücklich die Abstufung der Definition der Berichtspflichten der Unternehmen, die insoweit der analogen Konstruktion der REMIT-Verordnung auf europäischer Ebene ähnelt: So werden Mitteilungspflichten nach § 47e GWB-E erst durch Rechtsverordnung, Auskunftsanordnung oder Festlegungen der Markttransparenzstelle konkretisiert. Auf diese Art wird eine dynamische Nachführung dieser Pflichten entsprechend Erkenntnisgewinnen und Methodenfortschritten ermöglicht, ohne das Gesetz anpassen zu müssen. Da im Übrigen auf bereits bestehende Berichtspflichten nach anderen Vorschriften zurückgegriffen und nach Möglichkeit bestehende Quellen und Meldesysteme für die Datenerfassung genutzt werden sollen, dürfte sich der zusätzliche Aufwand für die betroffenen Unternehmen in engen Grenzen halten. Allerdings ist nach dem Gesetzentwurf noch nicht völlig erkennbar, wie genau die Umsetzung gegenüber den Unternehmen ausgestaltet werden soll. Insoweit dürfte es ganz entscheidend auf die Definition von Datenformaten und -schnittstellen ankommen. Eine automatisierte Datenerfassung ist zwar noch nicht ausdrücklich vorgesehen, dürfte sich jedoch zumindest mittelfristig ergeben. Insoweit sollte die Markttransparenzstelle auf die Erfahrungen von Bundesnetzagentur und Bundeskartellamt zurückgreifen. Wichtig erscheint vor allem, auch entsprechende Erfahrungen aus anderen Bereichen nutzbar zu machen, insbesondere im Zusammenhang mit elektronischer Steuerdatenerfassung und

<sup>162</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 3.

<sup>163</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 59, a. a. O., Tz. 644.

<sup>164</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 59, a. a. O., Tz. 640 ff.; Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht, Sondergutachten 63, Baden-Baden 2012, Tz. 138 ff.

<sup>165</sup> Vgl. bereits Monopolkommission, Sondergutachten 59, a. a. O., Tz. 644; Sondergutachten 63, a. a. O., Tz. 141.

<sup>166</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 34.

<sup>167</sup> Vgl. hierzu Monopolkommission, Sondergutachten 59, a. a. O., Tz. 489.

Bilanzierung sowie Enterprise Resource Planning Software (ERP-Software). Beispielhaft können hier die eXtensible Business Reporting Language (XBRL), aber auch entsprechende Steuertaxonomien genannt werden. Nach Ansicht der Monopolkommission könnte insoweit auch die Einbindung anerkannter externer Experten Ertrag bringend sein. Zielsetzung sollte eine effektive und effiziente Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene sein.

**133.** Die Monopolkommission weist ausdrücklich darauf hin, dass aufgrund der zunehmend internationalen Ausprägung insbesondere des Stromgroßhandelsmarktes der Preis auf den Stromgroßhandelsmärkten auch durch das Verhalten bestimmter ausländischer Anbieter und Nachfrager beeinflusst wird. Da Deutschland und Österreich insoweit einen gemeinsamen Markt bilden,<sup>168</sup> haben Handelsgeschäfte oder auch Kapazitätszurückhaltungen auf dem österreichischen Markt gleichermaßen Auswirkungen auf den Großhandelspreis an der Energiebörse EEX und damit auf die Strompreise in Deutschland. Zunehmend sind auch eine Reihe weiterer benachbarter nationaler Strommärkte wie etwa Belgien, Dänemark oder die Niederlande, aufgrund des Market-Couplings integriert.<sup>169</sup> Daher müssen für eine adäquate Abbildung des Marktes die börslichen und außerbörslichen Daten aller integrierten Staaten erfasst werden. Dies erscheint auch vor dem Hintergrund einer zukünftig weiter fortschreitenden Integration der Märkte bedeutsam. Eine nur beschränkte Erfassung von Marktdaten würde insoweit ganz erheblich die Effektivität einer Marktüberwachungsstelle verringern.<sup>170</sup>

**134.** Zwar soll nach § 47e Absatz 1 GWB-E i. V. m. Absatz 5, § 47b Absatz 8 GWB-E die deutsche Markttransparenzstelle grundsätzlich (auch) für alle Sachverhalte zuständig sein, die zwar außerhalb des Bundesgebietes veranlasst werden, sich aber (auch) in Deutschland auswirken.<sup>171</sup> Die praktischen Schwierigkeiten einer derartigen grenzübergreifenden Datenerfassung dürften in Bezug auf die von rein ausländischen Sachverhalten ausgehenden Sekundärwirkungen nochmals deutlich stärker ausgeprägt sein. Die nach § 47i Absatz 1 Nummer 3, 4 GWB-E für die Markttransparenzstelle vorgesehenen Kooperationspflichten unter anderem mit ACER und den

Regulierungsbehörden anderer Mitgliedstaaten könnten hier teilweise für Abhilfe sorgen. Dabei ist jedoch noch unklar, wie weit sich derartige Kompetenzüberlappungen auch negativ auswirken können. Insgesamt sollte nach Ansicht der Monopolkommission in jedem Falle bei der Umsetzung der Datenerfassung durch die Markttransparenzstelle dem Aspekt grenzüberschreitender Effekte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Vor dem Hintergrund der internationalen Erfassbarkeitsprobleme weist die Monopolkommission erneut darauf hin, dass der Mehrwert einer Markttransparenzstelle gegenüber ACER entscheidend davon abhängig erscheint, dass sie als Kooperationsplattform ausgestaltet ist.

**135.** Sollte die geplante Markttransparenzstelle im Bereich des Stromgroßhandels nur Daten über inländische Stromerzeuger und -nachfrager zur Verfügung stellen, so hält die Monopolkommission deren Tätigkeit für wenig Erfolg versprechend, da die Stromgroßhandelsmärkte zunehmend international agieren. Die Monopolkommission schlägt daher vor, die Tätigkeit der Markttransparenzstelle nach drei Jahren einer Evaluation zu unterziehen und nur im Falle einer positiven Evaluierung zu verlängern.

**136.** Die Markttransparenzstelle bildet eine Schnittstelle zwischen der Regulierung der Bundesnetzagentur und der Wettbewerbsaufsicht des Bundeskartellamtes. Für die Aufgabenwahrnehmung der Monopolkommission im Bereich der Wettbewerbspolitik und Regulierung ist ein Akteneinsichtsrecht bei der Markttransparenzstelle erforderlich. Dringend sollte daher in § 47c GWB-E in einem neuen Absatz 5 vorgesehen werden, dass die Markttransparenzstelle die jeweils aktuellen Marktdaten – ebenso wie dem Statistischen Bundesamt und dem Bundeswirtschaftsministerium – auch der Monopolkommission zur Verfügung stellt.<sup>172</sup>

## 5.3 Marktbeobachtung im Bereich Kraftstoffe

### 5.3.1 Inhalt des Regierungsentwurfs

**137.** Die Einbeziehung des Kraftstoffmarktes in den Gesetzentwurf der Bundesregierung soll ermöglichen, dass die Markttransparenzstelle neben dem Strom- und Gasgroßhandel auch die Preisbildung bei Kraftstoffen in Hinblick auf ihre Wettbewerbskonformität beobachten kann. Die Preisbildung auf Kraftstoffmärkten erweckt seit langer Zeit bei Wettbewerbsbehörden und Medien reges Interesse. Immer wieder wird der Verdacht illegaler Preisabsprachen geäußert, die allerdings bislang nie nachgewiesen wurden. Eine zentrale behördliche und laufende Marktbeobachtung soll die Aufdeckung und Sanktionierung von Kartellrechtsverstößen zukünftig erleichtern.<sup>173</sup> Die Meldepflicht wurde auf die beiden Kraftstoffarten Otto- und Dieselkraftstoff begrenzt, da sie die größte Relevanz für den Wettbewerb auf den Kraftstoffmärkten ha-

<sup>168</sup> Vgl. BKartA, Sektoruntersuchung Stromerzeugung/Stromgroßhandel, Bericht gemäß § 32e Absatz 3 GWB, B10-9/09, Januar 2011, S. 17, 75 ff., 110 ff. Den empirischen Nachweis, dass Österreich und Deutschland einen gemeinsamen Markt bilden, liefern z. B. Böckers, V./Heimeshoff, U., The Extent of European Power Markets, DICE Discussion Paper No. 50, April 2012.

<sup>169</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 59, a. a. O., Tz. 85 f. 157 ff., 197 ff., 210, sowie Böckers, V./Heimeshoff, U., a. a. O.

<sup>170</sup> Derartige internationale Wirkungsketten sind auch mit Hinsicht auf die Gasgroßhandelsmärkte zu beobachten, vgl. etwa Monopolkommission, Sondergutachten 59, a. a. O., Tz. 263 ff., die allerdings von einer ähnlich weitgehenden internationalen Integration wie die Strommärkte noch deutlich entfernt sind. Insoweit gelten die Bedenken der Monopolkommission in Bezug auf die Erfassungsprobleme internationaler Einflüsse in deutlich geringerem Maße.

<sup>171</sup> Zu einer Untersuchung der auch insoweit anwendbaren völkerrechtlichen Maßstäbe am Beispiel der Fusionskontrolle vgl. Monopolkommission, Hauptgutachten 2008/2009, a. a. O., Tz. 477 ff.

<sup>172</sup> Insoweit ist ausdrücklich auf die Gutachtaufträge an die Monopolkommission nach § 44 Absatz 1 GWB und § 62 Absatz 1 EnWG hinzuweisen.

<sup>173</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 1.

ben und sich Beschwerden beim Bundeskartellamt bislang vornehmlich auf diese beiden Sorten bezogen.<sup>174</sup> Das Gesetz soll im Hinblick auf die Kraftstoffmärkte gewisse Erleichterungen bei Missbrauchsverfahren im Bereich der Mineralölwirtschaft, im Besonderen in Bezug auf Preis-Kosten-Scheren und Verkäufe unter Einstandspreis, bewirken.<sup>175</sup> Es sollen Informationsdefizite beseitigt werden, indem Preisveränderungen im Tankstellensektor eingehender betrachtet werden.

**138.** Die Marktbeobachtung im Kraftstoffsektor wird in § 47k GWB-E geregelt. Ziel ist die Erleichterung der Aufdeckung und Ahndung von Verstößen gegen kartellrechtliche Verbotsvorschriften (§ 47k Absatz 1 GWB-E). § 47k Absatz 4, 5 GWB-E regelt die konkreten Meldepflichten der Unternehmen. Auf Tankstellenebene melden wöchentlich entweder der Betreiber, sofern dieser seine Preise selbst festsetzt, oder das Unternehmen, das dem Betreiber den Verkaufspreis vorgibt und damit tatsächlich über die Preissetzungshoheit verfügt, jede Änderung der Kraftstoffpreise, differenziert nach Sorte, Zeitpunkt der Preisänderung und der zu diesem Preis abgegebenen Menge (§ 47k Absatz 4 GWB-E). Unternehmen, die Kraftstoffe an Tankstellen abgeben, übermitteln ebenfalls wöchentlich die vereinbarten oder verrechneten Kraftstoffabgabepreise, differenziert nach der Sorte, der zu diesem Preis abgegebenen Menge und dem jeweiligen Anbieter (§ 47k Absatz 5 GWB-E).

Die Datenerhebung soll nicht nur jede Änderung der Endverbraucherpreise an den öffentlichen Tankstellen, sondern auch die Abgabepreise der Mineralöllieferanten oder Großhändler umfassen. Wie im Bereich des Großhandels mit Strom und Gas hat die Markttransparenzstelle beim Verdacht eines Verstoßes gegen das Kartellrecht die zuständige Beschlussabteilung des Bundeskartellamtes oder die zuständige Landeskartellbehörde zu unterrichten, die dann entscheidet, ob Anhaltspunkte für ein Aufgreifen vorliegen. Die Markttransparenzstelle stellt Daten auch für die Durchführung der Fusionskontrolle und Sektoruntersuchungen zur Verfügung. Zudem soll die verbesserte Datenbasis dem Bundeswirtschaftsministerium für statistische Zwecke dienen (§ 47k Absatz 2 GWB-E). Der Mehraufwand für die Unternehmen durch die neuen Meldevorschriften soll sich lediglich in geringem Maße erhöhen: So können kleine und mittlere Unternehmen von den Meldepflichten ausgenommen werden, während die fünf großen Mineralölgesellschaften bereits jetzt über Datenbanken bzw. zentrale Meldesysteme verfügen, die hierfür einbezogen werden können.

**139.** § 47k Absatz 6 GWB-E stattet die Markttransparenzstelle mit den erforderlichen Befugnissen aus. Sie kann Vorgaben bezüglich der Form der Angaben machen, insbesondere mit Hinblick auf das Datenformat und die Nutzung einer Internetplattform. Gemäß § 47k Absatz 7 GWB-E sichert die Markttransparenzstelle die operationelle Zuverlässigkeit der Datenerhebung und -sammlung

und stellt die Vertraulichkeit, die Integrität und den Schutz der übersandten Daten sicher.

**140.** In der Begründung zum Entwurf des Markttransparenzstellungsgesetzes wird auf die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes zum Bereich Kraftstoffe vom Mai 2011 (mit Fokus auf den Tankstellenmärkten) verwiesen.<sup>176</sup> Belege für explizite Absprachen zwischen den Wettbewerbern auf den Kraftstoffmärkten konnten im Rahmen dieser Sektoruntersuchung zwar nicht erbracht werden; allerdings wurde festgestellt, dass dieser Markt eine Reihe von Strukturmerkmalen aufweist, die ein Parallelverhalten begünstigen.<sup>177</sup> So handele es sich auf dem deutschen Tankstellenmarkt um die Marktstruktur eines marktbeherrschenden Fünfer-Oligopols (BP (Aral), ConocoPhillips (Jet), ExxonMobil (Esso), Shell und Total), d. h. die fünf Oligopolisten vereinen rund 64,6 Prozent des jährlichen Kraftstoffabsatzes auf sich. Des Weiteren zeichne sich der Markt gemäß Sektoruntersuchung durch eine hohe Transparenz, (genormte) homogene Massengüter, häufig wiederholte Interaktionen der Oligopolisten, vertikale Verflechtungen und Verflechtungen zwischen den Oligopolisten, wechselseitige Abhängigkeiten, hohe Marktzutrittsschranken, Zersplitterung der Konkurrenz und eine fehlende wirksame Nachfragemacht aus.<sup>178</sup> Das Bundeskartellamt hat im Rahmen der Preisanalyse ausgeprägte wiederkehrende Muster in der Preisentwicklung, sog. Edgeworth-Zyklen, feststellen können.<sup>179</sup> Überdies wurden in der Sektoruntersuchung Untereinstandspreisverkäufe und Preis-Kosten-Scheren-Verkäufe thematisiert. Im Falle von Untereinstandspreisverkäufen bietet ein Mineralölunternehmen seinen Kraftstoff an die Autofahrer zu einem Preis an, der unter seinem Einstandspreis liegt. Von Preis-Kosten-Scheren spricht man, wenn ein Mineralölunternehmen seinen Kraftstoff Autofahrern zu niedrigeren Preisen als denjenigen anbietet, die es bei der Belieferung von Konkurrenten mit Kraftstoff fordert. In der Mineralölbranche, so das Bundeskartellamt, sei vor allem die Gefahr der Verdrängung durch Preis-Kosten-Scheren ein praktisches Problem, während Unterein-

<sup>176</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 1, sowie BKartA, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, B8-200/09, Abschlussbericht Mai 2011. Die Untersuchung des Bundeskartellamtes stellt die bisher umfassendste Untersuchung des Kraftstoffmarktes in Deutschland dar und liefert eine Reihe wertvoller Erkenntnisse zum Wettbewerbsverhalten von Tankstellen.

<sup>177</sup> So legt die Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes die Schlussfolgerung nahe, dass es aufgrund der Beschaffenheit des Kraftstoffmarktes expliziter Absprachen vermutlich nicht unbedingt bedarf, da eine Reihe von Voraussetzungen gegeben sind, die eine implizite Koordinierung begünstigen; vgl. dazu auch Tz. 564.

<sup>178</sup> Vgl. BKartA, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht Mai 2011, S. 50 ff.

<sup>179</sup> Edgeworth-Zyklen sind dadurch gekennzeichnet, dass die Preise zunächst durch eine einzige Preiserhöhung deutlich ansteigen und dann in vielen kleinen Preissenkungsschritten wieder abnehmen. Das Bundeskartellamt stellt in diesem Kontext auch fest, dass die Preiserhöhungen in aller Regel durch die Marktführer Aral und Shell vorgenommen werden und damit eine neue Preisrunde eröffnet wird. Zudem wurde konstatiert, dass die Geschwindigkeit der Preiszyklen in den letzten zwei Jahren deutlich zugenommen hat. So ist dem Bundeskartellamt zufolge die Anzahl der Preisveränderungen in den vergangenen Jahren z. B. in Köln bei Preiserhöhungen von 12 235 auf 18 726 und bei Preissenkungen von 30 458 auf 45 653 pro Jahr angestiegen. Vgl. BKartA, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht Mai 2011, S. 31, sowie Tz. 565.

<sup>174</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 44.

<sup>175</sup> Vgl. Gesetzentwurf, S. 6.

standspreisvorwürfe eine geringere Rolle spielen würden.<sup>180</sup>

### 5.3.2 Beurteilung durch die Monopolkommission

**141.** Der Monopolkommission erscheint eine Marktbeobachtung des Kraftstoffmarktes mithilfe einer Markttransparenzstelle in der derzeitigen Konzeption des Regierungsentwurfs vom 2. Mai 2012 recht wirkungslos. Der Entwurfsbegründung zufolge soll eine fortlaufende Marktbeobachtung in Kooperation mit anderen Institutionen Lern- und Synergieeffekte bewirken, welche für Verfahren im Kraftstoffbereich im Falle des Verdachts von Preis-Kosten-Scheren und von Verstößen gegen das Verbot von Untereinstandspreisverkäufen nutzbar gemacht werden könnten. Zu diesen beiden Verboten hat sich die Monopolkommission allerdings bereits in der Vergangenheit kritisch geäußert.

Preis-Kosten-Scheren können einerseits auf Grundlage von § 19 GWB, andererseits aber auch auf Grundlage von § 20 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 GWB verfolgt werden.<sup>181</sup> Während ein behördlicher Eingriff nach § 19 GWB die Feststellung von Marktbeherrschung erfordert, verlangt das spezielle Verbot in § 20 GWB lediglich den Nachweis überlegener Marktmacht. Beim Verbot von Preis-Kosten-Scheren ist fraglich, ob und inwieweit dieses Instrument tatsächlich zu niedrigeren Preisen führt. Gute Gründe sprechen für die Annahme, dass das Verbot tatsächlich zu einer Erhöhung der Verbraucherpreise führen kann, da es den Mineralölunternehmen untersagt, an Endverbraucher günstiger als an Konkurrenten zu verkaufen.<sup>182</sup> Wie die Erfahrungen mit dieser Norm zeigen, ergeben sich in der Praxis überdies zahlreiche Praktikabilitätsprobleme.<sup>183</sup> Ob und wie eine größere Datenmenge im Kraftstoffbereich dieses Instrument zukünftig besser handhabbar machen wird, erscheint jedenfalls unsicher.

Zum Verbot von Untereinstandspreisverkäufen gemäß § 20 Absatz 4 GWB hat sich die Monopolkommission zuletzt in ihrem Sondergutachten zur 8. GWB-Novelle kritisch geäußert und dessen Abschaffung gefordert.<sup>184</sup> Gegen das Verbot von Untereinstandspreisverkäufen bestehen grundsätzliche ordnungspolitische Vorbehalte, weil Untereinstandsangebote vor allem ein Marketinginstrument darstellen, das dem Endverbraucher in Form günstiger Preise zugutekommt. Nach Ansicht der Monopolkommission lässt sich das auf dem Tankstellenmarkt grundsätzliche Problem eines strukturell eingeschränkten Wettbewerbs und enger Reaktionsverbundenheit durch das Verbot von Untereinstandspreisverkäufen nicht nachhaltig überwinden.

**142.** Des Weiteren sollen erhobene Daten der Markttransparenzstelle beispielsweise auch für Sektoruntersu-

chungen des Bundeskartellamtes nutzbar gemacht werden können. Zwar ist die Monopolkommission der Auffassung, dass etwaige Wettbewerbsprobleme auf den Tankstellenmärkten nur unter Einbeziehung der Raffinerieebene gelöst werden können, und hat deswegen bereits im Sondergutachten zur 8. GWB-Novelle eine Sektoruntersuchung dieses hochkonzentrierten Marktes durch das Bundeskartellamt angeregt.<sup>185</sup> Eine derartige Sektoruntersuchung würde erheblichen Datenerfassungs- und Auswertungsaufwand erfordern. Sie wäre allerdings zeitlich begrenzt und kann den im Rahmen der Markttransparenzstelle für die laufende Marktbeobachtung geplanten erheblichen Ressourcenaufwand nicht rechtfertigen.

**143.** Im Regierungsentwurf ist ein Nutzbarmachen der in Echtzeit erhobenen Kraftstoffpreise an den Tankstellen für die Verbraucher nicht vorgesehen. Dabei könnte nach Ansicht der Monopolkommission insbesondere mit diesem Teil der Daten mittelfristig ein wirklicher Mehrwert für die Endkunden erzielt werden. Preisvergleiche zwischen mehreren Tankstellen sind für Autofahrer vor dem Hintergrund einer fehlenden Preisstabilität an den Tankstellen nur eingeschränkt möglich. Möchte der Autofahrer zeitnah Preise der Tankstellen in seiner Umgebung vergleichen,<sup>186</sup> müsste er nacheinander an mehreren Tankstellen vorbeifahren, um die Preise gegenüberstellen zu können, was allerdings – insbesondere bei einer möglicherweise nur geringen Ersparnis von wenigen Cent pro Liter – wenig praktikabel, d. h. vergleichsweise mühsam und zeitaufwendig erscheint. Zur Lösung dieses Problems gibt es in Österreich und Westaustralien eigene Online-Plattformen, die Verbrauchern die Möglichkeit bieten, den günstigsten Anbieter zu ermitteln. Dabei verpflichtet etwa das österreichische Preistransparenzgesetz alle Betreiber von Tankstellen in Österreich dazu, Preisänderungen für Superbenzin und Diesel in die entsprechende Datenbank einzuspeisen und damit die notwendigen Daten für die Informationsplattform zur Verfügung zu stellen.<sup>187</sup>

**144.** Auch den Verbrauchern in Deutschland könnte es mit einem solchen Instrument ermöglicht werden, Preise in Echtzeit, beispielsweise mithilfe von Navigationsgeräten oder Smartphones, zu vergleichen. Private Preisfinder<sup>188</sup> gibt es bereits, allerdings sind hier die Meldungen der Tankstellen nicht verbindlich, wodurch das Ergebnis

<sup>180</sup> Vgl. BKartA, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Abschlussbericht Mai 2011, S. 142 ff.

<sup>181</sup> Vgl. dazu die Ausführungen in Monopolkommission, Sondergutachten 63, a. a. O., Tz. 88 ff., sowie eingehender unten Abschnitt 7.

<sup>182</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 63, a. a. O., Tz. 79 ff.

<sup>183</sup> So ergeben sich beispielsweise Fragen der Preisberechnung bei der Einschaltung von – im Kraftstoffsektor durchaus üblichen – Zwischenhändlern; vgl. hierzu genauer Monopolkommission, Sondergutachten 63, a. a. O., Tz. 86 ff.

<sup>184</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 63, a. a. O., Tz. 83 ff.

<sup>185</sup> Vgl. Monopolkommission, Sondergutachten 63, a. a. O., Tz. 91. Ebenfalls für eine Untersuchung des Raffineriemarktes plädiert das Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie, DICE, in seinem Gutachten für den ADAC; vgl. Maßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten in Deutschland, Eine Studie im Auftrag des ADAC, Düsseldorfer Institut für Wettbewerbsökonomie (DICE), Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, April 2012, S. 51.

<sup>186</sup> Ein sinnvoller Vergleich ist nur unter der Voraussetzung möglich, dass sich zwischenzeitlich die Endkundenpreise an den Tankstellen nicht in sehr kurzen Zeitabständen ändern.

<sup>187</sup> Vgl. DICE, Maßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten in Deutschland, a. a. O., S. 15.

<sup>188</sup> Ein Beispiel ist das Portal clever-tanken.de: Hier besteht neben einer Abfrage günstiger Tankstellen nach Postleitzahl bzw. Ort und des gewünschten Kraftstoffes auch die Möglichkeit, eine Tankstelle für den „Preisalarm“ zu abonnieren, d. h. man erhält nach einer Registrierung eine E-Mail-Benachrichtigung, wenn die ausgewählte Tankstelle die Preise gesenkt hat. Dieser Service ist möglich für Tankstellen, die ihre Preise selbst an clever-tanken.de übermitteln und mit denen eine entsprechende Übereinkunft existiert, <http://www.clever-tanken.de/redaktion.asp?id=1323>

verfälscht werden kann. Durch verlässliche und in Echtzeit verfügbare Informationen über die günstigsten Tankstellen in einem bestimmten Umfeld könnte allerdings – jedenfalls mittelfristig – die Preissensibilität der Verbraucher geschärft und so der Wettbewerb gestärkt werden. Voraussetzung für ein derartiges, über die bisher bereits verfügbaren Angebote hinausgehendes Informationsangebot wäre eine Pflicht der Unternehmen, ihre Kraftstoffpreise an den Tankstellen in Echtzeit einer entsprechenden Plattform zur Verfügung zu stellen. Diese Aufgabe könnte auch von Verbrauchereinrichtungen oder privaten Institutionen übernommen werden und bedarf insoweit nicht eigens einer staatlichen Markttransparenzstelle.

**145.** Letztlich liegt es aber in der Hand der Verbraucher, ob und wie preissensibel sie zukünftig auch mithilfe von umfänglichen Preisfindern reagieren. Derzeit vergleichen etwa 40 bis 50 Prozent der Kraftstoffkunden an den Tankstellen regelmäßig die Preise.<sup>189</sup> Die Monopolkommission weist auch darauf hin, dass nicht sicher ist, ob eine Änderung des Verbraucherverhaltens die Kraftstoffpreise an den Tankstellen wirklich nachhaltig senken kann. So basieren Kraftstoffpreise auf den Weltmarktpreisen für Rohöl, die künftig mit zunehmender Knappheit des Energieträgers und steigendem Energiebedarf von Ländern wie China und Indien<sup>190</sup> noch ansteigen dürften. Zudem besteht der Endkundenpreis zu rund 60 Prozent aus Energie- und Mehrwertsteuer<sup>191</sup> sowie einem Zuschlag für die Erdölbevorratung.

#### 5.4 Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

**146.** Die Monopolkommission empfiehlt dringend, die geplante Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas stärker als im Regierungsentwurf vorgesehen mit institutioneller Unabhängigkeit auszustatten. Dadurch würden Flexibilität und Dynamik, insbesondere bei der Fortentwicklung der Datenerfassung und -analyse, weitestmöglich gefördert. Auf diese Weise könnten gute Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Markttransparenzstelle tatsächlich als Kooperationsplattform zwischen den relevanten Landes- und Bundesbehörden dienen kann; denn vor allem dadurch kann sie einen deutlichen Mehrwert gegenüber der in der REMIT-Verordnung vorgesehenen Kooperation zwischen der Bundesnetzagentur und ACER leisten. Nach Ansicht der Monopolkommission könnte insoweit nicht zuletzt die

Einbindung anerkannter externer Experten Ertrag bringend sein. Zielsetzung sollte eine effektive und effiziente Zusammenarbeit auf nationaler und internationaler Ebene sein.

**147.** Die Monopolkommission weist grundsätzlich auf die zunehmend internationale Ausprägung insbesondere des Stromgroßhandelsmarktes hin. Dabei ist noch unklar, wieweit hier die (begrenzte) internationale Zuständigkeit der Markttransparenzstelle und Kooperationen mit ACER und den Regulierungsbehörden anderer EU-Mitgliedstaaten ausreichen. Auch insoweit könnte die Ausgestaltung der Markttransparenzstelle als Kooperationsplattform einen echten Mehrwert gegenüber ACER ermöglichen. Insgesamt sollte jedenfalls bei der Umsetzung der Datenerfassung durch die Markttransparenzstelle dem Aspekt grenzüberschreitender Effekte besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Sollte die geplante Markttransparenzstelle im Bereich des Stromgroßhandels nur Daten über inländische Stromerzeuger und -nachfrager zur Verfügung stellen, so hält die Monopolkommission deren Tätigkeit für wenig Erfolg versprechend, da die Stromgroßhandelsmärkte zunehmend international agieren. Die Monopolkommission schlägt daher vor, die Tätigkeit der Markttransparenzstelle nach drei Jahren einer Evaluation zu unterziehen und nur im Falle einer positiven Evaluation zu verlängern.

**148.** Nach Auffassung der Monopolkommission ist eine laufende Marktbeobachtung des Kraftstoffmarktes mithilfe einer Markttransparenzstelle in der derzeitigen Konzeption des Regierungsentwurfs vom 2. Mai 2012 recht wirkungslos. Empfohlen wird hingegen erneut eine zeitlich begrenzte, detaillierte Sektoruntersuchung vor allem der Raffinerieebene. Im Falle der Einrichtung einer Markttransparenzstelle im Bereich Kraftstoffe schlägt die Monopolkommission vor, Tankstellenbetreiber zu verpflichten, Preisänderungen für Superbenzin und Diesel in eine entsprechende Datenbank einzuspeisen, sodass den Verbrauchern in Deutschland ermöglicht wird, Preise in Echtzeit, beispielsweise mithilfe von Navigationsgeräten oder Smartphones, zu vergleichen. Die Aufgabe der Datensammlung könnte aber auch von Verbrauchereinrichtungen übernommen werden und bedarf insoweit nicht eigens der Tätigkeit einer staatlichen Markttransparenzstelle.

**149.** Für die Aufgabenwahrnehmung der Monopolkommission im Bereich der Wettbewerbspolitik und Regulierung ist ein Akteneinsichtsrecht bei der Markttransparenzstelle erforderlich. Dringend sollte daher in § 47c GWB-E in einem neuen Absatz 5 vorgesehen werden, dass die Markttransparenzstelle die jeweils aktuellen Marktdaten – ebenso wie dem Statistischen Bundesamt und dem Bundeswirtschaftsministerium – auch der Monopolkommission zur Verfügung stellt.

## 6. Akteneinsichtsrecht der Monopolkommission

### 6.1 Gesetzlicher Auftrag

**150.** Bei Einrichtung der Monopolkommission im Jahre 1974 war der gesetzliche Auftrag der Kommission

<sup>189</sup> Vgl. hierzu DICE, Maßnahmen zur Steigerung des Wettbewerbs auf den Kraftstoffmärkten in Deutschland, a. a. O., S. 37.

<sup>190</sup> Vgl. BKartA, Sektoruntersuchung Kraftstoffe, Zwischenbericht Juni 2009, S. 16.

<sup>191</sup> Die Energiesteuer differiert je Energieart und ist festgelegt pro Kilogramm bzw. Liter. Sie beträgt für Flüssiggas als Kraftstoff rund 18 ct/kg, für Erdgas rund 18 ct/kg, für Diesel 47,04 ct/Liter und für Benzin 65,45 ct/Liter. Mit einem jährlichen Aufkommen von rund 40 Mrd. Euro stellt die Energiesteuer die für den Staat bedeutendste Verbrauchsteuer dar. Die Mehrwertsteuer beträgt 19 Prozent des Produktpreises und der Energiesteuer. Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Stand: 4. April 2012, [http://www.bundes-finanzenministerium.de/DE/Buergerinnen\\_und\\_Buerger/Mobilitaet\\_und\\_Reisen/Rund\\_ums\\_Auto/0001\\_Spritpreis.html](http://www.bundes-finanzenministerium.de/DE/Buergerinnen_und_Buerger/Mobilitaet_und_Reisen/Rund_ums_Auto/0001_Spritpreis.html)

## **Bisherige Gutachten der Monopolkommission**

---

---

Alle Veröffentlichungen sind im Nomos-Verlag, Baden-Baden, erschienen.

### **Hauptgutachten**

- |                       |              |  |
|-----------------------|--------------|--|
| Hauptgutachten I:     | (1973/1975): | Mehr Wettbewerb ist möglich. 1976, 2. Aufl. 1977.                              |
| Hauptgutachten II:    | (1976/1977): | Fortschreitende Konzentration bei Großunternehmen. 1978.                       |
| Hauptgutachten III:   | (1978/1979): | Fusionskontrolle bleibt vorrangig. 1980.                                       |
| Hauptgutachten IV:    | (1980/1981): | Fortschritte bei der Konzentrationserfassung. 1982.                            |
| Hauptgutachten V:     | (1982/1983): | Ökonomische Kriterien für die Rechtsanwendung. 1984.                           |
| Hauptgutachten VI:    | (1984/1985): | Gesamtwirtschaftliche Chancen und Risiken wachsender Unternehmensgrößen. 1986. |
| Hauptgutachten VII:   | (1986/1987): | Die Wettbewerbsordnung erweitern. 1988.  |
| Hauptgutachten VIII:  | (1988/1989): | Wettbewerbspolitik vor neuen Herausforderungen. 1990.                          |
| Hauptgutachten IX:    | (1990/1991): | Wettbewerbspolitik oder Industriepolitik. 1992.                                |
| Hauptgutachten X:     | (1992/1993): | Mehr Wettbewerb auf allen Märkten. 1994.                                       |
| Hauptgutachten XI:    | (1994/1995): | Wettbewerbspolitik in Zeiten des Umbruchs. 1996.                               |
| Hauptgutachten XII:   | (1996/1997): | Marktöffnung umfassend verwirklichen. 1998.                                    |
| Hauptgutachten XIII:  | (1998/1999): | Wettbewerbspolitik in Netzstrukturen. 2000.                                    |
| Hauptgutachten XIV:   | (2000/2001): | Netzwettbewerb durch Regulierung. 2003.  |
| Hauptgutachten XV:    | (2002/2003): | Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“. 2005.                   |
| Hauptgutachten XVI:   | (2004/2005): | Mehr Wettbewerb auch im Dienstleistungssektor! 2006.                           |
| Hauptgutachten XVII:  | (2006/2007): | Weniger Staat, mehr Wettbewerb. 2008.  |
| Hauptgutachten XVIII: | (2008/2009): | Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. 2010.  |
| Hauptgutachten XIX:   | (2010/2011): | Stärkung des Wettbewerbs bei Handel und Dienstleistungen. 2012.                |

## Sondergutachten

- Sondergutachten 1: Anwendung und Möglichkeiten der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen seit Inkrafttreten der Kartellgesetznovelle. 1975, 2. Aufl. 1977.
- Sondergutachten 2: Wettbewerbliche und strukturelle Aspekte einer Zusammenfassung von Unternehmen im Energiebereich (VEBA/Gelsenberg). 1975.
- Sondergutachten 3: Zusammenschlußvorhaben der Kaiser Aluminium & Chemical Corporation, der Preussag AG und der Vereinigte Industrie-Unternehmungen AG. 1975.
- Sondergutachten 4: Zusammenschluß der Deutsche Babcock AG mit der Artos-Gruppe. 1977.
- Sondergutachten 5: Zur Entwicklung der Fusionskontrolle. 1977.
- Sondergutachten 6: Zusammenschluß der Thyssen Industrie AG mit der Hüller Hille GmbH. 1977.
- Sondergutachten 7: Mißbräuche der Nachfragemacht und Möglichkeiten zu ihrer Kontrolle im Rahmen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. 1977.
- Sondergutachten 8: Zusammenschlußvorhaben der Deutschen BP AG und der VEBA AG. 1979.
- Sondergutachten 9: Die Rolle der Deutschen Bundespost im Fernmeldewesen. 1981.
- Sondergutachten 10: Zusammenschluß der IBH Holding AG mit der WIBAU AG. 1982.
- Sondergutachten 11: Wettbewerbsprobleme bei der Einführung von privatem Hörfunk und Fernsehen. 1981.
- Sondergutachten 12: Zusammenschluß der Burda Verwaltungs KG mit der Axel Springer GmbH/Axel Springer Gesellschaft für Publizistik GmbH & Co. 1982.
- Sondergutachten 13: Zur Neuordnung der Stahlindustrie. 1983.
- Sondergutachten 14: Die Konzentration im Lebensmittelhandel. 1985.
- Sondergutachten 15: Zusammenschluß der Klöckner-Werke AG mit der Seitz Enzinger Noll Maschinenbau AG. 1986.
- Sondergutachten 16: Zusammenschlußvorhaben der Vereinigte Elektrizitätswerke Westfalen AG mit der Société Sidéchar S.A. (Ruhrkohle AG). 1986.
- Sondergutachten 17: Konzeption einer europäischen Fusionskontrolle. 1989.
- Sondergutachten 18: Zusammenschlußvorhaben der Daimler-Benz AG mit der Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH. 1989.
- Sondergutachten 19: Zusammenschlußvorhaben der MAN Aktiengesellschaft und der Gebrüder Sulzer Aktiengesellschaft. 1990.
- Sondergutachten 20: Zur Neuordnung der Telekommunikation. 1991.
- Sondergutachten 21: Die Mißbrauchsaufsicht über Gas- und Fernwärmeunternehmen. 1991.

- Sondergutachten 22: Zusammenschlußvorhaben der BayWa Aktiengesellschaft und der WLZ Raiffeisen Aktiengesellschaft. 1992.
- Sondergutachten 23: Marktstruktur und Wettbewerb im Handel. 1994.
- Sondergutachten 24: Die Telekommunikation im Wettbewerb. 1996.
- Sondergutachten 25: Zusammenschlußvorhaben der Potash Corporation of Saskatchewan Inc. und der Kali und Salz Beteiligungs Aktiengesellschaft. 1997.
- Sondergutachten 26: Ordnungspolitische Leitlinien für ein funktionsfähiges Finanzsystem. 1998.
- Sondergutachten 27: Systemwettbewerb. 1998.
- Sondergutachten 28: Kartellpolitische Wende in der Europäischen Union? 1999.
- Sondergutachten 29: Wettbewerb auf Telekommunikations- und Postmärkten? 2000.
- Sondergutachten 30: Wettbewerb als Leitbild für die Hochschulpolitik. 2000.
- Sondergutachten 31: Reform der Handwerksordnung. 2002.
- Sondergutachten 32: Folgeprobleme der europäischen Kartellverfahrensreform. 2002.
- Sondergutachten 33: Wettbewerbsentwicklung bei Telekommunikation und Post 2001: Unsicherheit und Stillstand. 2002
- Sondergutachten 34: Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH. 2002.
- Sondergutachten 35: Zusammenschlussvorhaben der E.ON AG mit der Gelsenberg AG und der E.ON AG mit der Bergemann GmbH. Ergänzendes Sondergutachten. 2002.
- Sondergutachten 36: Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG. 2003.
- Sondergutachten 37: Wettbewerbsfragen der Kreislauf- und Abfallwirtschaft. 2003.
- Sondergutachten 38: Zusammenschlussvorhaben der Georg von Holtzbrinck GmbH & Co. KG mit der Berliner Verlag GmbH & Co. KG. Ergänzendes Sondergutachten. 2003.
- Sondergutachten 39: Telekommunikation und Post 2003: Wettbewerbsintensivierung in der Telekommunikation – Zementierung des Postmonopols. 2004.
- Sondergutachten 40: Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes. 2004.
- Sondergutachten 41: Das allgemeine Wettbewerbsrecht in der Siebten GWB-Novelle. 2004.
- Sondergutachten 42: Die Pressefusionskontrolle in der Siebten GWB-Novelle. 2004.
- Sondergutachten 43: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2005: Dynamik unter neuen Rahmenbedingungen. 2006.
- Sondergutachten 44: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2005: Beharren auf alten Privilegien. 2006.
- Sondergutachten 45: Zusammenschlussvorhaben der Rhön-Klinikum AG mit den Kreiskrankenhäusern des Landkreises Rhön-Grabfeld (Kreis Krankenhaus Bad Neustadt/Saale sowie Kreis Krankenhaus Mellrichstadt). 2006.

- Sondergutachten 46: Die Privatisierung der Deutschen Bahn AG. 2007.
- Sondergutachten 47: Preiskontrollen in Energiewirtschaft und Handel? Zur Novellierung des GWB. 2007.
- Sondergutachten 48: Wettbewerbs- und Regulierungsversuche im Eisenbahnverkehr. 2007.
- Sondergutachten 49: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung. 2008.
- Sondergutachten 50: Wettbewerbsentwicklung bei der Telekommunikation 2007: Wendepunkt der Regulierung. 2008.
- Sondergutachten 51: Wettbewerbsentwicklung bei der Post 2007: Monopolkampf mit allen Mitteln. 2008.
- Sondergutachten 52: Zusammenschlussvorhaben der Asklepios Kliniken Hamburg GmbH mit der Krankenhaus Mariahilf gGmbH. 2008.
- Sondergutachten 53: Zusammenschlussvorhaben des Universitätsklinikums Greifswald mit der Kreiskrankenhaus Wolgast gGmbH. 2008.
- Sondergutachten 54: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb. 2009.
- Sondergutachten 55: Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung. 2010.
- Sondergutachten 56: Telekommunikation 2009: Klaren Wettbewerbskurs halten. 2010.
- Sondergutachten 57: Post 2009: Auf Wettbewerbskurs gehen. 2010.
- Sondergutachten 58: Gestaltungsoptionen und Leistungsgrenzen einer kartellrechtlichen Unternehmensentflechtung. 2010.
- Sondergutachten 59: Energie 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten. 2012.
- Sondergutachten 60: Bahn 2011: Wettbewerbspolitik unter Zugzwang. 2011.
- Sondergutachten 61: Telekommunikation 2011: Investitionsanreize stärken, Wettbewerb sichern. 2012.
- Sondergutachten 62: Post 2011: Dem Wettbewerb Chancen eröffnen. 2012.
- Sondergutachten 63: Die 8. GWB-Novelle aus wettbewerbspolitischer Sicht. 2012.
- Sondergutachten 64: Bahn 2013: Reform zügig umsetzen. 2013.
- Sondergutachten 65: Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende. 2014.
- Sondergutachten 66: Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten. 2014.
- Sondergutachten 67: Post 2013: Wettbewerbsschutz effektivieren. 2014.