

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Thomas L. Kemmerich, Michael Theurer,
Reinhard Houben, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/8654 –**

Auswirkungen von dynamischen und personalisierten Preisen

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Modell der dynamischen Preissetzung (Dynamic Pricing) bildet das grundlegende Modell individuell ermittelter Preise. Hierbei werden Preisschwankungen zeitlich aufgrund unterschiedlicher Variablen durchgeführt (Nachfrage, Auslastung oder Marktsituationen). Dynamische Preise sind keine neue Erfindung. Tägliche Preisschwankungen bei Tankstellen bilden ein bekanntes Phänomen. In einer durch Digitalisierung bestimmten Welt rückt die Dynamisierung der Preise weiter in den Vordergrund und nimmt weiter zu (Wirtschaftswoche 39, 21. September 2018, S. 41). Es werden hier potenziell mehr Möglichkeiten zur Dynamisierung auf Seiten der Händler und Anbieter gegeben. Auf der anderen Seite wird es für den Verbraucher undurchsichtiger, eine solche dynamische Preissetzung zu erkennen.

Innerhalb der thematischen Diskussion dominieren jedoch aus Sicht der Fragesteller zuweilen Gerüchte und Halbwahrheiten. Als Ausgangspunkt wird dabei häufig auf das Beispiel Amazon eingegangen, das bereits vor Jahren mit Experimenten innerhalb dieses Feldes begonnen hat. Zwar haben sich die in der aktuellen Verbraucherlandschaft festen Preise (samt Ausnahmen) erst seit dem 20. Jahrhundert etabliert. Der Unterschied liegt jedoch in der höheren Wechselrate der Preise, was gerade den Onlinehandel betrifft. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dynamischer und personalisierter Preissetzung.

Die Steigerung der dynamischen Preise bilden personalisierte bzw. individualisierte Preise. Hierbei werden in der Preisgestaltung bestimmte individuelle Merkmale oder Verhaltensweisen des Kunden berücksichtigt. Auf diese Weise wird nicht mehr eine Preisdifferenzierung aufgrund des Produktes vorgenommen, sondern aufgrund des Kunden. Ein ähnliches Phänomen ist bei Eintrittspreisen für Senioren, Kinder oder Studenten bekannt, bei denen ebenfalls ein Merkmal der jeweiligen Person ausschlaggebend ist. Der Unterschied zu den neuen Möglichkeiten der individuellen Preissetzung besteht allerdings darin, dass bisher gesellschaftliche Untergruppen als Ganzes von Vergünstigungen profitieren. Mit der Konzentration auf die Einzelperson (Targeted Prices) wird hingegen eine neue Dimension in der Differenzierung der Preissetzung erreicht. Auf Basis persönlicher Daten wird dem Kunden ein individueller Preis angeboten, welcher auch bei ähnlichen Gegebenheiten anderen Kunden verwehrt wird.

Innerhalb der wissenschaftlichen Diskussion wird befürchtet, dass die Zielsetzung einer solchen Preissetzung schließlich eine Maximierung der persönlichen Abschöpfung des jeweiligen Kunden bildet, d. h. dass die Preise für jeden Kunden so hoch sind, wie er maximal bereit ist für das jeweilige Produkt auszugeben (Kenning, Peter, Pohst, Maximilian, Die verbraucherwissenschaftliche Perspektive, Wirtschaftsdienst 12/2016). Dabei besteht die Gefahr, dass die Vergleichsmöglichkeit der Verbraucher schrumpft, bis ein Vergleich der Produkte nicht mehr möglich ist. Zu befürchten ist es, dass durch dynamische oder personalisierte Preise die Markttransparenz abnimmt.

Inwieweit solche Praxen wohlfahrtssteigernd sind oder eine Diskriminierung gegenüber bestimmten Gruppen oder Personen darstellt, wird in Fachkreisen kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite kann die individuelle Preissetzung dazu führen, dass Personen mit geringem Einkommen eher in den Genuss bestimmter Güter oder Dienstleistungen kommen, die sie sich sonst nicht leisten könnten. Auf der anderen Seite können sie zu höheren Preisen für andere Bevölkerungsgruppen führen (Genth, Stefan, Dynamische Preise, ein Gewinn für Handel und Verbraucher, Wirtschaftsdienst 12/2016).

Doch nicht nur im Onlinehandel wächst das Potenzial für die dynamische Preissetzung. Auch im stationären Einzelhandel wurden bereits verschiedene Experimente diesbezüglich durchgeführt (Pieck, Doreen, Dynamic Pricing im stationärem Einzelhandel, WiSt 2018, Heft 5). Die wöchentlich wechselnden Angebote bilden in gewisser Weise bereits eine dynamische Preissetzung. Mit der Einführung digitaler Preisschilder im stationären Einzelhandel wird in Zukunft auch an dieser Stelle die Variabilität der Preise erleichtert.

Ein Großteil der Menschen in Deutschland deckt seine Grundversorgung über den Einzelhandel, etwa im Lebensmittelbereich. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu Bestellungen im Internet, welche in diesen Bereich noch eine untergeordnete Rolle spielen. Wenn es schließlich zu personalisierten Preisen im Lebensmittelbereich oder der Grundversorgung im Allgemeinen kommt, können somit weitere Differenzen auftreten. Zusätzlich spielen auch noch Datenschutz und Monopolisierungstendenzen eine nicht untergeordnete Rolle.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Thema der dynamischen und personalisierten Preisbildung ist angesichts der Möglichkeiten durch die Digitalisierung bereits seit Jahren Gegenstand der wissenschaftlichen Forschung und der Debatte in Politik und Wirtschaft. Preisdifferenzierungen an sich, also unterschiedliche Angebote zu bestimmten Zeiten oder Preisänderungen auf Grund des sich ändernden Wettbewerbs oder für einzelne Kunden(gruppen), sind kein neues Phänomen. Big Data und die sehr umfangreiche Sammlung und Verarbeitung von Daten versetzen Unternehmen jedoch in die Lage, Preise gezielt und – technisch unterstützt – leicht und effektiv anzupassen oder Kunden mit „maßgeschneiderten“ Informationen, Werbung und Preisangeboten zu versorgen. Die technische Entwicklung hat damit zu einer neuen Dimension der Preisbildungen im Internet und in der digitalen Welt geführt, die politische und rechtliche Fragen aufwirft.

In der Wirtschaft und in der Wirtschaftswissenschaft gibt es große Unklarheiten und Unsicherheiten zu den Möglichkeiten und Konsequenzen dynamischer und personalisierter Preisbildungen. Das Thema wurde in der Forschung bereits umfassend aus ökonomischer, rechtswissenschaftlicher und verhaltenswissenschaftlicher Sicht untersucht. Die Bundesregierung verfolgt aufmerksam die wissenschaftlichen Untersuchungen, Studien, Gutachten und Forschungsergebnisse in diesem Bereich. Ergebnisse von bisher vorliegenden Studien in diesem Bereich sind u. a., dass

- die Verwendung dynamischer Preisbildung durch verschiedene Studien nachgewiesen werden konnte, wobei die ermittelten Werte zwischen 40 Prozent bis 60 Prozent der untersuchten Onlinepreise liegen,
- nur in kleinen Teilbereichen und vereinzelt (z. B. Flugreisen/Pauschalreisen, Hotel-Webseiten) bislang ein Einsatz personalisierter Preisbildung nachgewiesen werden konnte,
- personalisierte Preisbildung von Verbraucher/-innen überwiegend – mit einer Ablehnungsquote bis zu 90 Prozent – als unfair bewertet und abgelehnt wird, wogegen individuelle Rabatte weniger kritisch gesehen werden,
- personalisierte Preisbildungen kaum erkennbar sind und ein Transparenzproblem besteht und
- Unsicherheit über die ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen besteht: Eindeutige Aussagen über die Auswirkungen der personalisierten und dynamischen Preisbildungen auf die Verteilungswirkungen und die Wohlfahrtseffekte für Verbraucher/-innen und Gesellschaft sowie die volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsequenzen können nach den Studien nicht getroffen werden, da die Auswirkungen von der Art des möglichen Einsatzes (zu Gunsten oder zu Lasten der Verbraucher/-innen) abhängen. Angesichts der bekannten Preissensibilität der Verbraucher/-innen in Deutschland ist dies ein sensibles Thema, insb. können nach Studien bei einem vermehrten Einsatz von personalisierter Preisbildung ein erheblicher Vertrauensverlust und Reputationsschäden für den Online-Händler die Folge sein.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist zur dynamischen Preisbildung vereinbart worden, dass dynamische Preisbildung den Verbraucher/-innen nach klaren Regeln transparent dargestellt werden soll.

Die Beratungen und Überlegungen zu dieser Frage sind innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

Auf europäischer Ebene wird seit April 2018 der von der Europäischen Kommission im Rahmen des sog. New Deal for Consumers vorgelegte Vorschlag für eine Richtlinie zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der EU-Verbraucherschutzvorschriften [COM(2018) 185 final] verhandelt, die unter anderem Regelungen für eine verbesserte Transparenz bei Onlineplattformen enthalten soll. Im Rahmen des informellen Trilogs zu diesem Richtlinienvorschlag erfolgte am 21. März 2019 eine Einigung auf einen finalen Text, welcher auch Regelungen zur Preistransparenz im Hinblick auf den Einsatz automatisierter Entscheidungsverfahren bei personalisierten Preisen und bei Preisreduzierungen enthält. Das Ergebnis der Beratungen in Form des endgültig erlassenen Rechtsaktes wird Ausgangspunkt für die weiteren rechtlichen Überlegungen auf nationaler Ebene sein.

Algorithmenbasierte Entscheidungsprozesse und Techniken der Künstlichen Intelligenz (KI) spielen sowohl bei dynamischer Preissetzung als auch bei personalisierter Preissetzung, bei der in Echtzeit die über den Kunden vorhandenen Informationen erfasst, analysiert und daraus automatisiert ein kundenindividueller Preis generiert wird, eine wichtige Rolle. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist das Ziel vereinbart worden, Algorithmen- und KI-basierte Entscheidungen, Dienstleistungen und Produkte überprüfbar zu machen. Vor diesem Hintergrund prüft die Bundesregierung, ob und in welchem Umfang Gesetzesvorhaben zum Schutz vor Diskriminierungen und zur Wahrung der Persönlichkeitsrechte der Bürgerinnen und Bürger erforderlich sind. In diesem Sinne ist auch die dynamische und personalisierte Preissetzung eine Algorithmen- und KI-basierte Entscheidung, die zu Diskriminierungen führen kann.

In diesem Zusammenhang hat die Bundesregierung auch die Datenethikkommission eingesetzt. Die Kommission hat ihre Arbeit im September 2018 aufgenommen und soll entsprechend dem Koalitionsvertrag „einen Entwicklungsrahmen für Datenpolitik, den Umgang mit Algorithmen, künstlicher Intelligenz und digitalen Innovationen“ vorschlagen. Die Datenethikkommission wird ihren Abschlussbericht voraussichtlich im Herbst 2019 vorstellen. Die Bundesregierung wird die Ergebnisse der Datenethikkommission in ihre weiteren Entscheidungsprozesse, auch was mögliche politische oder rechtliche Maßnahmen hinsichtlich dynamischer und personalisierter Preissetzung betrifft, einfließen lassen.

1. Sind nach Einschätzung der Bundesregierung Persönlichkeitsrechte von Nutzern betroffen, wenn Daten des Gerätes u. Ä. (z. B. Betriebssystem, verbaute Teile) zum Zweck der dynamischen oder personalisierten Preisbildung abgefragt werden?

Wenn zum Zweck der dynamischen oder personalisierten Preisbildung Daten oder Informationen von einem Endgerät (insbesondere Computer, Smartphone, Internet der Dinge) von einem anderen als dem Geräteinhaber bzw. Nutzer ausgelesen oder abgefragt werden oder darauf zugegriffen wird, so sind Persönlichkeitsrechte der Nutzer betroffen. Dies ist zum einen, wenn personenbezogene Daten im Sinne des Datenschutzrechts betroffen sind, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und zum anderen das Grundrecht auf Schutz der Privatsphäre, da die Endgeräte der Nutzer von elektronischen Kommunikationsnetzen und -diensten Teil der Privatsphäre der Nutzer sind. In solchen Endgeräten sind zum Teil Informationen enthalten oder werden darauf verarbeitet, die einen tiefen Einblick in komplexe emotionale, politische oder soziale Aspekte der Persönlichkeit geben können und daher einen erhöhten Schutz der Privatsphäre erfordern. Eine Abfrage von Daten aus Endgeräten zum Zweck der Preissetzung ist nur zulässig, wenn die relevanten rechtlichen Regelungen des Datenschutzrechts und des Rechts zum Schutz der Privatsphäre eingehalten werden.

2. Sieht die Bundesregierung einen Unterschied in den Definitionen von personalisierten Preisen und nachfrageabhängiger Preissetzung?

Sogenannte personalisierte oder individualisierte Preise sind dadurch gekennzeichnet, dass bei der Ermittlung des kundenindividuellen Preises gesammelte Nutzerdaten individuell in Echtzeit analysiert werden und in die Preisbildung einfließen. Die Bildung solcher Preise kann anhand verschiedener objektiver Kriterien wie z. B. das verwendete Endgerät, der Browser oder das Betriebssystem erfolgen. Es kann auch an subjektive Kriterien wie das Alter, das Geschlecht, die Herkunft, Neigungen, Interessen und das vorausgegangene Surfverhalten angeknüpft werden. Eine große Rolle können dabei auch Profilbildungen spielen.

Personalisierte Preise sind abzugrenzen von dynamischer Preissetzung. Dynamische Preise werden durch äußere Kriterien, wie dem Wettbewerb der Unternehmer untereinander oder der Beliebtheit des Produkts, beeinflusst, sodass zu einem bestimmten Zeitpunkt für alle Kunden derselbe Preis gilt.

Nach Kenntnis der Bundesregierung und nach den vorliegenden Untersuchungen und Studien ist die individualisierte Preissetzung nur sehr vereinzelt verbreitet.

3. Entsteht nach Ansicht der Bundesregierung eine Erschwerung der Vergleichbarkeit von Produkten und damit der Markttransparenz durch den Einsatz der dynamischen oder personalisierten Preisbildungen?

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Wenn nein, warum nicht?

Preisvergleiche für Verbraucher/-innen können erschwert werden, wenn Preise aufgrund Dynamisierung und Personalisierung sich rasch ändern und schwanken. Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz hat im Januar 2019 ein Forschungsvorhaben für eine breit aufgestellte empirische Studie ausgeschrieben, mit der Erkenntnisse über Umfang sowie Art und Weise der gegenwärtigen Verwendung von personalisierten Preisen bei E-Commerce-Plattformen, Onlinehändlern, Web-Shops und Preisvergleichsportalen gewonnen werden sollen. Die Studie soll dazu dienen, die mit personalisierter Preissetzung aufgeworfenen Fragen und Problemkreise evidenzbasiert einschätzen und beurteilen zu können. Zum einen soll mit den ermittelten empirischen Daten Transparenz über die tatsächliche Verwendung hergestellt werden. Zum anderen sollen die Daten im Rahmen der politischen und rechtlichen Überlegungen für verschiedene Fragestellungen verwendet und dabei als Faktenbasis für die Diskussion mit Politik, Wirtschaft und Verbänden über verbraucherpolitische und rechtliche Herausforderungen, Handlungsempfehlungen und Schlussfolgerungen herangezogen werden.

4. Erkennt die Bundesregierung Diskriminierungspotenzial für einzelne Personen oder Bevölkerungsgruppen durch den Einsatz von dynamischer oder personalisierter Preisbildung?

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Wenn nein, warum nicht?

Durch dynamische oder personalisierte Preissetzung kann es zu Diskriminierungen von Bevölkerungsgruppen oder einzelnen Personen kommen. Dies hängt von den jeweiligen konkreten Umständen ab und kann jeweils nur in jedem Einzelfall gesondert beurteilt werden. Gesicherte Erkenntnisse über das Diskriminierungs-

potenzial generell oder in bestimmten Bereichen liegen der Bundesregierung nicht vor. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz dynamischer Preisgestaltung anhand der Tageszeit?

Erkennt sie hierbei Diskriminierungspotenzial?

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Wenn nein, warum nicht?

Änderungen eines Preises in Abhängigkeit von der Tageszeit werden im Wirtschaftsleben bereits seit Jahrhunderten eingesetzt. Dies ist kein neues Phänomen des digitalen Zeitalters, die Digitalisierung eröffnet in diesem Bereich allerdings völlig neue Möglichkeiten. Wenn Preisdifferenzierungen zu bestimmten Tageszeiten erfolgen und aus diesem Grund nur bestimmte Verbrauchergruppen betreffen, so kann darin eine Diskriminierung dieser Verbrauchergruppe liegen. Die Bundesregierung ist noch nicht zu einer abschließenden Bewertung der Fragen gekommen; entscheidend ist allerdings, dass die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 und die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Besteht aus Sicht der Bundesregierung eine Notwendigkeit zur Kenntlichmachung von dynamisch oder personalisiert generierten Preisen online wie offline?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Ist darüber hinaus das Anzeigen von Referenzpreisen aus Sicht der Bundesregierung erstrebenswert?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Ein erhebliches Problem für die Verbraucher/-innen bei dynamischer und personalisierter Preisbildung ist die fehlende Transparenz. Für Verbraucher/-innen ist die Tatsache, dass und wie der Preis in solchen Fällen gebildet wurde, nur schwer erkennbar. Dies gilt insbesondere für sogenannte verletzliche Verbraucher/-innen. Gleichzeitig besteht für diese Verbrauchergruppe ein höheres Diskriminierungsrisiko aufgrund der Auswertung bestimmter, sensibler personenbezogener Daten. Im Online-Handel ist für Verbraucher/-innen bei Aufruf einer Webseite nur der angezeigte Preis sichtbar. Ob eine dynamische oder personalisierte Preisbildung als unternehmensinterne Handlung erfolgt, ist für Verbraucher/-innen nicht ohne weiteres erkennbar. Sofern für eine/-n Verbraucher/-in stets derselbe Preis, auch bei späteren Aufrufen der Webseite, gebildet wird, ist für die Verbraucher/-innen eine personalisierte Preisbildung bei einem späteren Aufruf einer Seite nicht erkennbar. Eine Information über personalisierte Preisbildung können die Verbraucher/-innen allenfalls durch eine datenschutzrechtliche Einwilligung und die Datenschutzerklärung erhalten, nicht aber direkt durch eine Information im Zusammenhang mit der Anzeige des Preises.

Der Meinungsbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung hinsichtlich einer Kennzeichnungspflicht für dynamisch oder personalisiert generierter Preise und einem Referenzpreissystem ist noch nicht abgeschlossen. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

7. Ist nach Einschätzung der Bundesregierung das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb ausreichend auf den Einsatz von dynamischer oder personalisierter Preisbildung anwendbar?

Wenn nein, warum nicht?

Die Vorschriften des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb über die Unzulässigkeit unlauterer geschäftlicher Handlungen – insbesondere die Irreführungstatbestände des § 5 ff. UWG – sind auf den Einsatz dynamischer und personalisierter Preise anwendbar und bieten unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks grundsätzlich einen hinreichenden Schutz für Verbraucher/-innen. Im Hinblick auf mögliche Ergänzungen ist die Meinungsbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

8. Sollte es aus Sicht der Bundesregierung für bestimmte Wirtschaftsbereiche (z. B. der Handel mit Medikamenten) grundsätzlich das Verbot zur individualisierten Preisbildung geben?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Die Beratungen und Überlegungen innerhalb der Bundesregierung, ob und ggf. welche Sonderregelungen es für bestimmte Wirtschaftsbereiche hinsichtlich der personalisierten Preisbildung geben soll, sind noch nicht abgeschlossen. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

9. Welche Auswirkungen hat nach Einschätzung der Bundesregierung ein hohes persönliches Maß an Datenschutz in einem System von personalisierten Preisen auf die einzelne Person?

Werden dabei Preise für Personen, welche sich um ein hohes Maß an Datenschutz bemühen, hierbei höher oder niedriger?

Auf welcher Grundlage stützt die Bundesregierung dabei diese Bewertung?

Welche Auswirkungen es auf die personalisierte Preissetzung hinsichtlich eines spezifischen Nutzers hat, wenn dieser Nutzer sehr hohe Datenschutz-Einstellungen gewählt hat, hängt naturgemäß von dem jeweils gewählten System der personalisierten Preisfestsetzung ab. Denkbar wäre z. B., dass für einen Nutzer mit hohen Datenschutz-Einstellungen ein höherer Preis festgesetzt wird, weil über ihn keine oder nur wenige Daten vorhanden sind. Denkbar wäre aber auch, dass für einen Nutzer mit niedrigen Datenschutz-Einstellungen gerade aufgrund der Daten, die über ihn vorliegen, ein höherer Preis festgesetzt wird (z. B. bei Reisen ein höherer Preis aufgrund des hinterlegten Profils, welches den Nutzer in die Luxus-Kategorie einordnet). Dies hängt von den jeweiligen konkreten Umständen ab und kann jeweils nur im Einzelfall gesondert beurteilt werden. Gesicherte Erkenntnisse über die Wechselwirkung von Datenschutz-Einstellungen und Höhe des personalisierten Preises liegen der Bundesregierung nicht vor. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

10. Welche Auswirkungen hat nach Einschätzung der Bundesregierung der Einsatz von dynamischer oder personalisierter Preisbildung auf die Berechnung der Inflationsrate, des Verbraucherpreisindex (VPI) oder anderer wirtschaftspolitischer Stammdaten?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Das Statistische Bundesamt beschäftigt sich seit mehreren Jahren mit dem Phänomen der dynamischen Preissetzung. Analysen haben ergeben, dass momentan der Anteil der Güter, die von dynamischer Preissetzung betroffen sind, vergleichsweise gering ist (Blaudow und Burg, Wista 2/2018). Die aktuellen Ergebnisse des Verbraucherpreisindex (VPI) sind somit nach wie vor als qualitativ hochwertig einzustufen. Da sich dieses Phänomen aber voraussichtlich vergrößern wird, wurden bereits vor einigen Jahren in der Preisstatistik zwei Forschungsprojekte begonnen: Getestet wird, ob Scannerdaten von großen Einzelhandelsketten und Web Scraping für die Berechnung des VPI genutzt werden können.

Web Scraping bezeichnet das automatisierte Auslesen von Preisen aus dem Internet. Für besonders volatile Preise wird dieses Verfahren bereits bei der Preiserhebung für den VPI eingesetzt. Das Verfahren hat sich bewährt und wird nun zunehmend mehr für die Ermittlung des VPI eingesetzt.

Bei Scannerdaten handelt es sich um digitale Transaktionsdaten, die an den Kassen von Einzelhandelsgeschäften erfasst werden. Sie enthalten insbesondere Angaben zu Umsatz und Absatz (verkaufte Menge) der tatsächlich verkauften Produkte, erfasst werden hier also tatsächliche Transaktionen. Scannerdaten werden bereits in einigen Mitgliedstaaten der EU für die Berechnung von Verbraucherpreisindizes verwendet; andere Statistische Ämter der EU testen, wie das Statistische Bundesamt, die Einführung. Erste Studien haben ergeben, dass sich Scannerdaten auch in Deutschland als Grundlage für die Preisindexberechnung grundsätzlich eignen (Bieg, Wista 2/2019, im Druck). Für die Nutzung von Scannerdaten für den VPI sind jedoch noch einige Hürden zu nehmen.

Das Phänomen der personalisierten Preissetzung ist noch nicht ausreichend empirisch erforscht. Nach den heutigen europäischen Konzepten des harmonisierten VPI sind Preisnachlässe, die nur für bestimmte Personengruppen gelten, nicht bei der Preiserhebung zu berücksichtigen.

Die Preisentwicklung des VPI hat Einfluss auf die Ergebnisse der Konsumausgaben der privaten Haushalte im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen. Die Konsumausgaben der privaten Haushalte in jeweiligen Preisen werden anhand des VPI preisbereinigt. Aber auch hier gilt, dass der Anteil der Güter, die von dynamischer Preissetzung betroffen sind, vergleichsweise gering ist und somit keine Auswirkungen auf die preisbereinigten Konsumausgaben insgesamt oder gar das BIP anzunehmen sind.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die dynamische Preissetzung ein Phänomen ist, das für die Ermittlung des VPI zunehmend eine Herausforderung darstellt. Wenn die bisher in die Wege geleiteten Projekte zur Digitalisierung der Preisstatistik (Nutzung von Web Scraping und zukünftige Nutzung von Scannerdaten) umfassend in die Ermittlung des VPI integriert werden können, kann auch zukünftig die Qualität des VPI und die Qualität der Preisbereinigung der Konsumausgaben der privaten Haushalte sicher gestellt werden.

11. Sieht die Bundesregierung Auswirkungen durch dynamische oder personalisierte Preisbildung für die Berechnung der Sätze von Sozialleistungen, etwa Arbeitslosengeld II?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Die Regelbedarfe nach dem SGB XII und SGB II werden auf Basis der im Rahmen der alle fünf Jahre durchgeführten Einkommens- und Verbrauchsstichprobe ermittelten tatsächlichen Verbrauchsausgaben von Haushalten im unteren Einkommensbereich berechnet. Die Verwendung dieser Datenbasis wurde vom Bundesverfassungsgericht als geeignet befunden: „Er stützt sich im Ausgangspunkt mit der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) auch auf geeignete empirische Daten.“ (Beschluss vom 23. Juli 2014, 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13; Rn. 89). Da die jeweilige EVS über ein ganzes Kalenderjahr hinweg durchgeführt wird und dabei die Verbrauchsausgaben und damit implizit auch die tatsächlich gezahlten Preise von mehr als 50 000 Haushalten erfasst werden, wird das Verbrauchsverhalten im Rahmen der EVS – unabhängig von der Preisbildung – repräsentativ ermittelt. Auswirkungen auf die Berechnungsweise der Regelbedarfe gäbe es daher durch eine geänderte Preisbildung nicht.

12. Inwieweit ist nach Erkenntnis der Bundesregierung der Einsatz von dynamischen oder personalisierten Preisbildungen als Instrument des Nudging (nach Tahler/Sunstein) zu bewerten?

Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, wo eine solche Form der Preissetzung zum Zweck des Nudgings eingesetzt wurden, und wie lauten diese?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine weiteren Erkenntnisse vor. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

13. Entstehen nach Einschätzung der Bundesregierung durch den Einsatz dynamischer oder personalisierter Preisbildung Nachteile für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Händler, welche nicht die technischen Möglichkeiten oder Datengrundlagen für deren Einsatz besitzen?

Kleine und mittlere Handelsunternehmen befassen sich aktuell eher mit grundlegenden Fragen der allgemeinen Preissetzung (z. B. im Verhältnis Onlinehandel – stationärer Handel). Der Einsatz dynamischer oder personalisierter Preisbildung ist dabei noch von untergeordneter Bedeutung. Eine Einschätzung zu möglichen Nachteilen für KMU ist daher noch nicht möglich.

14. Plant die Bundesregierung eine Informationskampagne zur Steigerung des Bewusstseins zur Praxis von dynamischer oder personalisierter Preisbildung?

Wenn ja, wie ist hierbei die zeitliche Planung?

Wenn nein, warum nicht?

Planungen für eine derartige Informationskampagne bestehen nach gegenwärtigem Stand der Überlegungen der Bundesregierung nicht. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

15. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz von „Buying Agents“ als elektronisches Werkzeug im digitalen Raum, welches für die Nutzer dynamische Preise kontrolliert und zu einem vordefinierten Preis für diese kauft?

Erkenntnisse darüber, ob und welche sog. Buying Agents zur Verfügung stehen oder angeboten werden und ob und wie diese elektronischen Werkzeuge im Markt bzw. digitalen Raum eingesetzt werden, liegen der Bundesregierung nicht vor. Die Bundesregierung ist noch nicht zu einer abschließenden Bewertung sog. Buying Agents gekommen; entscheidend ist allerdings, dass die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehalten werden. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

16. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit des Einsatzes von dynamischer oder personalisierter Preisbildung auf grundlegende Versorgungselemente wie Nahrungsmittel und Trinkwasser sowie deren Verfügbarkeit, besonders in Hinblick auf deren Bedeutung für die Grundversorgung?

Die Bundesregierung ist hinsichtlich des Einsatzes von dynamischer oder personalisierter Preisbildung auf Güter und Dienste der Grundversorgung noch nicht zu einer abschließenden Bewertung gekommen. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

17. Sind nach Einschätzung der Bundesregierung der Einsatz von dynamischer oder personalisierter Preisbildung von Dienstleistungen durch Behörden, auch auf Landes- oder Kommunalebene, möglich und sinnvoll?

Wenn ja, in welchen Bereichen?

Sind der Bundesregierung darüber hinaus bereits Einsätze oder Experimente solcher Art durch Behörden bekannt?

Wenn ja welche?

Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Behörden des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ist nach dem Bundesgebührengesetz eine dynamische oder personalisierte Preisbildung im Sinne der Fragesteller – abgesehen von Stundungen, Erlass oder Niederschlagung von Gebühren aus persönlichen Gründen – nicht zulässig. Zu der Frage, ob dynamische oder personalisierte Preisbildung von Dienstleistungen durch Behörden auf Landes- oder Kommunalebene bereits eingesetzt wird oder möglich und sinnvoll ist, kann die Bundesregierung keine Aussage treffen. Dies ist bei den insofern zuständigen Behörden auf Landes- und Kommunalebene zu erfragen.

18. Wie bewertet die Bundesregierung eine mögliche Koppelung des Preises an das Haltbarkeitsdatum verderblicher Produkte im Hinblick auf dynamische Preissetzung?

Dass Einzelhandelsunternehmen vor Ablauf des Mindesthaltbarkeitsdatums (MHD) ihre Ware reduzieren, um sie noch mit garantierter Qualität vor Ablauf des MHD verkaufen zu können, erscheint als gängige Praxis. Ob diese mögliche Preiskoppelung an das MHD beispielsweise dafür geeignet ist, die Verschwendung von Lebensmitteln zu reduzieren, kann die Bundesregierung mangels entsprechender Daten nicht bewerten.

19. Sind der Bundesregierung Fälle bekannt, bei denen nachfrageabhängig im stationären Einzelhandel die Preise dynamisch angepasst werden, und wenn ja, wie waren diese Fälle veranlagt?

Der Bundesregierung sind keine Fälle der nachfrageabhängigen dynamischen Preisanpassung im stationären Einzelhandel bekannt (es wird davon ausgegangen, dass Preisreduzierungen z. B. bei Saisonabverkäufen damit nicht gemeint sind).

20. Besteht aus Sicht der Bundesregierung die Möglichkeit, eine Einführung von dynamischer oder personalisierter Preisbildung im stationären Einzelhandel durch die Verwendung von RFID-Chips, digitalen Preisschildern und Einsatz von datenerfassenden Einkaufswagen zu beschleunigen?

Der stationäre Handel sieht mehrheitlich in der Einführung dynamischer oder personalisierter Preisbildung noch keine Priorität. Die technologischen Möglichkeiten der Einführung gibt es bereits, deren Einsatz ist allerdings auch mit erhöhtem Aufwand und erheblichen Investitionen für die Unternehmen verbunden.

21. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit zur dynamischen (nachfrageorientierten) oder personalisierten Preisbildung bei Strom und Energie, besonders unter dem Aspekt der Einführung intelligenter Stromzähler?

Nach der gesetzlichen Konzeption sind intelligente Messsysteme als digitale Kommunikationsplattform für alle energiewenderelevanten Anwendungsfälle und darauf aufbauender neuartiger Angebote der Stromlieferanten angelegt. So sind Stromlieferanten gemäß § 40 Absatz 5 Satz 1 EnWG beispielsweise sogar verpflichtet, soweit technisch machbar und wirtschaftlich zumutbar, für Letztverbraucher von Elektrizität einen Tarif anzubieten, der einen Anreiz zu Energieeinsparung oder Steuerung des Energieverbrauchs setzt. Ob nach Einführung einer hinreichenden Anzahl intelligenter Messsysteme im Markt solche oder vergleichbare Angebote durch Letztverbraucher tatsächlich nachgefragt werden, muss die Zukunft zeigen. Selbstverständlich werden auch bei einer solchen Preisbildung die geltenden Verbraucherschutzstandards zu beachten sein.

22. Existieren nach Kenntnis der Bundesregierung elektronische Werkzeuge, welche zur Täuschung personalisierter Preisbildung existieren (etwa durch das Vorgeben anderer Nutzerverhalten), um günstigere Preise für deren Benutzer zu erzielen?

Der Bundesregierung liegen dazu keine weiteren Erkenntnisse vor. Auf die Antwort zu Frage 16 und die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen.

23. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit eines tageszeit- oder nachfrageabhängigen Mautsystems zur Verkehrssteuerung bei hoch frequentierten Straßen?

Die Möglichkeit einer Differenzierung der Infrastrukturgebühren nach Tageszeit und Verkehrsaufkommen ist unionsrechtlich geregelt. Im bestehenden Mautsystem ist eine solche Differenzierung aus folgenden Gründen nicht möglich: Das Mautsystem sieht neben der Entrichtung der Maut über das automatische Einbuchungsverfahren (über die sogenannte On-Board-Unit) das manuelle Einbuchungsverfahren (über App, Internet oder Mautstellenterminals) vor. Ein tageszeit- bzw. nachfrageabhängiges Mautsystem ist mit Blick auf das manuelle Einbuchungsverfahren nicht umsetzbar, da die Nutzer die exakte Uhrzeit von Beginn

und Ende der mautpflichtigen Fahrt im Voraus angeben müssten. Diese ist jedoch nicht vorhersehbar, da sie von äußeren nicht weiter beeinflussbaren Faktoren wie beispielsweise Verkehrsaufkommen und Witterungsbedingungen abhängt.

Die Bundesregierung plant daher derzeit keine Einführung eines tageszeit- oder nachfrageabhängigen Mautsystems.

24. Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit unterschiedlicher Preise im On- und Offlineangebot des gleichen Anbieters einer Ware oder Dienstleistung, besonders in Hinblick auf Täuschung oder fehlinformierende Werbung?

Die Preisgestaltung auf unterschiedlichen Vertriebskanälen obliegt grundsätzlich dem Anbieter von Waren oder Dienstleistungen. Divergierende Preise von Online- und Offlineangeboten desselben Anbieters können hierbei unter anderem auf unterschiedliche Kostenstrukturen der Vertriebswege zurückzuführen sein. Im Falle von Täuschungen oder fehlinformierender Werbung gelten die Irreführungstatbestände der §§ 5, 5a des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb, die einen sachgerechten und effektiven Schutz für Verbraucher/-innen bieten.

25. Wie bewertet die Bundesregierung die Verfügbarkeit von Algorithmen zur dynamischen oder personalisierten Preisbildung in Anbetracht einer möglichen Marktkonzentration von Anbietern solcher Algorithmen oder der Datengrundlage?

26. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz von dynamischer der personalisierter Preisbildungen aus kartellrechtlicher Sicht?

Inwieweit unterscheidet sich das automatische Abgleichen und Anpassen von Preisen durch Algorithmen von einer kartellrechtlichen Fühlungnahme?

Inwieweit wird eine solche mögliche kartellrechtliche Problematik durch eine mögliche Marktkonzentration von Anbietern solcher Algorithmen verstärkt?

Die Fragen 25 und 26 werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Durch die Digitalisierung erhöhen sich die Möglichkeiten, komplexe Preisstrukturen einzusetzen. Unter kartellrechtlicher Sicht ist zu bewerten, inwieweit diese Möglichkeiten bereits ein Indiz für Marktmacht sind und ob eine ggf. vorliegende Preisdiskriminierung einen Missbrauchstatbestand erfüllt. Algorithmen können unter Umständen auch das Risiko einer Kollusion zwischen Wettbewerbern, d. h. der Koordinierung mit nachteiligen Auswirkungen auf das Marktergebnis, erhöhen. Dabei sind insbesondere immer die im konkreten Fall betroffenen Märkte und deren Strukturen zu prüfen und zu bewerten.

Hier sind insbesondere die Kartellbehörden gefordert.

Inwieweit die wettbewerbsrechtlichen Regelungen insbesondere in Bezug auf den Missbrauch von Marktmacht ggf. angepasst werden sollten, prüft die Bundesregierung im Rahmen der anstehenden 10. GWB-Novelle.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

27. Wie bewertet die Bundesregierung den Einsatz von dynamischer oder personalisierter Preisbildung in Hinblick auf die Preisangabenverordnung (PAngV)?

Ist die Verordnung auf den weitreichenden Einsatz von dynamischen oder personalisierten Preisen anwendbar?

Die Preisangabenverordnung ist formelles Preisrecht; sie enthält keine Regelungen zur Preisbildung. Nach der Preisangabenverordnung hat derjenige, der Verbraucher/-innen gewerbs- oder geschäftsmäßig oder regelmäßig in sonstiger Weise Waren oder Leistungen anbietet oder als Anbieter von Waren oder Leistungen gegenüber Verbrauchern unter Angabe von Preisen wirbt, die Preise anzugeben, die einschließlich der Umsatzsteuer und sonstiger Preisbestandteile zu zahlen sind (Gesamtpreise). Die Angaben müssen den Grundsätzen von Preisklarheit und Preiswahrheit entsprechen.

28. Wie bewertet die Bundesregierung das österreichische Modell zur Begrenzung wechselnder Preise bei Tankstellen?

Welche Vor- und Nachteile besitzt dieses Modell?

Plant die Bundesregierung ähnliche Modelle?

Sieht die Bundesregierung den Einsatz ähnlicher Modelle in anderen Bereichen für sinnvoll an?

Wenn ja, warum?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält gesetzliche Regelungen zur Preisbildung an den Tankstellen nicht für angezeigt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat sich im Rahmen seiner Evaluierung der Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe auch mit den Erfahrungen mit Preisregulierungen in anderen Staaten bzw. dem dazu bislang erfolgten wissenschaftlichen Diskurs auseinander gesetzt. Die Ergebnisse sind in dem im Sommer 2018 veröffentlichten Bericht über die Tätigkeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zusammengefasst.

Unabhängig davon, dass in anderen Ländern teilweise erheblich andere Marktgegebenheiten bestehen, lassen die Untersuchungen den Schluss zu, dass Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit der Tankstellen eher wettbewerbsschädliche und tendenziell preissteigernde Wirkungen zulasten der Verbraucher/-innen haben. Ein Eingriff in die Preiserhöhungsmöglichkeiten der Tankstellen reduziert den Anreiz für Preiswettbewerb durch gegenseitiges stufenweises Unterbieten. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie kommt daher in seinem Bericht über die Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe zu dem Ergebnis, dass Preissetzungsregulierungen zwar die Anzahl der Preisschwankungen begrenzen könnten, aber zulasten der Verbraucher/-innen wohl nicht zu einem niedrigerem Preisniveau führen würden.

