Bundeswettbewerbsbehörde

E-CONTROL
Unsere Energie gehört der Zukunft.

TASKFORCE DER BUNDESWETTBEWERBSBEHÖRDE UND DER E-CONTROL

Zwischenbericht, Juni 2023

Wien, 2023

Impressum

Medieninhaber, Verleger und Herausgeber:
Bundeswettbewerbsbehörde, Radetzkystraße 2, 1030 Wien
Gesamtumsetzung: Bundeswettbewerbsbehörde
Stand: Juni 2023

Copyright und Haftung:
Auszugsweiser Abdruck ist nur mit Quellenangabe gestattet, alle sonstigen Rechte sind ohne schriftliche Zustimmung des Medieninhabers unzulässig.
Es wird darauf verwiesen, dass alle Angaben in dieser Publikation trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr erfolgen und eine Haftung der Bundeswettbewerbsbehörde und der Autorin/des Autors ausgeschlossen ist. Rechtausführungen stellen die unverbindliche Meinung der Autorin/des Autors dar und können der Rechtsprechung der unabhängigen Gerichte keinesfalls vorgreifen.

Rückmeldungen: Ihre Überlegungen zu vorliegender Publikation übermitteln Sie bitte an wettbewerb@bwb.gv.at.

Inhalt

1 Zusammenfassung der vorläufigen Ergebnisse und weiteres Vorgehen 7

1.1. Konzentration am Strommarkt 7

1.2. Reduziertes Wechsel- und Angebotsverhalten in der Krise 8

1.3. Preisweitergabe und Preisdiskriminierung 11

1.4. Entwicklungen in Zusammenhang mit dem Stromkostenzuschuss 14

1.5. Unklarheiten bei Preisanpassungsklauseln 15

1.6. Fehlende Transparenz 16

1.7. Nächste Schritte: Ermittlungen werden vertieft, Kontrollen verschärft 17

1.8. Legistische Fortentwicklung 18

1.9. Möglichkeit zur Stellungnahme 19

2 Einleitung 20

2.1 Hintergrund und Kontext 20

2.2 Marktentwicklungen 23

2.2.1 Preise 24

2.2.2 Vertragsgestaltung 26

2.2.3 Sonstige Verhaltensweisen 28

2.2.4 Zusammenfassung 30

3 Konzentrationen in den Netzgebieten 31

3.1 Marktabgrenzung Strom 31

3.2 Konzentration in den Netzgebieten 33

3.3 Entwicklung der Konzentration nach dem Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) ... 40

3.4 Modifizierter HHI - Berücksichtigung von Minderheitsbeteili-gungen 43

3.5 Marktstellung der Landesenergieversorger 46

3.6 Ergebnisse zur Frage der Marktkonzentration 47

4 Wechsel- und Angebotsverhalten 49

4.1 Wechselaktivitäten Strom- und Gaskund:innen 49

4.2 Verhalten der Lieferanten 51

4.3 Kündigung von Kund:innenverträgen 52

4.4 Rückzug auf das „Kerngebiet“ des Konzernunternehmens 54

4.4.1 Strom - Lieferanten mit Kund:innen außerhalb des „eigenen Netzgebietes“ 54

4.4.2 Gas - Versorger mit Kund:innen außerhalb des „eigenen Netzgebietes“ 55

4.5 Marktaustritt oder keine Neuangebote mehr 56

4.5.1 Strom 56

4.5.2 Gas 57

4.6 Reduktion der Produktangebote 59

4.6.1 Strom – Angebote nach Preismodell 59

4.6.2 Gas - Angebote nach Preismodell 60

4.7 Ergebnis 60

5 Preise 62

5.1 Jüngste Preisentwicklung am Kleinkundenmarkt - Segment Haushalte 63

5.2 Verwendete Daten und Limitationen 65

5.3 Preisentwicklung Strom 66

5.3.1 Preisentwicklung der Bestandskundenprodukte 66

5.3.2 Preisentwicklung der Neukundenprodukte 68

5.3.3 Preisentwicklung - günstigstes Neukundenprodukt der lokalen Anbieter vs. günstigster Lieferant 68

5.3.4 Preisentwicklung - Standardprodukte der lokalen Anbieter 71

5.4 Preisentwicklung Gas 73

5.4.1 Preisentwicklung der Bestandskundenprodukte 73

5.4.2 Preisentwicklung der Neukundenprodukte – Durchschnittspreis 75

5.4.3 Preisentwicklung - günstigstes Neukundenprodukt der lokalen Anbieter vs. günstigster Lieferant 75

5.4.4 Preisentwicklung - Standardprodukte der lokalen Anbieter 78

5.5 Ergebnis 79

6 Einkaufsstrategien im Großhandel und Endkund:innenpreise 81

6.1 Strom 83
6.1.1 Bestandskund:innen 83
6.1.2 Neukund:innen 84
6.2 Gas 85
6.2.1 Bestandskund:innen 85
6.2.2 Neukund:innen 86
6.3 Ergebnis 86
7 Staatliche Unterstützungsmaßnahmen 89
7.1 Rechtliche Umsetzung des Stromkostenzuschusses 89
7.1.1 Ausgewählter Rechtsvergleich 91
7.2 Ökonomische Betrachtung 92
7.2.1 Beobachtete Entwicklungen der Preissetzung 93
7.2.2 Abschwächung des Wettbewerbs 94
7.3 Ergebnis 96
8 Preisanpassungklauseln in Energielieferveträgen 97
8.1 Entwicklung der Rechtsprechung 97
8.1.1 Zur Vorgeschichte 97
8.1.2 Zustimmungsfiktion 98
8.1.3 Entgeltsenkung 99
8.1.4 Indexwerte als „Wertsicherung“ 100
8.1.5 Gesetzliches Preisänderungsrecht 100
8.2 Ökonomische Betrachtung 101
8.3 Ergebnis 102
9 Exkurs: Diskussion zum Merit-Order-Prinzip 104
9.1 Grundsätzliches 105
9.2 Market Coupling 106
9.3 Merit-Order Auktion und Strombörsen 106
9.4 Handelsmöglichkeiten nach der Merit-Order 108
9.5 Diskussionsstand 108

9.5.1 Das iberische Modell 109

9.5.2 Der griechische Vorschlag 110

9.5.3 Alternative Ansätze 110

9.6 Abschließende Überlegungen 111

10 Nächste Schritte der Taskforce 113

11 Möglichkeit zur Stellungnahme 116

Impressum 117

Abbildungsverzeichnis 118

1 Zusammenfassung der vorläufigen Ergebnisse und weiteres Vorgehen

Ein funktionierender und effektiver Wettbewerb ist in einem liberalisierten Energiemarkt eines der zentralen Instrumente, um Angebotsvielfalt und marktkonforme Preise für alle Kund:innen sicherzustellen. Die Anstiege der Energiepreise und die Verwerfungen auf den Märkten haben hier Zweifel aufgeworfen und zu einer großen Anzahl an Beschwerden und Anfragen bei der E-Control und der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) geführt. Die Untersuchungen zum Zwischenbericht der von diesen Behörden gemeinsam eingerichteten Taskforce zu den Strom- und Gasmärkten haben folgende erste Einordnungen gebracht:

1.1. Konzentration am Strommarkt

Betrachtet man die relevanten Strom-Netzgebiete in den Bundesländern und Städten sowie die Marktanteile der jeweils angestammten Landesenergieversorger und Stadtwerke, so findet sich in den Bundesländern eine **Bandbreite von Marktanteilen von 60,3% (in Oberösterreich) bis 98,7% (in Vorarlberg)**. Bei den Städten reichen die Marktanteile von 55,1% (in Linz) bis 96,6% (in Innsbruck). Insgesamt sind die Marktanteile der Landesenergieversorger und Stadtwerke in den Netzen der westlichen Bundesländer und Stadtwerke (Salzburg, Tirol, Vorarlberg, Innsbruck) deutlich höher als in den östlichen und südlichen Bundesländern. Zwei Ausnahmen bilden hier Niederösterreich (91,1%) und das Burgenland (92,4%).

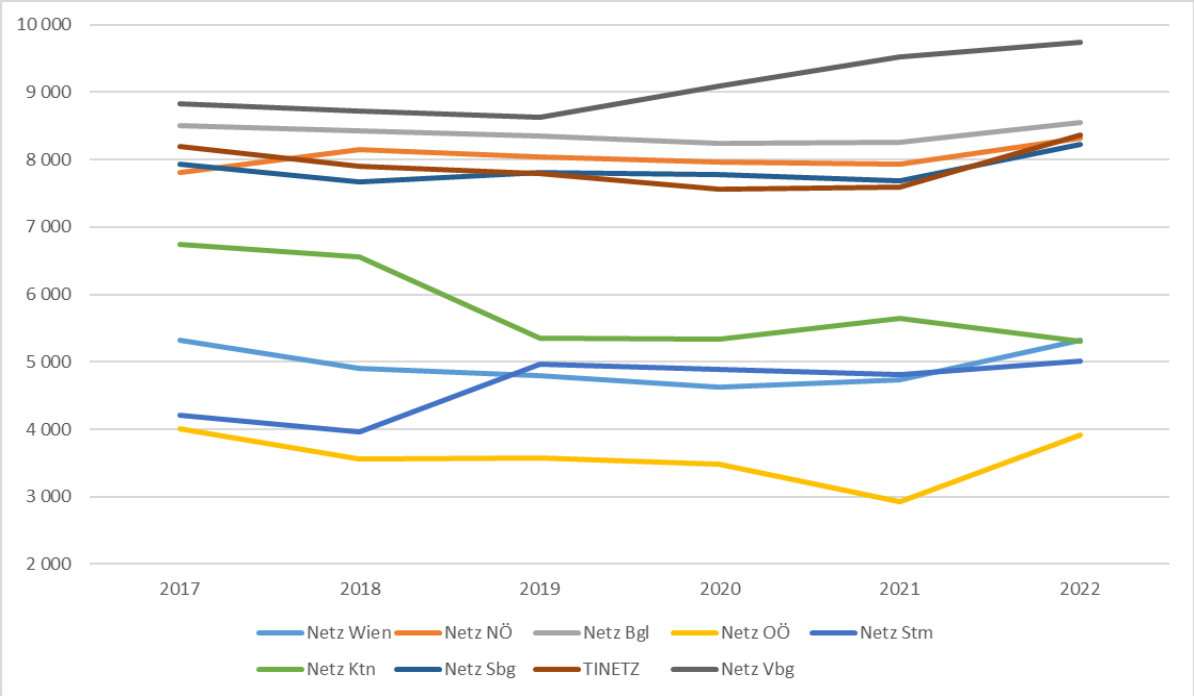
Bei der Darstellung des **Herfindahl-Hirschman-Index (HHI)** für die Stromnetzgebiete in den neun Bundesländer im Zeitverlauf für die Jahre 2017 bis 2022 ist in ersichtlich, dass die Konzentration in den Netzgebieten der Bundesländer Oberösterreich, Steiermark, Wien und Kärnten ab 2019 unter 6.000 liegt. Im Gebiet der Netz OÖ sinkt der HHI bis 2021 auf unter 3.000, um danach wieder auf fast 4.000 anzusteigen. Im Netz der Energienetze Steiermark lag der HHI 2018 auch unter

> Der **Herfindahl-Hirschman-Index (HHI)** ist eine ökonomische Maßzahl für die Konzentration auf einem Markt. Der HHI ergibt sich aus den quadrierten Marktanteilen und kann Ausprägungen von 0 (keine Konzentration, viele kleine Versorger) bis 10.000 (Monopol, nur ein Energieversorger) annehmen. Die Europäische Kommission bezeichnet Märkte mit einem HHI zwischen 1.000-1.800 als hoch und Märkte mit einem HHI höher 1.800 als sehr hoch konzentriert.

4.000, stieg dann aber auf knapp 5.000 und blieb seitdem auf diesem Niveau. Im Wiener Netz gab es einen leichten Rückgang bis 2020 und danach einen leichten Anstieg und im Netz Kärnten gab es einen Rückgang von 2017 bis 2019 von rund 6.800 auf rund 5.300 und seitdem ein Verharren auf diesem Niveau.

Bei einer zweiten Gruppe der Netze in den Bundesländern Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sehen wir in der Abbildung 1 ein anderes Niveau der Konzentration. In jedem dieser Netze liegt der HHI am Ende des Beobachtungszeitraums bei deutlich über 8.000 mit dem **Spitzenreiter Vorarlberg** mit einem HHI von 9.741. In all diesen Netzen erkennt man einen **deutlichen Anstieg der Konzentration von 2021 auf 2022.**

Abbildung 1 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in den Netzgebieten der



1.2. Reduziertes Wechsel- und Angebotsverhalten in der Krise

Im Jahr 2022 gingen sowohl die Anzahl der anbietenden Unternehmen als auch der insgesamt angebotenen Produkte massiv zurück – **der Wettbewerb kam 2022 quasi „zum Erliegen“**.

Bei Lieferanten für Strom und Gas konnten im Wesentlichen vier Reaktionen auf die geänderte Marktlage mit steigenden Preisen und erhöhtem Risiko beobachtet werden:

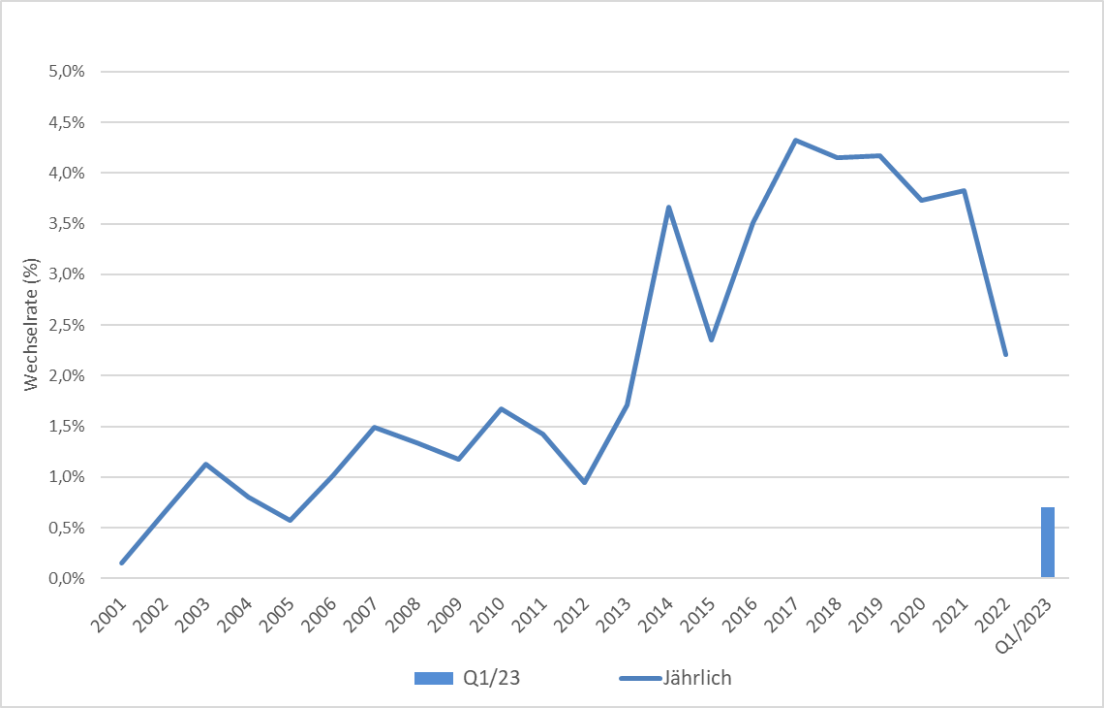
- Die ordentliche Kündigung von Kundenverträgen in größerem Ausmaß;

- ein regionaler Rückzug der Angebote auf das „räumliche Kerngebiet“;
- ein österreichweiter Angebotsstopp für Neukund:innen, sowie
- die geordnete Beendigung der Geschäftstätigkeit in Österreich.

Viele große Landesenergieversorger bzw Stadtwerke legten jedoch bereits vor der Krise keine österreichweiten Angebote mehr und zogen sich somit auf ihre jeweiligen Bundesländer zurück.

Zudem war ein Anbieterwechsel bei Strom und Gas in dieser Zeit zumeist für die Konsument:innen nicht günstig möglich. **Dies schlug sich in verringerten Wechselzahlen (2,2% bei Strom, 4% bei Gas) in 2022 nieder**. Knapp 17% der Wechsel von Gashaushalten und knapp 23% von Stromhaushalten konnten davon auf Marktaustritte zurückgeführt werden.

Abbildung 2 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in den Netzgebieten der Landesenergieversorger.



Das wichtige Korrektiv des Wettbewerbs fehlte offenbar in dieser Zeit. Das österreichweite Produktangebot ging deutlich zurück (siehe Abbildung 3). Gleichzeitig zog sich ein beträchtlicher Teil der Lieferanten aus dem Neukund:innenmarkt zurück und stellte sämtliche Angebote für Neukund:innen ein (siehe rot schraffierte Fläche in Abbildung 4**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Einzelne verließen den Markt gänzlich.

Abbildung 3 Strom - Angebote nach Preismodell.

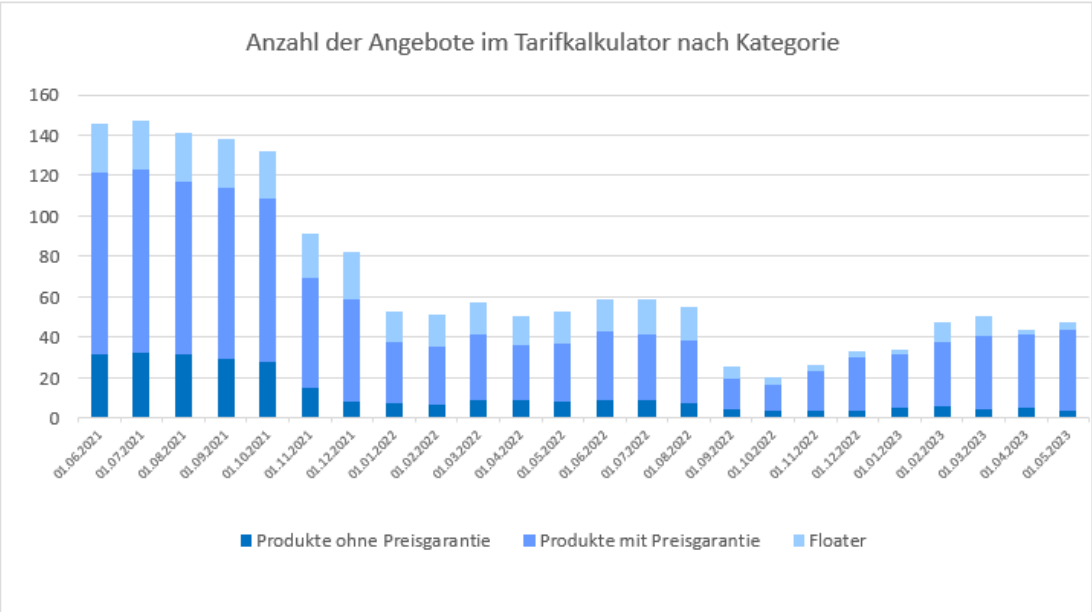
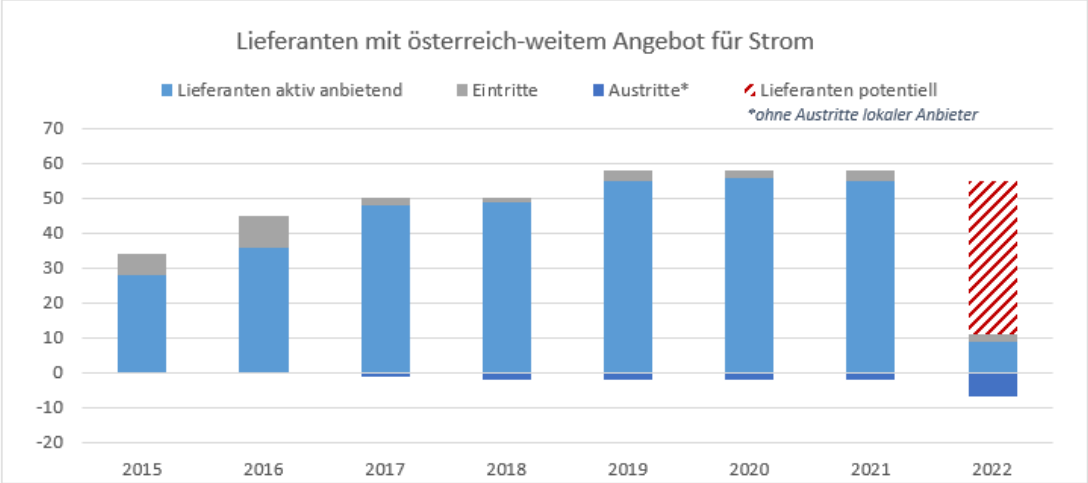


Abbildung 4 Strom - Lieferanten mit Angebot österreichweit.



Kund:innen konnten zu dieser Zeit lediglich bei Beschwerdestellen auf sich aufmerksam machen, jedoch kaum zu einem Konkurrenzanbieter wechseln. Dies könnte auch gewisse negative Entwicklungen betreffend Transparenz, Konditionen und Kundenservice erklären, die im letzten Jahr auf den Märkten beobachtet werden mussten und auch vielfach in Beschwerden bei den Behörden mündeten.

1.3. Preisweitergabe und Preisdiskriminierung

Fehlender Wettbewerbsdruck führt regelmäßig dazu, dass sinkende Preise am Großhandelsmarkt nicht in vollem Umfang und nur zeitverzögert an Endkund:innen weitergegeben werden. Die in diesem Bericht dargestellten Daten und Analysen zeigen die Preissteigerungen der Strom- und Gasmärkte ganz deutlich auf. Es konnten extreme preisliche Spreizungen zwischen Neukund:innen einerseits und (langjährigen) Bestandskund:innen andererseits beobachtet werden. **Es kam in vielen Fällen zu einer – für die Kund:innen willkürlich anmutenden – Ungleichbehandlung**, unter anderem nach Regionen, Kundengruppe oder eben nach dem Zeitpunkt des Vertragsschlusses. War man im Winter 2022/23 gezwungen den Anbieter zu wechseln, fiel man vielfach in äußerst hohe Preiskategorien.

Analysen der Preise der größten Energieunternehmen in Abbildung 5**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** sowie Abbildung 6 zeigen, dass die **Preise für Bestandskund:innen bei Strom und Gas weitgehend im Rahmen der Großhandelspreisänderungen** angehoben wurden.

Abbildung 5 Strom - Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife.

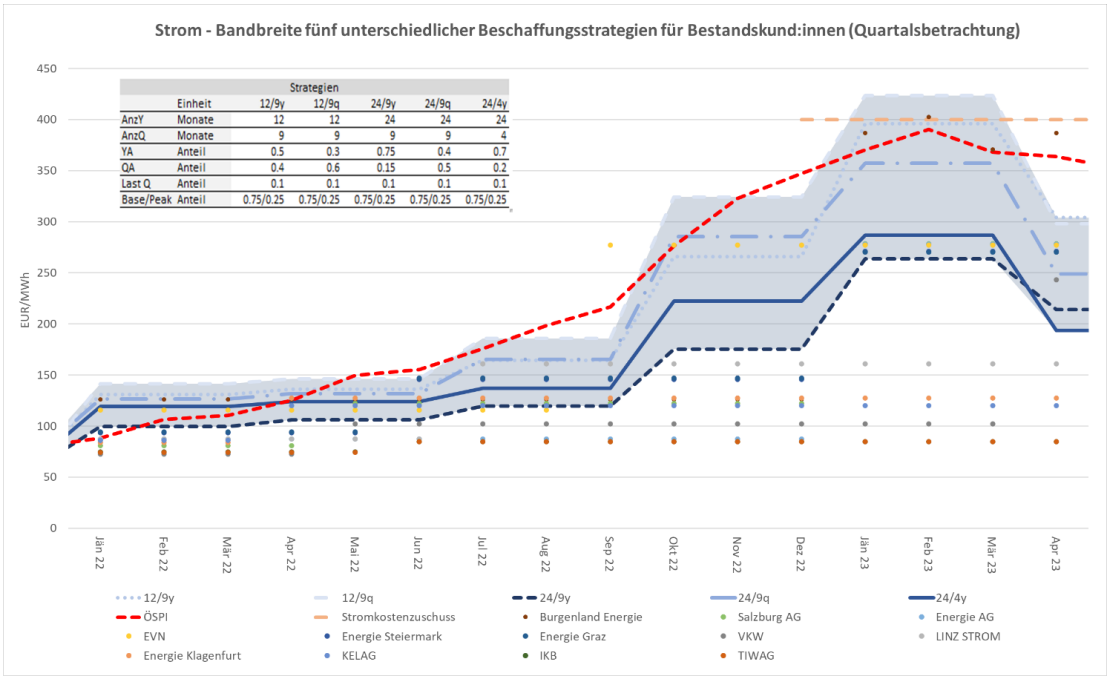
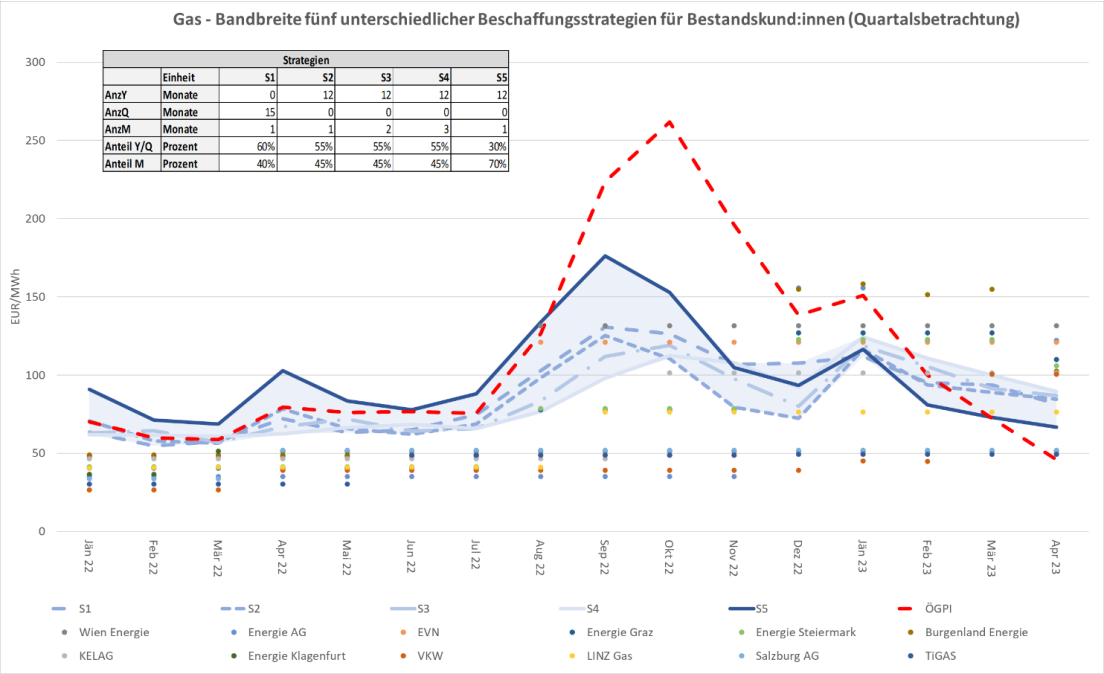
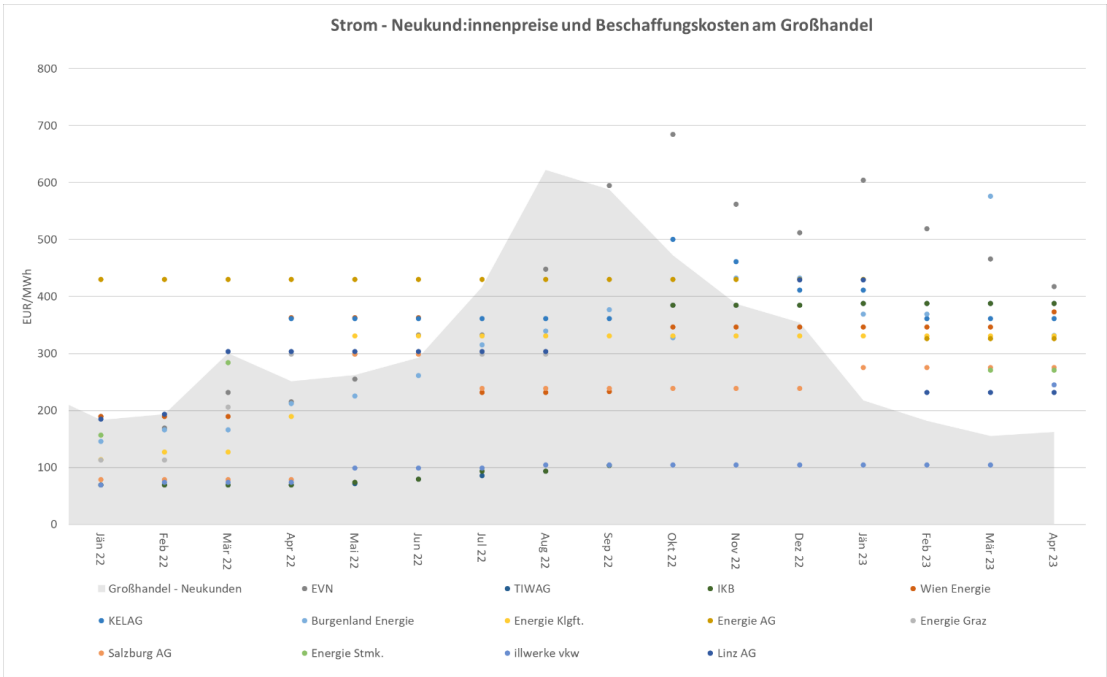


Abbildung 6 Gas - Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife.



Im Vergleich dazu wurden die **Preise für Neukund:innen vielfach überproportional angehoben** wie Abbildung 7 für den Strommarkt veranschaulicht. Die Preise für Neukund:innen bei den untersuchten angestammten Unternehmen verbleiben weiterhin auf einem stark erhöhten und nicht den Großhandelspreisen entsprechenden Niveau. Diese Unternehmen treten offenbar (noch) nicht oder jedenfalls kaum unmittelbar in einen Preiswettbewerb, denn gleichzeitig sinken die Preise für verfügbare Neukund:innenangebote im Gesamtmarkt bereits stetig.

Abbildung 7 Strom – Beschaffungskosten und Neukund:innentarife.



Mit einer solchen Doppelstrategie können Lieferanten Bestandskund:innen halten, während für Neukund:innen lange wenig Wahlmöglichkeit bestand. Zu bemerken ist, dass in der Außenkommunikation vielfach auf die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen verwiesen wurde und wird (etwa Stromkostenbremse des Bundes und Landesrabatte). Es stellt sich hier die Frage, ob durch die hohen Preise für Neukund:innen günstigere Tarife für Bestandskund:innen quersubventioniert werden.

Die Ergebnisse zeigen, dass es auf Grundlage der untersuchten Einkaufsstrategien zu weiteren Preissenkungen kommen müsste. Die Taskforce wird hier ein Monitoring vornehmen.

Zusätzlich wurde deutlich, dass es bei manchen Lieferanten differenzierende und unter Umständen diskriminierende Behandlung nach regionalen Aspekten sowie nach Kund:innengruppen gab. Angestammte Unternehmen zogen sich auf „ihre Netzgebiete“ (Bundesländer) zurück, in denen sie eine starke Marktstellung einnehmen. Gleichzeitig kam es etwa auch dazu, dass für „netzfremde“ Kund:innen die Preise stark angehoben wurden (auch nach zuvor erfolgten Kündigungen), während Kund:innen in den „eigenen Netzen“ weiterhin relativ günstige Preise erhielten. Weiters wurden gezielt Kund:innen von bestimmten Vertriebsmarken gekündigt.

Eine **Ungleichbehandlung durch marktbeherrschende Unternehmen ist aus kartellrechtlicher Sicht kritisch zu sehen** und darf ausschließlich auf sachlich gerechtfertigter Basis durchgeführt werden.

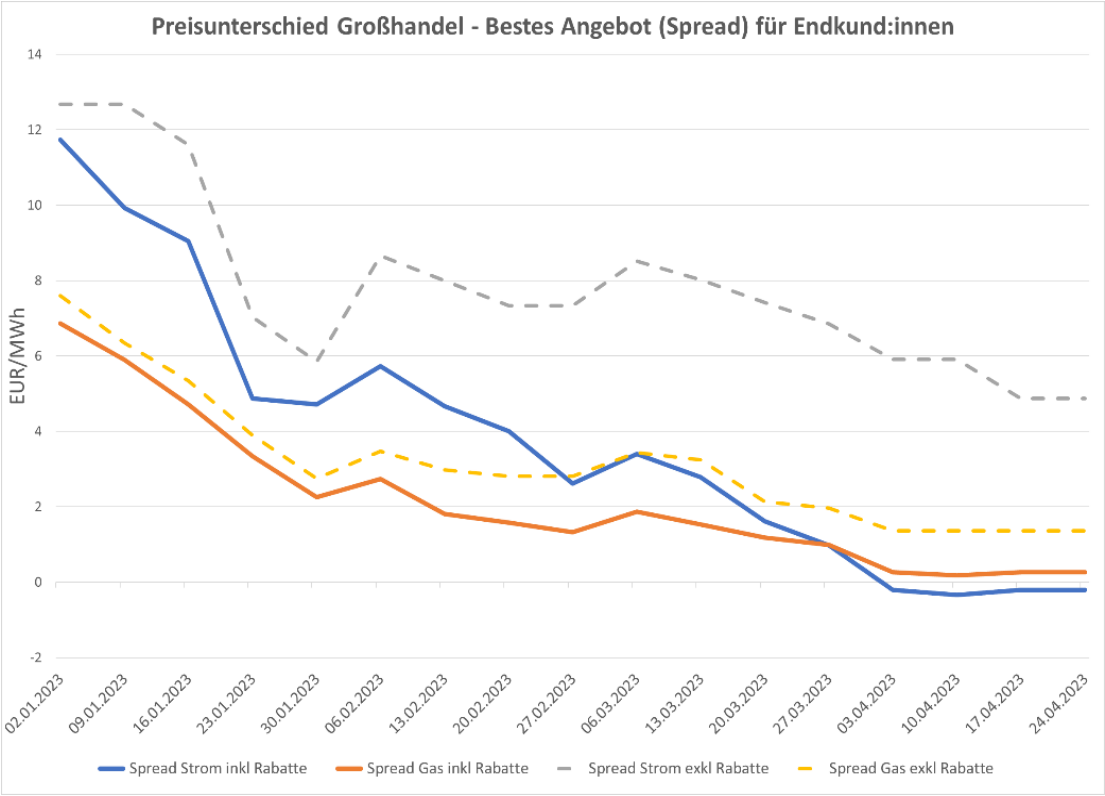
Die ersten Untersuchungen bezogen sich schwerpunktmäßig auf **Haushaltskund:innen**. Sollten sich derartige diskriminierende Verhaltensweisen einiger Lieferanten auch bei **Gewerbekund:innen** und **Kleinunternehmen** wiederfinden, wäre dies ebenso kartellrechtlich zu prüfen und kritisch zu sehen.

Es wird im Zuge der nächsten Schritte zu prüfen sein, ob und wie eine solche unterschiedliche Behandlung von bestimmten Kund:innengruppen bezweckt war bzw bewusst in Kauf genommen worden ist. Ein Fokus der weiteren Untersuchung wird auf die Ungleichbehandlung von Kund:innen gelegt werden.

1.4. Entwicklungen in Zusammenhang mit dem Stromkostenzuschuss

Im Zuge der Untersuchung ist aufgefallen, dass es bei einzelnen Lieferanten eine **zeitliche Nähe zwischen dem Bekanntwerden bzw In-Kraft-Treten des Stromkostenzuschusses und den jeweiligen Preiserhöhungen** gab. Die **Anpassung** der Neukund:innenpreise als Folge der Großhandelspreissenkungen erfolgte bei **Strom im Vergleich zu Gas zeitverzögert** - selbst bei den besten Angeboten wie Abbildung 8 zeigt. Hinzu kommt, dass **Neukund:innenpreise bei vielen angestammten Lieferanten weiterhin nicht marktgerecht** gestaltet sind.

Abbildung 8 Strom und Gas - Preisaufschlag zum Großhandelspreis.



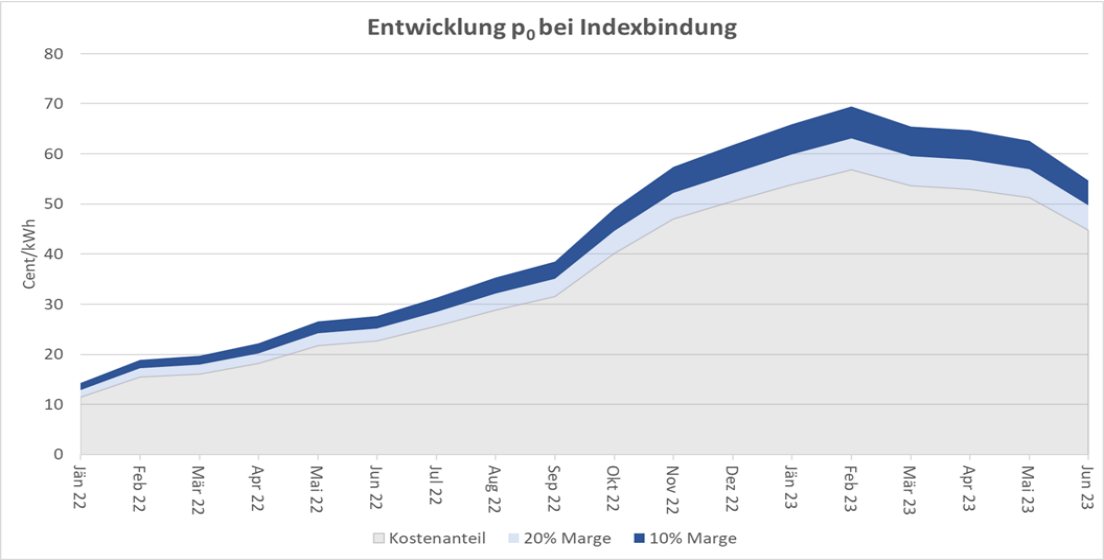
Da festgestellt wurde, dass die Ausgestaltung des Stromkostenzuschusses Auswirkungen auf die Preisgestaltung der Lieferanten hat, wäre dieser Aspekt bei einer Fortentwicklung des Systems im Rahmen legistischer Maßnahmen zu berücksichtigen.

1.5. Unklarheiten bei Preisanpassungsklauseln

Preise wurden von Lieferanten in der Vergangenheit vielfach aus Gründen rechtlicher Unsicherheit an Indizes (vielfach ÖSPI und ÖGPI) gekoppelt. Wo eine **Indexbindung für die Preisanpassung** verwendet wurde, könnte dies zu **überdurchschnittlichen Steigerungen bei Lieferantenmargen** geführt haben. Auch dieser, hier exemplarisch aufgezeigte Effekt wird durch die Taskforce noch detaillierter behandelt werden.

Als **problematisch** hat sich jedenfalls die **Rechtsunsicherheit** in diesem Bereich herausgestellt. Auch für Unternehmen war nicht immer klar, wie rechtlich korrekt Preisänderungen durchgeführt werden konnten. Inzwischen haben viele der betrachteten Lieferanten ihre Preisanpassungspolitik auf das gesetzliche Preisänderungsrecht nach § 80 Abs 2a ElWOG 2010 geändert.

Abbildung 9 Erhöhung der Margen durch Indexformel.



Klare gesetzliche Vorgaben, die das Prozedere für Preisänderungen von Energielieferverträgen vorgeben, **könnten hier Klarheit schaffen**. Sie würden im besten Fall nicht nur zu Rechtssicherheit für alle Beteiligten führen, sondern vor allem auch dazu beitragen, unerwünschte Effekte wie Massenkündigungen oder quasi automatisiert gekoppelte Erhöhung von Margen zu vermeiden.

1.6. Fehlende Transparenz

Die Kund:innen sahen sich im Zuge der Krise nach den vorliegenden Erhebungen zusehends einem „**Gesamtzustand der Intransparenz**“ gegenüberstehen. Besonders deutlich wurde dies bei den Bereichen der **Preisanpassungsklauseln,** den **Teilbetragsvorschreibungen** und der **Grundversorgung**. Gleichzeitig wurde es für Kund:innen schwerer, ihre eigenen Energiepreise zu erfahren bzw Angebote der angestammten Lieferanten zu durchblicken, die vielfach mit Rabatten und nur temporären Preisgarantien versehen waren.

Umso wichtiger ist es, dass die Energieunternehmen ihre **Kund:innenkommunikation** auf allen Ebenen **verbessern**, vor allem auch indem sie ihre **Kommunikation mit Hilfe digitaler Lösungen individualisieren** und so Kund:innen bedarfsgerecht ansprechen.

1.7. Nächste Schritte: Ermittlungen werden vertieft, Kontrollen verschärft

Im Zuge der Taskforce wurde deutlich, dass es notwendig ist, zusätzliche Daten zu erheben, um wettbewerbliche Probleme in bestimmten Bereichen näher untersuchen zu können.

Deshalb wurden durch die BWB (in Kooperation mit der E-Control) im Rahmen einer Branchenuntersuchung gem § 2 Abs 1 Z 3 WettbG **verpflichtende Auskunftsverlangen** an die **Vertriebsgesellschaften** der Landesenergieversorger, größere Stadtwerke und an die Verbund AG versendet. Es handelt sich dabei nicht um Ermittlungen gegen einzelne Unternehmen wegen des Verdachts auf Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht, sondern um die Abfrage von Informationen für die Zwecke der laufenden Marktuntersuchung. Diese Unternehmen decken rund 80% des österreichischen Strommarktes ab.

Die Auskunftsverlangen enthalten Fragen zu verschiedenen Themenfeldern, wobei ein Fokus auf folgenden Punkten liegt:

- Beschaffungsstrategien bzw Beschaffungsportfolios der Energieversorgungs-unternehmen beim Einkauf von Strom für Haushaltskund:innen und Kleinunternehmen.
- Gründe für ein unterschiedliches Angebotsverhalten, insb differenzierend nach Lieferort sowie nach Neu- und Bestandskund:innen.
- Kriterien für Treffsicherheit und Auswirkungen des Stromkostenzuschussgesetzes.
- Handhabung und Transparenz des Stromkostenzuschussgesetzes bei der Kalkulation von Teilbeträgen für Haushaltskund:innen.
- Entwicklung der Kundenstruktur (Haushalte und Kleinunternehmen) gestaffelt nach Arbeitspreisen für Strom.
- Verwendung von indexbasierten Preisformeln für die Berechnung des Arbeitspreises für Strom.
- Preisweitergabe von steigenden und sinkenden Großhandelspreisen für Strom an Endkund:innen.
- Bestandteile der Stromgestehungskosten der Stromproduzenten.

Durch die Abfrage dieser weiteren Informationen aus den Auskunftsverlangen (und eventuell noch weiterer Befragungen) werden verschiedene Zusammenhänge der

Energieproduktion, der damit einhergehenden Preissetzung im Energiegroßhandel und dem Energieeinzelhandel mit Haushaltskund:innen und Kleinunternehmer:innen transparent dargestellt und beurteilt werden können.

Zusätzlich wird eine verstärkte Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen im Energiemarkt durch die E-Control stattfinden, insbesondere in den Bereichen

- Transparenz- und Meldeverpflichtungen;
- Bestandteile von Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Belieferung mit Strom und Gas;
- Preisanpassungsklauseln;
- Teilbetragsvorschreibungen;
- Grundversorgung, sowie
- Abschaltungen.

1.8. Legistische Fortentwicklung

Aus rechtspolitischer Sicht wird das Bekenntnis der Bundesregierung zur Verschärfung des Kartellrechts, vor allem im Zusammenhang mit im Rahmen von Branchenuntersuchungen festgestellten strukturellen Einschränkungen oder Verfälschungen des Wettbewerbs und der Fusionskontrolle ausdrücklich begrüßt. Entsprechende gesetzliche Maßnahmen, die auch in der der EU und international diskutiert werden bzw. bereits umgesetzt sind, können den Handlungsspielraum von Wettbewerbsbehörden zur Gegensteuerung bei festgestellten schweren Störungen des Wettbewerbs erhöhen.

Angesichts der bereits hohen Konzentration auf den Energiemärkten sowie der zahlreichen gesellschaftsrechtlichen Verflechtungen zwischen den Marktteilnehmern werden einem weiteren externen Unternehmenswachstum im Rahmen der Fusionskontrolle enge Grenzen zu setzen sein. Zur umfassenden Aufsicht ist dabei (sektoral) auch die Einbeziehung nicht unter die allgemeinen Schwellen der Anmeldebedürftigkeit fallender Zusammenschlüsse ins Prüfregime anzudenken. Die öffentlichen Eigentümer könnten durch eine Rückführung bereits bestehender Verflechtungen zu wettbewerbsfreundlicheren Strukturen beitragen.

Gleiches gilt für die Ergänzung sektorspezifischer Rechtsgrundlagen, also im Wesentlichen des ElWOG 2010 und des GWG 2011, die darauf abzielen, die Transparenz

auf den Energiemärkten zu erhöhen, unter anderem durch Meldepflichten an die E-Control. Weiters wäre es auch zweckmäßig, klare Regelungen auf gesetzlicher Ebene vorzusehen, die den Rahmen für Preisänderungen von Energielieferverträgen beinhalten. Nach wie vor sollte die Preisbestimmung frei sein und damit dem (funktionierenden) Wettbewerb unterliegen.

Gesamthaft sollte auch das Rahmenwerk des Energiemarktes in Hinblick auf Krisen geprüft bzw gestärkt werden. Das Jahr 2022 hat gezeigt, dass die vorherrschenden Instrumente in dieser Ausnahmesituation vor allem in Hinblick auf den sozialen Aspekt der Energieversorgung nicht ausreichend waren. Ein erster Schritt wäre hier die Grundversorgung systematisch zu überarbeiten („Grundversorgung neu"), vor allem hinsichtlich der Kompetenzverteilung und nach sozialen Gesichtspunkten.

1.9. Möglichkeit zur Stellungnahme

Eine Stellungnahme zu diesem Zwischenbericht ist bis 31. Juli unter XX@XX möglich. Aufgrund der hohen volkswirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Themas ist es der BWB und der E-Control wichtig, die Möglichkeit einer Stellungnahme zu den vorläufigen Ergebnissen der Untersuchung zu geben, die im Zwischenbericht zusammengefasst wurden.

2 Einleitung

2.1 Hintergrund und Kontext

Die **Verfügbarkeit** und die **Leistbarkeit** von Energie sind für Konsument:innen von grundlegender Bedeutung. Funktionierender und effektiver Wettbewerb sind in einem liberalisierten Energiemarkt zentrale Instrumente, um Angebotsvielfalt und marktkonforme Preise für Konsument:innen sicherzustellen.

Dabei ist zu beachten, dass die Energiemärkte (und hier insbesondere der Strommarkt) im Vergleich zu anderen Produktmärkten **Besonderheiten** aufweisen: Hauptunterschied ist, dass Nachfrage (Bedarf) und Angebot (Produktion) zu jedem Zeitpunkt in exakte Deckung gebracht werden müssen, um Netzstabilität und damit Versorgungssicherheit gewährleisten zu können. Weiters ist Strom nur beschränkt speicherbar. Die Nachfrage reagiert somit nicht unmittelbar auf den Preis, sondern allenfalls mit Verzögerung, ist also kurzfristig weitgehend starr. Selbst mittel- und langfristig ist eine Substitution durch andere Energieträger, insb für Haushaltskund:innen, nur beschränkt möglich. Der Bedarf muss daher in jedem Zeitpunkt mit dem jeweils vorhandenen Angebot gedeckt werden, wobei insbesondere die Produktion aus erneuerbaren Energien nicht bzw nur begrenzt steuerbar ist und natürlichen Schwankungen (Dargebot von Wind, Sonne und Wasser) unterliegt.

Grundsätzlich sind Strom und Gas homogene Produkte mit vorgegebenen Eigenschaften; es gibt keine unterschiedlichen Qualitäten oder echte differenzierende Produktmerkmale, sieht man von der Herkunft des Stroms bzw den verwendeten Primärenergieträgern ab. Insbesondere im Endkund:innenmarkt sind allfällige Preisunterschiede somit vielfach das Ergebnis einer künstlichen Produktdifferenzierung, die kaum am Produkt selbst, sondern eher am Anbieter und dessen Marketingstrategie ansetzt.

Aufgrund dieser Produkthomogenität ist es auch grundsätzlich nicht überraschend, dass sich die Bildung eines einzigen (Markt-)Preises - wie auch bei anderen „commodities“ - auf vorgelagerten Großhandelsmärkten, insbesondere oft über börsliche und davon abgeleitete Mechanismen entwickelt hat. Tatsächliche preisliche Unterschiede, die auf die Versorgungsmärkte durchschlagen, können sich aus unterschiedlichen Beschaffungszeitpunkten oder Beschaffungsstrategien ergeben.

Bereits im Jahr 2021 kam es zu einem starken Anstieg der Energiepreise. In Folge des russischen Angriffs auf die Ukraine und der sukzessiven Einschränkung der russischen Gasexporte nach Europa konnten extreme Verwerfungen auf den Strom- und Gasmärkten beobachtet werden. Die europäischen Gasmärkte wiesen am 26.8.2022 einen Preis von über 300 EUR/MWh auf.

Die Unsicherheit führte dazu, dass sich Unternehmen aus dem Markt (temporär) zurückzogen. Zusätzlich kam es für Endkund:innen zu deutlichen Preiserhöhungen. Um diese Auswirkungen abzufedern, wurden in Österreich diverse staatliche Unterstützungsmaßnahmen beschlossen, etwa auf Bundesebene der Stromkostenzuschuss. Die Preise auf den Großhandelsmärkten sanken insbesondere seit Jänner 2023 kontinuierlich. Vor allem die Angebote für Neukund:innen bei vielen großen österreichischen Energieunternehmen sinken jedoch nur langsam.

Neben den massiv gestiegenen Preisen sind vor allem diese großen Preisunterschiede zwischen Alt- und Neukundenverträgen sowie das Angebotsverhalten vieler Lieferanten (ua kompletter Rückzug bzw Beschränkung auf angestammte Netzgebiete) für die Konsument:innen nicht nachvollziehbar. Die beschriebenen Entwicklungen lassen vermuten, dass der Wettbewerb auf den Energiemärkten eingeschränkt oder verfälscht ist.

Im Zuge dieser Verwerfungen kam es überdies zu einer großen Anzahl an Beschwerden und Anfragen bei der E-Control sowie der BWB. Vor diesem Hintergrund haben die beiden Behörden eine **gemeinsame Taskforce** zur Untersuchung der Situation auf den Strom- und Gasmärkten ins Leben gerufen.

Die BWB führt die Ermittlungen im Zuge der Taskforce Energie in Form einer Branchenuntersuchung durch (§ 2 Abs 1 Z 3 WettbG). Gem § 10 WettbG kann die BWB mit den Regulatoren, ua mit der E-Control, zur Erfüllung ihrer Aufgaben zusammenarbeiten. Eine allgemeine Untersuchung eines Wirtschaftszweigs erfolgt, sofern die Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb in dem betreffenden Wirtschaftszweig eingeschränkt oder verfälscht ist. Derartige Untersuchungen richten sich dabei nicht gegen ein einzelnes Unternehmen. Die Zusammenarbeit der E-Control mit der BWB erfolgt gem § 4 iVm § 21 Abs 2 E-ControlG, wonach die E-Control Untersuchungen über die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse im Elektrizitäts- und Erdgasbereich durchführen kann, insbesondere in Zusammenarbeit mit den Wettbewerbsbehörden.

Die Taskforce soll mit einer umfassenden Analyse unter regulatorischen und wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten zur Schaffung eines kompetitiven Umfeldes mit transparenten, erschwinglichen und wettbewerbsfähigen Energiepreisen für Konsument:innen und andere Abnehmer beitragen.

Die konkreten Inhalte der Taskforce von BWB und E-Control sind:

- Eine Untersuchung der Entwicklungen der Strom- und Gaspreise und Beobachtung des Zusammenwirkens der Großhandelspreise und Endkundenpreise;
- vertraglichen Differenzierungen der Anbieter betreffend verschiedene Kundengruppen (zB durch Vergleich der Alt- und Neukundenverträge) nachzugehen;
- Angebotsstrategien (insbesondere Konzentration auf traditionelle Versorgungsgebiete) zu analysieren;
- Entwicklungen im Zusammenhang mit dem staatlichen Stromkostenzuschuss zu untersuchen;
- Marktstrukturen und -positionen (Energieversorgung Endkunden) festzustellen sowie
- eine Untersuchung und Verfolgung allfälliger Hinweise auf Kartellierung oder Marktmachtmissbrauch vorzunehmen.

Der gegenständliche Zwischenbericht behandelt nun schwerpunktmäßig die folgenden Themen:

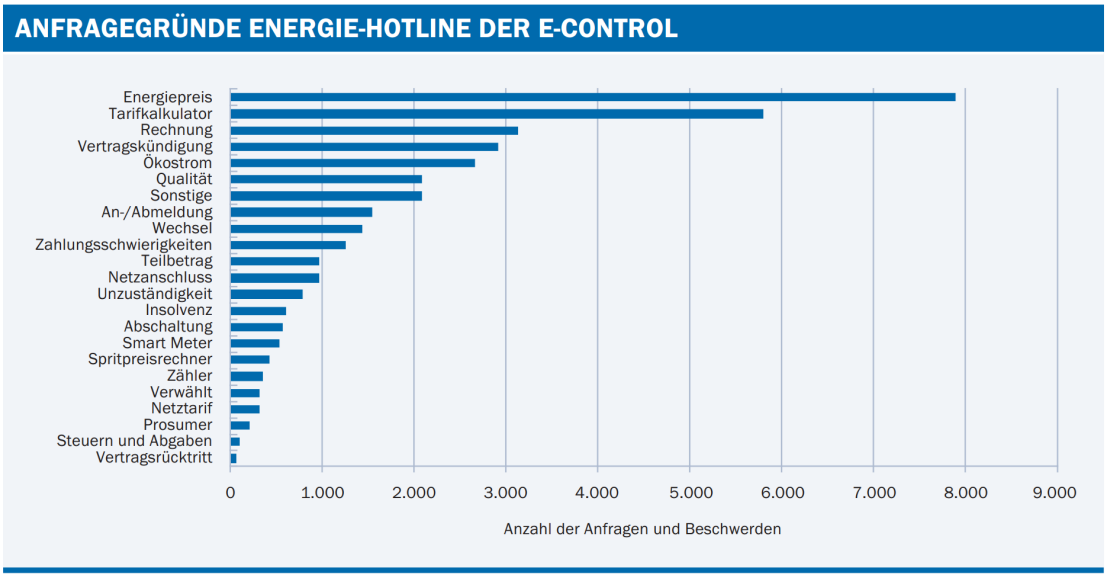
- Die **Marktkonzentration** in den Netzgebieten;
- das **Wechsel- und Angebotsverhalten** auf den Märkten für die Belieferung von Endkund:innen mit Strom und Gas;
- die bisherige Entwicklung der Strom- und Gaspreise in der Krise sowie **der Zusammenhang von Großhandelspreisen mit den Preisen für Endkund:innen**;
- die ersten Beobachtungen iZm dem **Stromkostenzuschuss** sowie
- die Auswirkung der rechtlichen Unsicherheit zu **Preisanpassungen**.

Es ist beabsichtigt, im Zuge der Fortsetzung der Arbeit weitere Berichte zu noch offenen Themen zu erstellen.

2.2 Marktentwicklungen

Bereits seit dem Jahr 2021 gingen bei der BWB und E-Control eine Vielzahl an Fragen und Beschwerden, vor allem aufgrund steigender Preise, ein.[1] Dieser Trend hat sich im Jahr 2022 fortgesetzt. Die Beratungsstelle der E-Control, an die sich Konsument:innen mit Fragen zum Energiesektor melden können, verzeichnete 2022 ein besonders hohes Aufkommen an Fragen und Beschwerden betreffend Preiserhöhungen, Vertragsänderungen oder -kündigungen sowie Rechnungsmodalitäten. [2] Auch Wechselwünsche und Fragen zum Tarifkalkulator wurden besonders oft genannt.

Abbildung 10 Anfragen und Beschwerden bei der Energie-Hotline der E-Control.



Im Rahmen der Taskforce wird vornehmlich das Marktverhalten der Unternehmen im Zeitraum **1.1.2022 bis 1.5.2023** untersucht. In diesem Zeitraum kam es zu vielfältigen Problemstellungen am Energiemarkt, die auch den Endkund:innenmarkt betrafen. Nicht alle wurden an die BWB oder die E-Control herangetragen, weshalb die folgenden Ausführungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben können. Dennoch lassen sich allgemeine Ableitungen treffen, weil es sich vielfach um Verhaltensweisen von Unternehmen handelt, die aufgrund ihrer Kund:innenstruktur über eine vor allem lokal starke Stellung bei der Belieferung von Endkund:innen mit Strom und Gas verfügen (vgl Kapitel 3).

[1] E-Control, Tätigkeitsbericht 2022, S. 150; E-Control, Schlichtungsstellenbericht 2022, S. 19.
[2] E-Control, Tätigkeitsbericht 2023, S. 77.

Die Aufstellung der nachstehenden Problemfelder dient als Basis für die weitere Untersuchungen der Taskforce. Einzelne Punkte davon werden bereits im Zuge dieses Berichts näher beleuchtet und bewertet.

Die an die Behörden herangetragenen Beschwerden und die Beobachtungen lassen sich im Wesentlichen in die folgenden **drei Themenbereiche** gliedern:

Thema	Unterpunkt
Preise	- Intransparenz der Preis- oder Angebotsgestaltung. - Preishöhe, bzw für Kund:innen nicht nachvollziehbare Preiserhöhungen. - Probleme bei Teilzahlungsbeträgen.
Vertragsverhältnis	- Unklarheit über Preisanpassungsklausel, Probleme der Indexbindung. - (Massen-)Kündigungen. -Koppelung von Verträgen (zB Stromlieferung mit Nachtstrom/Einspeisetarife für PV).
Sonstige Verhaltensweisen	- Probleme beim Kundenservice. - Unterschiedliche Behandlung von Kund:innen (Diskriminierung). - Probleme iZm Stromkostenbremse oder Landesrabatte. - Problematik der Grundversorgung.

2.2.1 Preise

Der Preis für das Produkt Strom bzw Gas ist zentrales Wettbewerbselement in einem liberalisierten Energiemarkt. Angesichts der Bedeutung von Energie als Grundbedürfnis einer Gesellschaft hat der Preis aber auch eine hohe soziale Implikation für viele Endkund:innen. Es überrascht somit nicht, dass ein Großteil der von Konsument:innen eingebrachten Anfragen und Beschwerden die Preissetzung der Unternehmen betreffen.

Dies betraf vor allem die Preistransparenz, Preiserhöhungen und die Berechnung der zu leistenden Teilbeträge. Eine Analyse unterschiedlicher Aspekte der Preisentwicklung seit dem Jahr 2022 findet sich insbesondere in den Kapiteln 5 und 6. Vorweg wird im Folgenden im Überblick auf die preisspezifischen Themen und Problembereiche eingegangen.

Preisinformation

Um Tarife einordnen und vergleichen zu können, ist es eine Grundvoraussetzung, dass Kund:innen ihren derzeitigen Strom- oder Gaspreis kennen bzw. leicht in Erfahrung bringen können. Trotz deutlich gestiegener Aufmerksamkeit gegenüber Energiepreisen in der Öffentlichkeit, liegt die Kenntnis über den eigenen Preis nach wie vor auf geringem Niveau. In einer Umfrage unter 1000 Haushalten in Österreich gaben etwa 72% der Befragten an, ihren jeweiligen Preis für eine Kilowatt-Stunde Strom nicht zu kennen. Bei Gas betrug der Anteil sogar 88%.[3]

Es gab vermehrt Hinweise darauf, dass es für manche Kund:innen nicht (leicht) möglich ist, den Preis ihres Energieliefervertrages herauszufinden. Grundsätzlich bekommt man die Information initial über den Vertragsabschluss und schließlich über die Jahresabrechnung. So kommt es vor, dass Lieferanten die jeweils geltenden Preise in ihren Kundenportalen nicht ausweisen und damit ihren Kund:innen nicht zugänglich machen.

Intransparenz der Preisgestaltung

Manche Unternehmen verfolgten eine äußerst intransparente und für Kund:innen unklare Preisgestaltung. So wurden Kund:innen äußerst kurzfristig von Preiserhöhungen informiert oder sogar automatisch auf neue Tarife umgestellt. Zumeist wurden die angebotenen Tarife auch mit Bindungen bzw Koppelungen mit anderen Produkten verbunden.

Es kam vor, dass Bestandskund:innen ein höheres Angebot gelegt wurde, als öffentlich ausgeschrieben war. Konsument:innen wussten teilweise nicht, welcher Preis verfügbar war bzw fanden dabei keine - oder sogar widersprechende - Informationen zu Bindefrist, Preisgarantie oder Rabatten und wandten sich deshalb an die E-Control.

Preishöhe, für Kund:innen nicht nachvollziehbare Preiserhöhungen

Um höhere Preise gegenüber ihren Kunden durchzusetzen, beschritten Lieferanten auffallend oft den Weg der sogenannten „Änderungskündigung“. Das heißt, anstatt den Peis des bestehenden Produktes auf Basis der Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) zu erhöhen, kündigte der Lieferant den Vertrag mit den Kund:innen. Gleichzeitig bot er den Abschluss eines neuen Vertrages zu erheblich höheren Preisen oder mit einem

[3] Peter Hajek Public Opinion Strategies, 1.000 Befragte, März 2023.

anderen Preismodell, zB einem Floater-Vertrag, an. Im Herbst 2022 hatten Kund:innen kaum Wahlmöglichkeiten, weshalb sie diese Vertragsangebote oft annehmen mussten.

Zudem wurden diese Kündigungen nicht immer in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben durchgeführt, indem die gesetzliche Kündigungsfrist nicht eingehalten wurde. Zuweilen wurde versucht, mittels Erklärungsfiktion[4] ein neues Produkt zu vereinbaren.

Probleme bei Teilzahlungsbeträgen

Oftmals nicht nachvollziehbar war die Vorgehensweise vieler Energielieferanten in Zusammenhang mit der Vorschreibung von Teilbeträgen. Dies führte zu zahlreichen Beschwerden bei beiden Behörden. Hinzu kommt, dass für den Zeitraum 1.12.2022 bis 30.06.2024 Kund:innen den Stromkostenzuschuss des Bundes erhalten. Da dieser die Stromkosten für ein gewisses Verbrauchskontingent senkt, ist er zwingend bei den Teilzahlungsbeträgen der Kund:innen an die Lieferanten zu berücksichtigen. Es gab vor allem mit Beginn des Stromkostenzuschusses Beschwerden, dass dies nicht immer korrekt vollzogen wurde. Darüber hinaus gab es vielzählige Berichte von Konsument:innen über falsche Einstufungen bei Höhe von Teilzahlungsbeträgen oder eine falsche Berechnung des reduzierten Zahlungsbetrages aufgrund der Stromkostenbremse.

2.2.2 Vertragsgestaltung

Indexbindung

Immer wieder kam es im Laufe der Krise zu Beschwerden über unklare Indexformeln und über die Nichtverfügbarkeit der zur Anpassung zugrunde gelegten Preisdaten.

Die Bindung des Strom-/Gaspreises an einen bestimmten Index war einerseits eine Reaktion der Energielieferanten auf die zunehmende Volatilität am Markt. Man wollte sichergehen, das Risiko für starke Preisänderungen auch an Kunden weitergeben zu können. Dies zeigte sich auch dadurch, dass manche Unternehmen zuerst einen Anpassungsstichtag einmal im Jahr definiert hatten, später jedoch auf halbjährliche Anpassung umstellten.

[4] Die Erklärungsfiktion (auch Zustimmungsfiktion) bedeutet eine stillschweigende Zustimmung zu den vom Unternehmen gewünschten vertraglichen Änderungen. Erfolgt bis zu einer gewissen Frist keine Reaktion der Kund:innen, gilt die Änderung als vereinbart.

Andererseits wurden in den letzten Jahren wiederholt bestimmte Klauseln für Preiserhöhungen in den (AGB) von bestehenden Verträgen von den Gerichten als rechtswidrig erkannt (siehe Kapitel 8.1). Demnach wurde die Indexbindung zunächst als rechtlich legitimer Anpassungsmechanismus des Preises gesehen. Die Probleme, die dies mit sich brachte, kamen vielfach erst später zu Tage.

Besonders problematisch können Verträge werden, die Preisgarantie und Indexbindung kombiniert enthalten. So wurden Kund:innen im Jahr 2022 Verträge mit einer einjährigen Preisgarantie angeboten – jedoch mit dem Zusatz, dass der Preis nach diesem Jahr automatisch mit dem dann geltenden ÖSPI/ÖGPI-Wert angepasst wird. Da dies bereits im Vertrag festgelegt war, musste es bei der anschließenden Preisanpassung zu keiner neuerlichen Information der Kund:innen kommen. Manche Lieferanten informierten zwar, aber oft erst stark verspätet. Die Folge waren enorme, plötzliche Preissprünge von mehr als 300%, die den Kund:innen nicht bewusst waren. Manche Kunden zahlten über mehrere Monate diesen Preis weit über dem Marktniveau.

In Kapitel 8.2 wird näher auf die preislichen Auswirkungen von Indexbindung eingegangen. Dort wird gezeigt, dass die Indexbindung unter bestimmten Umständen zu einer starken Erhöhung der erzielten Margen von Unternehmen führen kann.

Massenkündigungen

Schon zum Jahresende 2021 und Jahreswechsel auf 2022 fingen, damals noch eher kleinere, alternative Anbieter an, Kündigungen ihrer Kunden auch ohne paralleles Legen eines Neuangebotes in größerem Ausmaß durchzuführen. Teilweise wurden Folgeangebote mit sehr hohen Preisen gestellt, die augenscheinlich darauf abzielten, die Kunden zu einem Lieferantenwechsel zu drängen. Diese Vorgehensweise wird in Kapitel 4.3 näher beschrieben.

Koppelung von Verträgen

Hinsichtlich der Koppelung von va Stromlieferverträgen mit Heizstrom- oder PV-Einspeiseverträgen gab es Anfragen an die E-Control. So wurden einer Kundin in Wien im Rahmen der Preiserhöhung ab 1.4.2023 der Tarif für den Nachtspeicherofen auf 49 ct/kWh erhöht. Es wurde ihr gleichzeitig kommuniziert, dass ein Wechsel nicht möglich sei, da sie eine Bindefrist für den „Normalstrombezug“ habe.

In ähnlicher Weise konnten Kund:innen ihren Einspeisevertrag für PV-Strom bei einer bestehenden Bindefrist für den regulären Stromliefervertrag nicht oder nur schwer

wechseln, obwohl für sie weitaus günstigere Angebote am Markt verfügbar gewesen wären.

2.2.3 Sonstige Verhaltensweisen

Kundenservice

Vielfach wandten sich Konsument:innen auch an die E-Control, weil sie den Kundenservice ihres Energieanbieters nicht oder kaum erreichen konnten. Dies veranlasste die E-Control bereits dazu, einen Katalog mit 10 Forderungen an Strom- und Gasunternehmen zu richten.[5]

Die mangelhafte Betreuung der Kund:innen bewirkte oftmals eine Verschärfung der Lage. Kund:innen, die grundsätzlich aktiv werden wollten, konnten aber mangels Informationen (tatsächlich gültiger Preis, Bindung, Details zu neuem Produkt, Möglichkeiten zur Ratenzahlung etc) keine informierten Entscheidungen treffen oder Handlungen setzen. Damit verharrten sie unnötig lange in teuren Verträgen. Bereits vorhandene Zahlungsschwierigkeiten verschlimmerten sich und/oder automatisierte Prozesse führten zu Abschaltungen der betroffenen Kund:innen.

Unterschiedliche Behandlung von Kund:innengruppen

Diskriminierung zwischen Kund:innengruppen konnte im Zuge der Krise in unterschiedlichster Form beobachtet werden, sei es nach Regionen oder Marken. Weiters wurden Kund:innengruppen unterschiedlich behandelt. So konnte festgestellt werden, dass bspw Kund:innen mit geringem Verbrauch gekündigt, Kund:innen mit hohem Stromverbrauch aber gleichzeitig behalten wurden.

Auch diese Praktiken sollen im Bericht näher beleuchtet werden, siehe dazu Kapitel 4.3, 4.4 und 5.3.

Stromkostenzuschuss/Landesrabatte

Auf Bundes- sowie Landesebene wurde auf die stark steigenden Energiepreise mit unterschiedlichen Unterstützungsmaßnahmen reagiert. Der bundesweit einheitliche

[5] E-Control, Forderungen an die Strom- und Gasunternehmen, https://www.e-control.at/documents/1785851/1811582/E-Control-10-Forderungen-Februar-2023.pdf/ccda32b5-d18e-6f09-ad74-a163aff03bcf?t=1675356347921, abgerufen am 22.06.2023.

Stromkostenzuschuss wurde Anfang September 2022 beschlossen und ist mit 1.12.2022 in Kraft getreten. Gerade zu Beginn häuften sich Berichte über inkorrekte Berechnung der Zuschüsse oder fehlender Berücksichtigung der Unterstützungsgelder bei Teilzahlungen. Diese Schwierigkeiten waren sicherlich in einem gewissen Maß der kurzen Umsetzungszeit geschuldet und haben sich auch im Laufe der Zeit etwas gelegt. Für den Wettbewerb am Markt sind diese Maßnahmen ein starker Eingriff bzw können auch gewisse unerwünschte Anreizwirkung haben. Dazu wird im Kapitel 7.2 weiter ausgeführt.

Grundversorgung

Verbraucher:innen iSd § 1 Abs 1 Z 2 KSchG und Kleinunternehmer können sich gegenüber Lieferanten, die Haushaltskund:innen versorgen, gem. § 77 ElWOG 2010 und § 124 GWG 2011 auf die Grundversorgung berufen. Der „Allgemeine Tarif", zu dem Grundversorgung zu leisten ist, unterliegt nach dem Wortlaut der erwähnten Gesetze jeweils einer Obergrenze. Der Preis für Verbraucher:innen darf „nicht höher" sein als jener Tarif, zu dem „die größte Anzahl" der Kund:innen des jeweiligen Lieferanten, die Verbraucher iSd KSchG sind, versorgt wird.

Probleme für Kund:innen ergaben sich hierbei, da teilweise zu hohe oder inkorrekte Tarife für die Grundversorgung angeboten wurden, teils wurden Anträge oder Berufungen auf Grundversorgung mit der an das Unionsrecht angelehnten Begründung abgelehnt, dass ein Kunde nicht „schutzbedürftig" sei. Die Lieferanten waren mehrheitlich der Ansicht, dass eine, dem Wortlaut entsprechende Auslegung der Grundversorgung wirtschaftlich nicht durchführbar sei.

Hinsichtlich der Grundversorgung im Bereich Erdgas gem § 124 GWG 2011 bezog sich die E-Control auf ihre Kompetenzen gem § 24 E-ControlG und ordnete in mehreren Fällen mit Bescheid die Herstellung des rechtmäßigen Zustands an. Diese Bescheide der E-Control wurden allesamt angefochten. In einem Fall liegt mittlerweile eine Entscheidung des BVwG vor, in der die Entscheidung der E-Control bestätigt wird.

Im Strombereich wurde der VfGH in Zusammenhang mit dem Tiroler Landesausführungsgesetz zur Grundversorgung befasst. Dieses Verfahren ist noch anhängig.[6]

[6] www.vfgh.gv.at/downloads/Uebersicht_G_zum_13.4.2023.pdf

2.2.4 Zusammenfassung

Die vergangenen Monate waren von starken Einschränkungen des Wettbewerbs bei der Belieferung von Endkund:innen mit Strom und Gas geprägt. Bestandskund:innenverträge waren meist günstiger und für einen lohnenswerten Anbieterwechsel gab es kaum Angebote. Das wichtige Korrektiv des Wettbewerbs fehlte hier weitgehend, Kund:innen konnten lediglich bei Beschwerdestellen auf sich aufmerksam machen.

Besonders Kündigungen, Preisdiskriminierung bzw extremen Preisänderungen können aus wettbewerblicher Sicht ein Problem darstellen, wenn (situativ bzw temporär) marktmächtige Unternehmen davon ausgehen können, dass Kunden entweder keine Wahlmöglichkeit haben, oder sich an das jeweilige Unternehmen aus anderen Gründen gebunden fühlen (zB durch Kopplung mit anderen Dienstleistungen, Abnahme der Überschusseinspeisung etc).

3 Konzentrationen in den Netzgebieten

3.1 Marktabgrenzung Strom

Im Zuge dieses Zwischenberichts werden in einem ersten Schritt die Akteur:innen am Strommarkt in Österreich dargestellt. Diese Darstellung in diesem Zwischenbericht beschränkt sich auf den Markt für die Versorgung von Strom für Endverbraucher:innen (Haushalte und kleineres Gewerbe, siehe auch nächstes Kapitel). Als Akteur:innen werden dabei die Betreiber von Stromnetzen sowie Stromlieferanten gesehen. Dargestellt wird die Marktstellung dieser Akteur:innen auf den jeweiligen Märkten, der Konzentrationsgrad auf den jeweiligen Märkten und die Veränderung dieser Positionen über den Zeitraum 2017 bis 2022.

Da der Fokus im folgenden Kapitel nur auf den Markt für die Versorgung von Strom für Endverbraucher:innen liegt, wird untenstehend vorab auf die Frage der Marktabgrenzung in diesem Bereich eingegangen. Folgt man der Entscheidungspraxis der Europäischen Kommission („EK") so können im Bereich Strom folgende Märkte unterschieden werden:

i. Stromerzeugung und Stromgroßhandel,
ii. Regelenergie,
iii. finanzieller Stromhandel,
iv. Verteilung von Strom und
v. Stromversorgung von Endverbraucher:innen.[7]

In einer früheren Branchenuntersuchung zur Elektrizitätswirtschaft in Zusammenarbeit mit der E-Control nahm die BWB ebenfalls eine Unterscheidung zwischen zumindest diesen sachlichen Märkten vor.[8] In dem hier relevanten Markt der Stromversorgung von Endverbraucher:innen (v.) ist eine mögliche weitere Segmentierung in die Endkundenversorgung nach Großkund:innen (über 100.000 kWh Jahresverbrauch) und Kleinkund:innen (unter 100.000 kWh Jahresverbrauch) denkbar.

[7] Ua EK, M.8660, FORTUM / UNIPER; M.7927, EPH / ENEL / SE.

[8] Siehe Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft, 2. Zwischenbericht, S 19ff, BWB (2005).

Geographisch grenzt die EK die oben genannten Märkte folgendermaßen ab: als

vi. national,
vii. regional (Übertragungsnetz),
viii. EWR-weit,
ix. lokal (Netzbereich)
x. national.[9]

Das Teilsegment des Marktes für die Stromversorgung von Endverbraucher:innen mit einen Jahresverbrauch von weniger als 100.000 kWh, grenzte die EK idR als national ab, wenn es sich um vollständig liberalisierte Märkte handelte.[10]

Als ein Indikator für den Grad der Liberalisierung des Marktes der Stromversorgung für Endverbraucher:innen gelten vor allem die Wechselraten des Stromanbieters.[11] Für Österreich sind diese in Abbildung 11 für den Zeitraum 2001 bis Q1/2023 für Haushaltskund:innen dargestellt. In den ersten Jahren der Marktliberalisierung ist diese jährliche Rate relativ gering und bewegt sich in einem Bereich zwischen einem und 1,7 Prozent. Eine starke Erhöhung gibt es erstmals im Jahr 2014 in dem die Wechselrate auf über 3,5% ansteigt. Die jährliche Rate stieg dann bis 2019 auf über 4%, danach sank sie wieder und ging 2022 auf ca. 2% zurück. Im ersten Quartal 2023 lag der Wert bei 0,7%.

Die gegenwärtig äußerst geringe Wechselrate verdeutlicht die angespannte Situation auf der Angebotsseite auf den Energiemärkten, nicht zuletzt ist sie mit ein Resultat eines reduzierten Wechselangebots. Das angestammte Netzgebiet bei Kund:innen der Netzebene 7 (das sind Standardlastprofilkund:innen, mehr dazu im nächsten Kapitel) gewinnt damit wieder an Bedeutung, weshalb im Weiteren auch auf die unterschiedlichen Netzgebiete eingegangen wird.

Die Frage der wettbewerbsrechtlichen Marktabgrenzung muss für die Zwecke dieses ersten Zwischenberichts nicht abschließend beantwortet werden

[9] Ua EK, M.8660, FORTUM / UNIPER; M.7927, EPH / ENEL / SE.
[10] Vgl EK, M.7778, VATTENFALL / ENGIE / GASAG, Rz 33.
[11] Siehe z.B. „Untersuchungen zu den Marktverhältnissen im Strommarkt“, E-Control, 2014.

Abbildung 11 Jährliche Wechselraten der Stromanbieter von Haushaltskund:innen von 2001 bis Q1/2023 in Prozent.

3.2 Konzentration in den Netzgebieten

Die Grundlage für dieses Kapitel bilden Daten aus der Marktbeobachtung der E-Control. Diese Daten umfassen alle in Österreich tätigen Stromlieferanten, alle Netzbetreiber, die Zählpunkte und Abgabemengen (MWh) aller Lieferanten im jeweiligen Netzgebiet. Die Daten erstrecken sich dabei von Jänner 2017 bis Dezember 2022.

Der Fokus der Taskforce auf dem Markt für die Stromversorgung liegt im Bereich der Kleinkund:innen. Darunter werden hier kleinere Gewerbekund:innen und Haushalte verstanden. Kund:innen mit einem Jahresverbrauch von unter 100.000 kWh hatten in der Vergangenheit aufgrund der jährlichen Ablesung nur einen Messwert zur Verfügung, ihr Verbrauch wurde daher mithilfe eines sog Standardlastprofils (SLP) auf die einzelnen Viertel-Stunden des Jahres aufgeteilt. Sie werden daher Standardlastprofilkund:innen genannt. Die Standardlastprofile stellen typische Abnahmeprofile einzelner Kund:innengruppen in Abhängigkeit der Jahreszeit und des Wochentags dar. Es werden hier üblicherweise Profile für Haushalte und mehrere Profile für kleine Gewerbetreibende (z.B. Gewerbe allgemein, Gewerbe 8-18 Uhr [Büro], Landwirtschaft allgemein, Landwirtschaft mit Viehzucht etc.) unterschieden. Die Tatsache, dass heute bereits viele Kunden dieser Kategorie über sog Smart Meter verfügen und daher grundsätzlich auch ein gemessenes Lastprofil haben, wird in weiterer Folge vernachlässigt, da die angebotenen Tarife diese Daten weitgehend noch nicht nutzen. Die Ablesung und

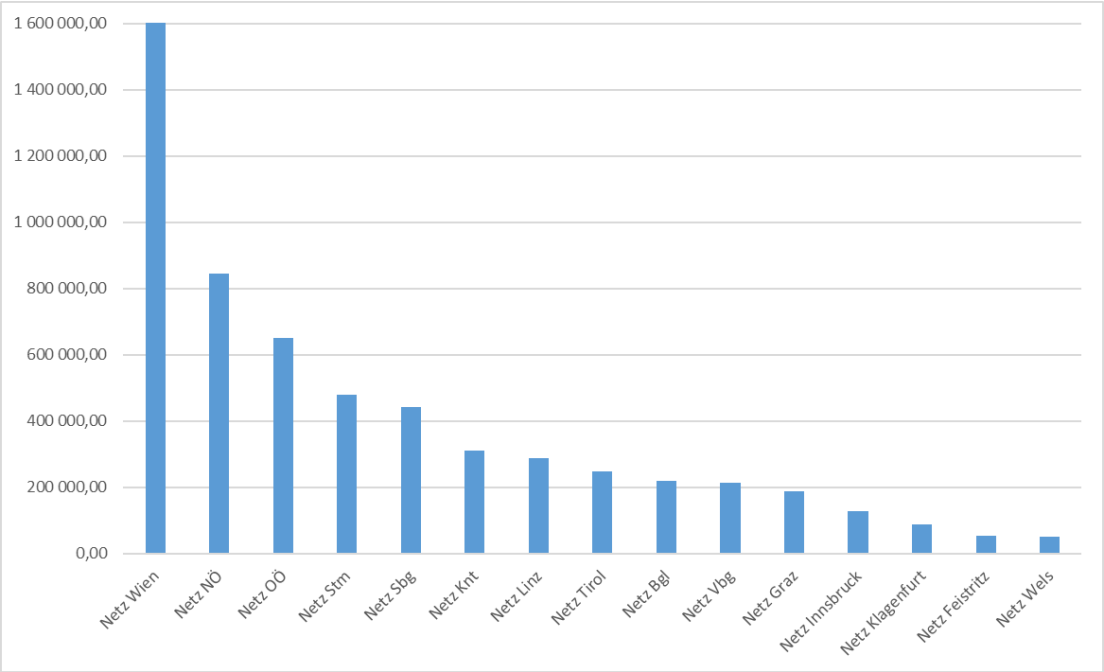
Erstellung der Jahresabrechnung der Kund:innen erfolgt jährlich. Die Bezahlung an die Lieferanten erfolgt für jede gelieferte Kilowattstunde. Im Jahresverlauf zahlen die Kund:innen einen – typischerweise monatlichen - Abschlag an ihre Lieferanten. Am Ende des Jahres erfolgt ein Abgleich zwischen der prognostizierten Abgabemenge und dem tatsächlichen Verbrauch, darauf aufbauend wird eine Jahresrechnung erstellt.

Bei lastgemessenen Kund:innen dagegen handelt es sich um Kund:innen mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100.000 kWh pro Jahr. Diese verfügt über einen Lastprofil-Zähler, welcher in einer Messperiode von 15 Minuten den Leistungsmittelwert je Periode erfasst. Die gemessenen Werte sind in regelmäßigen Abständen an den zuständigen Netzbetreiber zu übermitteln, der die Werte an den jeweiligen Lieferanten weiterleitet. Die Abrechnung erfolgt in der Regel monatlich, wobei eine individuelle Vereinbarung über häufigere Abrechnungen möglich ist.

Die für die Berechnungen verwendeten Daten der E-Control umfassen Zählpunkte und jährlichen Abgabemengen aller Kund:innen von rund 150 Stromlieferanten und rund 100 Stromnetzen in Österreich für den Zeitraum 2017 bis 2022. Um eine ungefähre Vorstellung der relevanten Stromnetze in Österreich zu bekommen, sind in Abbildung 12 die 15 größten Netzgebiete (mit mehr als 50.000 Zählpunkten) dargestellt. Wie zu erwarten, findet sich das Verteilernetz mit den meisten Zählpunkten (rund 1,6 Mio.) in Wien[12]. Danach folgen die relativ größeren Bundesländer (NÖ, OÖ, Stmk., Ktn.), dann größere Stadtwerke (Linz, Graz, Innsbruck, etc.) gemischt mit den kleineren Bundesländern (T, Bgld., Vbg.) und das Netz Feistritz-Steweag (rund 52.000 Zählpunkte), ein lokales Stromnetz im Bezirk Hartberg-Fürstenfeld und Umgebung Graz.

[12] Abkürzungen in der Grafik: Wien Netz: Wiener Netze GmbH, Netz NÖ: Netz Niederösterreich GmbH, Netz OÖ: Netz Oberösterreich GmbH, Netz Stm: Energienetze Steiermark GmbH, Netz Sbg: Salzburg Netz GmbH, Netz Linz: Linz Strom Netz GmbH, Netz Tirol: TINETZ-Tiroler Netze GmbH, Netz Bgld: Netz Burgenland GmbH, Netz Vbg: Vorarlberger Energienetze GmbH, Netz Graz: Stromnetz Graz GmbH & Co KG, Netz Innsbruck: Innsbrucker Kommunalbetriebe AG, Netz Klagenfurt: Energie Klagenfurt GmbH, Netz Feistritz: Feistritzwerke-Steweag GmbH, Netz Wels: eww ag.

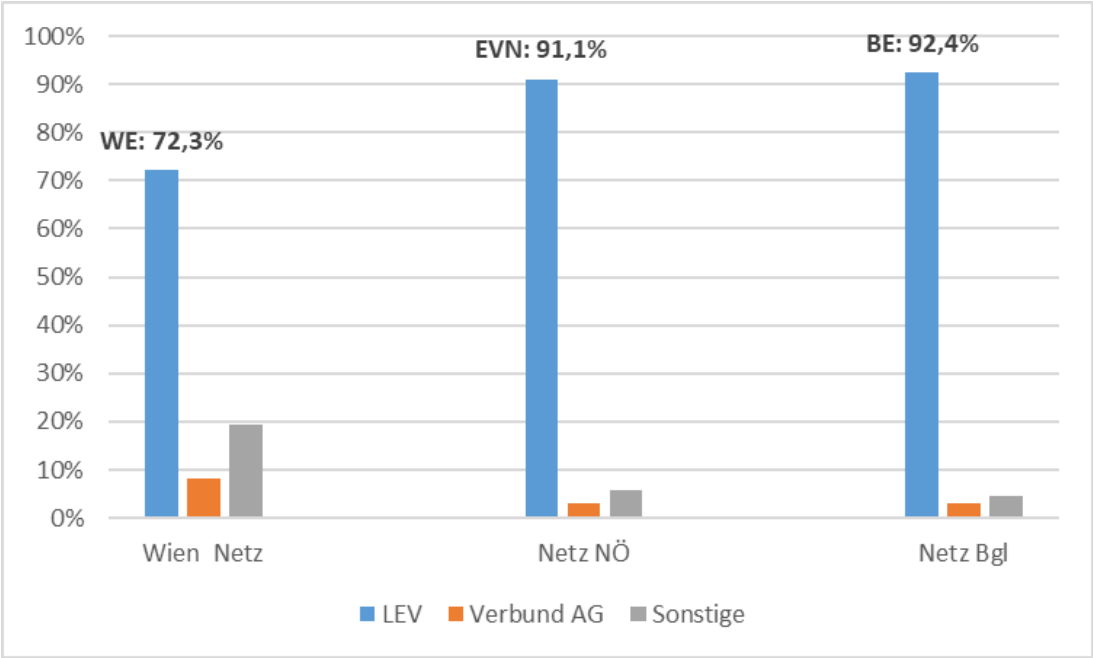
Abbildung 12 Stromnetze Österreich mit mehr als 50.000 Zählpunkten, 2022.



Geprüft wird im Folgenden die Marktstellung der Landesenergieversorger (in den Grafiken als LEV bezeichnet) und Stadtwerke in ihren sog „eigenen“ Netzgebieten, also jenen Netzgebieten im Eigentum ihrer jeweiligen Konzerngesellschaften. Ist die Konzentration sehr hoch, ist das ein klares Indiz für wenig Wettbewerbsintensität. In der folgenden Grafik sind die Anteile der Landesenergieversorger[13] zusammen mit dem jeweils zweitgrößten Anbieter in ihren Netzgebieten angegeben. Die restlichen Anbieter in den Netzgebieten sind als „Sonstige“ zusammengefasst. Für die Region Ost ist in der Abbildung 13 ersichtlich, dass die Konzentration des Landesenergieversorgers in Wien mit rund 72% relativ gesehen am geringsten ist, in Niederösterreich beträgt sie 91% und im Burgenland fast 92,4%. An zweiter Stelle ist hier jeweils die Verbund AG zu finden, auf WSonstige“, das sind zwischen 60 (Burgenland) und 67 (NÖ) Lieferanten, entfallen zwischen 4,6% und 19,5%.

[13] Wien (Wien Energie Vertrieb GmbH & Co KG, **WE**), Niederösterreich (EVN Energievertrieb GmbH & Co KG, **EVN**) und dem Burgenland (BE Vertrieb GmbH & Co KG, **BE**).

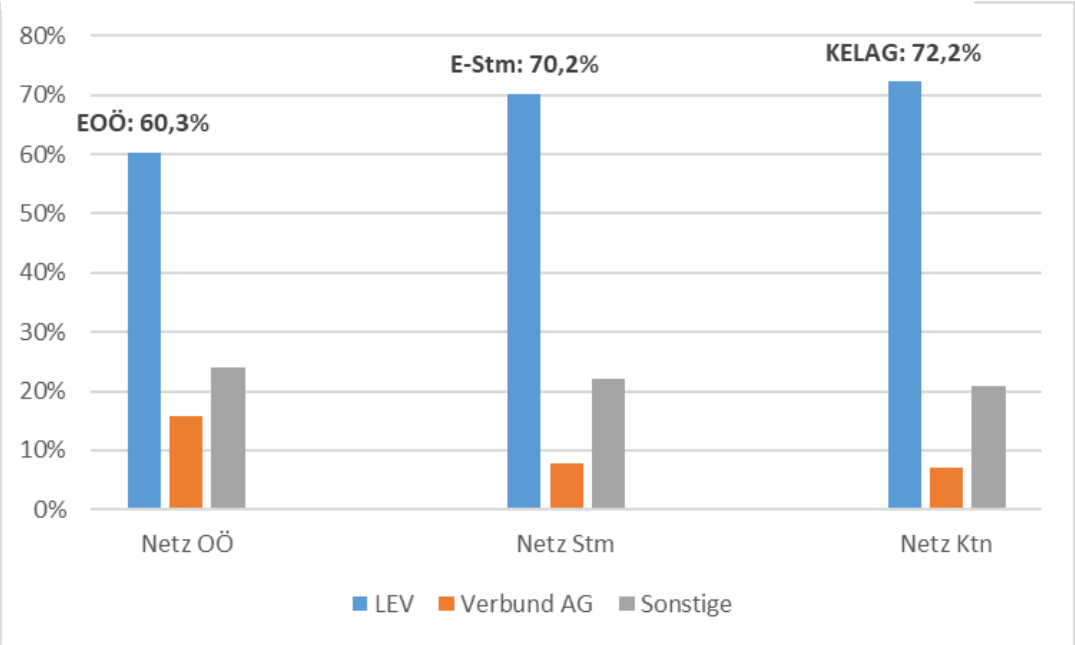
Abbildung 13 Marktanteil der Landesenergieversorger in der Region Ost in ihren Netzgebieten, 2022.



Eine Betrachtung der Bundesländer Oberösterreich, Steiermark und Kärnten findet sich in Abbildung 14. Die Konzentration des jeweiligen Landesenergieversorgers[14] für diese Region ist im Netz von Oberösterreich mit einem Anteil von rund 60% am geringsten. Auf Platz 2 mit einem Marktanteil von rund 16% findet sich der Verbund. Die restlichen 71 Anbieter decken 24% der Versorgung ab. Im Netz der Steiermark hat die Energie Steiermark AG einen Marktanteil von rund 70%. Auf Platz 2 mit einem Marktanteil von rund 8% liegt wieder die Verbund AG. Die restlichen 80 Lieferanten decken in der Steiermark rund 22% ab. Die KELAG kommt im Kärnten Netz auf einen Marktanteil von 72,2,5%. Der Verbund ist wieder zweiter mit rund 7%, die restlichen 57 Anbieter kommen auf 20,74% Marktanteil.

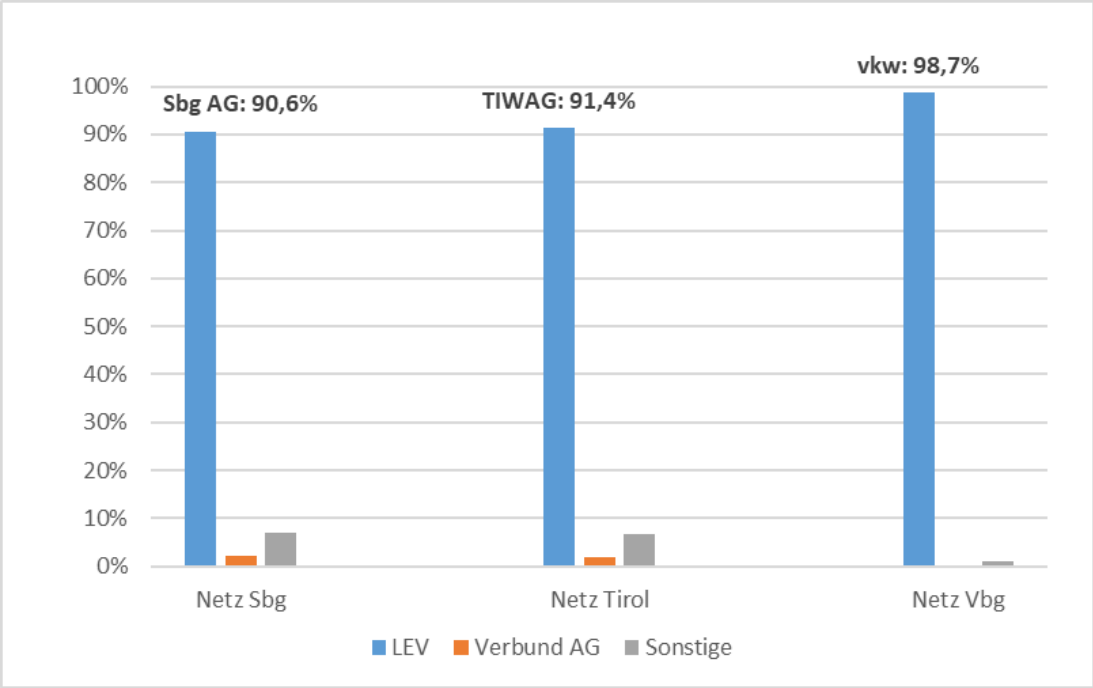
[14] Energie AG OÖ, **EOÖ,** Energie Stmk. AG, **E-Stm**, **KELAG**.

Abbildung 14 Marktanteile der Landesenergieversorger in Oberösterreich, der Steiermark und Kärnten in ihren Netzgebieten, 2022.



Von allen Bundesländern finden sich bei jenen im Westen die größte Konzentration. Wie in Abbildung 15 ersichtlich sind die Marktanteile der Landesenergieversorger in den westlichen Bundesländern überall deutlich über 90%. Im Salzburger Netz hat die Salzburg AG (**Sbg AG**) einen Marktanteil von 90,6%, als zweitgrößter Lieferant hat der Verbund hier nur einen Marktanteil von ca 2,3%, alle restlichen 50 Anbieter erreichen hier 7,1%. Im Tiroler Netz hat die **TIWAG** einen Marktanteil von 91,4%, als zweitgrößter Lieferant hat der Verbund hier einen Anteil von weniger als 2% und die restlichen 62 Lieferanten kommen auf 6,7% Marktanteil. In Vorarlberger Netz ist die Konzentration der Illwerke vkw AG (**vkw**) mit 98,7% die höchste im gesamten Bundesgebiet. Die restlichen 44 Anbieter erreichen in Vorarlberg nur rund 1,3% Marktanteil.

Abbildung 15 Marktanteile der Landesenergieversorger in Salzburg, Tirol und Vorarlberg in ihren Netzgebieten, 2022.

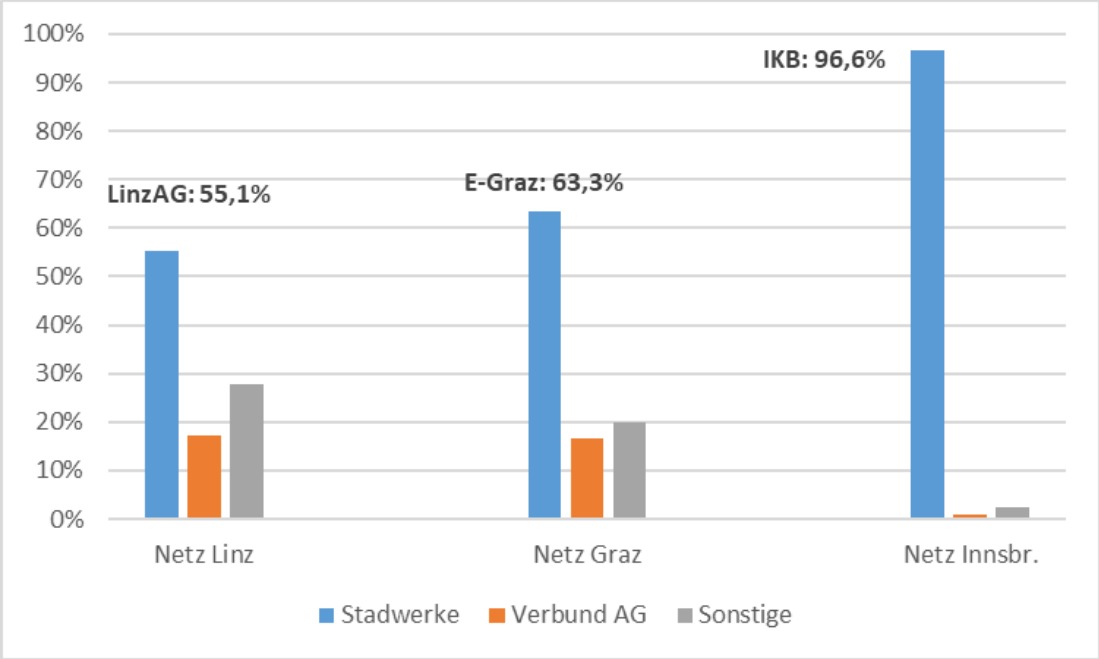


Neben den Landesenergieversorgern gibt es in Österreich noch 6 weitere Netzgebiete, welche über mehr als 50.000 Zählpunkt verfügen.[15] In Abbildung 16 werden die größten Anbieter in diesen dargestellt. Die höchste Konzentration findet sich wieder in einer westlichen Stadt, die Innsbrucker Kommunalbetriebe AG[16] (**IKB**) hat in Innsbruck einen Marktanteil von über 96%, die Gutmann GmbH ist hier mit fast einem Prozent auf Platz 2, die restlichen 48 Anbieter kommen auf lediglich 2,4% Marktanteil. Weniger konzentriert sind die Netzgebiete in Linz und in Graz. Die **Linz AG** hat im Linzer Netz einen Anteil von rund 55%, die Energie Graz (**E-Graz**) im Grazer Netz rund 63%. Die Verbund AG ist mit etwas über bzw. unter 17% wieder zweitgrößter Anbieter in diesen Städten. Die sonstigen 56 Anbieter kommen in Linz auf einen Anteil von 27,6%, in Graz sind es 67 und sie erreichen einen Marktanteil von 20%.

[15] Netz in Linz (Linz Strom Netz GmbH), in Graz (Stromnetz Graz GmbH & Co KG) und das Netz in Innsbruck (Innsbrucker Kommunalbetriebe AG).

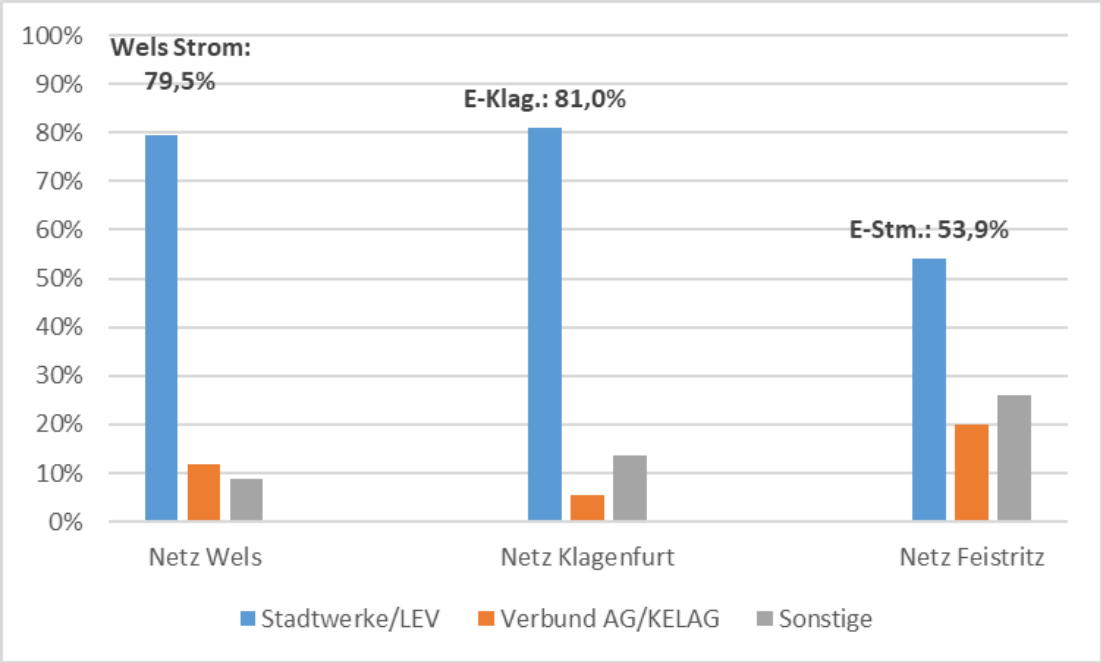
[16] Die Stadt Innsbruck ist mit 50% und einer Aktie, die TIWAG-Tiroler Wasserkraft AG mit 50% minus einer Aktie an der Innsbrucker Kommunalbetriebe AG beteiligt.

Abbildung 16 Marktanteile der Städtischen Energie Versorger von Linz, Graz und Innsbruck in ihren Netzgebieten, 2022.



Die kleinsten Netzgebiete in dieser Betrachtung sind jene in Wels, Klagenfurt und Gleisdorf (Netz Feistritz). In Wels hat die Wels Strom GmbH (**Wels Strom)** einen Marktanteil von über 79,5%, auf Platz 2 ist hier wieder der Verbund und die restlichen 46 Anbieter decken rund 9% der Versorgung ab. Etwas höher, mit 81%, ist der Marktanteil der Energie Klagenfurt GmbH (**E-Klag.)** im Energienetz Klagenfurt. Zweitgrößter Anbieter im Netz Klagenfurt ist die KELAG und rund 13,5% der Zählpunkte werden von den restlichen 55 Anbietern versorgt. Das Netz der Feistritzwerke ist ein Stromnetz im Raum Graz Umgebung (Hauptsitz Gleisdorf) und dem Bezirk Hartberg-Fürstenfeld. Die Muttergesellschaft des Netzes, die Feistritzwerke, befindet sich zu 73% im Eigentum der Stadtwerke Gleisdorf GmbH und zu 27% im Eigentum der Energie Steiermark AG.

Abbildung 17 Netze in den Kleinstädten Wels, Klagenfurt, Gleisdorf, und die größten Lieferanten, 2022.



In diesem Netz hat die Energie Steiermark AG (**E-Stm.)** einen Anteil von rund 54%, auf Platz 2 mit rund 20% ist der Verbund, die 61 sonstigen Anbieter decken 26% der Versorgung ab.

3.3 Entwicklung der Konzentration nach dem Herfindahl-Hirschman-Index (HHI)

Der Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) wird international und als Best Practice häufig eingesetzt, um den Grad der Konzentration in einem Markt objektiv und nachvollziehbar zu messen. Er liefert nützliche Indizien, um die Wettbewerbssituation zu beurteilen. Die Berechnung erfolgt über die Addition der quadrierten Marktanteile aller Unternehmen am Markt.[17] Durch diese Methode kommt größeren Unternehmen eine stärkere Gewichtung zu. Sollten die Angaben zu kleineren Unternehmen am Markt fehlen, würde der HHI weiterhin approximativ korrekt berechnet werden, da die Verzerrung nur sehr klein ausfallen würde. Über die absolute Höhe des HHI kann man eine Aussage über den Wettbewerbsdruck in einem Markt treffen. Änderungen in der Konzentration können

[17] Dieser Wert wird mit dem Faktor 10.000 multipliziert. Der HHI kann Ausprägungen von 0 (keine Konzentration) bis 10.000 (Monopol, nur ein Unternehmen am Markt) annehmen.

Hinweise auf die Entwicklung des Marktes geben. Für die Darstellung wird der Mittelwert der HHIs aller Netzbetreiber betrachtet. Die Berechnung der HHIs für die einzelnen Netzbetreiber wird durch folgende Formel beschrieben:

(1) $$HHI = 10.000\ (\sum_{i=1}^{N} a_i^2) \text{ mit } a_i = \frac{x_i}{\sum_{j=1}^{N} x_j}$$

Dabei beschreibt N die Anzahl der Lieferanten. Die Marktanteile a der einzelnen Lieferanten bei bestimmten Netzbetreibern werden errechnet in dem die Anzahl der Zählpunkte der einzelnen Lieferanten des Netzbetreibers (x_i) durch das Gesamtmarktvolumen (d.h. die Summe aller Zählpunkte) des Netzbetreibers ($\sum_{j=1}^{N} x_j$) geteilt wird.

Der HHI ist von 2017 bis 2021 langsam aber stetig gesunken[18], wobei die Werte in allen Jahren zwischen 8.000 und 8.500 liegen und der Markt somit eine starke Konzentration aufweist. **Von 2021 auf 2022 ist der HHI und somit die Marktkonzentration von 8.178 auf 8.237 wieder um 59 Punkte (HHI-Delta) gestiegen.**

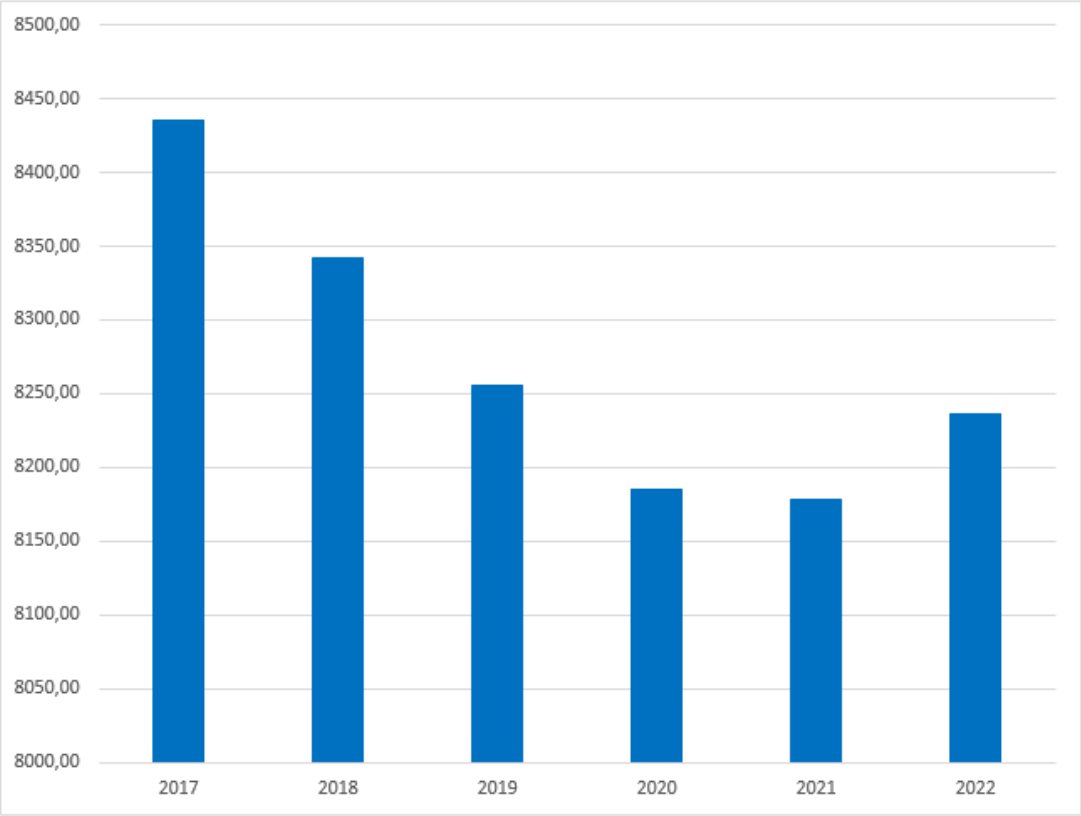
Folgender Vergleich soll einen Maßstab geben, was eine so hohe Marktkonzentration wettbewerblich bedeutet: Erstens, das US-amerikanischen Justizministerium verwendet in ihren Leitlinien für horizontale Zusammenschlüsse [19] als Indikator für potentiell signifikante Wettbewerbsbedenken einen HHI nach der Fusion von über 1.800 und einem HHI-Delta von über 50. Zweitens, ein reines Monopol hätte rechnerisch einen Wert von 10.000. Dies zeigt, wie hoch der Mittelwert des HHI für Österreich im Vergleich tatsächlich liegt und wie bedenklich auch ein moderater Anstieg sein kann.

Die Reduktion im HHI in den Jahren 2017-2021 und der Anstieg des HHIs von 2021 auf 2022 hängt mit der Entwicklung der Anzahl der Lieferanten zusammen. In den Jahren 2017-2021 gab es einen Zuwachs an Lieferanten, danach kam es aber zu Marktaustritten (siehe auch Kapitel 4.5). Der Austritt von Lieferanten verstärkt die Marktmacht der verbleibenden Lieferanten am Markt, was durch den Anstieg im HHI verdeutlicht wird.

[18] Von 2017 auf 2018 um 1,11%, von 2018 auf 2019 um 1,04%, von 2019 auf 2020 um 0,86% und von 2020 auf 2021 um 0,09%.

[19] https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-0.

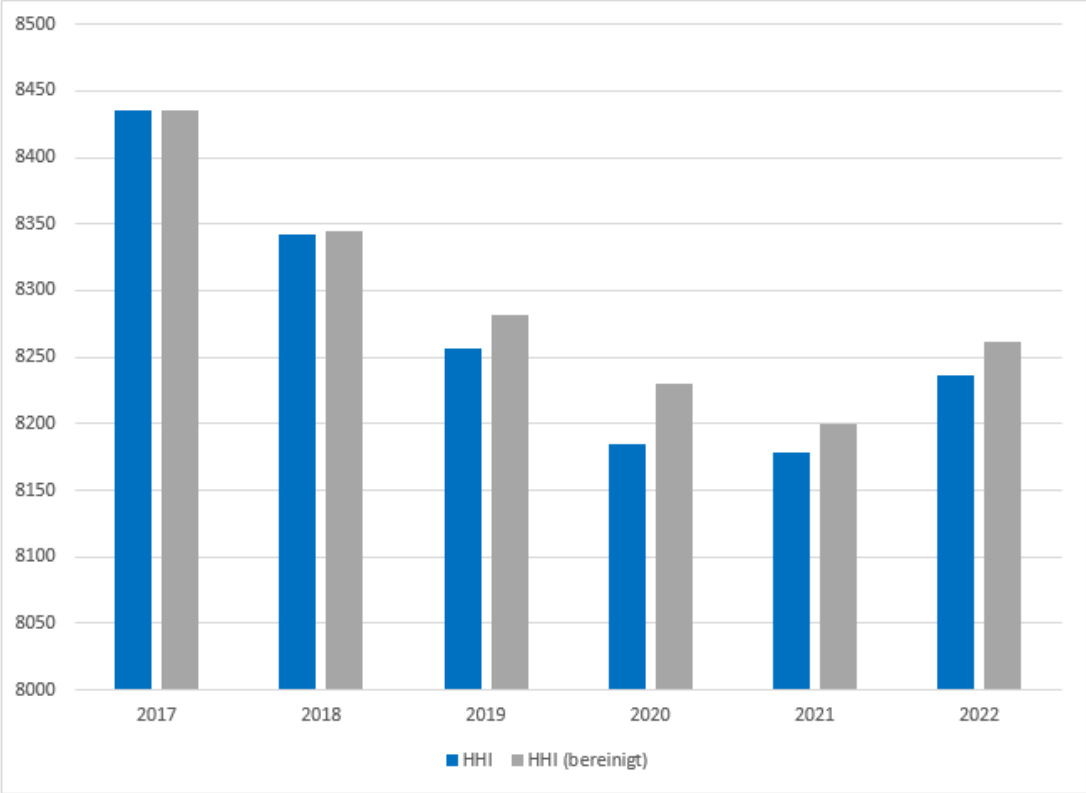
Abbildung 18 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in Österreich.



Der HHI lässt sich zu einem bereinigten HHI erweitern, der ein kohärenteres Bild der tatsächlichen Marktmacht der Unternehmen abbilden soll. Hierzu wurden folgende Anpassungen vorgenommen. (i) Miteinander verbundene Unternehmen wurden zusammengefasst. (ii) Es wurden nur Netze mit 10 oder mehr Zählpunkten herangezogen, um sicherzustellen, dass Zählpunkte, die nur für den Eigengebrauch verwendet werden, nicht in die Betrachtung mit einfließen. (iii) Darüber hinaus wurden nur Netze berücksichtigt, bei denen die Daten für alle Jahre vorlagen.

Der bereinigte HHI liegt für den Betrachtungszeitraum von 2017-2022 immer über dem HHI. **Das zeigt, dass die Marktkonzentration für den betrachteten Markt noch stärker ausgeprägt ist, als die klassische Berechnung des HHI vielleicht ursprünglich vermuten lässt.**

Abbildung 19 Entwicklung des HHIs und des bereinigten HHIs von 2017-2022 in Österreich.

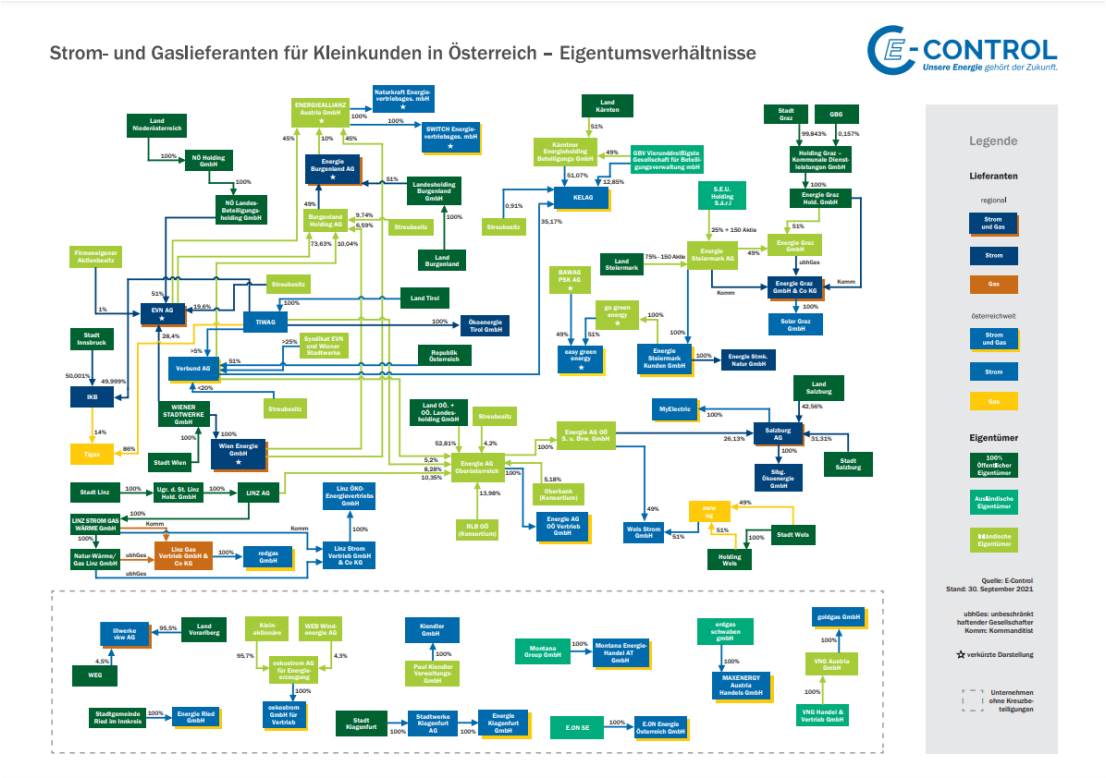


3.4 Modifizierter HHI - Berücksichtigung von Minderheitsbeteiligungen

Ein weiterer Aspekt, der bei der Messung des Konzentrationsgrades berücksichtigt werden kann, um ein detailliertes Bild der Situation zu erhalten, ist die Einberechnung von nicht-kontrollierende Unternehmensbeteiligungen. Wie in Abbildung 20 überblickshaft zu sehen, spielen diese Verflechtungen im österreichischen Energiemarkt eine signifikante Rolle.[20]

[20] Siehe im Detail E-Control, Eigentumsverhältnisse der Energieunternehmen in Österreich, https://www.e-control.at/marktteilnehmer/gas/eigentumsverhaltnisse, abgerufen am 22.6.2023.

Abbildung 20 Eigentumsverhältnisse der Strom- und Gaslieferanten.



Bei einer ökonomischen Beurteilung dieser Unternehmensbeteiligungen ist es sinnvoll, diese hinsichtlich des Grades der Kapitalbeteiligung (**σ**) und der Unternehmenskontrolle (**γ**) einzuordnen. Der ökonomischen Theorie folgend, wirken nicht-kontrollierende Beteiligungen zwischen Wettbewerbern wettbewerbshemmend, da die beteiligten Unternehmen hier den Wettbewerbsdruck internalisieren und die Erwerberin ihr Wettbewerbsverhalten abschwächt. In Märkten mit Mengenwettbewerb [21] sowie in abgeschwächter Form in Märkten mit Preiswettbewerb und differenzierten Produkten[22] resultieren direkte nicht-kontrollierende Beteiligungen in höheren Preisen.

Bestehen in einem Markt direkte Beteiligungen zwischen Konkurrenten, zeigt der klassische HHI ein verfälschtes Bild und erfordert eine Modifikation, um die Marktkonzentration abzubilden. Der Modifizierte HHI („**mHHI**“) für nicht-kontrollierende Beteiligungen ergibt sich aus folgender Formel[23]:

[21] ua Reynolds, Robert J. & Bruce R. Snapp (1986). „The competitive effects of partial equity interests and joint ventures”. In: International Journal of Industrial Organization 4.2, S 141–153.

[22] ua Dietzenbacher, Erik, Bert Smid, & Bjørn Volkerink (2000). „Horizontal integration in the Dutch financial sector”. In: International Journal of Industrial Organization 18.8, S 1223–1242.

[23] Salop, Steven & Daniel O’Brien (2000). „Competitive Effects of Partial Ownership: Financial Interest and Corporate Control”. In: Antitrust Law Journal 67, S 559–614.

(2) $$mHHI = HHI + \sigma\, S_A S_B$$

Der mHHI für eine nicht-kontrollierende Beteiligung setzt sich aus dem HHI und dem Produkt aus den erworbenen Anteilen **σ** und den Marktanteilen von Erwerberin S_A sowie Zielunternehmen S_B zusammen. Aus der rechten Seite der Formel des mHHI in (2) ergibt sich unmittelbar, dass eine nicht-kontrollierende Beteiligung zu einer höheren Konzentration in einem Markt (ohne bestehende gegenseitige Beteiligungen) führt. Nicht-kontrollierende Beteiligungen können daher in Märkten mit horizontalen Überschneidungen zu einer Erhöhung der Konzentration führen.

Zudem können auch *indirekte* nicht-kontrollierende Minderheitsbeteiligungen wettbewerbshemmende Wirkung entfalten, wenn die betroffenen Unternehmen ihre indirekten Beteiligungen in ihren Entscheidungen berücksichtigen. [24] Beispielsweise führten im holländischen Finanzsektor, der über eine Reihe an direkten und indirekten Beteiligungen zwischen Wettbewerbern gekennzeichnet ist, gegenseitige Beteiligungen zu 2 bis 8% höheren Margen als ohne Beteiligungen.[25]

Der Energiemarkt in Österreich weist durch die bereits bestehenden direkten sowie indirekten Minderheitsbeteiligungen eine **relativ hohe Verflechtung** auf. Diese führt zu höherer Konzentration und kann potentiell auch zu höheren Preisen führen. Nicht kontrollierende Beteiligungen könnten auch die Koordination zwischen Wettbewerbern fördern.[26]

Die Entwicklung des mHHIs ist vergleichbar mit jener der beiden anderen berechneten HHIs, jedoch liegt die absolute Höhe des modifizierten HHIs über der des regulären HHIs und auch über der des bereinigten HHIs. Die Differenz zwischen HHI und bereinigtem mHHI liegt im Durchschnitt bei 27 Punkten und ist damit zwar als marginal zu betrachten, verstärkt aber dennoch leicht den Konzentrationsanstieg von 2021 auf 2022. Wie bereits geschildert ist der klassische HHI in diesem Zeitraum von 8.178 auf 8.237 gestiegen, was ein HHI-Delta von 59 ergibt. Der mHHI ist in diesem Zeitraum von 8.208 auf 8.270 gestiegen, womit sich ein HHI-Delta von 62 ergibt. Abbildung 21 zeigt auch den Rückgang des HHI vor 2021, die Begründung liegt hier in einem Anstieg der Wettbewerber. Der

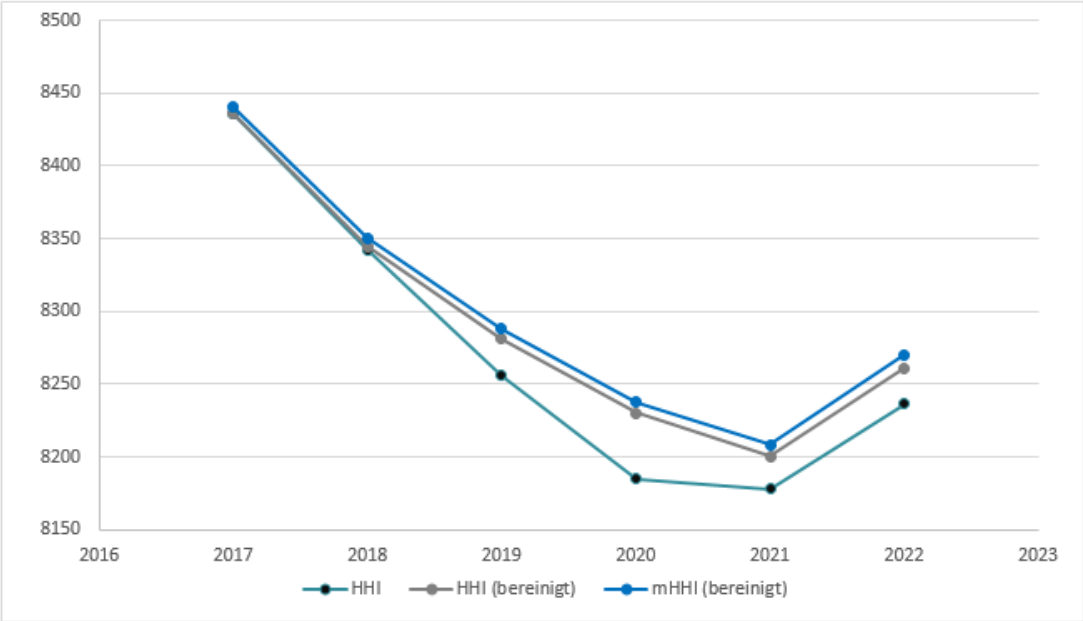
[24] Indirekte Beteiligungen existieren, wenn Unternehmen A an Unternehmen B beteiligt ist und Unternehmen B an Unternehmen C beteiligt ist. Obwohl Unternehmen A nicht direkt an Unternehmen C beteiligt ist, hält es indirekt über Unternehmen B Anteile an C; ua Flath, David (1992). „Horizontal shareholding interlocks". In: Managerial and Decision Economics 13.1, S 75–77.

[25] Dietzenbacher, Erik, Bert Smid, & Bjørn Volkerink (2000). „Horizontal integration in the Dutch financial sector". In: International Journal of Industrial Organization 18.8, S 1223–1242.

[26] Gilo, David, & Yossi Spiegel (2005). „Partial Cross Ownership and Tacit Collusion." In: SSRN Electronic Journal.

mHHI verdeutlicht dagegen, dass sich die (modifizierte) Konzentration aufgrund von Beteiligungen bestehender Lieferanten nicht so stark reduziert hat.

Abbildung 21 Entwicklung der unterschiedlichen HHIs von 2017-2022 in Österreich.



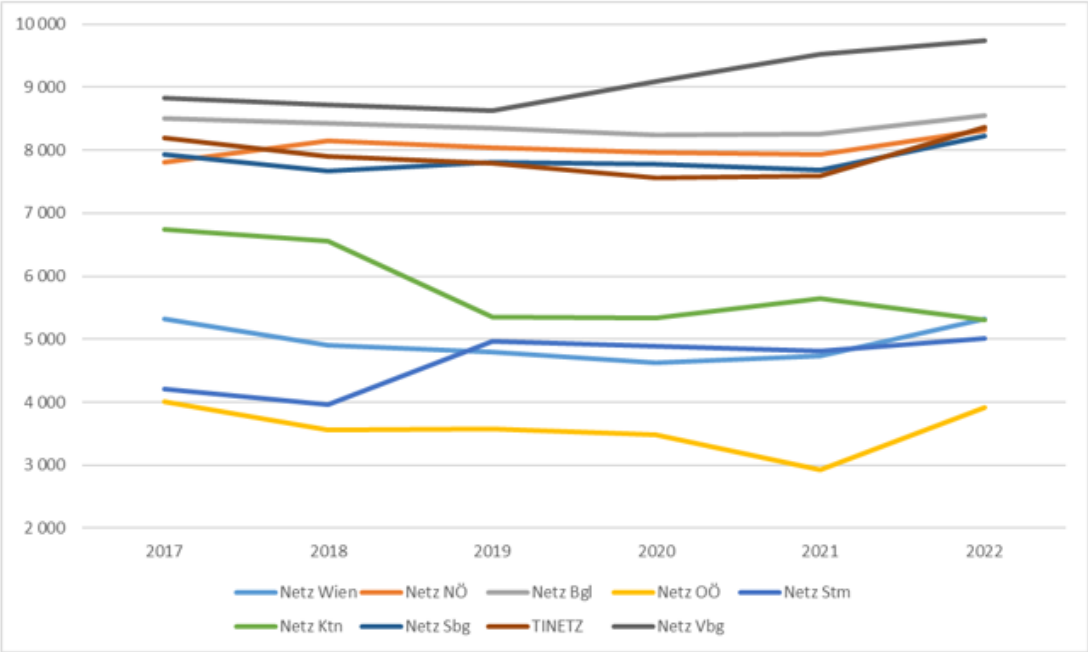
3.5 Marktstellung der Landesenergieversorger

Legt man den Fokus auf die 9 Landesenergieversorger und deren Netze und betrachtet die Konzentrationen hier mittels des HHI, so lassen sich zwei Niveaus bei den Netzen der Bundesländer feststellen. Wie in Abbildung 22 ersichtlich, liegen die Konzentrationen gemessen am HHI in den Netzgebieten der Bundesländer Oberösterreich, Steiermark, Wien und Kärnten ab 2019 deutlich unter 6.000. Diese Werte bedeuten zwar nach Definition der Europäischen Kommission eine starke Konzentration des Marktes und würden im Fall einer Fusion erhebliche Bedenken in Bezug auf eine Behinderung des Wettbewerbs verursachen, im Vergleich zu den restlichen Netzen wirken sie jedoch moderat. Im Netz von Oberösterreich sinkt der HHI bis 2021 auf unter 3.000, um danach auf fast 4.000 anzusteigen. Wie oben ausgeführt, ist der Marktanteil des Landesenergieversorgers Energie AG im eigenen Netz mit rund 60% im Jahr 2022 am geringsten von allen Bundesländernetzen war. Im Netz Steiermark lag der HHI 2018 auch auf weniger als 4.000, stieg dann aber auf knapp 5.000 und blieb seitdem auf diesem Niveau. Im Wiener Netz gab es einen leichten Rückgang bis 2020 und danach einen

leichten Anstieg und im Netz Kärnten gab es einen drastischen Rückgang von 2017 bis 2019 von rund 6.800 auf rund 5.300 und seitdem ein Verharren auf diesem Niveau.

Bei der zweiten Gruppe der Netze in den Bundesländern Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg sehen wir in der Abbildung 22 ein völlig anderes Niveau der Konzentration. In jedem dieser Netze liegt der HHI am Ende des Beobachtungszeitraums bei deutlich über 8.000, mit dem Spitzenreiter Vorarlberg und einem HHI von 9.741. In all diesen Netzen sehen wir wiederum einen deutlichen Anstieg der Konzentration von 2021 auf 2022.

Abbildung 22 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in den Netzgebieten der 9 Landesenergieversorger.



3.6 Ergebnisse zur Frage der Marktkonzentration

Bei Betrachtung der relevanten Netzgebiete in den Bundesländern und Städten und der Marktanteile der dortigen Landesenergieversorger und Stadtwerke muss man an dieser Stelle schlussfolgern, dass in diesen regionalen Märkten eine überaus hohe Marktkonzentration vorherrscht. Es finden sich zwar Gebiete und Städte, wie z.B. Oberösterreich/Linz oder Graz, in denen die Konzentrationsraten nicht in Richtung eines

Monopols des jeweiligen Landesenergieversorgers oder Stadtwerkes deuten. Diese Gebiete sind jedoch die Ausnahme.

In Niederösterreich und im Burgenland sowie in den westlichen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg ergeben sich Konzentrationsraten der Landesenergieversorger von deutlich über 90% mit einem monopolhaft wirkenden Wert von fast 99% in Vorarlberg. Auch in den anderen Bundesländern und Städten finden sich Konzentrationsraten von 60 bis 90%. Es zeigt sich hier eine überragende Marktstellung der Landesenergieversorger und Stadtwerke in ihren jeweiligen Netzgebieten im Vergleich zu anderen regionalen Wettbewerbern.

4 Wechsel- und Angebotsverhalten

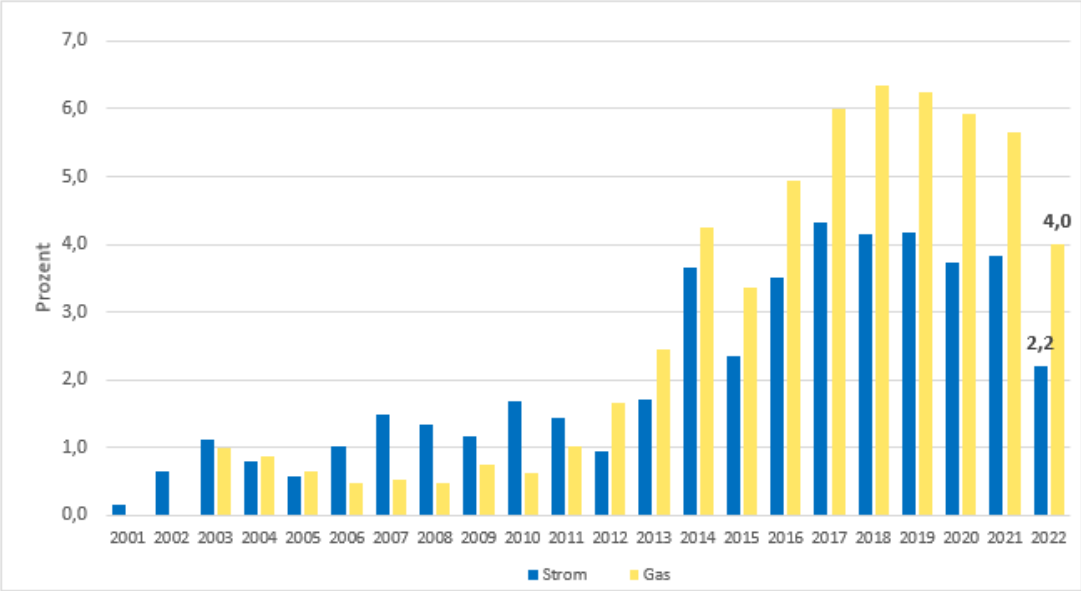
Das folgende Kapitel beleuchtet die Entwicklungen am Endkundenmarkt für Strom und Gas vor allem im Jahr 2022. Es werden dafür sowohl die Angebots-, als auch die Nachfrageseite betrachtet. Wichtige Parameter sind die Art, Anzahl und Verteilung der Angebote durch Energieunternehmen am Markt, die Wechselzahlen sowie die Aktivität der Kund:innen.

4.1 Wechselaktivitäten Strom- und Gaskund:innen

Die Wechselrate als wichtiger Indikator zur Beurteilung der wettbewerblichen Entwicklung am Endkundenmarkt für Strom und Gas wird seit Beginn der Liberalisierung insbesondere durch die E-Control beobachtet. Um die heutigen Entwicklungen einzuordnen, muss man jedenfalls die historischen Veränderungen und die Raten in Vergleichsmärkten (zB anderen EU-Mitgliedstaaten) miteinbeziehen.

In Österreich überschritt die Wechselrate für Stromhaushalte erst nach fünf Jahren der Liberalisierung dauerhaft die 1%-Marke und benötigte weitere 8 Jahre, um die 2% zu überschreiten. Gashaushalte legten ein trägeres Wechselverhalten an den Tag. Es dauerte bis ins Jahr 2011, um die 1%-Marke dauerhaft zu überschreiten (siehe Abbildung 23).

Abbildung 23 Versorgerwechsel Haushalte 2001-2022 in Prozent.



Erst ab dem Jahr 2013 (im Gasbereich) und 2014 im (Strombereich) war eine merkbar dynamischere Entwicklung im Wechselverhalten zu beobachten, vor allem ausgelöst durch neue Anbieter aus dem In- und Ausland, verbunden mit ansteigenden Einsparpotentialen für Neukund:innen. In den Jahren 2018 und 2019 erreichten die Wechselraten für Haushalte mit 4,2% für Strom und 6,3% für Gas, ihren bisherigen Höhepunkt. In den „Corona-Jahren“ war die Marktaktivität etwas verhaltener, im Jahr 2021 betrugen die Raten 3,8% für Strom und 5,7% für Gas.

Auch mit diesem gestiegenen Aktivitätsniveau von Haushaltskund:innen liegt Österreich mit seinen Wechselraten nach wie vor auf einem Niveau weit unter dem EU-Durchschnitt. Für über zehn EU-Mitgliedsländer sind zweistellige Wechselraten schon länger üblich. Die höchsten Raten wiesen für das Jahr 2021 die Niederlande (27 %), Belgien (24,7%), Spanien (16.7 %), Portugal (16,5%), Finnland (16,2%) und Italien (15,7%) auf. Auch bei unserem Nachbar Deutschland wechseln seit Jahren rund zehn Prozent der Haushalte ihren Anbieter (2021: 10,6%). Österreichische Wechselraten für Strom- und Gashaushalte liegen noch immer im untersten Drittel und oft hinter EU-Ländern, deren Haushaltskundenmarkt später liberalisiert wurde[27].

[27] ACER/CEER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2021, S. 34., https://www.acer.europa.eu/Publications/MMR_2021_Energy_Retail_Consumer_Protection_Volume.pdf, abgerufen am 22.6.2023.

Regional betrachtet weisen die Wechselaktivitäten in Österreich eine starke Differenzierung auf. Die Netzbereiche Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark und Wien hatten regelmäßig hohe Wechselraten, jene in Vorarlberg und Tirol oft die niedrigsten. Der Unterschied der Wechselraten stand zumeist im engen Zusammenhang mit den unterschiedlichen Preisniveaus der langansässigen Lieferanten; war dieses verhältnismäßig niedrig, waren auch die Wechselraten relativ niedrig.[28]

Im Krisenjahr 2022 wechselten, verglichen zu den Vorjahren, deutlich weniger Kleinkund:innen zu einem neuen Lieferanten. Wie in Abbildung 23 zu sehen ist, betrugen die Wechselraten der Haushalte 2,2% für Strom und 4,0% für Gas.

Besonders im nach Haushaltsanzahl größten Netzgebiet Wien gingen die Wechselzahlen merkbar zurück. Am häufigsten wechselten bei Strom Endkundinnen (insgesamt) aus Ober- und Niederösterreicher mit je 3,6 %, gefolgt von Burgenland, Tirol und Wien mit je 2,5 %. Schlusslicht beim Wechsel des Stromlieferanten war im Jahr 2022 Salzburg mit lediglich 1,1 %.

Bei Gas fand man regional betrachtet die höchsten Wechselraten in Niederösterreich mit 6,6% und Oberösterreich (4,6 %), gefolgt von der Steiermark (3,8%) und Tirol (3,7, %). Die niedrigsten Raten mit je 2,8% hatten Vorarlberg, Wien und Salzburg.

Am Großkund:innenmarkt (Industrie und Gewerbe) war im Vergleich dazu von Beginn an ein deutlich dynamischeres Verhalten zu beobachten. Das Kundensegment über einem Jahresverbrauch von 4.000 MWh bei Strom und 2.778 MWh bei Gas verzeichnete regelmäßig Wechselraten zwischen 5-10%, aber auch weit mehr. Die höchste Wechselrate wurde für Gas im Jahre 2013 bei Großkund:innen über einen Verbrauch von 27.778 MWh gemessen und betrug 20,7 %.

4.2 Verhalten der Lieferanten

Bei Stromlieferanten und Gasversorgern waren grundsätzlich vier Verhaltens- bzw. Reaktionsarten auf die geänderte Marktlage mit steigenden Preisen und erhöhtem Risiko zu beobachten:

- Ordentliche Kündigung von Kundenverträgen in größerem Ausmaß;

[28] Vgl auch E-Control, Untersuchung der Wettbewerbsstruktur und der kartellrechtlichen Marktdefinition im Endkundenmarkt Strom gem § 21 Abs 2 E-ControlG, 2020, 5.2.

- regionaler Rückzug der Angebote auf das „räumliche Kerngebiet“;
- österreichweiter Angebotsstopp für Neukund:innen sowie
- die geordnete Beendigung der Geschäftstätigkeit in Österreich.

Im Weiteren werden diese Verhaltensweisen jeweils näher beleuchtet.

4.3 Kündigung von Kund:innenverträgen

Informationen über die Anzahl der Kündigungen durch Strom- und Gaslieferanten liegen der E-Control (und auch an anderer Stelle) nicht in offizieller und vollständiger Form vor. Die gewonnenen Erkenntnisse stammen aus der Informationssammlung bei Beschwerde- und Beratungsstellen, durch Recherchen auf Websites und aus Medienmeldungen. Die folgende Darstellung gibt damit lediglich einen – durchaus guten – Einblick über die Ereignisse, erhebt jedoch, gerade was kleinere Anbieter betrifft, keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Bereits im Herbst 2021, als der Ernst der Marktlage für Lieferanten spürbar wurde, waren erste Meldungen von Kündigungen zu vernehmen. Unter anderem kündigte Ende Oktober 2021 Maxenergy nach einem Jahr Vertragsdauer seine Kundenverträge, die im Rahmen des 9. VKI-Energiekostenstop-Aktion abgeschlossen worden waren. Es kam zum Rechtstreit und Sammelklagen durch den Verein für Konsumenteninformation (VKI), da noch eine verbleibende Preisgarantie von sechs Monaten bestand.[29]

Etwa zur gleichen Zeit kündigte auch Enstroga Kund:innen und stellte gemeinsam mit dem Kündigungsschreiben ein teureres Neuangebot, das aktiv vom Kunden angenommen werden musste. Auch hier kam es zu strittigen Rechtsfragen und Klagen des VKI und der AK OÖ.[30] Wieviel Kund:innen von Maxenergy und Enstroga letztlich tatsächlich gekündigt wurden, ist den Behörden nicht bekannt. Im Jänner 2022 gab es Meldungen über Kündigungen von Montana ebenfalls mit gleichzeitigem Angebot eines neuen Produktes. Auch hier gibt es keine konkreten Kundenzahlen. Die Kündigung von Verträgen und

[29] Siehe veröffentlichte Details zu Verfahren in: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20221012_OTS0024/vki-maxenergy-wegen-missachtung-der-preisgarantie-zu-schadenersatz-verurteilt, abgerufen am 22.6.2023.

[30] Siehe https://ooe.arbeiterkammer.at/beratung/wohnen/energiesparen/Energievertrag_gekuendigt-_Schadenersatz-_.html und https://verbraucherrecht.at/update-enstroga-kuendigt-verbraucher-vki-klagt/6164, abgerufen am 22.6.2023.

gleichzeitige Stellung eines Neuangebotes wurde nunmehr gängige Vorgangsweise von Unternehmen (auch aufgrund der höheren Rechtssicherheit, siehe Kapitel 8).

Im weiteren Verlauf des Jahres 2022 und 2023 haben neben den kleineren, alternativen Anbietern auch langansässige Lieferanten begonnen, Kündigungen von Verträgen in größerem Ausmaß vorzunehmen. Die oberösterreichische Energie AG hat etwa spezifisch den Kund:innen ihrer Marke „sigi sogi" im April/Mai 2022 eine Änderungskündigung zukommen lassen, mit einem preislich stark erhöhten Angebot.[31] Kund:innen der Energie AG waren hier nicht betroffen. Nahezu derselbe Sachverhalt ereignete sich bei Pullstrom, einer Marke der Stadtwerke Klagenfurt.[32]

Im Juli 2022 sprachen die Energie Steiermark und Energie Graz Kündigungen von zahlreichen Verträgen aus und legten gleichzeitig Neuangebote. Betroffen waren rund 29.000 Kund:innen der Energie Steiermark und etwa 10.000 Kund:innen der Energie Graz.[33] Teils wurde dies mit sehr hochpreisigen Alternativangeboten verknüpft. Grünwelt Energie kündigte im September 2022 etwa die Stromkund:innen, und bot eine Tarifumstellung auf einen Arbeitspreis von 99,90 ct/kWh an – was selbst bei damaligen Marktbedingungen als „Mondpreis" bezeichnet werden muss.[34]

KELAG, die seit langem auch außerhalb ihres angestammten Netzgebietes aktiv war und dort einen großen Kundenstock hatte, kündigte im Jänner 2023 Kundenverträge außerhalb ihres Netzgebietes und legte gleichzeitig Neuangebote.[35]

Zuletzt war es die EVN, die im März 2023 die Kündigung von 300.000 Gas- und Stromkundenverträge ankündigte.[36] Die betroffenen Kund:innen hatten zum Großteil noch nie einen Wechsel vorgenommen. Das gleichzeitig gelegte Neuangebot hatten zum

---

[31] Siehe zB, Heute, https://www.heute.at/s/wienerin-empoert-gasanbieter-hat-mir-gekuendigt-100194851, abgerufen am 22.6.2023.

[32] Kündigungen sollten nach Angaben des Unternehmens Kunden aus Kärnten nicht betreffen. Ein Folgeangebot nach Kündigung mit einem Arbeitspreis von 62,68 ct/kWh brutto war trotz der Situation am Strommarkt jedenfalls als sehr hoch anzusehen, siehe 5Min.at, https://www.5min.at/202209564683/kuendigungswelle-von-stromfirmen-kunden-brauchen-neue-lieferanten/, abgerufen am 22.6.2023.

[33] Orf.at, https://steiermark.orf.at/stories/3163545/ , abgerufen am 22.6.2023.

[34] 5Min.at, https://www.5min.at/202209564683/kuendigungswelle-von-stromfirmen-kunden-brauchen-neue-lieferanten/, abgerufen am 22.6.2023.

[35] Siehe https://energynewsmagazine.at/2023/01/25/kelag-erhoeht-preise-fuer-teil-der-kunden/, abgerufen am 22.6.2023.

[36] Der Standard, https://www.derstandard.at/story/2000144362586/evn-kuendigt-knapp-300-000-strom-und-gaskunden-vertraege und https://www.evn.at/home/presse/60-000-kundinnen-und-kunden-sagen-noch-einmal-ja-zur-evn, abgerufen am 22.6.2023.

Berichtsstichtag knapp zwei Drittel der Betroffenen angenommen.[37] Die Stadtwerke Klagenfurt kündigten ebenfalls im Mai 2023 eine große Anzahl von Verträgen, betroffen waren rund 60.000 Kund:innen. Auch hier wurde ein neues Angebot gelegt.[38]

4.4 Rückzug auf das „Kerngebiet“ des Konzernunternehmens

Vor Beginn der Krise war bereits seit einigen Jahren ein verstärktes Engagement von einzelnen langansässigen Lieferanten außerhalb „ihres Netzgebietes“ zu beobachten. Die Aktivität dieser Lieferanten erhöhte jeweils die Angebotsvielfalt außerhalb ihres Netzgebietes und insgesamt auf nationaler Ebene. Zum Teil waren diese Lieferanten sehr erfolgreich in der Kundenakquise.

Der Rückzug dieser Lieferanten auf die Netzgebiete ihrer Konzernunternehmen konterkarierte die bisherigen Erfolge der Liberalisierung zumindest temporär, da damit der Wettbewerb auf nationaler Ebene drastisch verringert wurde. Im Rahmen der Taskforce wurde versucht, das Ausmaß dieses Rückzugs abzuschätzen.

Für den Vorkrisenzeitpunkt Dezember 2020 wurden hierfür Daten der E-Control ausgewertet. Die Anzahl der Kund:innen, die die Landesenergieversorger und andere lokale Energieunternehmen zu diesem Zeitpunkt hatten, stellt einen Anhaltspunkt für deren Aktivität außerhalb des „eigenen Netzgebietes“ dar. Schließlich wurde für die größten dieser Lieferanten abgefragt, ob im Oktober 2022 noch ein Angebot auf nationaler Ebene gestellt wurde. Die Ergebnisse waren ernüchternd und bestätigen die Berichte, dass sich viele Lieferanten auf „ihre Netzgebiete“ zurückgezogen haben.

4.4.1 Strom - Lieferanten mit Kund:innen außerhalb des „eigenen Netzgebietes“

Zu den zehn lokalen Stromlieferanten mit der größten Kundenanzahl (relativ zur Gesamtzahl ihrer Kund:innen) außerhalb des eigenen Netzgebietes zählten im Dezember 2020 Kelag, Energie Klagenfurt, Wels Strom, Energie Steiermark, Kiendler, Energie Graz, TIWAG, Energieversorgungsunternehmen Florian Lugitsch, Stadtwerke Wörgl und

[37] Orf.at, https://noe.orf.at/stories/3212059/, abgerufen am 22.6.2023.

[38] Kleine Zeitung, https://www.kleinezeitung.at/kaernten/klagenfurt/6277069/VSV-kaempft_Klage-gegen-die-Stadtwerke-wegen-Stromtariferhoehung, abgerufen am 22.6.2023.

Kraftwerk Glatzing-Rüstorf. Bei zwei dieser Stromlieferanten befanden sich sogar mehr als 50% der Kund:innen außerhalb „ihres Netzgebietes“.

Im Oktober 2022 hatten sich nach Auswertung der Angebotsdaten alle der genannten Lieferanten in ihr Netzgebiet zurückgezogen. Angebote wurden, wenn überhaupt, nur noch für Kund:innen mit Anschluss im eigenen Netz gestellt.

Abgesehen von Floatprodukten im „eigenen Netz“ bot die Energie Graz mit September 2022 keine Neukundenprodukte mehr an. Linz Strom hatte von September 2022 bis Dezember 2022 keine Angebote für Neukund:innen im Tarifkalkulator. Ähnliches gilt für die Kelag von Jänner bis April 2022, wobei hier ein Floatprodukt im „eigenen Netz“ bzw in Kärnten angeboten wurde.

Auch die Energie Steiermark hatte von April 2022 bis März 2023 nur Floattarife im „eigenen Netz“ im Angebot. Hier kann jedoch positiv angemerkt werden, dass die Energie Steiermark seit kurzem wieder österreichweit in den Markt eingetreten ist.

Hinzu kam auch teilweise eine Ungleichbehandlung der Kund:innen außerhalb des „eigenen Netzes“. Die KELAG kündigte etwa ihre Kunden außerhalb Kärntens und bot diesen statt der bisherigen 10 ct/kWh einen Preis von 27 ct/kWh an.[39] Kunden mit Wohnsitz in Kärnten (dazu zählen Kelag-Kunden im Netz der Kärnten Netz GmbH und der Stadtwerke Klagenfurt) waren von diesen Maßnahmen lange Zeit nicht betroffen und zahlten weiterhin einen im Vergleich zum restlichen Marktniveau sehr günstigen Preis.

4.4.2 Gas - Versorger mit Kund:innen außerhalb des „eigenen Netzgebietes“

Die zehn Gasversorger mit der größten Anzahl an Bestandskund:innen außerhalb des eigenen Netzgebietes waren im Dezember 2020 Kelag, Energie Klagenfurt, eww ag, Energie AG, Energie Steiermark, Tigas, Linz Gas, Energie Graz, Energie Ried und Stadtbetriebe Steyr. Bei drei Versorgern waren sogar mehr als die Hälfte der Zählpunkte außerhalb ihres eigenen Netzgebietes.

Anders stellte sich die Situation im Oktober 2022 dar. Zu dieser Zeit hatten sich auch hier alle Versorger auf ihre eigenen Netzgebiete zurückgezogen. Abgesehen von Floatprodukten im „eigenen Netz“ hatte die Energie Steiermark von April 2022 bis März 2023 keine Angebote im Tarifkalkulator. Auch bei Gas stieg die Energie Steiermark jedoch

[39] Kleine Zeitung, https://www.kleinezeitung.at/wirtschaft/6240380/Auf-27-Cent-pro-KWh_Kelag-erhoeht-Strompreise-fuer-Kunden, abgerufen am 22.6.2023.

wieder in den österreichweiten Wettbewerb ein. Die Energie Graz bietet seit September 2022 nur mehr einen Floattarif für das „eigene Netz“ an und bei der Linz Gas Vertrieb GmbH waren von September 2022 bis Dezember 2022 keine Angebote im Tarifkalkulator zu finden.

4.5 Marktaustritt oder keine Neuangebote mehr

Das österreichweite, aber auch das komplette Einstellen von Angeboten war zwischen September und Dezember 2022 am deutlichsten ausgeprägt. Lieferanten reagierten auf die unsichere Marktlage mit der schwer abschätzbaren Entwicklung in den bevorstehenden Wintermonaten äußerst zurückhaltend.

Neben dem beschriebenen Rückzug langansässiger Lieferanten auf ihr ursprüngliches Netzgebiet waren zwei weitere Reaktionen zu beobachten. Zum einen entschlossen sich manche Anbieter, sich vollständig aus dem österreichischen Markt zurückzuziehen und stießen ihre Kund:innen ab. Andere blieben, stellten Angebote für Neukund:innen ein, belieferten aber weiterhin ihre Bestandskund:innen.

4.5.1 Strom

Bis zum Jahr 2020 war ein kontinuierlicher Zuwachs an Lieferanten für Haushalte am österreichischen Strommarkt zu beobachten. Der stärkste Zuwachs war dabei im Jahr 2016 mit neun Eintritten zu beobachten. Im Jahr 2021 stellten 58 Stromlieferanten bundesweit Angebote an Haushalte. Ab dem Jahr 2017 traten vereinzelt Akteure wieder aus dem Marktgeschehen aus. Im 4. Quartal 2021 zeichnete sich eine Trendwende ab, es zogen sich vermehrt Stromlieferanten vollständig aus dem Geschäft zurück.

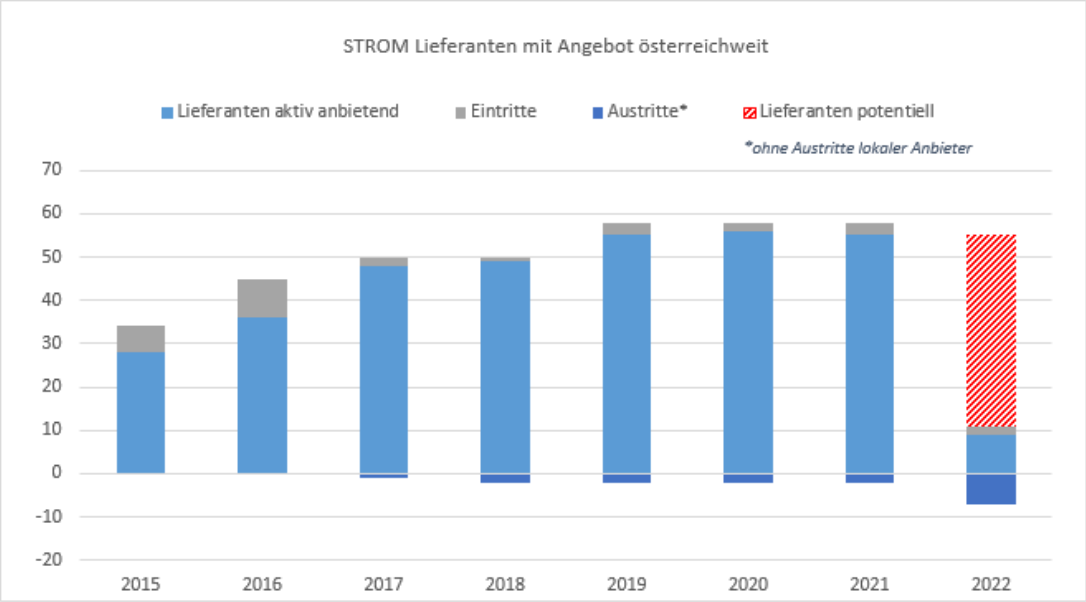
Im Jahr 2022 haben sieben Stromlieferanten für Haushalte den kompletten Rückzug aus dem Markt angetreten. Sechs der Stromlieferanten waren auch für Nicht-Haushalte aktiv. Drei der sieben Haushaltslieferanten hatten dabei kaum Kund:innen, da sie erst vor kurzem mit ihrer Geschäftstätigkeit begonnen hatten oder nie richtig Fuß fassen konnten. Einer der sieben Lieferanten wurde mit seinen Kund:innen in die Lieferantengesellschaft seines Mutterunternehmens übergeführt und kann nur als Austritt im weiteren Sinne betrachtet werden. In der Regel geschah ein Marktaustritt durch geordnetes Kündigungsschreiben an die Kund:innen, dem oft ein neues Angebot eines aktiven Lieferanten beigelegt wurde.

Einer der Stromanbieter musste Insolvenz anmelden. Den betroffenen Kund:innen wurde durch das Ersatzversorgungsverfahren der E-Control ein alternativer Lieferant zugeordnet.

Zwei Stromlieferanten starteten im Jahr 2022 aber auch mit ihrer Geschäftstätigkeit. Einer davon war praktisch Folgeunternehmen eines ausgetretenen Lieferanten und spezialisierte sich unter neuem Auftritt auf Angebote ausschließlich für Haushalte mit Einspeisung.

Für das 2022 wird in Abbildung 24**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** mit der schraffierten roten Fläche ergänzend angezeigt, wie viele Lieferanten keine österreichweiten Angebote mehr stellten. Sie boten, wenn überhaupt nur mehr lokale Produkte an und belieferten ihre bestehenden Kund:innen. Zum Stichtag 1.12.2022 stellten danach neun Lieferanten bundesweit Angebote, während 43 potenzielle bundesweite Anbieter nicht mehr aktiv waren.

Abbildung 24 Strom - Lieferanten mit Angebot österreichweit.

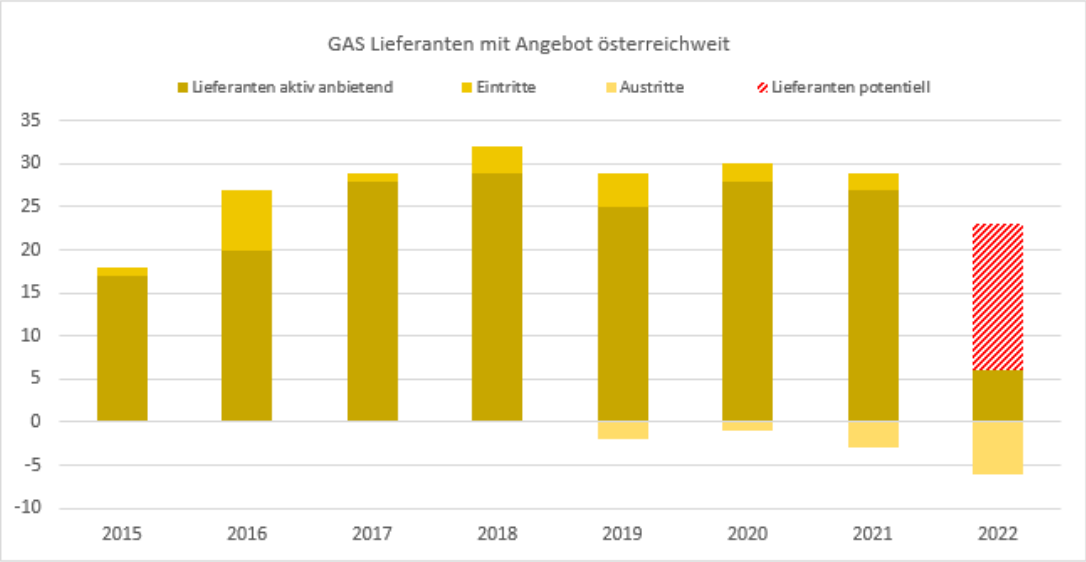


4.5.2 Gas

Im Haushaltskund:innenmarkt für Gas war bis zum Jahr 2020 ein Zuwachs durch neueintretende Lieferanten für Haushalte zu beobachten. Der stärkste Zugang war auch hier im Jahr 2016 mit sieben neuen Anbietern zu verzeichnen. Ab 2019 traten Akteure

wieder aus dem Marktgeschehen aus. Im 4. Quartal 2021 zeichnete sich eine Trendwende ab, es zogen sich vermehrt Anbieter vollständig aus dem Gasliefergeschäft zurück. Im Jahr 2022 verließen sechs Gasversorger den Haushaltskundenmarkt. Drei davon hatten entweder vor kurzem begonnen oder nie wirklich Fuß gefasst und daher kaum Kunden.

Abbildung 25 Gas - Lieferanten mit Angebot österreichweit.



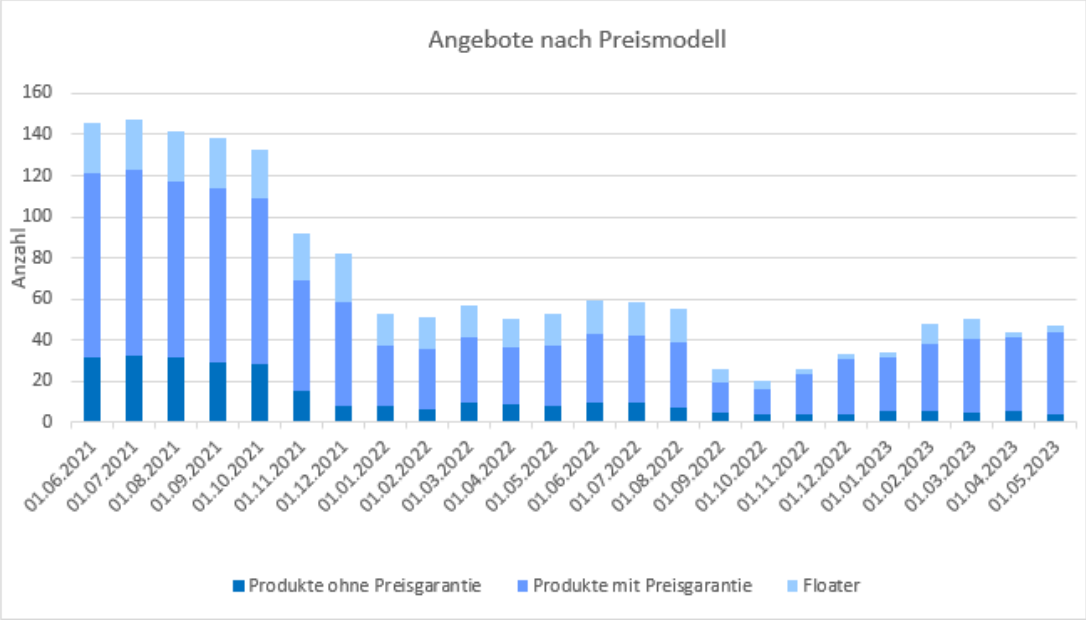
Für das Jahr 2022 wird in Abbildung 25 durch die schraffierte rote Fläche angezeigt, wieviel Gasversorger keine österreichweiten Angebote stellten, aber weiterhin am Haushaltskundenmarkt verblieben. Sie stellten, wenn überhaupt, nur mehr lokale Angebote und belieferten ihre bestehenden Kunden. Zum Stichtag 1.12.2022 stellten sechs Lieferanten bundesweit Angebote, während 17 potenzielle Gasanbieter, nicht mehr bundesweit, oder gar nicht mehr anboten.

Die Austritte aus dem österreichischen Markt waren insgesamt eher bei ausländischen Stromlieferanten und Gasversorgern zu beobachten. Sie zogen sich in ihren Heimatmarkt zurück. Aber auch zwei Stromlieferanten und ein Gasversorger aus Österreich haben im Jahr 2022 ihre zum Teil langjährige Tätigkeit vollständig eingestellt.

4.6 Reduktion der Produktangebote

4.6.1 Strom – Angebote nach Preismodell

Abbildung 26 Strom - Angebote nach Preismodell.



Im Juni 2021 waren, wie Abbildung 26 zeigt, im Tarifkalkulator im Durchschnitt noch 145 Neukundenprodukte für Strom zu finden. Im November 2021 kam es zu einem ersten Einbruch auf 91 Produkte. Eine weitere Reduktion der Angebotsliste um 39 Produkte konnte im Jänner 2022 beobachtet werden. Einen historischen Tiefststand erreichte die Anzahl der Tarife im Oktober 2022, zu dieser Zeit gab es lediglich 20 Neukundenprodukte zur Auswahl.

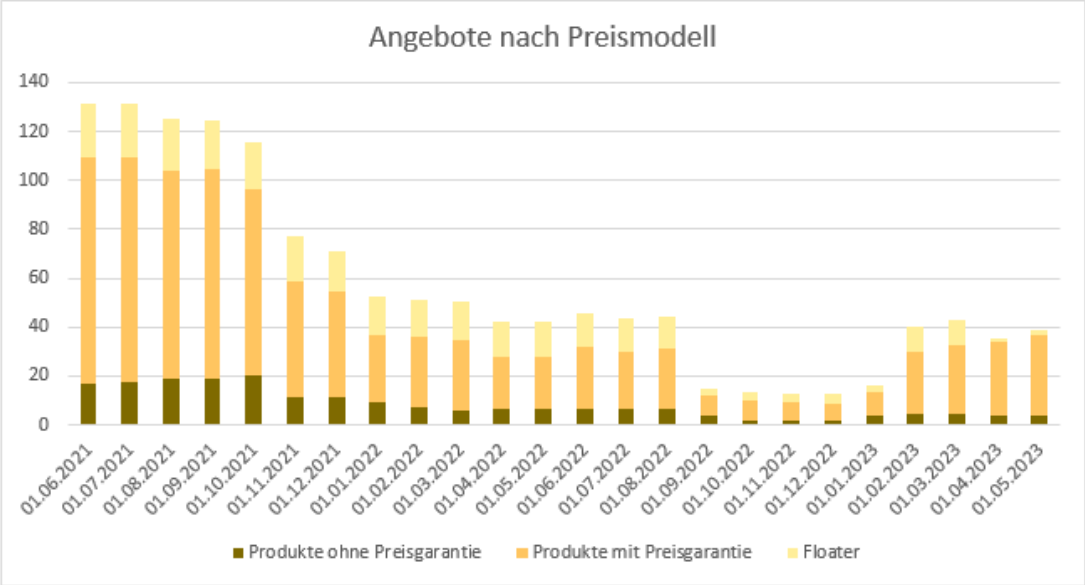
Auch in der Art der Produkte sind Strukturänderungen erkennbar. Im Vergleich zum Vorkrisenniveau hat sich der Anteil an Produkten mit Preisgarantie von rund 60 auf 85% im Mai 2023 erhöht, was sicherlich mit einem Vermarkten des Attributs „Preisstabilität“ zu tun hat. Auffallend war auch, dass im April 2023 die Anzahl der Floater stark zurückging, was mit stark gefallenen Großhandelspreisen zusammenfiel.

4.6.2 Gas - Angebote nach Preismodell

Auch im Gasbereich kam es zu einem starken Rückgang der Neukundenprodukte. Im Juni 2021 lag die Zahl der Produkte bei 132. Im Jänner 2022 kam es zu einem Einbruch auf 50 Produkte. Im Oktober 2022 lag die Zahl bei nur mehr 12 Neukundentarifen.

Auch hier ist die Zahl der Produkte mit Preisgarantie von rund 71% auf 85% gestiegen, wohingegen sich die Zahl der Produkte ohne Preisgarantie von 17% auf 5% reduziert hat. Ebenso hat sich das Angebot an Floatern im April 2023 stark verringert.

Abbildung 27 Gas - Angebote nach Preismodell.



4.7 Ergebnis

Im Jahr 2022 war die Anzahl der anbietenden Lieferanten selbst, aber auch die Angebotsanzahl der noch aktiven Lieferanten, wie bereits beschrieben, deutlich zurück gegangen. Zudem waren bei den Angeboten in vielen Netzgebieten, statt Ersparnismöglichkeiten deutliche Mehrkosten zu erwarten.

Auffällig war vor allem der zumindest temporäre Rückzug der angestammten Unternehmen auf das „eigene Netzgebiet“ oder die „eigene Region“. Dies führte dazu, dass nur sehr wenige Angebote in ganz Österreich für alle Haushalte verfügbar waren und trug damit zu erheblichen regionalen Unterschieden in den Angebotsbedingungen bei.

Vor allem die Einschränkung auf ein Netzgebiet überrascht dabei durchaus, da nach geltenden Entflechtungsregeln der Netzbetrieb eines vertikal integrierten Unternehmens keinen Einfluss auf die Vertriebsaktivitäten haben sollte (vgl Kapitel 3.1).

Im Jahr 2022 verzeichnete man zwar geringere Wechselzahlen der Haushalte von 2,2% im Strom und 4,0% im Gasbereich. In Anbetracht der kargen Angebotssituation und der teuren Produktpreise sind diese Zahlen dennoch überraschend hoch ausgefallen. Es stellte sich daher die Frage, welche Gründe im Jahr 2022 hauptverantwortlich für diese Wechsel waren.

Analysen der E-Control zeigten folgendes Bild: Verglichen zu den Vorjahren, gab es im Jahr 2022 deutlich mehr Marktaustritte. Wie gezeigt wurde, haben sich sieben Haushaltslieferanten für Strom und sechs für Gas entschlossen ihre Geschäftstätigkeit endgültig einzustellen. In der Regel wurden diese Kunden ordnungsgemäß gekündigt und sie konnten innerhalb einer 8-wöchigen Frist zu einem neuen Lieferanten wechseln. Knapp 17% der Wechsel von Gashaushalten und knapp 23% von Stromhaushalten konnten auf Marktaustritte zurückgeführt werden. Die Marktaustritte konnten also nur zu einem kleinen Teil die Zahl der Wechsel erklären.

Eine Zusammenschau der Wechselraten in den einzelnen Netzgebieten verbunden mit den der E-Control bekannten und oben beschriebenen Kündigungswellen und Preiserhöhungen hat gezeigt, dass der Wechsel im Jahr 2022 vor allem „unfreiwillig“ war. Ein Großteil der Wechsel war mit massiven Preiserhöhungen und/oder Kündigungen durch Lieferanten verbunden. Insgesamt gewannen in den meisten Netzgebieten im Jahr 2022 nach jahrelangem entgegengesetztem Trend die langansässigen Lieferanten Kund:innen durch Wechselbewegungen wieder dazu, während alternative Anbieter zu Nettoverlierern wurden. Dies verstärkte auch die Marktkonzentration, siehe Kapitel 3.

5 Preise

Neben den beschriebenen Entwicklungen bei Angeboten und Produkten, kam es natürlich auch bei den Preisen für die Belieferung mit Strom oder Gas zu enormen Bewegungen. Energieunternehmen können ihre Preise am Markt für die Belieferung von Endkund:innen mit Strom bzw Gas grundsätzlich frei festlegen. Ihre Kosten für die Lieferung von Gas und Strom bestimmen sich einerseits nach den Preisen am Energiegroßhandelsmarkt, andererseits nach der Kostenstruktur der Erzeugung (bzw der bilateralen Lieferverträge bei Gas) und Administration im eigenen Unternehmen.

Obwohl manche integrierte Energieunternehmen Stromerzeugung im eigenen Konzern besitzen, ist nahezu jeder österreichische Lieferant zumindest in bestimmten Zeiten von der Beschaffung am Großhandelsmarkt abhängig.

Üblicherweise werden Energielieferprodukte mit mindestens zwei Energiepreisbestandteilen zusammengestellt:

- **Grundpauschale**: Fixer Betrag, der unabhängig vom Verbrauch jedenfalls bezahlt werden muss, und zwar in Euro pro Monat oder Jahr. Damit werden üblicherweise Administrations- und Werbekosten abgedeckt, die jedenfalls pro Kunde anfallen.

- **Variabler Arbeitspreis**: Dieser ist verbrauchsabhängig. Er wird für jede verbrauchte Kilowattstunde verrechnet, und zwar in Cent pro Kilowattstunde (ct/kWh). Der Verbrauchspreis soll die tatsächlich anfallende Lieferung von Strom bzw Gas inklusive einem gewissen Gewinnaufschlag decken.

Oft gewähren Unternehmen zusätzlich noch Rabatte, wie Neukundenboni oder „Energiefreitage“. Hierzu kommen schließlich noch die Netzkosten, Steuern und Abgaben hinzu.

Die angebotenen Produkte können wiederum in bestimmte Preismodelle eingeteilt werden:

- **Produkt ohne Preisgarantie**
  Der Energiepreis in ct/kWh ist ein Bestandteil des Vertrags, kann jedoch unter bestimmten Umständen vom Lieferanten einseitig geändert werden.

- **Produkte mit Preisgarantie**
  Der Preis wird für einen bestimmten Zeitraum – meist ein Jahr – fixiert. Während der Garantiezeit ist eine Preiserhöhung oder -senkung grundsätzlich nicht vorgesehen.

- **Produkte mit automatischer Preisanpassung**
  Bei diesem Preismodell wird der Preis in bestimmten Zeitintervallen, z.B. stündlich, täglich, monatlich oder quartalsweise, automatisch mittels einer vom Lieferanten festgelegten Formel angepasst. Diese Formel bezieht sich jeweils auf einen vom Lieferanten ausgewählten Index, wie z.B. Börsenpreise oder einen bestimmten Preisindex.

Verbraucher:innen können Preise und Produktkategorien vor allem über Vergleichsplattformen vergleichen. Die E-Control ist gem § 22 Z3 E-ControlG verpflichtet, Strom- bzw. Erdgaspreisvergleiche für Endverbraucher zu erstellen und zu veröffentlichen. Dies wird im Wege des sog. Tarifkalkulators umgesetzt.

5.1 Jüngste Preisentwicklung am Kleinkundenmarkt - Segment Haushalte

Zwischen Jänner 2019 und Mitte 2021 lagen die Preise am Großhandelsmarkt für Strom im Mittel bei ca. 5 c/kWh bei Gas bei etwa 1,7 ct/kWh. Ab April 2021 setzte im Zuge der geopolitischen und wirtschaftlichen Entwicklungen zuerst im Gas und etwas später im Strombereich eine langsame Steigung bei den Großhandelspreisen ein.

Von Herbst 2021 bis Ende 4. Quartal 2022 kam es auf beiden Großhandelsmärkten zu massiven Preisausschlägen und extremer Volatilität (siehe Abbildung 28 und Abbildung 29**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**).

Abbildung 28 Gas - Großhandelspreise und Endkund:innenpreise.

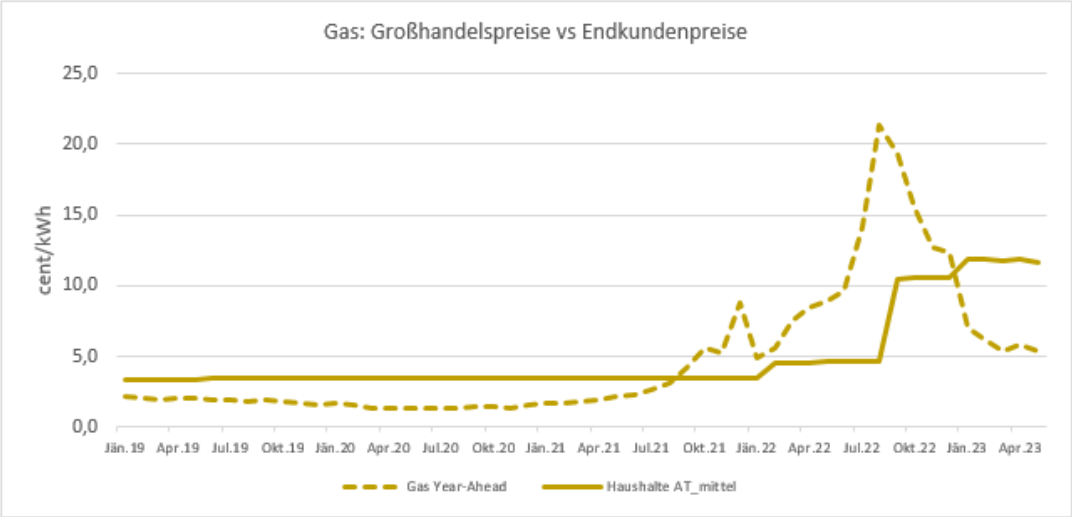
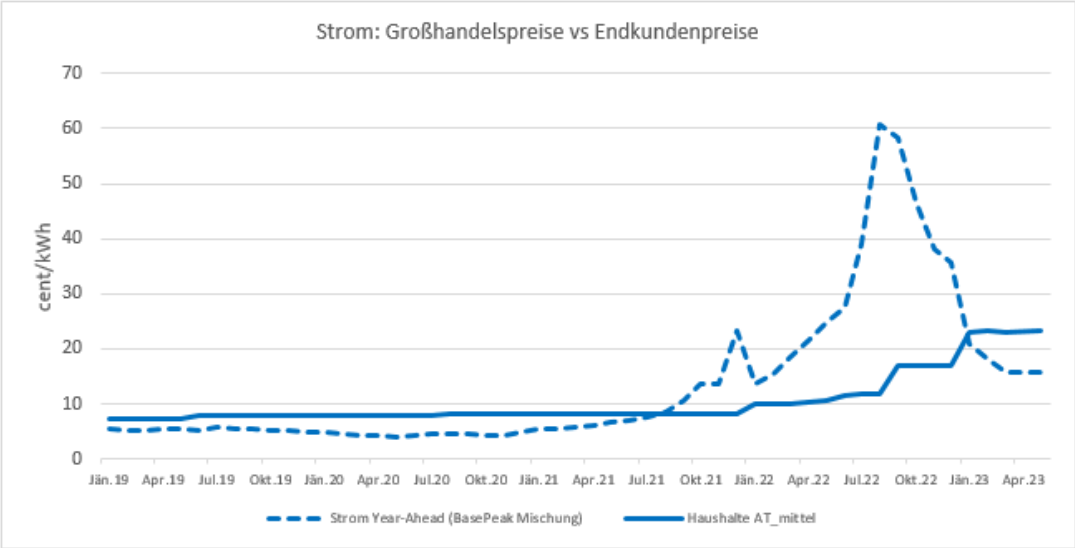


Abbildung 29 Strom - Großhandelspreise und Endkund:innenpreise.



Diese Preisanstiege fanden bei Kleinkund:innen erst mit Verzögerung ihren Niederschlag. Haushalte waren ab Jänner 2022 mit regelmäßigen Preisanstiegen konfrontiert. Die Haushaltspreise überstiegen schließlich im Frühjahr 2023 wieder das Großhandelsniveau, welches seit dem 4. Quartal 2022 stetig sank.

Neben dem preislichen Niveau der Energiekosten hat sich der Anteil der Energie an der Gesamtpreiszusammensetzung im Verhältnis zu Netzkosten und Steuern bzw Abgaben massiv erhöht. Während der Energieanteil im Mai 2021 im Schnitt noch ein Drittel der

Gesamtkosten betrug, stieg er 2022 bereits stark an. Im Jahr 2022 wurde der Anstieg des Energiepreises jedoch weitgehend noch durch die Senkung bzw Aussetzung von bundesweiten Abgaben und Pauschalen zur Förderung von Erneuerbaren ausgeglichen.

Ein deutlich anderes Bild zeigte sich für Haushaltskund:innen ein weiteres Jahr später im Mai 2023. Der Anteil der Energiekosten im Zuge der Energiepreissteigerungen erhöhte sich trotz der Erleichterungen durch den Bund auf nahezu zwei Drittel der Gesamtkosten. Die Preissetzung in diesem Bereich war vor allem im letzten Jahr situationsgetrieben und für Kund:innen oft schwer überblickbar.

Die Datenlage ist dabei jedoch derzeit unzureichend. Es wurden im Vergleich zur Zeit vor der Krise viele Produkte im Tarifkalkulator in sehr kurzen Zeiträumen abgeändert, zurückgezogen und neu erstellt, oder auch erst verzögert oder nicht gemeldet.

5.2 Verwendete Daten und Limitationen

Die im folgenden Text genannten Preise werden in ct/kWh bzw in EUR ausgewiesen. Die Preise beziehen sich auf einen durchschnittlichen Verbrauch von 3.500 kWh (Strom) und 15.000 kWh (Gas) und werden netto, dh ohne Steuer, angeführt.

Die Energiepreise inkludieren den Arbeitspreis und die Grundpauschale (siehe oben), unbedingte Rabatte (Rabatte, die allen Kunden gewährt werden) werden abgezogen. Bei Neukundenprodukten werden zusätzlich auch Wechselrabatte (Rabatt, der nur bei Wechsel von einem fremden Anbieter gewährt wird) berücksichtigt.

Gemäß § 65 Abs. 2 ElWOG 2010 bzw. §121 Abs. 3 GWG 2011 sind Stromlieferanten und Gasversorger verpflichtet, sämtliche preisrelevanten Daten für mit Standardprodukten versorgte Endverbraucher der E-Control zu übermitteln. In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass die Übermittlung von Neukundenprodukten an die E-Control sehr gut funktioniert. Vernachlässigt wird hingegen teilweise die Pflege von Bestandskundentarifen. Dies ist vermutlich auch der großen Anzahl an Bestandskundenprodukten geschuldet, die vor allem 2022 entstanden.

Die im folgenden Text und für weitere Analysen genutzten Daten stammen aus dem Tarifkalkulator. Korrekte Preisangaben sowie Angaben von Rabatten liegen gesetzlich in der Verantwortung der Stromlieferanten und Gasversorger. Vor allem bei den Bestandskund:innentarifen ist eine unzureichende Datenwartung bei einigen Lieferanten nicht auszuschließen. Dies gilt insbesondere für die sehr günstigen, älteren Produkte.

Wichtig ist anzumerken, dass E-Control Daten über die Angebote der Unternehmen erhält, nicht jedoch wie viele Kund:innen diese Angebote annehmen bzw Verträge abschließen. Lediglich das Produkt mit der größten Anzahl an Kunden wird als sog „Standardprodukt“ vom jeweiligen Unternehmen gemeldet. Es ist somit nicht klar, wie viele Haushalte/Kleinunternehmen sich in den jeweiligen Preiskategorien befinden. Dies wäre eine wichtige Information, die in Folge für weitere Analysen notwendig ist.

Die Datenzusammenstellung bezieht sich auf 13 große lokale Stromlieferanten und 12 Gasversorger. Bei der Analyse der Bestandskundenpreise wird auch der Verbund berücksichtigt. Diese Eingrenzung wird anhand der Ergebnisse zur Marktkonzentration getroffen. Gemeinsam decken diese Unternehmen einen mehrheitlichen Teil des österreichischen Marktes ab (etwa 80% des Marktes, siehe Kapitel 3 zur Marktkonzentration).

Die Datenerhebung umfasst den Zeitraum Jänner 2022 bis April 2023. Mitunter wurden auch Daten aus dem Jahr 2021 erhoben, einige Zeitreihen reichen bis zum Mai 2023. Dies dient punktuell dem Aufzeigen der signifikanten Unterschiede zum Vorkrisenniveau.

5.3 Preisentwicklung Strom[40]

5.3.1 Preisentwicklung der Bestandskundenprodukte

Betrachtet man die Entwicklung von Bestandskundenprodukten der 13 größten lokalen Lieferanten sowie des Verbund, so waren vor allem die Preise der Unternehmen der EnergieAllianz (Wien Energie, EVN, Burgendland Energie) auffällig. Das teuerste Bestandskundenprodukt lag per 1.4.2023 bei der Wien Energie bei 2.284,3 € (65,3 ct/kWh). Im Vergleich dazu lag das teuerste Produkt am 1.1.2022 bei 427,8 € (12,2 ct/kWh). Dies bedeutet eine Erhöhung des Energiepreises für bestimmte Kund:innen von 434 %. Eine enorme Steigerung von über 500% verzeichnete auch die EVN, nämlich von 503,2 € (14,4 ct/kWh) auf 3.188,7 € (91,1 ct/kWh).

Eine Steigerung von knapp 400% war auch bei der TIWAG zu beobachten. Hier wurden die ersten Bestandskundenprodukte aufgrund von sich monatlich ändernden Neukundenprodukten im Tarifkalkulator erst im Juni 2022 generiert, bis zu diesem Zeitpunkt galten für Neu- und Bestandskund:innen dieselben Preise. Das teuerste Produkt

[40] Beobachtungszeitraum 1.1.2022 bis 1.5.2023.

lag im Juni bei 275,14 € (7,9 ct/kWh), im April 2023 bei € 1365 (39 ct/kWh). Ähnlich verhält es sich bei den Innsbrucker Kommunalbetrieben (IKB). Hier lag das teuerste Produkt im Juni 2022 bei 296,8 € (8,48 ct/kWh), per 1.4.2023 kostete es 1.365,6 € (39 ct/kWh). Bei den beiden letzteren Unternehmen ist anzumerken, dass die teuersten Bestandskundenprodukte im Verhältnis zu anderen Produkten der lokalen Anbieter in deren Netzbereichen günstig waren.

Mit Stand April 2023 lag das teuerste Bestandskundenprodukt bei Verbund bei 1.470,88 € (42,03 ct/kWh).

Der Mittelwert der teuersten Bestandskundenprodukte der 13 untersuchten lokalen Anbieter laut E-Control Preismonitor lag per 1.4.2023 bei 1.553,7 € (44,39 ct/kWh). Starke Preissteigerungen sind bei der EVN und der Wien Energie bereits beginnend mit September 2022 zu beobachten (siehe Abbildungen Abbildung 30 sowie Abbildung 31).

Abbildung 30 Strom - Bestandskundenprodukte Wien .

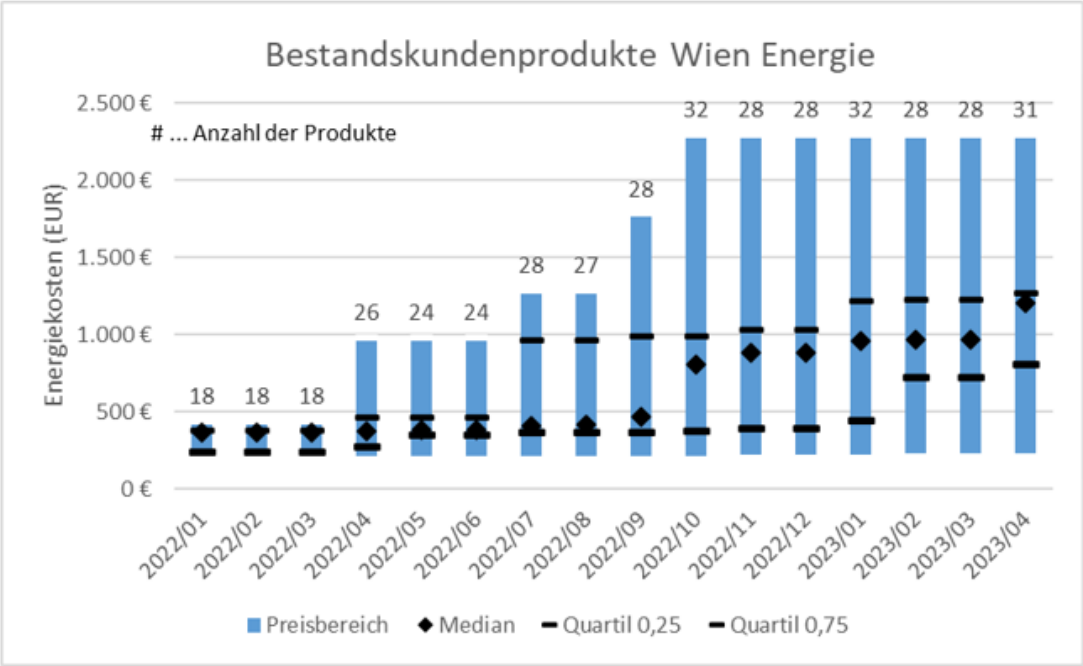
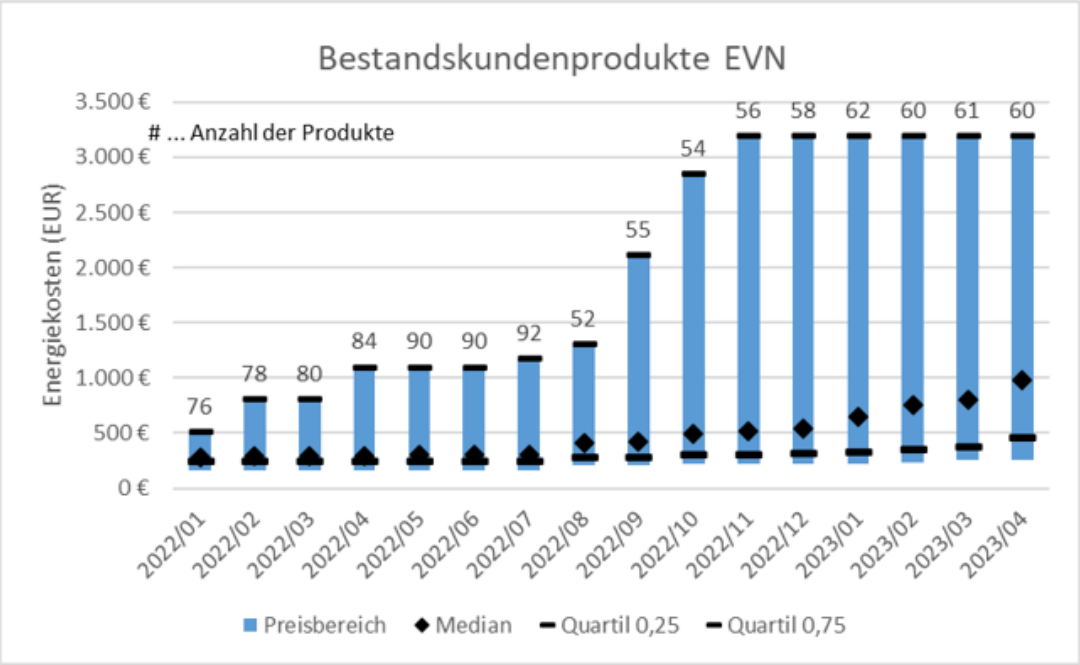


Abbildung 31 Strom - Bestandskundenprodukte EVN .



5.3.2 Preisentwicklung der Neukundenprodukte

Auch bei der Auswertung der Neukundenprodukte der 13 größten lokalen Lieferanten zählen die Unternehmen der EnergieAllianz zu den teuersten Anbietern. Per 1.4.2023 beträgt der Durchschnittspreis aller Angebote der EVN 1.461,3 € im Jahr (41,8 ct/kWh), bei der Wien Energie liegt der Preis bei 1.305,87 € (37,31 ct/kWh). Etwas günstiger sind die Produkte der Energie Burgenland. Dies liegt aber primär an einem Rabatt von 36,3 %, der bis zum 31.12.2023 gewährt wurde.

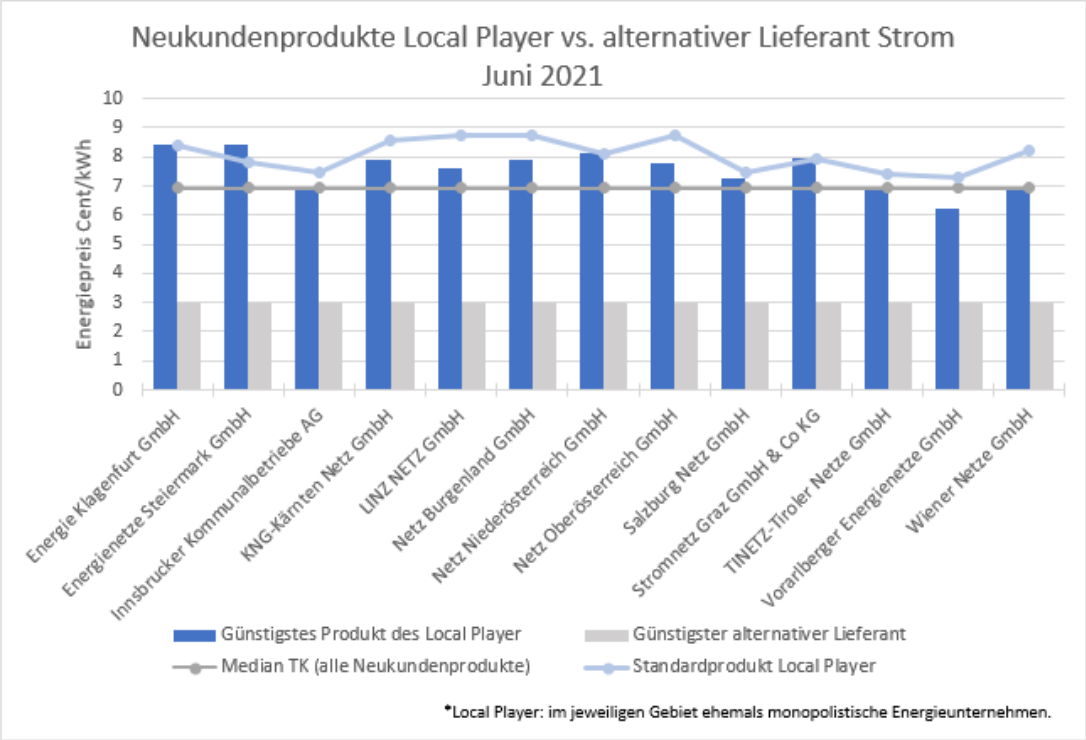
Bei den Neukundenangeboten lag bis Juli 2022 die Energie AG an erster Stelle der teuersten Lieferanten, seit August 2022 belegte jeweils ein Unternehmen der EnergieAllianz den ersten Platz der hier untersuchten lokalen Anbieter.

5.3.3 Preisentwicklung - günstigstes Neukundenprodukt der lokalen Anbieter vs. günstigster Lieferant

Relevant erscheint in diesem Zusammenhang auch ein Vergleich der Angebote bzw Preise der lokalen Anbieter im Vergleich zu anderen Anbietern. Im Folgenden soll dies anhand von drei Zeitpunkten illustriert werden: (i) Beginn der Krise im Juni 2021, (ii) Höhepunkt im November 2022 und (iii) zurückgehende Preise im Mai 2023.

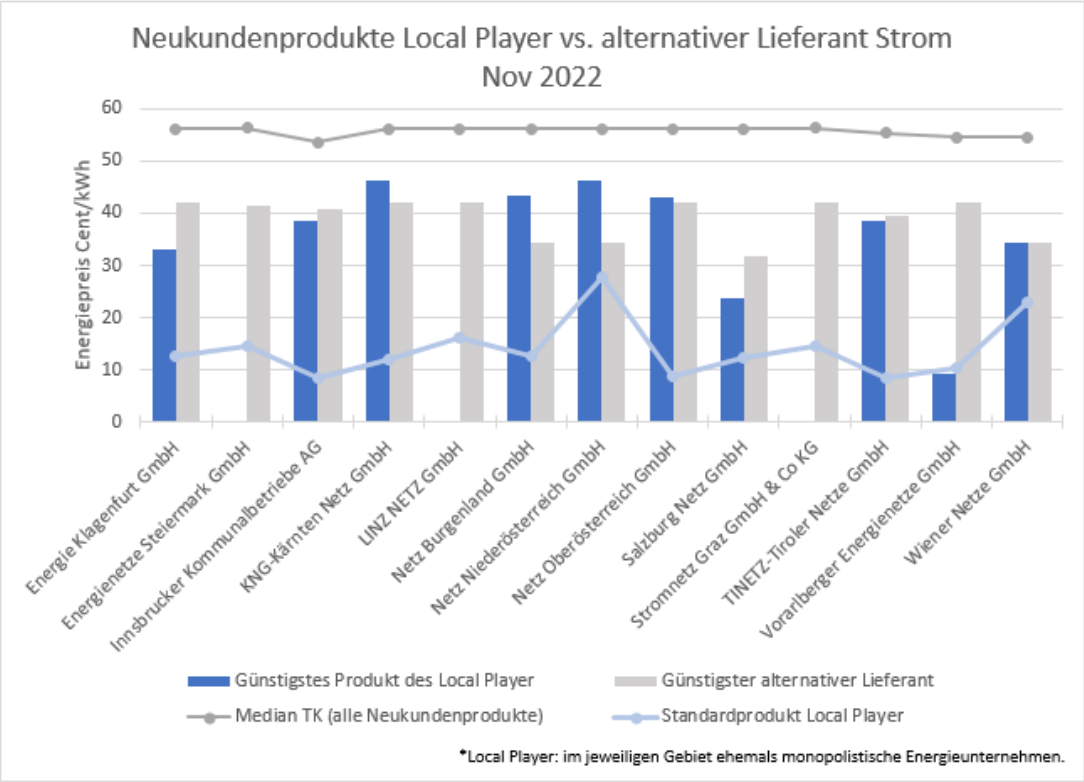
Der Median aller Neukundenprodukte lag noch im Juni 2021 bei knapp 7 ct/kWh. Der Mittelwert der günstigsten Neukundenprodukte der großen lokalen Anbieter lag bei 7,56 ct/kWh. Der günstigste alternative Anbieter hatte im Juni einen Preis von knapp 3 ct/kWh (siehe Abbildung 32).

Abbildung 32 Strom - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Jun 21.



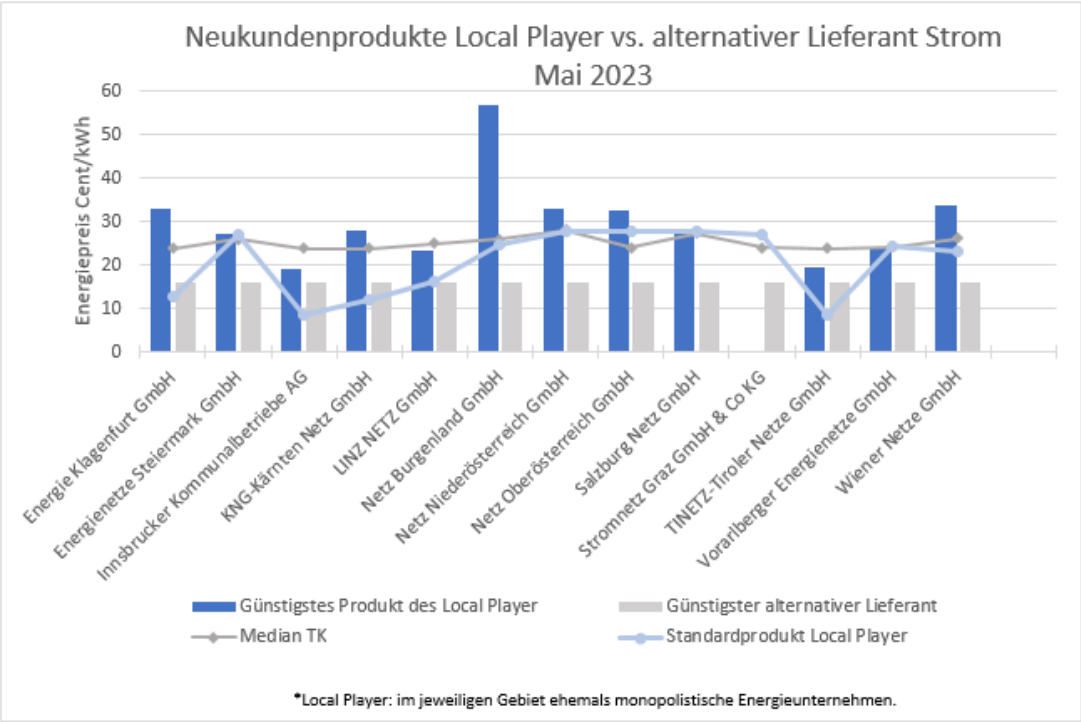
Im November 2022 zeigten sich die Auswirkungen der Krise am stärksten. Zu diesem Zeitpunkt lag der durchschnittliche Median mit knapp 56 ct/kWh weit über den günstigsten Produkten der lokalen Anbieter und der alternativen Lieferanten. Die Standardprodukte erschienen im Vergleich zum Juni 2021 deutlich günstiger, weil auch die Preise der günstigsten Neukundenprodukte viel höher waren. Der durchschnittliche Preis der günstigsten Angebote der alternativen Lieferanten lag bei knapp 40 ct/kWh.

Abbildung 33 Strom - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Nov 22.



Im Vergleich dazu lag der Median aller Neukundenprodukte am 1.5.2023 bei rund 25 ct/kWh, das günstigste Produkt eines alternativen Lieferanten bei 16 ct/kWh und die günstigsten Produkte der lokalen Anbieter lagen zwischen 19 ct/kWh bei der IKB und 56,6 ct/kWh bei der Burgenland Energie (siehe Abbildung 34).

Abbildung 34 Strom - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Mai 23.



5.3.4 Preisentwicklung - Standardprodukte der lokalen Anbieter

Das Produkt mit der größten Anzahl an Kunden wird als „Standardprodukt“ bezeichnet. Die folgende Betrachtung der Standardprodukte vom Vorkrisenniveau (Stichtag 1.6.2021) bis Mai 2023 spiegelt die Strompreisentwicklung für einen Großteil der österreichischen Haushalte wider.

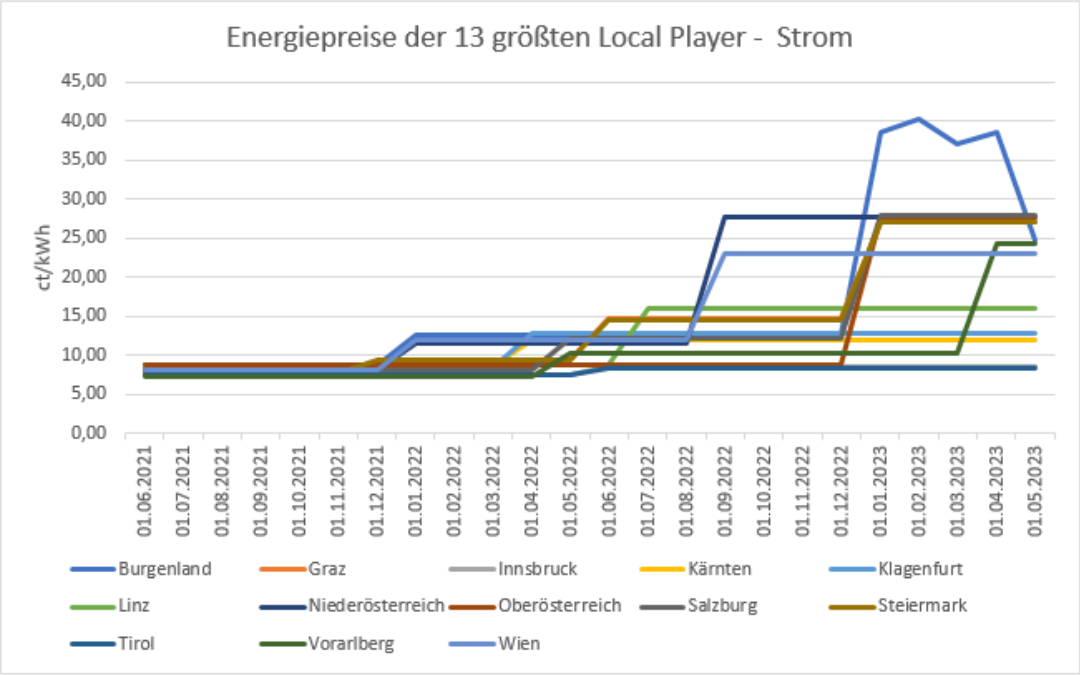
Auffällig ist, dass die Burgenland Energie den Energiepreis des Standardproduktes per 1.1.2023 massiv erhöht hat, nämlich von 12,59 ct/kWh auf 52,89 ct/kWh. Einzig der Rabatt, der den Kund:innen bis Ende des Jahres 2023 gewährt wird, senkt den Preis auf knapp unter 40 ct/kWh. Bis zum 15.4.2023 hatten Bestandskund:innen Zeit, zu einem neuen Produkt mit einem Preis von 24,7 ct/kWh zu wechseln. Das Angebot wurde von der Mehrzahl der Bestandskund:innen angenommen, weshalb der neue Standardtarif der Energie Burgenland im Vergleich zum Jänner weit günstiger ist.[41]

Abbildung 35 zeigt, dass die teuersten Bestandskundentarife mit einem Preis zwischen 27 und 28 ct/kWh bei der Energie Steiermark, der Salzburg AG, der Energie AG, der EVN und

[41] Der Energiepreis der Burgenland Energie hat sich wie in der Grafik ersichtlich bis April leicht erhöht, weil der Energiepreis auf Jahresbasis berechnet wird, der Rabatt aber nur bis Ende des Jahres gilt.

der Energie Graz zu finden waren. Die prozentuell höchste Preissteigerung von 274,6% verzeichnet die Salzburg AG. Hier stieg der Preis von 7,44 ct/kWh im Juni 2021 auf 27,86 ct/kWh im Mai 2023. Vergleichsweise günstig ist der Strom für Bestandskund:innen in Kärnten (rund 12 ct/kWh). Am günstigsten sind die Preise in Tirol und Innsbruck (rund 9 ct/kWh). Insgesamt lagen die Preissteigerungen für Bestandskund:innen zwischen 13,8% in Innsbruck und 274,6% in Salzburg (Vergleich Juni 2021 und Mai 2023). Anzumerken ist, dass die Wien Energie zwar einen Energiepreis von knapp 23 ct/kWh hat, viele KundInnen aber Rabatte in Form von bis zu 100 Gratisenergietagen bekommen. Dies ergibt im günstigsten Fall einen Energiepreis von rund 17 ct/kWh.

Abbildung 35 Strom - Entwicklung der Haushaltspreise (Standardprodukt).



5.4 Preisentwicklung Gas[42]

5.4.1 Preisentwicklung der Bestandskundenprodukte

Auch bei den Gaspreisen lagen die teuersten **Bestandskundenprodukte** bei den Unternehmen der EnergieAllianz.

Bei der Burgenland Energie lag das teuerste Produkt im April 2023 bei 4.946,5 € (32,97 ct/kWh), per 1.1.2022 kostete das teuerste Produkt 522 € (3,49 ct/kWh), dies entspricht einer Preissteigerung von 847,6 %. Bei der Wien Energie lag das teuerste Produkt per 1.4.2023 bei 6.181,37 € (41,2 ct/kWh), siehe Abbildung 38. Dies entspricht einer Preissteigerung von knapp 500% im Vergleich zum teuersten Produkt mit 1.085,87 € (7,23 ct/kWh) im Jänner 2022. Bei der EVN bezahlten Kunden seit 01.10.2022 einen Preis von maximal rund 5.400 € (36 ct/kWh), siehe Abbildung 37.

Bei der TIGAS, der Energie AG, und der Energie Graz lagen die Preise zwischen 3.293 € und 3.444 € (22-23 ct/kWh). Auch bei der TIGAS kam es im Vergleich zum Jänner 2022 zu einer Preissteigerung von über 400 %, hier ist aber wie auch im Strombereich anzumerken, dass das teuerste Bestandskundenprodukt im Vergleich zu den teuren Produkten der lokalen Anbieter laut Preismonitor noch immer günstig war.

Im ersten Quartal 2022 waren auch die Preise der Energie AG auffällig, das teuerste Bestandskundenprodukt kostete 1887,45 € (12,58 ct/kWh), siehe Abbildung 36. Der Mittelwert im Jänner 2022 lag bei 945,13 € (6,3 ct/kWh). Der Mittelwert des teuersten Bestandsprodukte der großen lokalen Anbieter lag im April 2023 bei 3.390,96 € (22,61 ct/kWh).

Das teuerste Bestandskundenprodukt bei Verbund lag im Vergleich im April bei 2.284,3 € (15,23 ct/kWh).

[42] Beobachtungszeitraum 1.1.2022 bis 1.5.2023.

Abbildung 36 Gas - Bestandskundenprodukte Energie AG.

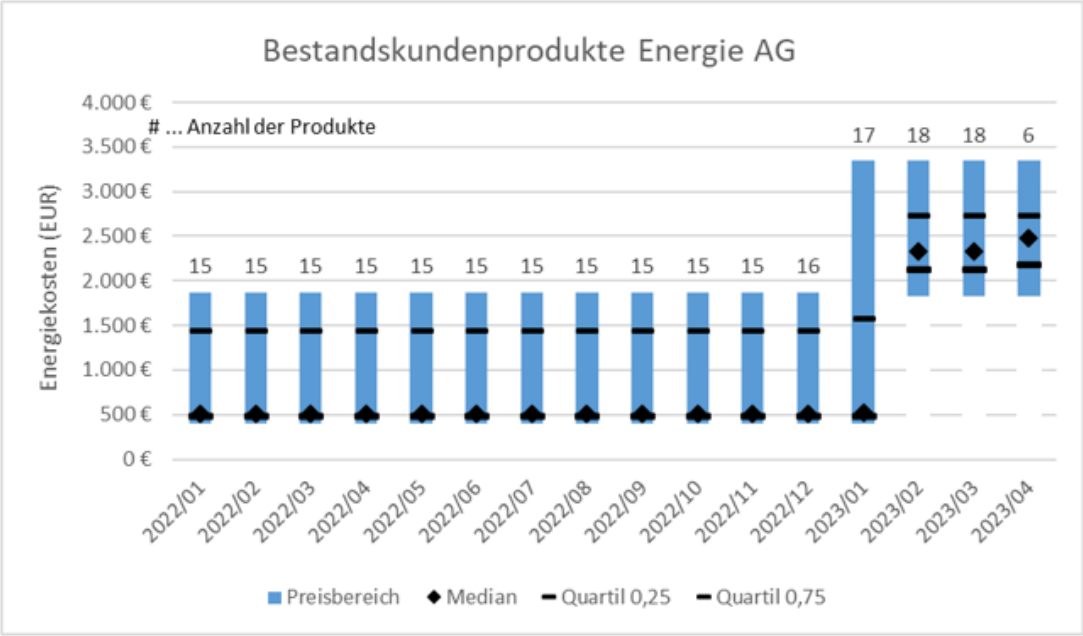


Abbildung 37 Gas - Bestandskundenprodukte EVN .

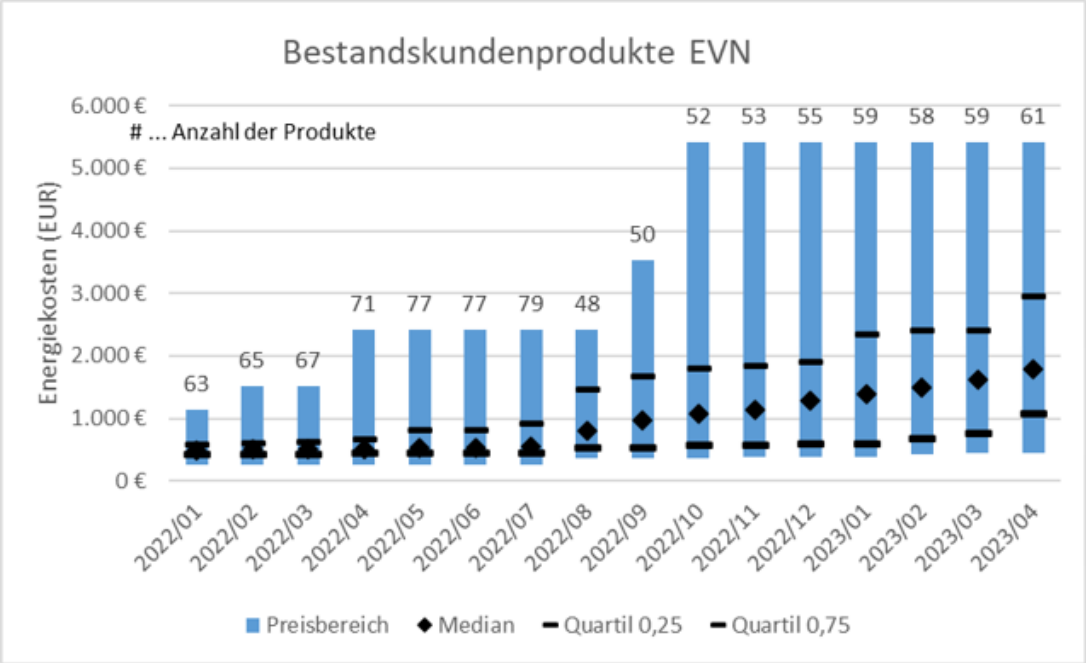
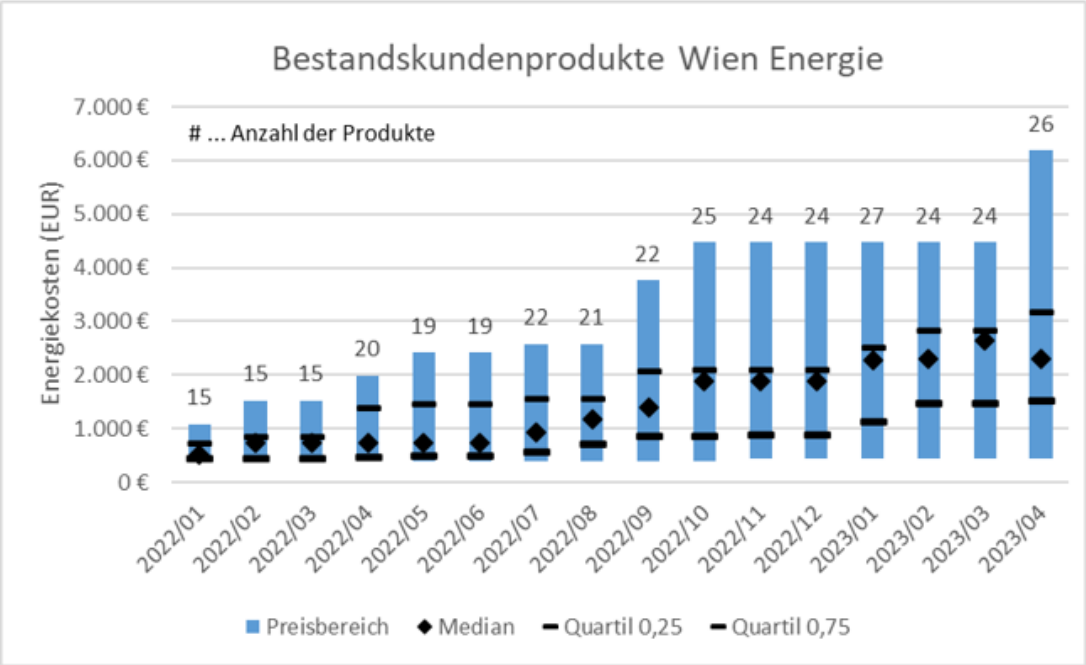


Abbildung 38 Gas - Bestandskundenprodukte Wien Energie .



5.4.2 Preisentwicklung der Neukundenprodukte – Durchschnittspreis

Auch bei Gas war der Durchschnitt der Neukundenprodukte bei der Energie AG bis Mitte des Jahres 2022 am höchsten, der Preis lag bei 3.363 € (22,42 ct/kWh). Am 01.10.2022 erreichte die EVN den Höchstwert mit einem Preis von 4029,72 € (26,86 ct/kWh).

Erwähnenswert ist, dass die Linz Gas ab September keine Angebote für Neukund:innen hatte, erst im Dezember war der Lieferant mit einem Preis von 3.358,49 € (22,39 ct/kWh) wieder im Tarifkalkulator zu finden. Der Preis lag auch im April 2023 ohne Neukund:innenrabatt noch bei über 3.000 € (20 ct/kWh).

5.4.3 Preisentwicklung - günstigstes Neukundenprodukt der lokalen Anbieter vs. günstigster Lieferant

Auch für die Angebote bei Gas wurden wiederum drei Zeitpunkte näher ausgewertet: (i) Beginn der Krise im Juni 2021, (ii) Höhepunkt im November 2022 und (iii) zurückgehende Preise im Mai 2023.

Der Median aller Neukundenprodukte lag im Juni 2021 noch bei 2,43 ct/kWh, der Mittelwert der günstigsten Anbieter lag bei 1,21 ct/kWh. Die günstigsten Produkte der

lokalen Anbieter lagen zwischen 1,93 ct/kWh bei der EVN und 3,67 ct/kWh bei der Energie Klagenfurt (siehe Abbildung 39).

Abbildung 39 Gas - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Jun 21.

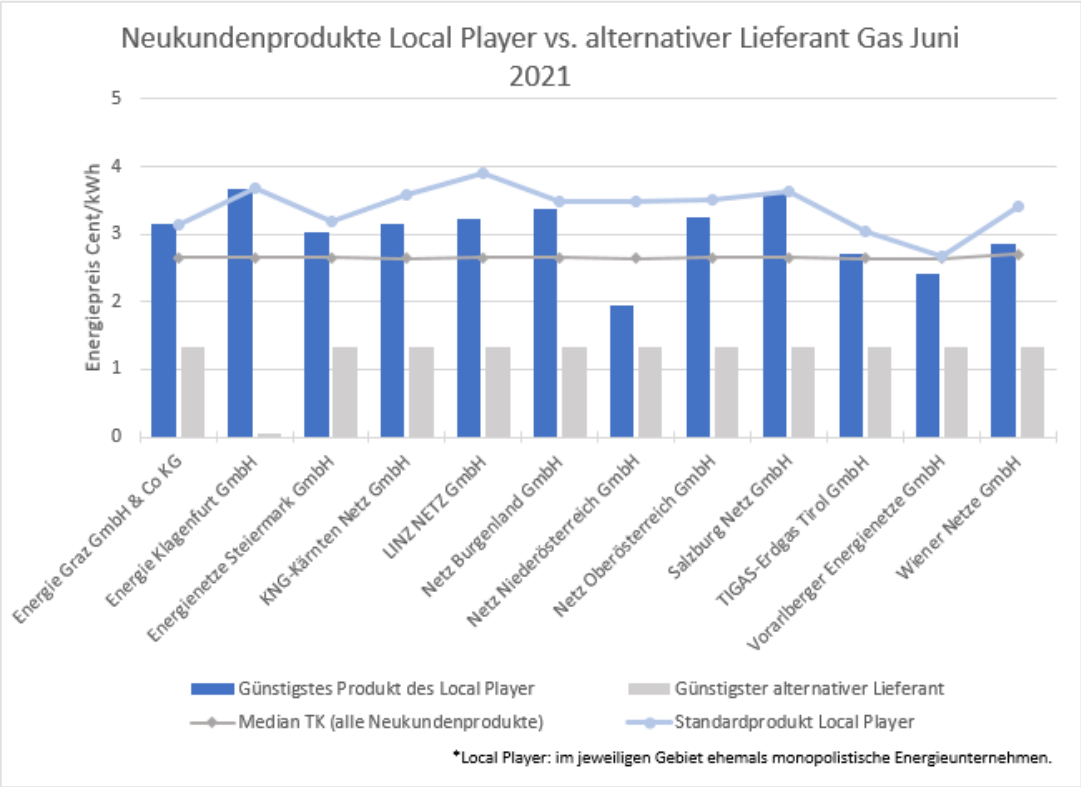
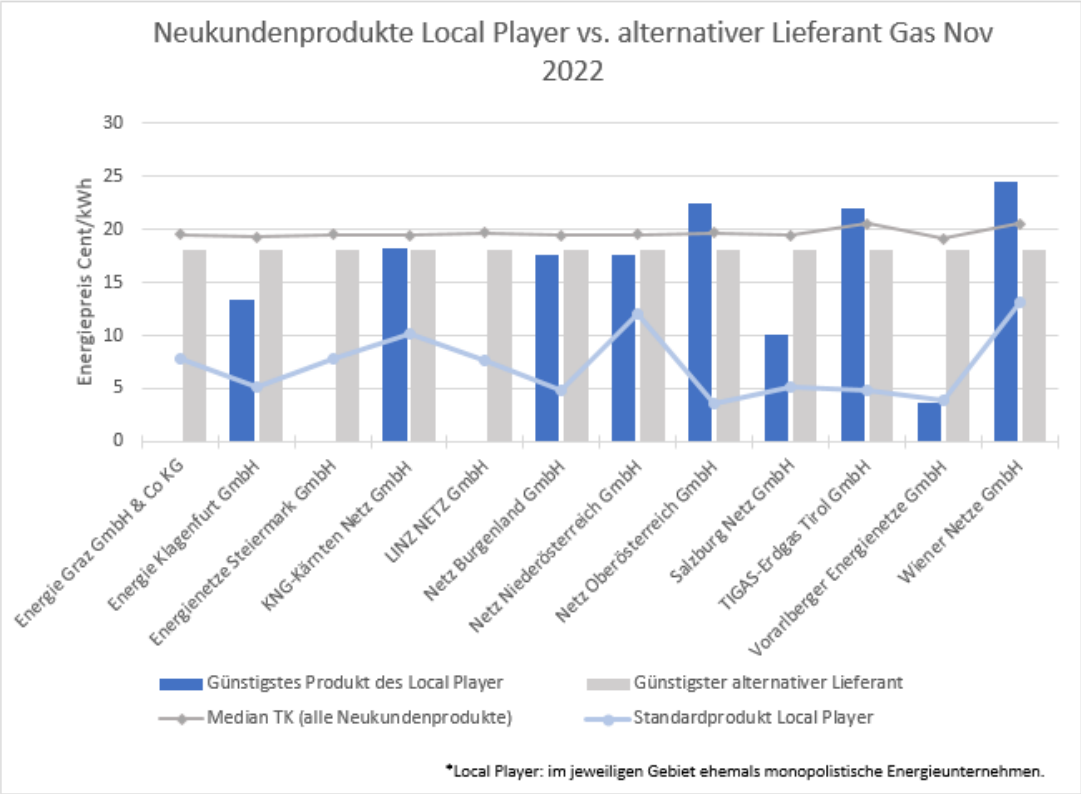


Abbildung 40 zeigt, dass die Standardprodukte im Vergleich zu den Neukundenprodukten im November 2022 deutlich günstiger waren. Bei nur mehr drei lokalen Versorgern war das günstigste Produkt teurer als das günstigste Neukundenprodukt des alternativen Lieferanten. Der durchschnittliche Median lag bei 19,64 ct/kWh, das günstigste Neukundenprodukt bei 18,12 ct/kWh. Hier waren nötige Wechsel mit deutlichen Mehrkosten verbunden.

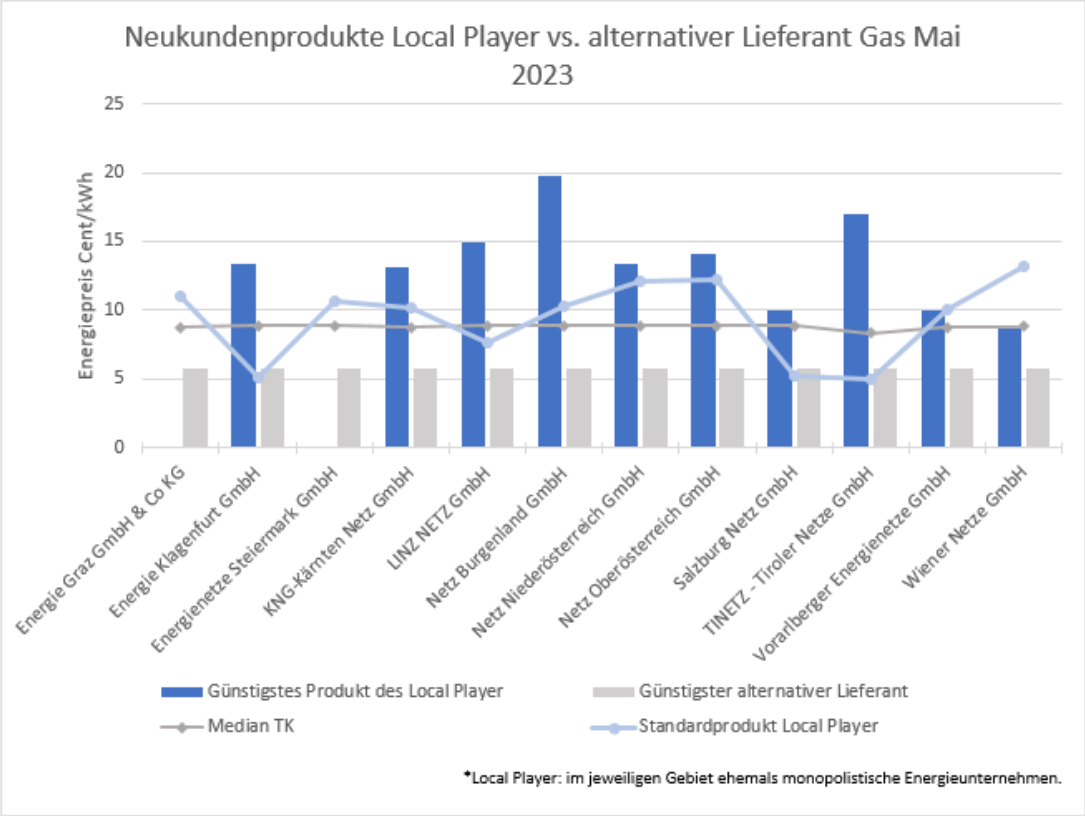
Im November 2022 hatten die Energie Steiermark, die Energie Graz und die Linz Gas AG keine Tarife bzw. nur Floatprodukte im Tarifkalkulator.

Abbildung 40 Gas - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Nov 22.



Im Mai 2023 lag der Median aller Neukundenprodukte bei 8,8 ct/kWh, der günstigste alternative Lieferant inkl. Wechselrabatten darunter bei 5,74 ct/kWh. Das günstige Produkt der lokalen Lieferanten lag zwischen 8,76 und rund 20 ct/kWh bei der Wien Energie und bei der Burgenland Energie, siehe Abbildung 41.

Abbildung 41 Gas - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Mai 23.



5.4.4 Preisentwicklung - Standardprodukte der lokalen Anbieter

Die folgende Betrachtung der Standardprodukte vom Vorkrisenniveau (Stichtag 1.6.2021) bis Mai 2023 spiegelt die Gaspreisentwicklung für einen Großteil der österreichischen Haushalte wider.

Bei Gas lagen die Preissteigerungen für Bestandskund:innen (Juni 2021 und Mai 2023) zwischen 39,75% in Klagenfurt und 286,44% in Wien. Der teuerste Anbieter ist die Wien Energie mit einem Preis von 13,16 ct/kWh. Einen Preis von über 12 ct/kWh bezahlten bzw bezahlen Kund:innen der Energie AG und der EVN.

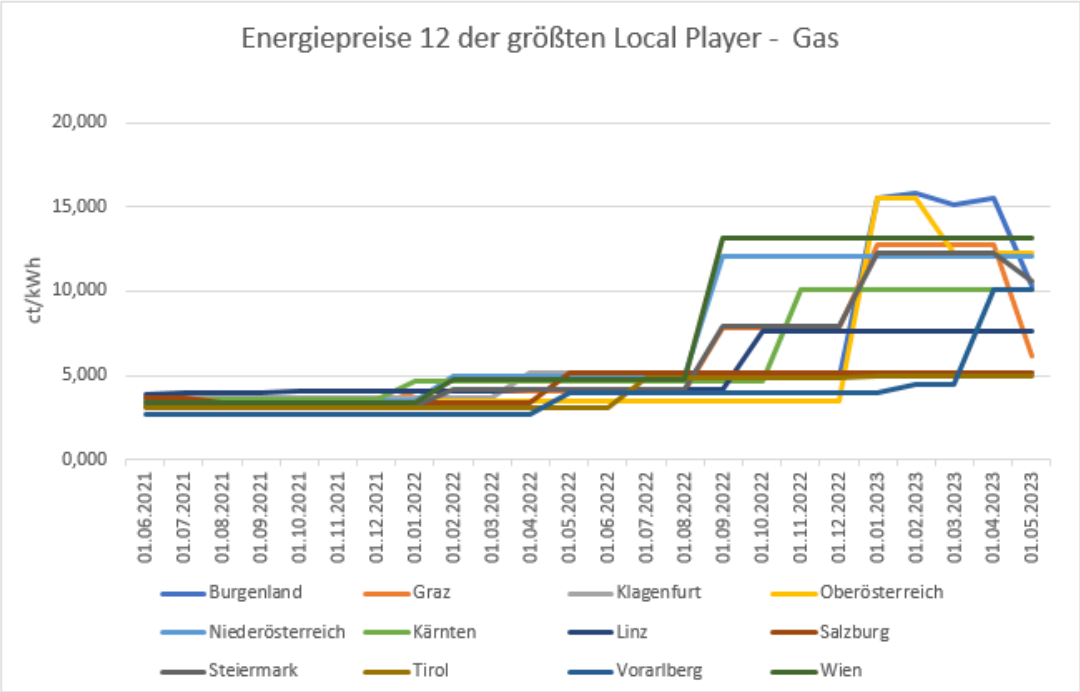
Auch hier ist anzumerken, dass KundInnen der Wien Energie maximal 130 Gratisenergietage bekommen. Dies reduziert den Energiepreis im besten Fall von 13,16 ct/kWh auf 8,47 ct/kWh.

Die Energie AG gab per 1.3. ein neues Standardprodukt bekannt, weshalb sich der Preis von 15,57 auf 12,2 ct/kWh reduzierte.

Wie auch im Strombereich hat die Burgenland Energie die Preise mit Jänner 2023 stark erhöht, nämlich von 4,89 ct/kWh auf 18,44 ct/kWh. Aber auch hier gewährt der Lieferant allen Kunden einen Rabatt in Höhe von 21,5 %. Der Rabatt reduziert den Energiepreis auf 15,49 ct/kWh.

Die meisten Kund:innen haben das Angebot eines neuen Tarifes angenommen, weshalb der Energiepreis des Standardproduktes 10,26 ct/kWh beträgt, siehe Abbildung 42.

Abbildung 42 Gas Entwicklung der Haushaltspreise (Standardprodukt).



5.5 Ergebnis

Die dargestellten Daten und Analysen für den Zeitraum 1.1.2022 bis 1.5.2023 zeigen einerseits die starken Preissteigerungen und Verwerfungen in allen Bereichen der Strom- und Gasmärkte auf. Preislich waren im Osten besonders die Unternehmen der EnergieAllianz und die Energie AG auffällig. Die EVN hatte etwa eine deutlich unterschiedliche Preisstruktur im Vergleich zur Schwestergesellschaft Wien Energie und das, obwohl beide Unternehmen hinsichtlich des Vertriebs unter der Kontrolle und einheitlichen Leitung durch die EnergieAllianz stehen. Einerseits hielten einige

angestammte Unternehmen, vor allem im Westen Österreichs, die Preise der Standardprodukte lange relativ niedrig.

Andererseits wurde im Zuge der Untersuchung deutlich, dass es 2022 zu einer wahren „Flut“ an **Änderungen bei Tarifen und Produkten** gekommen ist – teilweise hatten Unternehmen mehr als 70 unterschiedliche Bestandskund:innentarife im System. Dies machte die Analyse und Nachvollziehbarkeit der Preise im Tarifkalkulator zusehends schwieriger.

Gleichzeitig kam es zu **extremen preislichen Spreizungen** zwischen Neukund:innen einerseits, und Bestandskund:innen in den Standardprodukten andererseits. Wie die Daten aus dem Tarifkalkulator zeigen, besteht bei manchen Anbietern – etwa der TIWAG, der Wien Energie oder der EVN – eine enorme Spreizung. Weiters waren die Angebote für Neukund:innen bei einigen angestammten Unternehmen bis zum Mai 2023 weiterhin als hoch anzusehen.

Wer in der Wintersaison 2022/23 den Anbieter wechseln musste, konnte so in sehr hohe Preiskategorien fallen. Es ist jedoch nicht bekannt, wie viele Kund:innen davon betroffen sind. Hier ist eine weitere Abfrage von Daten nötig.

Mit Mai 2023 konnte man jedoch wieder eine Situation beobachten, in der die Preise der Großhandelsmärkte unter die Preise der Bestandstarife fielen. Während einige kleine Unternehmen diesen Umstand nutzten um mit niedrigen Preisen um Kund:innen zu werben, stellt sich bei den angestammten Lieferanten die Frage, wie schnell sie diese Preise auch weitergeben. Dies soll im nächsten Kapitel behandelt werden.

6 Einkaufsstrategien im Großhandel und Endkund:innenpreise

Die Energiepreise für Endkund:innen für die Lieferung von Strom und Gas hängen stets von einer Kombination von vielen Faktoren ab, die wichtigsten jedoch sind:

- **Einkaufspreise** am Großhandel für Strom und Gas,
- **Produktionskosten**, soweit eigene Produktion verwendet wird,
- **Speicherkosten,** vor allem im Gasbereich,
- **Aufschläge**, zB für Administration, Kundenakquise und Marge, sowie
- **Wettbewerbsintensität** am Markt, die die Anbieter dazu zwingt Vorteile und etwaige Preissenkungen an Kunden weiterzugeben.

Energieunternehmen kaufen die benötigten Mengen üblicherweise anhand einer fix definierten Einkaufsstrategie für die jeweils prognostizierte Abgabemenge 1-2 Jahre im Voraus ein. Diese Beschaffungsstrategie legt im Vorhinein fest, welche Teilmengen der geplanten Lieferung wie und wann, sowie auf welchen Märkten erworben werden. Das Ziel des Unternehmens ist dabei, üblicherweise einen möglichst stabilen und niedrigen Preis für Endkund:innen anbieten zu können, und gleichzeitig seine eigenen Preis- und Vertragsrisiken zu minimieren.

Diese Beschaffungsstrategien werden für einen prognostizierten Kundenstock (die Bestandskunden) eingesetzt. Gleichzeitig wirbt das Unternehmen um zusätzliche Neukund:innen und kann uU für diese benötigte Mengen auch unmittelbar am Großhandelsmarkt einkaufen. Wählt ein Lieferant für diese Neukund:innen ein eigenes Beschaffungsportfolio, sind hier natürlich die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses bestehenden Preise am Großhandelsmarkt relevant. Korrespondierend wurden im Herbst 2022 die hohen Großhandelspreise auch oft als Argument für hohe Neukund:innenangebote vorgebracht.

Wie in diesem Bericht beschrieben sind die Großhandelspreise seit einem Hoch im August 2022 stetig gefallen. Berechtigterweise wurde vielfach die Frage aufgeworfen, inwieweit diese Preisentwicklungen auch an Endkund:innen weitergegeben werden.

Um hier eine Aussage treffen zu können, wurden durch die Taskforce die Großhandelspreise für Strom sowie Gas ausgewertet. Da die konkreten Strategien der Unternehmen nicht öffentlich bekanntgegeben werden und auch individuell sehr unterschiedlich sein können, wurde in einem zweiten Schritt ein Bündel an möglichen Strategien über den Zeitraum 2020-2023 kalkuliert, woraus sich eine bestimmte Bandbreite an möglichen Beschaffungskosten aus dem Großhandel für die Strom- und Gasanbieter der Jahre 2022 und 2023 ergibt. Damit ist es zwar nicht möglich, in jedem Fall tatsächliche Kosten zu simulieren. Jedoch können Strategien dargestellt werden, die zusammen einen Bereich ergeben, der Ergebnis möglichst unterschiedlicher, aber plausibler Annahmen ist. Gleichzeitig werden für den Vergleich der Angebote für Neukund:innen die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses gültigen Preise für das jeweils folgende Jahr herangezogen.

Anzumerken ist, dass diese fiktiven Beschaffungskosten ausschließlich auf dem Bezug vom Großhandelsmarkt basieren, nicht enthalten sind also Vertriebskosten, Speicherkosten (Gas), Kosten der Ausgleichsenergie, Fixkosten des Vertriebs oder Margen. Eigene Produktion oder andere möglicherweise günstigere Beschaffung fließt ebenfalls nicht in die Berechnung ein. Da die Beschaffung je nach Unternehmen sehr unterschiedlich ausfallen kann, können diese Parameter nur individuell abgefragt werden und nicht in eine generelle Analyse einfließen. Bei erneuerbarer Stromerzeugung können die variablen Erzeugungskosten durchaus weit unter dem geltenden Großhandelsmarkt liegen.

Bei funktionierenden wettbewerblichen Bedingungen wäre somit zu erwarten, dass die Preise der Lieferanten für Endkund:innen (etwas) über den Beschaffungskosten des Großhandelsmarktes liegen, denn zu den Beschaffungskosten kommen natürlich die oben genannten Komponenten hinzu.

In Folge werden die Ergebnisse der Analyse für Strom bzw Gas, jeweils getrennt nach Bestands- und Neukund:innen präsentiert. Bestandskund:innen sind hierbei die Kund:innen, die bereits vor der Krise beim jeweiligen Anbieter einen Vertrag hatten. Kund:innen, die im Laufe der steigenden Preise neu kontrahieren mussten (etwa bei Umzug oder Neuanschluss), fielen dementsprechend in die zum Abschluss geltende Preisklasse für Neukund:innen.

6.1 Strom

6.1.1 Bestandskund:innen

Abbildung 43 Strom - Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife.

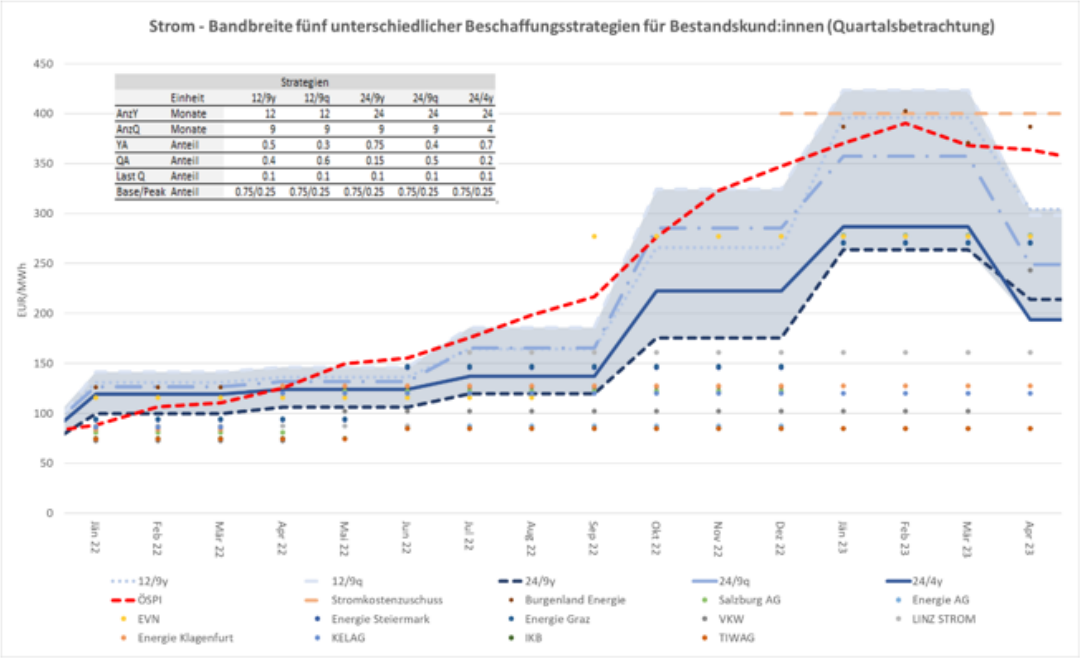


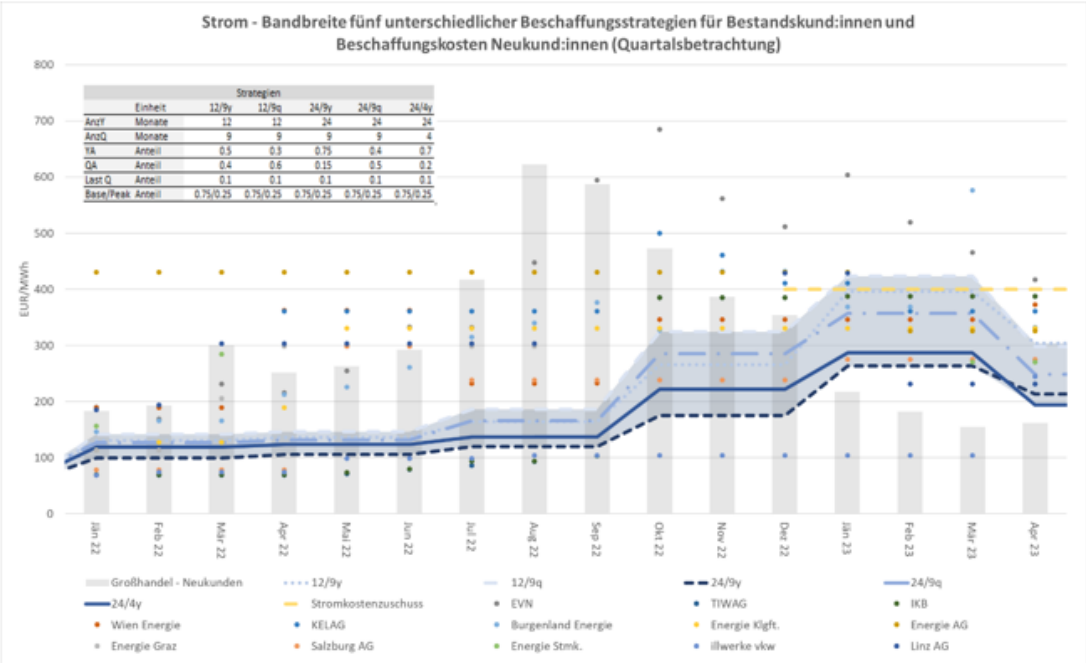
Abbildung 43 zeigt den Verlauf unterschiedlicher Beschaffungsstrategien in EUR/MWh und den Verlauf des ÖSPI im Vergleich zu den Standardprodukten für Bestandskund:innen der größten Anbieter in Österreich.[43]

Während die Preise Mitte 2021 noch deutlich über den fiktiven Beschaffungskosten lagen, änderte sich dies im Laufe von 2022/23. Einzelne Anbieter erhöhten den Preis des Standardprodukts parallel zum Anstieg auf dem Großhandel stark, während manche diesen relativ stabil hielten.

[43] Dabei wurde die Anzahl der Monate, über die hinweg hypothetisch ein bestimmtes Jahresprodukt eingekauft wurde zwischen 12 und 24 (AnzY), das Quartalsprodukt wurde zwischen 4 und 9 Monaten Vorlauf (AnzQ) variiert. Die eingekaufte Menge wird nach einem Schlüssel wie in der obigen Tabelle angegeben auf die Jahres- (YA), Quartals- (QA) und Spotprodukte (LastQ) verteilt. Als Schätzer für den kommenden Spotpreis wird in der Angebotsgestaltung der zuletzt gültige Preis für das nächste Quartal verwendet, der ja auch wieder der Schätzwert für die Monatsfutures darstellt. Das Base/Peak Verhältnis beträgt durchgehend 3:1.

Im ersten Quartal 2023 erreichten die fiktiven Beschaffungskosten die Spitze und damit im Maximum sogar die Höhe der Grenze für die Stromkostenbremse von 40 ct/kWh. Ab Q2 2023 sinken diese Beschaffungskosten jedoch wieder stark ab.

Abbildung 44 Strom - Beschaffungskosten für Bestandskund:innen und Neukund:innen.



6.1.2 Neukund:innen

Bei Neukund:innenangeboten [44] zeigt sich in Abbildung 44 im Gegensatz zu den Bestandskund:innen ein sehr differenziertes Bild. Hier erhöhten viele Lieferanten bereits Mitte 2022 ihre Preise stark, parallel zu steigenden Großhandelspreisen. Und während die Preise am Großhandelsmarkt signifikant zurückgingen (graue Balken), wurden die Neukund:innenpreise im Frühjahr 2023 nur äußerst zögerlich nach unten angepasst.

Besonders früh und besonders deutlich erhöhte die Energie AG ihre Preise, die in Folge bis ins Frühjahr 2023 konstant blieben. Energiepreise von über 40 ct/kWh konnten noch im Dezember 2022 bzw Jänner 2023 bei EVN, Burgenland Energie, Linz AG, Energie AG sowie KELAG festgestellt werden.

[44] Das Neukund:innenangebot wird kalkuliert als Durchschnitt der nächsten 4 Quartalspreise für Base und Peak im Verhältnis 3:1.

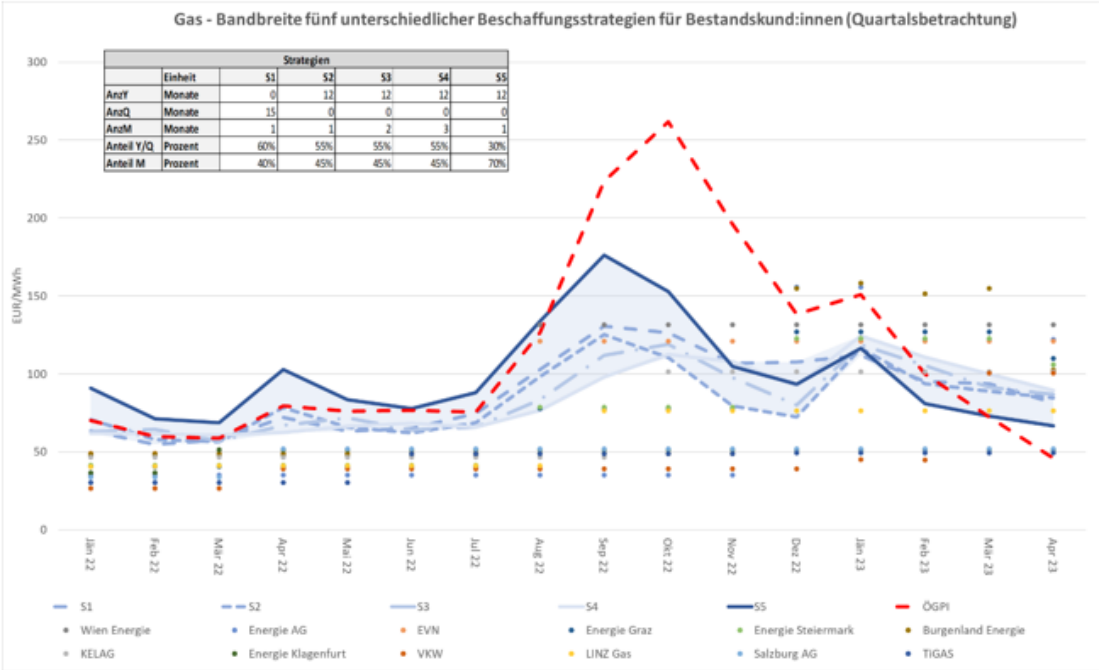
Einen Ausreißer nach unten stellen hier die illwerke vkw AG dar, die ihre Preise lange sehr niedrig hielten, jedoch im April 2023 stark erhöht haben.

6.2 Gas

6.2.1 Bestandskund:innen

Die Preise für Bestandskund:innen bei Gas lagen Anfang 2022, wie in Abbildung 45 gezeigt, noch vielfach unter den fiktiven Beschaffungskosten.[45] Beginnend Mitte 2022 wurden dann die Preise bei einigen großen Anbietern signifikant erhöht. Erkennbar ist, dass die Streuung zwischen sehr hohen und niedrigen Tarifen ab Dezember 2022 zunahm. Gleichzeitig ist im April 2023 bereits ein leichtes Absinken zu beobachten.

Abbildung 45 Gas Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife.



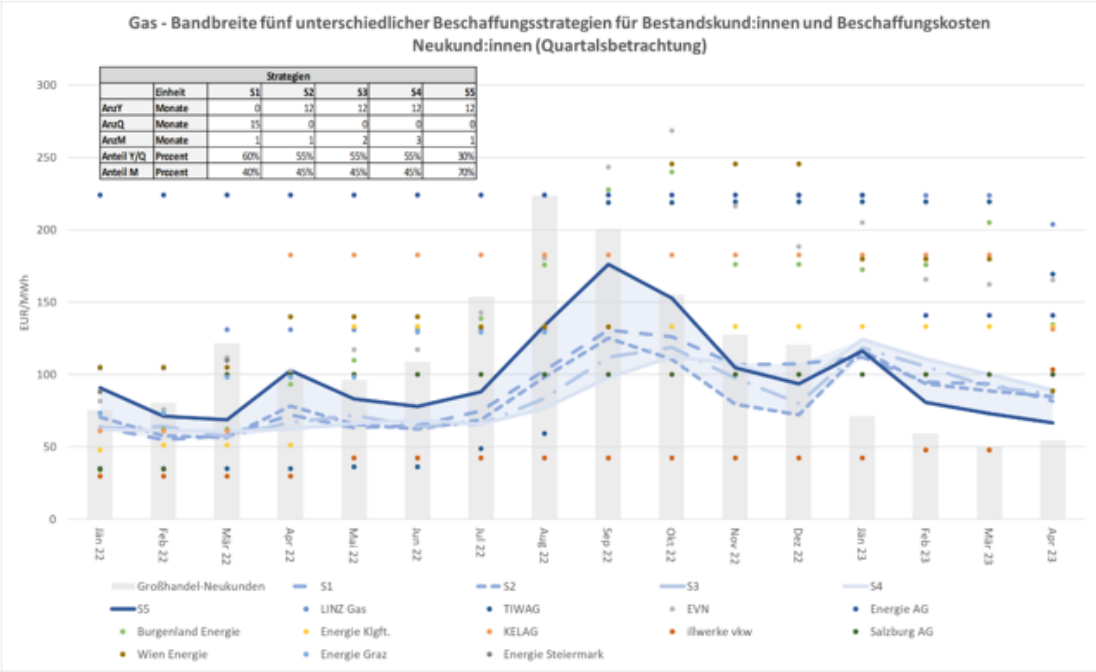
[45] Der hypothetische Einkauf wurde so variiert, dass entweder im Jahr davor begonnen wird, ein Jahresprodukt zu beschaffen (AnzY = 12) oder eben nicht (S1). Hier wird 15 Monate vor dem Lieferquartal (AnzQ) begonnen, dieses zu beschaffen. Die Restlichen Mengen werden 1-3 Monate vor Lieferung (AnzM) beschafft. Mengenseitig wird der Anteil der längerfristigen Beschaffung zwischen 30% und 60% variiert.

6.2.2 Neukund:innen

Wiederum im starken Gegensatz dazu zeigen sich die Neukund:innenpreise in Abbildung 46**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**. Im ersten Quartal 2023 liegen die Gaspreise der großen Anbieter für Neukund:innen teils deutlich über den Beschaffungskosten am Großhandelsmarkt, mit Ausnahme der illwerke bzw der Salzburg AG.

Energiepreise von über 20 ct/kWh im Dezember 2022/Jänner 2023 wiesen noch Wien Energie, EVN, Linz AG, Energie AG und die TIWAG auf.

Abbildung 46 Gas Beschaffungskosten für Bestandskund:innen und Neukund:innen.



6.3 Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Preise für Bestandskund:innen bei Strom und Gas weitgehend im Rahmen der Großhandelspreisänderungen angehoben wurden. Dies gilt für die Standardprodukte der großen Lieferanten. Hier sollte es auf Basis der simulierten Einkaufsstrategien jedoch auch in naher Zukunft zu Preissenkungen kommen.

Gleichzeitig wurden die Preise für Neukund:innen, die zB im Laufe des Winters neue Verträge abschließen mussten, von den untersuchten Anbietern überproportional angehoben. Diese Preise befinden sich immer noch auf einem stark erhöhten Niveau (im Vergleich zur Entwicklung des Großhandelsmarktes).

Zusätzlich ist zu beobachten, dass bei diesen Angeboten meist sehr hohe Preise mit Rabatten kombiniert werden, was die Transparenz für die Kund:innen untergräbt. Fallen diese Rabatte nach einem Jahr weg, kann der höhere Preis umso mehr durchschlagen.

Während im 2. Halbjahr 2022 kaum alternative Angebote zur Verfügung standen (siehe Kapitel 5), sinken zumindest bei Neukund:innenverträgen die Preise der besten Angebote seit Jänner 2023. Dies passiert vor allem durch den Wettbewerb in Form von neuen Angeboten von kleineren, alternativen aber auch vereinzelt von großen Lieferanten. Für die meisten großen Anbieter in Österreich ist es offensichtlich nicht notwendig oder gewünscht, in einen intensiveren Preiswettbewerb zu treten.

Was sind die Gründe hierfür? Einerseits könnten es sein, dass diese Lieferanten im Winter bereits derart viele Kund:innen hinzugewonnen haben, dass sie derzeit mit ihren Mengen stark ausgelastet sind. Andererseits ist auch denkbar, dass aufgrund ihrer regional sehr starken Stellung (siehe Kapitel 4; Faktoren dafür zB die Bekanntheit, Wirkung der Marke, Koppelung von Angeboten...) weiterhin viele Kunden diese Angebote annehmen - trotz vergleichsweise hoher Preise.

Weiters könnte eine benachteiligende Behandlung der Kund:innen, die oft ihre Verträge wechseln (damit Neukund:innen), bewusst in Kauf genommen worden sein. Durch die hohen Preise für Neukund:innen könnten eventuell so auch günstigere Tarife für Bestandskund:innen „quersubventioniert“ worden sein.

Während man mit dieser Doppelstrategie wohl Bestandskund:innen halten konnte, wurden bzw werden Neukund:innen nur zu hohen Preisen versorgt. In der Außenkommunikation wird hier zusätzlich vielfach auf die bestehenden staatlichen Unterstützungsmaßnahmen verwiesen (Stromkostenbremse, Landesrabatte…).

Den Behörden ist derzeit nicht bekannt, wie viele Haushalte oder Kleinunternehmen zu diesen sehr hohen Preisen (auch mangels Alternative) im Winter 2022 /2023 kontrahierten oder wie viele Kund:innen sich jeweils in unterschiedlichen Preisbändern befinden. Es ist jedoch klar, dass die lokal starken Unternehmen trotz der dargestellten Preise signifikant Kund:innen hinzugewonnen haben (siehe auch Kapitel 3). Die EVN

sprach etwa zuletzt von 40.000 zusätzliche Kund:innen im „Krisenwinter“ 2022/23.[46] Die Wien Energie von 80.000 im letzten Jahr.[47] Diese wurden üblicherweise für ein Jahr mit den damals geltenden Neukundenpreisen zum Fixpreis vertraglich gebunden.

Die starke Differenzierung zwischen den Standardprodukten einerseits und den Angeboten für Neukund:innen andererseits, wirft durchaus Fragen auf, die jedenfalls nicht umfassend mit den Großhandelspreisen zu erklären sind. Insgesamt muss die Preispolitik der Unternehmen zu einer starken Differenzierung unter den Kund:innen führen, je nachdem wann und welcher Tarif abgeschlossen wird. Die Taskforce hat deshalb beschlossen diesbezüglich die Untersuchungen noch zu intensivieren. Weiterhin wird zu prüfen sein, wie sich diese Preise in Reaktion auf die gefallenen Großhandelspreise entwickeln.

[46] S NÖN, https://www.noen.at/niederoesterreich/wirtschaft/hintergrund-evn-satter-gewinn-aber-auch-herbe-verluste-368855960, abgerufen am 22.06.2023.

[47] Kurier, https://kurier.at/wirtschaft/wien-energie-chef-michael-streble-wir-haben-keine-so-hohen-preise-verrechnet-black-friday-energie/402455289, abgerufen am 22.06.2023.

7 Staatliche Unterstützungsmaßnahmen

7.1 Rechtliche Umsetzung des Stromkostenzuschusses

Die Maßnahmen zielen darauf ab, eine leistbare Stromversorgung für ein Grundkontingent sicherzustellen (§ 1 Abs 1 SKZG) und sollen gleichzeitig einen Anreiz zum Stromsparen setzen.[48] Die Bereitstellung einer Art Energiegrundsicherung für Haushalte im Strombereich und die Sicherstellung einer möglichst raschen Abwicklung derselben soll nicht nur der sozialen Kohärenz dienen, sondern auch einen inflationshemmenden Effekt auf die Wirtschaft haben.[49]

Im Wege der Privatwirtschaftsverwaltung[50] werden beim Stromkostenzuschuss[51] pro Haushalts-Zählpunkt maximal 2.900 kWh gefördert (§ 5 Abs 3 Z 1 SKZG). Die Höhe des Zuschusses ergibt sich aus der jeweiligen Überschreitung des vereinbarten Nettopreises gemäß Stromliefervertrag über den unteren Referenzenergiepreis von 10 ct/kWh netto und ist gedeckelt mit einem oberen Referenzenergiepreis von 40 ct/kWh netto (§ 5 Abs 2 und 3 SKZG). Für den darüber liegenden Stromverbrauch muss der geltende Marktpreis bezahlt werden. Die Deckelung des bezuschussten Grundkontingents soll daher indirekt zu individuellen Energieeinsparungen führen.[52] Haushalte, an deren Adresse mehr als drei Personen im Zentralen Melderegister (ZMR) hauptgemeldet sind, erhalten ein Zusatzkontingent (§ 6 SKZG). Jede zusätzliche Person wird mit einem Kontingent von 350 kW/h zu 30 Cent unterstützt.[53]

Einkommensschwache Haushalte, die als Bezieher:innen von Arbeitslosengeld, Sozial- oder Studienbeihilfe von der Rundfunkgebühr befreit sind,[54] haben ab 1.1.2023 zusätzlich zum Stromkostenzuschuss einen Anspruch auf einen Netzkostenzuschuss

---

[48] *BMK*, Stromkostenbremse für Haushalte, https://energie.gv.at/fuer-haushalte, abgerufen am 22.06.2023.

[49] *Parlament*, 179. Sitzung des Nationalrates am 13.10.2022, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/mediathek/XXVII/NRSITZ/179?selectedtab=PROTOKOLL, abgerufen am 22.06.2023.

[50] Die Buchhaltungsagentur des Bundes (BHAG) wird zur Verrechnung und Zahlung der Zuschüsse herangezogen (vgl § 11 Abs 6 SZKG).

[51] Die Geltungsdauer der Strompreisbremse endet am 30.06.2024 (vgl § 5 SZKG).

[52] *Cejka*, Energiekosten steigen (weiter) - ein Update zu Energiepreisen und -abgaben, RdU 2023/7.

[53] *BMF*, Start der Stromkostenbremse mit 01.12.2022, https://www.bmf.gv.at/presse/pressemeldungen/2022/November/stromkostenbremse.html, abgerufen am 22.06.2023.

[54] *Herndler*, Strompreisbremse und Netzkostenzuschuss, https://www.finanz.at/ratgeber/strompreisbremse, abgerufen am 22.06.2023.

(§ 1 Abs 2 SKZG).[55] Dieser wird in der Höhe von 75% der vom Netzbetreiber zu verrechnenden Systemnutzungsentgelte gewährt und ist mit EUR 200 jährlich begrenzt.[56] Die Abwicklung sowohl des Stromkostenzuschuss als auch des Netzkostenzuschusses erfolgt unabhängig vom Verbraucher durch den jeweiligen Stromlieferanten bzw Netzbetreiber.[57] Strom- und Netzkostenzuschuss sind einkommensteuer- und abgabenfrei. Die Umsatzsteuerpflicht bleibt aber aufrecht (§ 3 Abs 3 SZKG).

Zu erwähnen ist zudem, dass – soweit auf Basis öffentlich verfügbarer Informationen ersichtlich – die Bundesländer darüberhinausgehende Strompreisrabatte (oder allgemeine Energiekosten- oder Teuerungszuschüsse) beschlossen haben. Im Folgenden soll daher ein kursorischer Überblick gegeben werden.

Im Burgenland wurde in Bezug auf Burgenland Energie beschlossen, dass mit 1.1.2023 ua bei Strom ein Arbeitspreis von EUR 13,64 ct netto pro kWh gilt.[58]

In Kärnten wurde der Kärnten Bonus Plus 2023 aufgesetzt, der insgesamt die Teuerungen (sohin auch Energiekosten) abfedern soll. Abhängig vom jeweiligen Einkommen erhalten Haushalte demnach EUR 600 an Zuschuss.[59] Im Fall von Niederösterreich wird ein (auf verschiedenen Kriterien beruhendes) förderfähiges Stromvolumen mit einem Betrag von 11 ct/kWh gefördert.[60] Oberösterreich hat ebenfalls eine Unterstützung bei Energiekosten eingeführt. Abhängig vom jeweiligen Einkommen erhalten Haushalte demnach bis zu EUR 400 an finanzieller Unterstützung.[61] In Salzburg ist eine energiebezogene Förderung in Form eines Heizkostenzuschuss verfügbar. Abhängig vom jeweiligen Einkommen erhalten Haushalte entsprechend bis zu EUR 600 finanzielle Zuwendung.[62] Die Steiermark hat ebenfalls einen Wohn- und Heizkostenzuschuss beschlossen, der einen Zuschuss über EUR 400 pro Haushalt, wiederum abhängig von den

---

[55] Die Geltungsdauer des Netzkostenzuschusses endet ebenfalls am 30.06.2024 (vgl § 8 SZKG).

[56] *Hubmann*, Wie kommt das Geld ins Volk?, AVR 2022, 186.

[57] *BMK*, Stromkostenbremse für Haushalte, https://energie.gv.at/fuer-haushalte; *Herndler*, Strompreisbremse und Netzkostenzuschuss, https://www.finanz.at/ratgeber/strompreisbremse/, abgerufen am 22.06.2023.

[58] Vgl Land Burgenland, Land Burgenland und Burgenland Energie beschließen ein österreichweit einzigartiges Auffangnetz für private Haushalte, https://www.burgenland.at/news-detail/land-burgenland-und-burgenland-energie-beschliessen-ein-oesterreichweit-einzigartiges-auffangnetz-fuer-private-haushalte/#:~:text=Mit%201.,Cent%2C%20jeweils%20netto%20pro%20Kilowattstunde, abgerufen am 22.6.2023.

[59] Vgl Land Kärnten, Kärnten Bonus Plus 2023, https://www.ktn.gv.at/Service/kaerntenbonus, abgerufen am 22.6.2023.

[60] Vgl Land Niederösterreich, blau-gelber Strompreisrabatt, https://www.noe.gv.at/Strompreisrabatt, abgerufen am 22.6.2023.

[61] Vgl Land Oberösterreich, Oö. Wohn- und Energiekostenbonus: kräftige Entlastung für rund 45% der oberösterreichischen Haushalte, https://www.land-oberoesterreich.gv.at/292187.htm, abgerufen am 22.6.2023.

[62] Vgl Land Salzburg, Heizkostenzuschuss, https://www.salzburg.gv.at/soziales_/Seiten/heizscheck.aspx, abgerufen am 22.6.2023.

persönlichen Verhältnissen, vorsieht.[63] Der in Tirol aufgesetzte Tirol-Zuschuss setzt sich auch aus einem Wohn- und Heizkostenzuschuss zusammen. Die konkrete Höhe ist wiederum von Parametern wie Einkommen und Haushaltsgröße abhängig, beträgt hinsichtlich Wohnkosten idR mindestens EUR 250 und für Heizkosten EUR 250.[64]

In Vorarlberg wird, unabhängig vom Verbrauch, ein Strompreisrabatt in Höhe von EUR 3 ct/kWh gewährt.[65] In den Jahren 2022 und 2023 hat Wien einen Energiebonus aufgelegt. Demnach werden, anknüpfend an die Haushaltsgröße und das entsprechende Einkommen, EUR 200 pro Adresse ausbezahlt.[66]

7.1.1 Ausgewählter Rechtsvergleich

Vor dem Hintergrund, dass die geopolitischen Entwicklungen zu höheren Strompreisen in der gesamten EU geführt haben, lohnt sich auch ein abstrakter Überblick hinsichtlich der Vorgehensweise von ausgewählten Mitgliedstaaten.

Eine Vorreiterrolle - zumindest in zeitlicher Hinsicht - nimmt gewissermaßen die iberische Halbinsel ein (vgl auch Kap 9.5**Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Spanien und Portugal haben im Mai 2022 eine geplante Maßnahme im Umfang von insgesamt EUR 8,4 Mrd zur Reduzierung der Inputkosten von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken auf den Weg gebracht. Die bis zum 31.5.2023 geltende Maßnahme soll zum Nutzen der Verbraucher die Senkung der Erzeugungskosten und letztlich des Preises auf dem Stromgroßhandelsmarkt ermöglichen. Die Unterstützung erfolgt in Form einer Zahlung, mit der den Stromerzeugern ein direkter Zuschuss zur Finanzierung eines Teils ihrer Brennstoffkosten gewährt wird. Die tägliche Zahlung wird auf der Grundlage der Preisdifferenz zwischen dem Marktpreis für Erdgas und einer Gaspreisobergrenze, die während der Laufzeit der Maßnahme auf durchschnittlich 48,8 EUR/MWh festgesetzt wird, berechnet. In den ersten sechs Monaten der Anwendung der Maßnahme wird die tatsächliche Preisobergrenze auf 40 EUR/MWh festgesetzt. Ab dem

---

[63] Vgl Land Steiermark, Wohn- und Heizkostenzuschuss, https://www.soziales.steiermark.at/cms/ziel/69312935/DE/, abgerufen am 22.6.2023.

[64] Vgl Land Tirol, Tirol-Zuschuss, abrufbar unter https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/soziales/tirol-zuschuss/, abgerufen am 22.6.2023.

[65] Vgl Land Vorarlberg, Vorarlberger Stromrabatt tritt am 1. April 2023 in Kraft, abrufbar unter https://vorarlberg.at/-/stromrabatt-des-landes-vorarlberg-ab-1.-april#:~:text=April%20den%20Strompreis%20f%C3%BCr%20alle,von%203%20Cent%20pro%20Kilowattstunde, abgerufen am 22.6.2023.

[66] Vgl Stadt Wien, Wiener Energieunterstützungs-Maßnahmen, https://www.wien.gv.at/gesundheit/leistungen/hilfe-energiekosten.html#energiebonus, abgerufen am 22.6.2023.

siebten Monat erhöht sich die Preisobergrenze um EUR 5 pro Monat, was zu einer Preisobergrenze von 70 EUR/MWh im zwölften Monat führt.

In Deutschland wurde im März 2023 rückwirkend für Jänner 2023 bis April 2024 eine Energiepreisbremse insbesondere für private Haushalte und KMU beschlossen. Diese umfasst sowohl Strom als auch Gas. Der Strompreis wird grundsätzlich auf 40 ct/kWh, der Gaspreis wird mit 12 ct/kWh für jeweils 80% des Verbrauchs auf der Grundlage des letztjährigen Verbrauchs begrenzt. [67] Industriekund:innen erhalten die gleiche Preisobergrenze jedoch nur für 70% des letztjährigen Verbrauchs. Über die Deckelung hinaus sollen höhere Marktpreise für alle Begünstigten einen Anreiz zum Energiesparen bieten.

Frankreich hat sich für eine Obergrenze für Strompreiserhöhungen und eingefrorene Gaspreise entschieden. Im September 2022 wurde bis Ende 2023 ua folgendes beschlossen: die Begrenzung des Anstiegs der Gas- und Strompreise auf 15 %; die Begrenzung des durchschnittlichen Anstiegs der Rechnungen auf etwa EUR 25 pro Monat für private Haushalte, die mit Gas heizen; die Begrenzung des durchschnittlichen Anstiegs auf etwa EUR 20 pro Monat für Haushalte, die mit Strom heizen.

7.2 Ökonomische Betrachtung

Der Stromkostenzuschuss soll ökonomisch einen Zielkonflikt lösen: (i) Die extremen Preisausschläge für Haushalte abfedern, dabei inflationsdämmend wirken, und gleichzeitig (ii) einen Anreiz für eine Reduktion des Energieverbrauches erhalten.

Für Ersteres gibt es einen Zuschuss des Bundes von maximal 30 ct/kWh auf den Energiepreis. Zweiteres wird durch die Einschränkung auf ein maximales Kontingent von 2.900 kWh bezweckt. Darüber ist ein teils wesentlich höherer Marktpreis zu zahlen. Gleichzeitig wird die volle Umsatzsteuer vom tatsächlichen Preis berechnet. Dh für einen Haushalt ist bei einem Energiepreis von 40 ct/kWh netto trotzdem die gesamte Umsatzsteuer von 8 ct/kWh zu bezahlen.

Für die Bewertung des Stromkostenzuschusses stellt sich nun einerseits die Frage, ob er für Anbieter einen Ankerpunkt bietet, und diese ihren Preis möglichst nahe bei 40 ct/kWh setzten. Andererseits könnten durch ein Abschwächen des Preissignales für

Konsument:innen die Wechselanreize und damit schließlich die Wettbewerbsintensität am Markt eingeschränkt werden.

7.2.1 Beobachtete Entwicklungen der Preissetzung

Zur Analyse der Preissetzung durch die Stromlieferanten kann auf die Daten aus Kapitel 6 zurückgegriffen werden, und hier konkret für den Zeitraum vom Sommer 2022 bis April 2023.

Es wird deutlich, dass bei Bestandskundenpreisen jedenfalls die 40 ct/kWh nicht erreicht wurden, obwohl die theoretischen Einkaufskosten im Q1 2023 einen solchen wohl zumindest kurz gerechtfertigt hätten (vgl Kapitel 7).

Bei Neukundenpreisen gab es zumindest Auffälligkeiten. So erhöhten die TIWAG und die IKB sofort nach Ankündigung des Stromkostenzuschusses im September 2022 ihre Energiepreise für Neukund:innen jeweils auf 38,5 ct/kWh, die Wien Energie auf 34,65. Die KELAG bot zunächst sogar höhere Preise an, kam jedoch im Dezember 2022 auf 41,11 ct/kWh zu liegen. Gleichzeitig war dies natürlich die Zeit von stark steigenden Großhandelspreisen.

Im April 2023 lag der Großteil der Angebote der größeren Unternehmen, die Abbildung 47 gezeigt werden, noch im Bereich zwischen 30-40 ct/kWh, wobei das Großhandelsmarktniveau inzwischen deutlich niedriger lag. Die Neukundenpreise der großen Anbieter blieben somit länger auf einem Niveau im Bereich des Maximums des Stromkostenzuschusses.

Zusätzlich konnten Auffälligkeiten in der Preisgestaltung **iZm Rabatten** festgestellt werden:

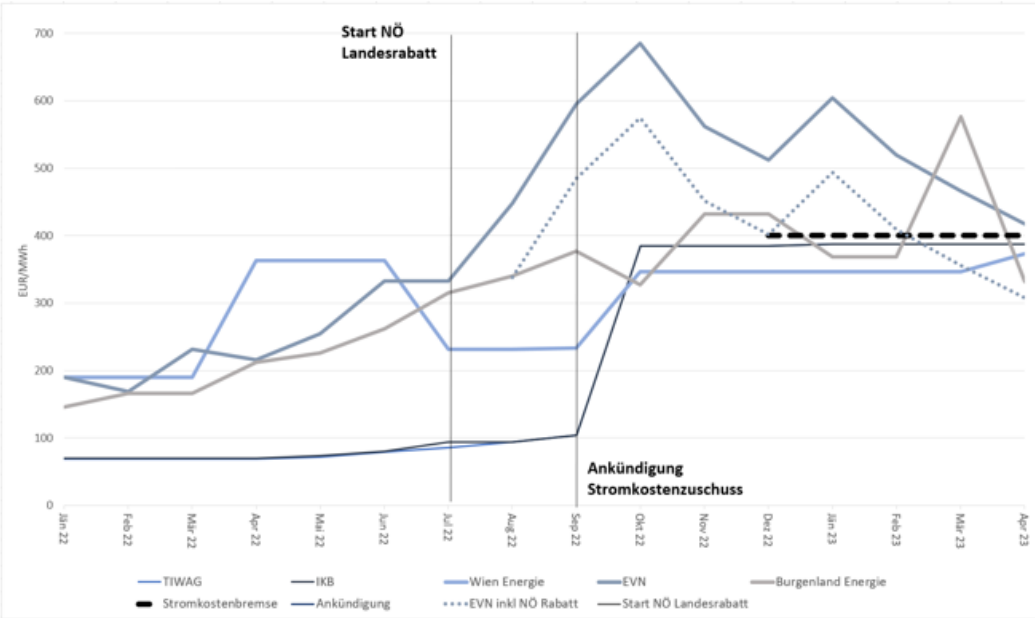
- Die niederösterreichische EVN erhöhte ihre Preise parallel zur Gestaltung des NÖ Landesrabattes für Strom.
- Die Energie Burgenland und die Wien Energie boten jeweils Rabatte an, die den Preis relativ nah an 40 ct/kWh bringen.

Abbildung 47 zeigt, dass die EnergieAllianz (EVN) in NÖ bereits nach dem 1. Juli 2022 (In-Kraft-Treten des NÖ Landesrabattes) überproportionale Preiserhöhungen für Neukund:innen im Vergleich zu den Märkten Wien und Burgenland durchführte. Noch einmal verstärkt war dies nach Start des Stromkostenzuschusses erkennbar. Bis April

2023 lag man schließlich deutlich über den eigenen Schwesterunternehmen in Wien und dem Burgenland.

Die EnergieAllianz ist ein gemeinsamer Konzern von Wien Energie, Burgenland Energie und EVN, der auch die Strom- und Gasbeschaffung zentralisieren sollte. Die sichtbar stark unterschiedliche Bepreisung für Endkund:innen in der Krise wirft jedenfalls zusätzliche wettbewerbliche Fragen auf.

Abbildung 47 Strom Neukundenpreise und Stromkostenbremse.



7.2.2 Abschwächung des Wettbewerbs

Neben der Preissetzung durch Lieferanten beeinflusste der Stromkostenzuschuss wohl auch die Wettbewerbsintensität im Strommarkt, insbesondere die Geschwindigkeit, mit der die Großhandelspreise am Markt für die Belieferung von Endkund:innen ankamen.

Um dies zu analysieren ist ein Vergleich zwischen Gas- und Strommarkt naheliegend. Bei Strom gilt der Stromkostenzuschuss, bei Gas gab es in Österreich keine vergleichbaren Maßnahmen. Für beide Produkte fielen die Preise am Großhandel ab August 2022 nahezu parallel. Eine gewisse Entspannung der Großhandelsvolatilität machte sich ab Jänner 2023 bei beiden Produkten stärker bemerkbar.

Abbildung 48 zeigt den Abstand der Energiepreise der jeweils preislich besten Angebote am Markt zum jeweiligen Großhandelspreisindikator im Wochentakt von 1.1.2023 bis

24.4.2023. Die Auswertung erfolgt getrennt für Angebote mit Rabatte und Angebote ohne Rabatte. Der Großhandelspreis berechnet sich aus Base/Peak Preisen für den Kauf der dem Monat des Vertragsabschlusses folgenden 4 Quartale.

Während mit Beginn des Jahres 2023 noch sehr hohe Spreads mit 6,9-7,6 ct/kWh bei Gas, sowie 11,7-12,7 ct/kWh bei Strom beobachtbar waren, sanken diese im Laufe des Jahres 2023 ab. Dies war signifikant schneller im Gasmarkt der Fall. Während die Gaspreise bereits Mitte Februar einen Spread unter 2 ct/kWh erreichten, dauerte dies beim Strom bis Ende März.

Die günstigsten Angebote (inkl Neukundenrabatte) wurden in diesem Zeitraum von insgesamt jeweils 5 unterschiedlichen, kleineren Unternehmen gestellt, die in einen Preiswettbewerb miteinander traten.

Berücksichtigt man die erzielbaren Rabatte, erreichte der Preis der günstigsten Angebote in beiden Märkten etwa im April ein dem Großhandel entsprechendes Niveau. Auffällig ist, dass bei Strom Rabatte immer noch eine wesentlich stärkere Rolle spielen.

Abbildung 48 Strom und Gas Preisaufschlag zum Großhandelspreis.

7.3 Ergebnis

Offenbar spielte der Stromkostenzuschuss, aber auch andere staatliche Zuschüsse wie der NÖ Landesrabatt, zumindest eine Rolle für das Verhalten von Unternehmen am Strommarkt. Einige Unternehmen erhöhten parallel zum In-Kraft-treten des Zuschusses ihre Preise, wobei diese dann auch relativ lange auf dem Niveau verharrten.

Auch die Rückkehr zum Marktpreisniveau bei den besten Angeboten für Neukund:innen kam bei Strom im Vergleich zu Gas um 1-2 Monate verzögert an. Dies zeigt sich durch den Preisaufschlag auf den heranzuziehenden Großhandelspreis, der bei Strom höher und länger vorherrschte. Weiters zeigt sich, dass ein niedriger Aufschlag auf den Großhandelspreis vor allem bei Strom nur mit Inanspruchnahme von zeitlich eingeschränkten Rabatten erzielbar ist.

Es kann somit konstatiert werden, dass die Ausgestaltung des Stromkostenzuschusses Auswirkungen auf die Preisgestaltung der Lieferanten hatte. Für die Zukunft wäre dieser Aspekt bei einer Fortentwicklung des Systems im Rahmen legistischer Maßnahmen zu berücksichtigen.

8 Preisanpassungklauseln in Energielieferverträgen

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit Preisanpassungsklauseln in Energielieferverträgen. Die Art der Verwendung dieser Klauseln änderte sich in den letzten Jahren gleich mehrfach in Reaktion auf (höchst-)gerichtliche Entscheidungen und damit zusammenhängende rechtliche Unklarheiten. Schließlich wurde zumindest für Strom ein gesetzliches Preisänderungsrecht beschlossen, das derzeit Gegenstand von laufenden Verfahren ist (siehe unten).

Die wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Preisänderungsklauseln waren ob der extremen Preisschwankungen am Markt für Endkund:innen beträchtlich. Je nach Art der verwendeten Formel wurde nämlich nicht nur der variable Preis des Stromeinkaufs indiziert, sondern gemeinsam damit auch die Marge für Lieferanten. Folglich wird deshalb zunächst ein rechtlicher Überblick gegeben, gefolgt von einer exemplarischen Darstellung, wie sich die Indizierung auf den Strompreis auswirken kann.

8.1 Entwicklung der Rechtsprechung

8.1.1 Zur Vorgeschichte

Energielieferanten verwende(te)n in ihren Strom- und Gaslieferverträgen bzw in den entsprechenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) regelmäßig Klauseln, die ihnen eine Änderung der vertraglich vereinbarten Preise ermöglichen sollten.

Relevant für entsprechende Klauseln war zunächst insbesondere § 80 Abs 2 ElWOG 2010 idF vor der Novelle am Beginn des Jahres 2022. Dieser sah vor, dass Änderungen der Geschäftsbedingungen und vertraglich vereinbarten Entgelte nur nach Maßgabe des ABGB und des KSchG zulässig waren. Die Änderungen waren dem Kunden mitzuteilen. Wurde das Vertragsverhältnis für den Fall, dass der Kunde den Änderungen widersprach, beendet, endete das Vertragsverhältnis mit dem nach einer Frist von 3 Monaten folgenden Monatsletzten.

Regelmäßig sahen die Energielieferanten daher eine AGB- und Preisänderungs-Vorbehaltsklausel in ihren AGB vor, mit der ein Recht des Energielieferanten zur Änderung ua das Entgelts vereinbart wurde. Vorgesehen wurde dabei zumeist auch eine entsprechende Zustimmungsfiktion, wonach der mangelnde Widerspruch des Kunden gegen die Änderung binnen einer bestimmten Frist als Zustimmung zur Änderung galt.

Ua gegen derartige Klauseln führte der VKI Verbandsverfahren wegen Unterlassung und Urteilsveröffentlichung:

8.1.2 Zustimmungsfiktion

Mit Beschluss zu 3Ob139/19s bestätigte der OGH[68] die Entscheidungen der Vorinstanzen, die eine entsprechende AGB-Klausel für unwirksam erklärten. Demnach entspricht es der stRsp, dass eine Klausel, die Änderungen des Entgelts und damit des Vertrags über eine Zustimmungsfiktion nach Inhalt und Ausmaß unbeschränkt zulässt, gegen das Transparenzgebot des § 6 Abs 3 KSchG verstößt.

Nach der Rsp des EuGH[69] ist es, wie der OGH in seinem Beschluss festhielt, für die Zulässigkeit eines einseitigen Entgeltänderungsrechts erforderlich, dass schon in den AGB der Anlass für die Erhöhung des Entgelts und die Kriterien dafür klar und verständlich dargestellt sein müssen. Dies müsse nach dem OGH auch dann, wenn es – wie hier – immer dann zur Entgeltsänderung im Wege einer Zustimmungsfiktion kommt, falls der Kunde nicht rechtzeitig kündigt. Auch diese vertragliche Zustimmungsfiktion läuft nämlich in der Praxis trotz des formalen Widerspruchsrechts weitgehend auf eine – unzulässige – einseitige Änderungsbefugnis des Unternehmers hinaus. Ob die genannte Klausel abgesehen von ihrer Intransparenz gem § 6 Abs 3 KSchG auch gröblich benachteiligend iSd § 879 Abs 3 ABGB war, konnte im genannten Beschluss dahingestellt bleiben.

In weiterer Folge änderten die Energielieferanten die entsprechenden Klauseln in ihren AGB. Für die Möglichkeit der Entgeltänderung wurde nunmehr regelmäßig auf eine „sachliche Rechtfertigung“ für die Berechtigung zur Preisänderung abgestellt, insbesondere auf die Entwicklung von Großhandelspreisen bzw Börsenpreisindizes (va ÖSPI und ÖGPI). Beispiele für derartige, zum Teil bereits sehr ausführlichen Klauseln finden sich ua in den OGH-Beschlüssen zu 5Ob103/21i und 9Ob46/21m.

---

[68] OGH 29.8.2019, 3 Ob 139/19s.

[69] EuGH vom 21.03.2013, Rs C-92/11, *RWE/VE Nordrhein-Westfalen e.V.*

Grob zusammenfassend behielten sich Energielieferanten mit solchen Klauseln das Recht vor, den Verbrauchspreis des Kunden im Ausmaß der prozentualen Veränderung von entsprechenden (Strom- oder Gaspreis-)Indexwerten zu verändern. Hinsichtlich des Grundpreises wurden ähnliche Klauseln verwendet, hier unter Bezugnahme regelmäßig auf den VPI. Wiederum wurde auch die „Widerspruchsregel" des § 80 Abs 2 ElWOG 2010 idF vor dem BGBl. I Nr. 7/2022 abgebildet. Eine entsprechende Verpflichtung zur Entgeltsenkung war hier jeweils nicht vorgesehen.

Auch diese Klauseln wurden vom VKI im Rahmen von Verbandsverfahren erfolgreich bekämpft:

8.1.3 Entgeltsenkung[70]

In seinem Beschluss zu 5Ob103/21i betonte der OGH zunächst seine stRsp wie auch zu 3Ob139/19s. Hinsichtlich der Berechtigung zur Entgelterhöhung anhand von Indexveränderungen bezog sich der OGH auf § 6 Abs 1 Z 5 KSchG, welcher ua bestimmt, dass bei Vorliegen der vereinbarten Voraussetzungen für eine Entgeltänderung auch eine Entgelt*senkung* vorzusehen ist. Die Auffassung der Vorinstanzen, dass nach § 6 Abs 1 Z 5 und Abs 2 Z 3 KSchG unangemessene einseitige Preis- und Leistungsbestimmungen auch nicht über den Umweg vertraglich vereinbarter Zustimmungsfiktionen (siehe dazu insb die Wertungen in 3Ob139/19s) wirksam vereinbart werden können, wurde vom OGH daher nicht beanstandet. Auf die Frage, ob der ÖSPI (und die herangezogenen Indexwerte bzw die Berechnungsmethode) vorliegend sachlich geeignet waren, war in diesem Verfahren nicht einzugehen.

Im Anschluss an dieses Verfahren kam es wiederum zu breitflächigen Änderungen von entsprechenden AGB-Klauseln, wobei nunmehr im Falle von Indexänderungen gegebenenfalls auch eine Pflicht zur entsprechenden Entgeltsenkung vorgesehen wurde (dh bei einer Erhöhung der Index-Vergleichswerte im Vergleich zu den Indexausgangswerten wurde eine Entgelterhöhung vorgesehen, bei einem Absinken der Index-Vergleichswerte im Vergleich zu den Indexausgangswerten war verpflichtend eine entsprechende Entgeltsenkung durchzuführen).

[70] OGH 28.09.2021, 5Ob103/21i.

8.1.4 Indexwerte als „Wertsicherung“[71]

Der OGH hob in einem weiteren Fall abermals die oben grob skizzierte Rsp hervor. Ferner führte der OGH aus, dass der durchschnittliche Konsument die verfahrensgegenständlichen Klauseln und die Art der Berechnung der relevanten Indexwerte – anders als in den betreffenden AGB bezeichnet – gerade nicht als herkömmliche „Wertsicherung“ verstehen musste, weswegen die Klauseln für den Kunden auch als „überraschend“ iSd § 864a gewertet wurden. Gleiches trifft nach der Rsp des OGH auf den in den AGB vereinbarten Umstand einer zusätzlichen Erhöhung der Entgelte um 1 ct/kWh zu.

8.1.5 Gesetzliches Preisänderungsrecht[72]

Im Februar 2022 novellierte der Gesetzgeber mit dem BGBl. I Nr. 7/2022 den für Preisänderungen im Rahmen von Strom-Lieferverträgen relevanten § 80 ElWOG 2010. Ausweislich der Begründung für den entsprechenden Gesetzesantrag (Abänderungsantrag)[73] soll insb mit § 80 Abs 2a ElWOG 2010 nunmehr ein gesetzliches Preisänderungsrecht für Strom-Lieferanten normiert werden.

Normiert wurde ua, dass Änderungen von vertraglich vereinbarten Entgelten von Verbrauchern iSd KSchG und Kleinunternehmen iSd ElWOG mit unbefristeten Verträgen in einem „angemessenen Verhältnis zum für die Änderung maßgebenden Umstand stehen“ müssen. Bei Änderung oder Wegfall des Umstands für eine Entgelterhöhung hat eine entsprechende Entgeltsenkung zu erfolgen. Weiters schrieb der Gesetzgeber Informationspflichten über „Anlass, Voraussetzung, Umfang und erstmalige Wirksamkeit der Entgeltänderungen“ mindestens ein Monat vor erstmaliger Wirksamkeit der Änderungen fest. Gleichzeitig sind Verbraucher und Kleinunternehmer gem § 80 Abs 2a ElWOG 2010 idF BGBl. I Nr. 7/2022 darauf hinzuweisen, dass sie berechtigt sind, die Kündigung des Vertrags binnen vier Wochen ab Zustellung des Schreibens kostenlos und ungeachtet allfälliger vertraglicher Bindungen zu erklären. § 80 Abs 2b ElWOG sieht die Konsequenzen einer entsprechenden Kündigung vor.

[71] OGH, 27.01.2022, 9Ob46/21m.

[72] Siehe BGBl. I Nr. 7/2022 – nur für den Strombereich.

[73] Verfügbar unter https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/AA/217, abgerufen am 22.06.2023

Der novellierte § 80 ElWOG 2010 ist aktuell Gegenstand von Erörterungen in der Fachliteratur[74] und auch im Rahmen von zivilgerichtlichen Verfahren, wie etwa im noch nicht rechtskräftigen Urteil des HG Wien vom Februar 2023 zu 58 Cg 17/22s[75].

8.2 Ökonomische Betrachtung

Für das Jahr 2022/23 war insbesondere der Wechsel von der früheren einseitigen Preisänderungsmöglichkeit durch den Lieferanten zur automatischen Indexanpassung wesentlich. Ein Großteil der Energielieferanten führte 2021/2022 eine Indexbindung für Endkundenverträge ein, zuerst mit jährlicher Anpassung, später auch vielfach mit halbjährlicher Anpassungsfrequenz. Die Formeln dafür können höchst unterschiedlich ausfallen, im Grunde wurde aber eine Variation der folgenden Formel verwendet:

$$\mathrm{VP}_{neu} = p_0 * \frac{Index_{neu}}{Index_{alt}}$$

Es wird also ein initialer Preis p_0 errechnet oder bestimmt, der die üblichen preislichen Komponenten - also Inputkosten (Großhandel, Produktion, Ökostromzertifikate, Ausgleichsenergie, …) und Lieferantenmarge pro verkaufter kWh - beinhaltet.

Dieser Preis wird automatisch mit der Entwicklung des Index erhöht oder gesenkt. Der meistverwendete Index ist der österreichische Strompreisindex (**ÖSPI**)/ Gaspreisindex (**ÖGPI**) der Österreichischen Energieagentur. Der ÖSPI bildet die durchschnittlichen Marktpreise der vergangenen 9 Handelsmonate für Strompreis-Futures der kommenden vier Quartale ab.[76] Der ÖGPI bildet die Preisentwicklung der börsengehandelten Month-Ahead-Futures für Erdgas der vergangenen drei Handelsmonate ab.[77]

---

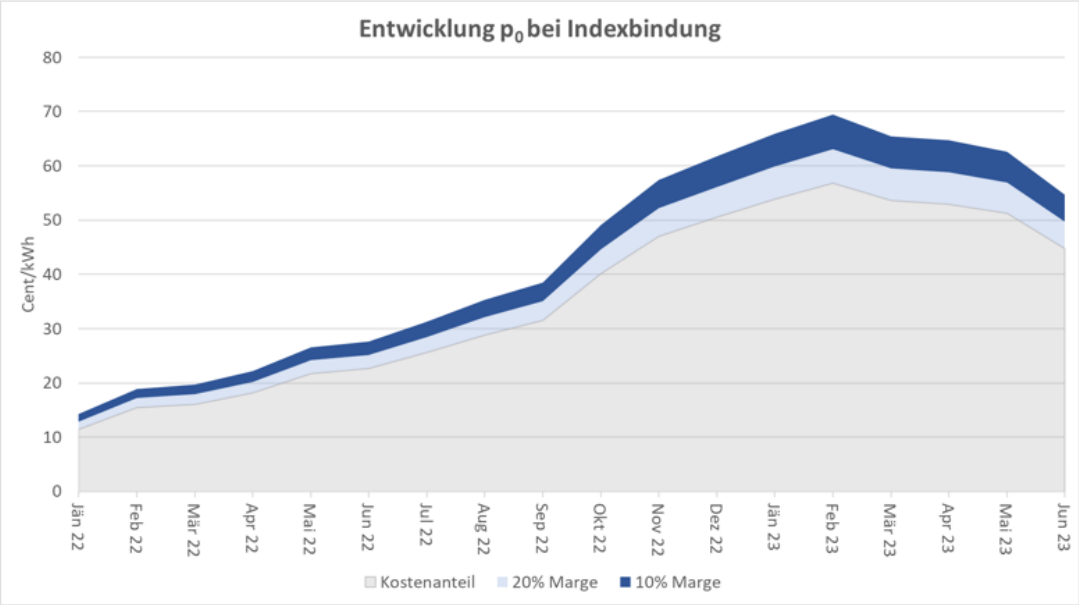
[74] zB *Hauenschild*, Preisanpassungen bei Stromlieferungen - erste Überlegungen zum neuen § 80 ElWOG, ecolex 2022, 189 ff; *Kemetmüller*, Das neue Preisänderungsregime des ElWOG, VbR 2023, 52 ff; *Oberndorfer*, Zum neuen AGB- und Preisänderungsrecht der Stromlieferanten im ElWOG, wbl 2022, 545 ff; *Saria*, Ausgestaltung der Allgemeinen Geschäftsbedingungen von Stromlieferungsverträgen, Anm. zu 5 Ob 103/21i, ZTR 2022, 111 ff; *Saria*, Anm. zu 9 Ob 46/21m, ZTR 2022, 171 ff; *Saria*, Der Begriff des "Sich-Berufens", Anwendungsbereich des § 80 Abs 2a ElWOG 2010, ZTR 2022, 242 ff.

[75] Verfügbar unter https://verbraucherrecht.at/hg-wien-preisaenderungsklausel-der-verbund-ag-von-2022-unzulaessig/66316, abgerufen am 22.06.2023.

[76] Österreichische Energieagentur, https://www.energyagency.at/fakten/strompreisindex.

[77] Österreichische Energieagentur, https://www.energyagency.at/fakten/gaspreisindex.

Abbildung 49 Erhöhung der Margen durch Indexformel.



Wie zu sehen ist, steigt diese Marge im Laufe der Zeit automatisch mit dem Index. So würde ein Lieferanten im Jänner 2022 eine Marge von 1,43 (bei 20% 2,86) ct/kWh erzielen. Am höchsten Stand, im Februar 2023, ergebe dies eine Marge von von 6,31 (12,62) ct/kWh. Dies bedeutet eine Steigerung der Marge gemeinsam mit den Großhandelspreisen von über 440%. In der Praxis wurden die Preise jeweils halbjährlich angepasst, bspw zum 1.10. und 1.4., und nicht in jedem Monat. Dennoch schlägt hier derselbe Effekt in unterschiedlicher Höhe durch.

Gleiches gilt natürlich bei sinkenden Preisen. Hier muss die Marge am Höhepunkt in absoluten Zahlen hoch eingepreist werden, da sie mit dem sinkenden Index natürlich schrumpft.

Abgefangen kann dies zu einem gewissen Grad durch eine Modifikation der Formel werden, indem zB für einen Teil des Preises der Verbraucherpreisindex (VPI) oder ähnliche Indices als Anpassung herangezogen wird oder indem die Marge in absoluter Höhe vereinbart wird.

8.3 Ergebnis

Wo die Indexbindung verwendet wurde, muss sie auf Basis der oben beschriebenen Effekte zu einem Anwachsen der Lieferantenmargen gemeinsam mit den massiv

gestiegenen Großhandelspreisen für Energie geführt haben oder führen. Durchschlagen wird dieser Effekt aufgrund der Zeitverzögerung durch den Index am stärksten voraussichtlich erst im Jahr 2023.

Der Effekt ist vielfach auch temporär, denn inzwischen haben die meisten Lieferanten ihre Preisanpassungspolitik auf das gesetzliche Preisänderungsrecht nach § 80 Abs 2a ElWOG 2010 geändert. Die automatische Indexanpassung ist noch vereinzelt in Verwendung.

Insgesamt wird die rechtliche Interpretation des § 80 Abs 2a ElWOG 2010 noch Sache der Gerichte sein. Offen ist vor allem die Frage, was unter einem „für die Änderung maßgebender Umstand“ zu verstehen ist, vor allem, ob dabei Produktionskosten der eigenen Erzeugung heranzuziehen sind.

Diese Analyse zeigt, dass klare gesetzliche Vorgaben, die das Prozedere für Preisänderungen von Energielieferverträgen vorgeben, sinnvoll wären. Sie würden im besten Fall nicht nur zu Rechtssicherheit für alle Beteiligten führen, sondern vor allem auch dazu beitragen, unerwünschte Effekte wie Massenkündigungen oder starke quasi gekoppelt automatisierte Erhöhung von Margen zu vermeiden.

9 Exkurs: Diskussion zum Merit-Order-Prinzip

Das „Merit-Order-Prinzip“ ist ein integraler Bestandteil der europäischen Energiemarktstruktur und hat einen maßgeblichen Einfluss auf die Preisbildung im Großhandelsmarkt und damit auf die Endverbraucherpreise. Angesichts der signifikanten Preisanstiege im Markt rückte die Merit-Order damit ebenso verstärkt in den Mittelpunkt der Diskussion. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die bestehende Struktur der Merit-Order, ihre Auswirkungen auf den Strompreis und diskutierte Handlungsoptionen ohne Anspruch auf Vollständigkeit kurz erläutert.

Im Stromgroßhandel sind im Wesentlichen zwei Arten des Handels und der Preisfindung zu unterscheiden. Einerseits wird im Fließhandel der Preis je Transaktion festgelegt, indem ein Vertragspartner das Kaufs- oder Verkaufsangebot eines anderen annimmt. Andererseits wird in Auktionen typischerweise ein einheitlicher Preis gefunden, der dann für alle in der Auktion zusammengeführten Geschäfte gilt. Letzteres gilt für den sog. Day-Ahead Markt, der für den physischen Kraftwerkseinsatz hohe Bedeutung hat.

Nach dem hier international geltenden Einheitspreismodell erfolgt die Preisbildung auf regionalen Stromgroßhandelsmärkten einheitlich für alle Produktionsarten bzw Gebote, es gibt somit keine unterschiedlichen Handelspreise je nach Erzeugungsart oder Erzeugungskosten. Strom aus Wind, Wasser oder Sonne wird zum selben Preis verkauft wie aus Gas, Kohle oder Öl. Dieser somit einheitliche Spot-Großhandelspreis bildet eine bestimmende Komponente für die Preisbildung am Endkundenmarkt, welche im Konkreten noch von der Ausgestaltung der Verträge abhängt. Die tatsächlichen Kosten für die Beschaffung und die Erlöse aus dem Stromverkauf können vom Spot-Preis (stark) abweichen, da Energie üblicherweise auf dem Terminmarkt preislich abgesichert wird. Die Preise am Terminmarkt richten sich grundsätzlich nach den Erwartungen hinsichtlich künftiger Preise am Spotmarkt. Der Einkaufspreis für ein individuelles Unternehmen hängt maßgeblich davon ab, wann, auf welchem Handelsplatz und in welchen Mengen Strom im Voraus erworben wurde.

Überlagert werden physische Geschäfte auf allen Märkten vom reinen Handelsgeschäft, das typischerweise von Arbitragemöglichkeiten lebt. Preisdifferenzen zwischen Jahres-, Quartals-, Monats-, und Stundenprodukten aber auch regionale Preisunterschiede

werden so von Händlern möglichst ausgeglichen. Sie müssen allerdings ihre Kaufs- und Verkaufspositionen vor der physischen Erfüllung wieder schließen.

9.1 Grundsätzliches

Strom ist keine Ware wie jede andere. Angebot und Nachfrage müssen zu jedem Zeitpunkt gleich hoch sein. Weicht die Frequenz im Netz von den normierten 50 Hertz nur minimal ab, können sensible elektronische Geräte beschädigt werden. Weicht sie trotz aller Gegenmaßnahmen substantiell ab, weil zu wenig oder zu viel Strom im Netz ist, bricht das Netz potenziell zusammen. Der steigende Anteil erneuerbarer, nicht planbarer Stromerzeugung aus Wind und Photovoltaik, führt zu Unsicherheiten in der Prognose der Erzeugung. Daher ist es die erste Aufgabe eines Koordinierungs- bzw Preisfindungssystems, den Kraftwerkseinsatz zu optimieren, während die Netzstabilität und damit die Versorgungssicherheit gesichert bleibt. Bei Strom spielt dabei – neben dem erwähnten Day-Ahead Markt -der „letzte Markt", das ist der untertägige (Intraday) Markt, eine große Rolle, da einige Stunden vor der tatsächlichen Erzeugung bzw der tatsächlichen Nachfrage (zB wetterabhängig) die Prognosefehler stark reduziert sind. Restabweichungen werden vom Regelzonenführer mit den Instrumenten der Regelreserve ausgeglichen, der sich dazu des Regelreservemarktes bedient.

Zwar wird ein großer Teil der Energie langfristig erworben bzw. verkauft, jedoch werden die kurzfristigen physischen Lieferungen überwiegend gemeinsam mit den europäischen Transportrechten vermarktet. Denn nur auf diesem Markt haben Käufer Zugang zum grenzüberschreitenden Kraftwerksangebot und Verkäufer zur EU-weiten Nachfrage. Dies erfolgt vor allem am Markt für die Lieferung am nächsten Tag (day-ahead); hier wird für jede einzelne Stunde des Folgetages eine Auktion zwischen 12 und 13 Uhr mittags durchgeführt. Bieter tragen die Kauf- und Verkaufsgebote in das Handelssystem ein, ein komplexer Optimierungsalgorithmus (Euphemia), welcher auch Netzengpässe und Kraftwerkseigenschaften berücksichtigt, errechnet dann jene Vergabe der Transportkapazitäten, die die europäische Wohlfahrt maximiert, sprich bei der ein Maximum an Energie zu einem minimalen Preis den höchsten Kaufgeboten zuordenbar ist. Diese Preisfindung zur Bedarfsdeckung wird oft Merit-Order genannt. Gemeint ist, dass die Verkaufs- und Kaufangebote der Größe nach gereiht werden, um so bildlich gesprochen einen Schnittpunkt der beiden sich ergebenden Kurven zu finden. Für jedes Preisgebiet werden in Folge einheitliche Großhandelspreise je Preiszone errechnet (Einheitspreisauktion), die dem teuersten Verkaufs-Gebot entsprechen, das im jeweiligen Gebiet zum Zug gekommen ist. Rechtliche Basis dieses Mechanismus des EU-weiten gemeinsamen Marktes für Energie und Transport ist eine EU-Verordnung (CACM-

Verordnung 2015/1222). Die CACM-Verordnung soll grundsätzliche Systeme und Methoden des grenzüberschreitenden Handels EU-weit festlegen um einen gemeinsamen, harmonisierten europäischen Kurzfristmarkt mit über 10.000 Energie-Händlern sowie allen beteiligten Börsen und Netzbetreibern zu ermöglichen.

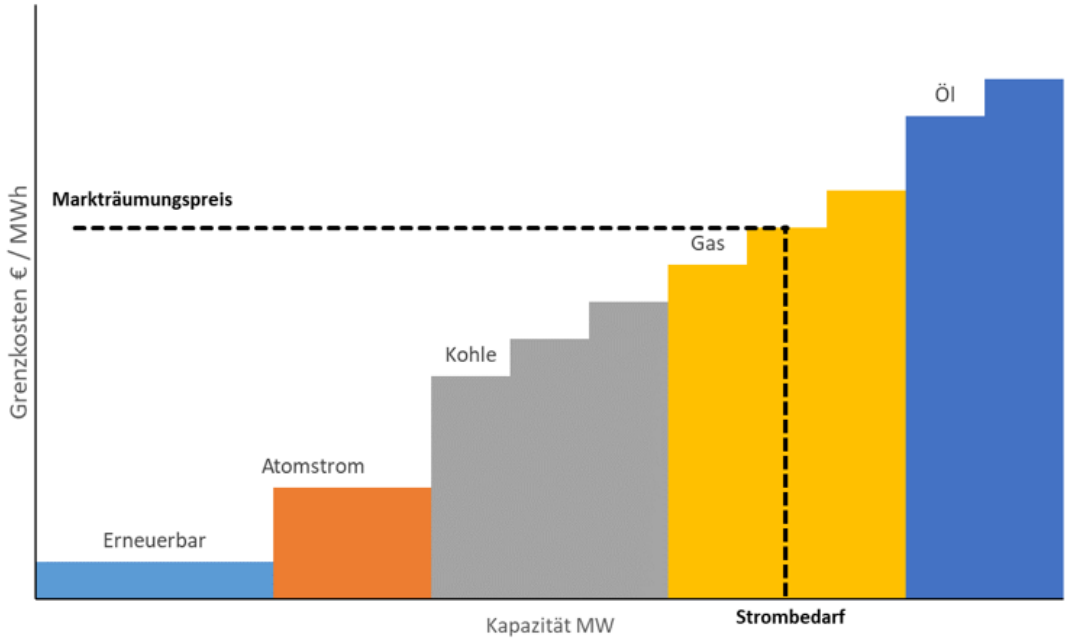
9.2 Market Coupling

Die Kombination des Energiemarktes mit dem Transportmarkt wird als „Market-Coupling“ bezeichnet. Um die Übertragungskapazitäten zwischen den Marktgebieten optimal zu nutzen, sind die Spotpreisauktionen (fast) aller europäischer Märkte gekoppelt. Dabei werden die Angebots- und Nachfragekurven durch technisch mögliche Importe bzw Exporte in das jeweilige Marktgebiet modifiziert. Die Bestimmung des Spotpreises und des optimalen Stromtransfers zwischen den Marktgebieten erfolgt gleichzeitig für alle gekoppelten Marktgebiete als Lösung eines zentral durchgeführten Optimierungsproblems.

9.3 Merit-Order Auktion und Strombörsen

Die Merit Order Auktion optimiert den Kraftwerkseinsatz: es laufen nur jene Kraftwerke, die die geringsten zusätzlichen Kosten verursachen. Dies führt grundsätzlich zu einer Optimierung der europäischen Wohlfahrt (siehe Abbildung 50). Die Merit-Order-Kurve bildet sich, abhängig von den an der Strombörse eingegangenen Kauf- und Verkaufsorders, täglich neu.

Abbildung 50 Schematische Darstellung der Merit-Order.



An der Strombörse ergeben sich die transparent ermittelten Börsenpreise aus der Schnittstelle von Angebot und Nachfrage. Der sogenannte Markträumungspreis ist das letzte Angebot, welches einen Zuschlag erhält. Das „teuerste Kraftwerk“, also jenes das zu den höchsten Grenzkosten produziert (Grenzkraftwerk), definiert somit den Börsenpreis für alle eingesetzten Kraftwerke. Alle Kraftwerke erhalten denselben Preis für ihre Einspeisung ausgezahlt, auch wenn sie unterschiedliche Preise geboten haben.

Sofern Kraftwerke in der Lage sind, einen niedrigeren Preis als den des Grenzkraftwerkes anzubieten, können diese einen Überschuss erzielen (Produzentenrente). Diese Marge, der Deckungsbeitrag, gleicht die eigenen Fixkosten aus und ist Basis der Errichtungsprämissen: Ohne zukünftig erwartete Deckungsbeiträge - resultierend aus den Preiserwartungen der Zukunft - können Kraftwerks-Neubauprojekte wirtschaftlich nicht umgesetzt werden. Gleichzeitig beziehen alle Käufer ihre Strommengen zum Markträumungspreis, also auch jene, die eine höhere Zahlungsbereitschaft hatten; ökonomisch wird dies als Konsumentenrente bezeichnet.

Die Tatsache, dass in diesem Preisbildungssystem jeder Bieter seine Grenzkosten bieten kann, ohne dadurch wirtschaftliche Nachteile zu haben, soll dazu führen, dass die tatsächlichen Grenzkosten gemeldet werden und die relativ günstigsten der verfügbaren Kraftwerke produzieren. Werden die Gebote wesentlich von Erwartungen bestimmt, wie in den anderen Handelsformen, könnten ineffiziente Kraftwerke betrieben werden, statt erneuerbarer Energie. Technologien mit hohen Fixkosten und geringen variablen Kosten, müssen aus der Preisdifferenz ihrer Gebote (entspricht im Wesentlichen den variablen

Kosten) ihre Fixkosten decken. Welche Kraftwerke hinter welchen Geboten stehen, ist in der Realität in den meisten Mitgliedstaaten allerdings nicht bekannt. Da dieser Markt nicht der letzt-verfügbare ist, können hier auch noch Mengen von reinen Händlern verkauft werden, die ihre Positionen erst am Intraday Markt schließen.

9.4 Handelsmöglichkeiten nach der Merit-Order

Während die Merit-Order Liste um 12 Uhr mittags gebildet und nachträglich um 13 Uhr veröffentlicht wird, so wird der untertägige Markt um 15 Uhr geöffnet. Ab diesem Zeitpunkt können dann auch wieder Geschäfte für die Lieferung am nächsten Tag abgeschlossen werden. Übrig gebliebene internationale Transportkapazitäten für den nächsten Tag werden dann ab 22 Uhr im grenzüberschreitenden Intraday-Markt zur Verfügung gestellt. Dieser Markt endet 45 min vor der tatsächlichen Lieferung. Danach sind nur noch innerstaatliche Geschäfte (in Österreich bis zu 5 Minuten vor Lieferung) möglich. Dieser Markt wird als Kombination aus (bisher wenig relevanten) Auktionen und Fließhandel abgewickelt.

9.5 Diskussionsstand

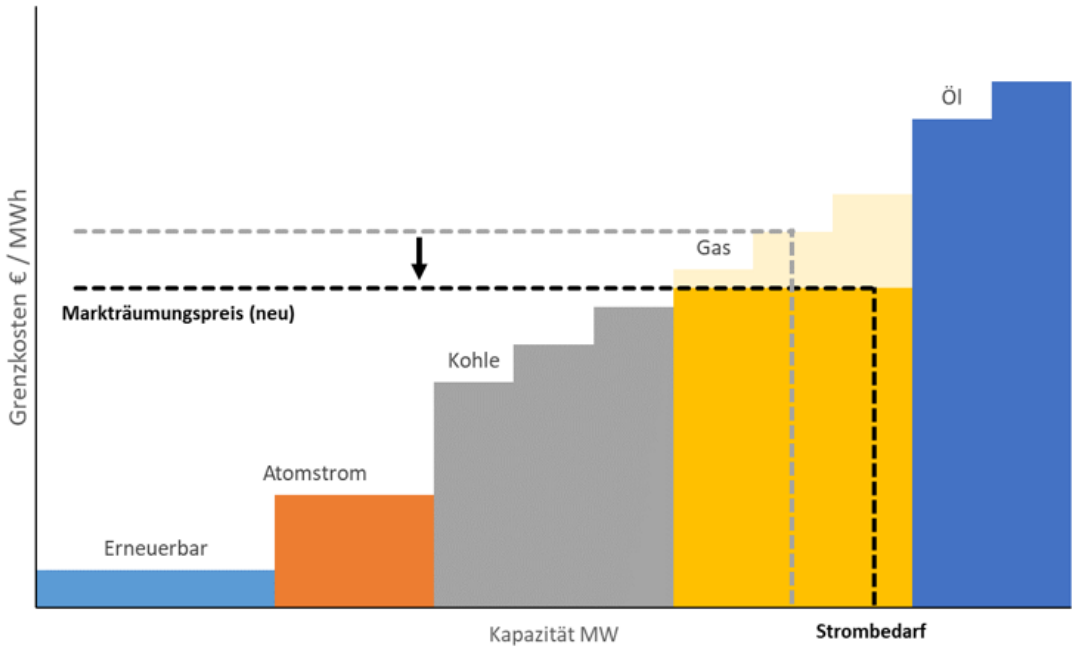
Die teuerste Art, Strom zu erzeugen, ist derzeit meist die Verbrennung von Erdgas oder Steinkohle. Für die variablen Kosten dieser Kraftwerke sind naturgemäß die Gaspreise, Kohlepreise aber auch die CO2-Zertifikatpreise relevant. Alle drei Faktoren haben sich ab dem Herbst 2021 immens verteuert, infolgedessen wurde der Strom am Großhandel und in Folge am Endkundenmarkt teurer. Temporär profitieren davon auch jene Erzeuger, welche billiger produzieren, zum Beispiel Lauf-Wasserkraftwerksbetreiber. Diese Koppelung von erneuerbaren Energien und fossilen Energieträgern wie es die Merit-Order tut, steht dabei auch in der Kritik.

Vorschläge idZ betreffen meist entweder eine Beibehaltung des Merit-Order-Systems, verbunden mit der Forderung nach punktuellen Nachbesserungen wie einem Krisenmechanismus, oder die Forderung nach einer grundlegenden Reformierung des Systems, schrittweise oder radikal. Bekannt sind als Vertreter der jeweiligen Denkschule zu ersterer beispielsweise das iberische Modell und zu letzterer der griechische Vorschlag.

9.5.1 Das iberische Modell

- **Ziel:** Entkopplung von Gas- und Strompreisen.
- **Funktionsweise**: Gleicher Preisabschlag für alle thermischen Kraftwerke. Der Gas- und Kohlepreis wird temporär gedeckelt, also mit einer Obergrenze versehen. Dadurch wird Elektrizität im Ganzen billiger.
- **Erfahrung**: Erste Erfahrungen in Spanien und Portugal zeigen, dass der Strompreis dadurch erwartungsgemäß sinkt. Allerdings stieg der Gasverbrauch deutlich und es entstanden hohe fiskalische Kosten.
- **Limitierungen**: Spanien und Portugal haben eine geographische Sondersituation. Das System funktioniert nur in einem Inselsystem ohne nennenswerte Substitutionsmöglichkeiten.
- **Vorläufige Einschätzung zu einer Übertragbarkeit des Modells**: Eine nationale Intervention kann nur eine begrenzte Wirkung haben, wenn das europäisches Ausland nicht auch denselben Schritt setzt. Bei einem Alleingang gäbe es das Risiko, dass günstige, subventionierte Energie exportiert wird und teurere Kraftwerke aus dem Ausland preissetzend für Österreich sind. Zu bedenken ist auch, dass selbst ein EU-weiter Mechanismus nicht ausreicht, um die subventionierte Energie nicht in verbundene Nicht-EU-Märkte (UK, Balkan, Schweiz, etc.) abfließen zu lassen.

Abbildung 51 Schematische Darstellung des iberischen Modells



9.5.2 Der griechische Vorschlag

- **Überlegung**: Langfristige Anpassung der Marktregeln durch Zweiteilung des Strommarktes. Der kostengünstigere Teil der Merit-Order wird auf Vollkostenbasis vergütet, der zweite Teil nach dem bisherigen Modell. Endkund:innen sollen einen Mischpreis aus diesen beiden Märkten bezahlen, wobei die Einberechnung der Preise zu Vollkosten den Preis senken soll.
- **Erfahrung**: Die Idee wurde von Griechenland am 22.7.2022 beim Rat der EU eingebracht. Es gibt keine Praxiserfahrungen.
- **Limitierungen**: Das Modell begünstigt potentiell strategische Preissetzungen mit verzerrender Wirkung auf die gemeldeten Grenzkosten. Es ist derzeit noch nicht abschließend beurteilbar, ob der Vorschlag in der Praxis tatsächlich preisdämpfend wirkt. Negativ zu beurteilen sind allenfalls die Anreize, deswegen die erneuerbare Versorgung weniger auszubauen, da Ertragserwartungen sinken.

9.5.3 Alternative Ansätze

Andere Überlegungen, wie die durch das WIFO formulierten wirtschaftspolitischen Handlungsoptionen zur Dämpfung der Energiepreise am Beispiel Strom beinhalten auch die Überlegung zur Anpassung bzw Aussetzung der Merit-Order oder Umstellung der Merit-Order auf ein kapazitätsorientiertes Merit-Order Prinzip (vgl auch Kapitel 9.1). Bei letzterem wäre der Unterschied, dass sich der Preis aus den gewichteten Kosten der Erzeugung ergibt. Eine entsprechende Kompensation für potentielle Verluste müsste aber vorgesehen werden. Selbstkritisch merkt das WIFO jedoch an, dass starke Eingriffe in die bestehende Marktordnung jedenfalls der genauen Analyse hinsichtlich möglicher Kollateralschäden bedürfen und ein EU-weites Vorgehen erfordern würden.

Im Kern versucht eine Überarbeitung des Merit-Order Systems den krisenbedingt hohen Großhandelspreis zu senken, welcher wiederum die Grundlage für die Preisbildung am Endkundenmarkt darstellt. Dazu kann es auch weitere Ansatzpunkte geben. In diesem Zusammenhang ist kundenseitig etwa der Stromkostenzuschuss (vgl auch Kapitel 7) zu nennen, welche den direkten Endkundenpreis senkt bzw produktionsseitig der Energiekrisenbeitrag, welcher auf die Ebene überhöhter Gewinne abzielt, indem über ein als „normales Maß“ angesehene hinausgehende Gewinne besteuert (oft als Zufallsgewinne oder Übergewinne bezeichnet). Damit soll ein Beitrag für andere Maßnahmen geleistet, aber auch der Anreiz gesetzt werden, hohe Preise zu senken.

Abgeleitet von den Konsultationsthemen auf EU-Ebene ergeben sich ua folgende Zielsetzungen des laufenden Reformprozess auf EU-Ebene:

- Reform der Förderung günstiger Erzeugungsanlagen,
- Sicherstellung eines angemessenen Risikomanagements,
- Nachfragereduktion in Zeiten hohen Stromverbrauchs, und
- Verbesserter Schutz von Konsument:innen. Dies kann über eine Anpassung der Verordnungen und Richtlinien erfolgen.

Es handelt sich im Wesentlichen um langfristige Maßnahmen einer Ertüchtigung des Marktmodells für eine erneuerbare Stromwirtschaft in der EU, die aber auch Krisenmechanismen beinhalten können. Im Kern geht es daher um zahlreiche technisch komplexe Fragen, für die viele Details noch nicht festgelegt sind.

9.6 Abschließende Überlegungen

Bei Zielsetzung einer leistbaren und sicheren Stromversorgung ist das Preisfindungssystem derart zu gestalten, dass es kurzfristig effizient ist und langfristig eine leistbare Stromversorgung gewährleistet. Dies passiert insbesondere durch Wettbewerb und Marktintegration. Die Liberalisierung der Strommärkte fußt auf dieser Überlegung und hat 20 Jahre grundsätzlich erfolgreich funktioniert. Für die Verbraucher in Österreich berechneten die E-Control und die Energieagentur eine Ersparnis von kumuliert rund 13 Milliarden Euro.[78] In der Krise haben sich aber Schwachstellen gezeigt.

Die Diskussion über ein potentielles Marktversagen bezieht sich mehrheitlich auf das Marktergebnis und nicht auf den Marktmechanismus selbst. Unter "Normalbedingungen" (ohne externen Kostenschock) führt der Merit-Order Effekt grundsätzlich zu einer Verdrängung von Kraftwerken mit hohen Grenzkosten durch Kraftwerke mit geringeren Grenzkosten. Was für "normale" Marktbedingungen entworfen wurde und unter moderaten Preisen für fossile Energieträger gut funktioniert, führte in der aktuellen Krisensituation allerdings zu unerwünschten Verteilungswirkungen.

[78] Vgl. https://www.e-control.at/documents/1785851/1811582/20-Jahre-Liberalisierung_VW_AEA_CESAR_2021.cleaned.pdf/acf7895b-9548-4a9e-0b26-79c443e9b808?t=1636357992844, abgerufen am 22.6.2023.

Tatsächlich ist Auslöser eine Krise des Gasangebots. Richtig ist daher, dass das Merit-Order System für die Krise nicht ursächlich war. Die gegenwärtige Situation zeigt aber einen blinden Fleck der Energiepolitik auf. Das Marktdesign fokussiert sich auf die kurze Frist (Spot Markt, Balancing, Market Coupling usw) und langfristige Aspekte begrenzen sich stark auf Anreize für Investitionen.

Die aktuelle Diskussion auf europäischer Ebene versucht diesen blinden Fleck zu schließen und nimmt sich daher vor allem der Langfristigkeit der Verträge an. In der zuletzt vorgelegten Novelle zum Strommarktdesign [79] sollen langfristige Verträge zu einer Preisstabilisierung beitragen. Diskutiert wird außerdem ein Krisenmechanismus, der in Kraft tritt, wenn es zu preislichen Verwerfungen kommt.

[79] COM (2023) 148 final.

10 Nächste Schritte der Taskforce

Die BWB ist für die Durchführung einer allgemeinen Untersuchung eines Wirtschaftszweigs (Branchenuntersuchung) in Österreich gemäß § 2 Abs 1 Z 3 WettbG zuständig. Eine solche kann eingeleitet werden, sofern Umstände vermuten lassen, dass der Wettbewerb in einem betreffenden Wirtschaftszweig eingeschränkt oder verfälscht ist. Im Rahmen der Branchenuntersuchung ist die BWB gemäß § 11a Abs 1 WettbG berechtigt, von Unternehmern, Unternehmervereinigungen und anderen natürlichen oder juristischen Personen die Erteilung von Auskünften innerhalb einer jeweils zu setzenden, angemessenen Frist anzufordern. Es handelt sich dabei nicht um Ermittlungen gegen einzelne Unternehmen wegen des Verdachts auf Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht, sondern um die Abfrage von Informationen für die Zwecke der laufenden Marktuntersuchung. Die Unternehmer und Unternehmervereinigungen und deren Vertreter, bei juristischen Personen und teilrechtsfähigen Personengesellschaften die nach Gesetz oder Satzung zur Vertretung berufenen Personen, und andere natürliche Personen, sind – es sei denn, sie setzen sich dadurch der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung aus – nach § 11a Abs 2 iVm Abs 1 Z 1 und 3 WettbG verpflichtet, die verlangten Auskünfte zu erteilen.

Im Zuge der Taskforce wurde deutlich, dass es notwendig ist, zusätzliche Daten zu erheben, um wettbewerbliche Probleme in bestimmten Bereichen näher untersuchen zu können.

Deshalb wurden durch die BWB (in Kooperation mit der E-Control) im Rahmen einer Branchenuntersuchung gem § 2 Abs 1 Z 3 WettbG **verpflichtende Auskunftsverlangen** an die **Vertriebsgesellschaften** der Landesenergieversorger, größere Stadtwerke und an die Verbund AG versendet. Diese Unternehmen decken rund 80% des österreichischen Strommarktes ab. Die Auskunftsverlangen wurden am 26.6.2023 an folgende Unternehmen versandt:

- Energie AG Oberösterreich Vertrieb GmbH
- Energie Burgenland Vertrieb GmbH & Co KG
- Energie Graz GmbH & Co KG
- Energie Klagenfurt GmbH
- Energie Steiermark Kunden GmbH
- EVN Energievertrieb GmbH & Co KG
- illwerke vkw AG

- Innsbrucker Kommunalbetriebe AG
- KELAG-Kärntner Elektrizitäts-Aktiengesellschaft
- LINZ STROM Vertrieb GmbH & Co KG, Linz Gas Vertrieb GmbH & Co KG
- Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation
- TIWAG-Tiroler Wasserkraft AG
- VERBUND AG
- Wels Strom GmbH
- WIEN ENERGIE Vertrieb GmbH & Co KG

Die Auskunftsverlangen enthalten Fragen zu verschiedenen Themenfeldern, wobei ein Fokus auf folgenden Punkten liegt:

- Beschaffungsstrategien bzw Beschaffungsportfolios der Energieversorgungsunternehmen beim Einkauf von Strom für Haushaltskund:innen und Kleinunternehmen.
- Gründe für ein unterschiedliches Angebotsverhalten, insb differenzierend nach Lieferort sowie nach Neu- und Bestandskund:innen.
- Kriterien für Treffsicherheit und Auswirkungen des Stromkostenzuschussgesetzes.
- Handhabung und Transparenz des Stromkostenzuschussgesetzes bei der Kalkulation von Teilbeträgen für Haushaltskund:innen.
- Entwicklung der Kundenstruktur (Haushalte und Kleinunternehmen) gestaffelt nach Arbeitspreisen für Strom.
- Verwendung von indexbasierten Preisformeln für die Berechnung des Arbeitspreises für Strom.
- Preisweitergabe von steigenden und sinkenden Großhandelspreisen für Strom an Endkund:innen.
- Bestandteile der Stromgestehungskosten der Stromproduzenten.

Durch die Abfrage dieser weiteren Informationen aus den Auskunftsverlangen (und eventuell noch weiterer Befragungen oder der Evaluierung von Eingaben) werden verschiedene Zusammenhänge der Energieproduktion, der damit einhergehenden Preissetzung im Energiegroßhandel und dem Energieeinzelhandel mit Haushaltskund:innen und Kleinunternehmer:innen transparent dargestellt und beurteilt werden können.

Zusätzlich wird eine verstärkte Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Regelungen im Energiemarkt durch die E-Control stattfinden, insbesondere in den Bereichen

- Transparenz- und Meldeverpflichtungen;
- Bestandteile von Allgemeinen Geschäftsbedingungen für die Belieferung mit Strom und Gas;
- Preisanpassungsklauseln;
- Teilbetragsvorschreibungen;
- Grundversorgung, sowie
- Abschaltungen.

Die Untersuchung durch die gemeinsame Taskforce wird unter Berücksichtigung der hier beschriebenen Teilergebnisse weitergeführt. Ein nächster Zwischenbericht wird in Abhängigkeit von der Auswertung der Daten aus den Auskunftsverlangen sowie etwaigen Ermittlungsschritten und Stellungnahmen zusammengestellt.

11 Möglichkeit zur Stellungnahme

Eine Stellungnahme zu diesem Zwischenbericht ist bis 31. Juli unter XX@XX möglich. Aufgrund der hohen volkswirtschaftlichen und sozialen Bedeutung des Themas, ist es der BWB und der E-Control wichtig, die Möglichkeit einer Stellungnahme zu den vorläufigen Ergebnissen der Untersuchung zu geben, die im Zwischenbericht zusammengefasst wurden.

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Bundeswettbewerbsbehörde

Radetzkystraße 2, A-1030 Wien

Tel.: + +43 1 245 08 – 0

E-Mail: wettbewerb@bwb.gv.at

www.bwb.gv.at

Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control)

Rudolfsplatz 13a, A-1010 Wien

Tel.: +43 1 24 7 24-0

E-Mail: office@e-control.at

www.e-control.at

Für den Inhalt verantwortlich:

Dr. Natalie Harsdorf-Borsch, LL.M.

Generaldirektorin a.i./ Geschäftsstellenleitung Bundeswettbewerbsbehörde

Prof. DI Dr. Alfons Haber, MBA

Vorstand E-Control

und

Dr. Wolfgang Urbantschitsch, LL.M.

Vorstand E-Control

Konzeption & Design Deckblatt:

Reger & Zinn OG

Bericht: Bundeswettbewerbsbehörde und E-Control

© Bundeswettbewerbsbehörde/E-Control, 2023

Stand: Juni 2023

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die des Nachdrucks, der Übersetzung, des Vortrags, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung durch Fotokopie oder auf anderen Wegen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, im gesetzlich zulässigen Umfang vorbehalten. Zulässig ist insbesondere die Nutzung von einzelnen Teilen zur gerechtfertigten Zitierung mit Quellenangabe.

Vorbehaltlich Satzfehler und Irrtümer.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in den Netzgebieten der 9Landesenergieversorger. 8
Abbildung 2 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in den Netzgebieten der 9 Landesenergieversorger. 8
Abbildung 3 Strom - Angebote nach Preismodell. 10
Abbildung 4 Strom - Lieferanten mit Angebot österreichweit. 10
Abbildung 5 Strom - Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife. 11
Abbildung 6 Gas - Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife. 12
Abbildung 7 Strom – Beschaffungskosten und Neukund:innentarife. 13
Abbildung 8 Strom und Gas - Preisaufschlag zum Großhandelspreis. 15
Abbildung 9 Erhöhung der Margen durch Indexformel. 16
Abbildung 10 Anfragen und Beschwerden bei der Energie-Hotline der E-Control. 23
Abbildung 11 Jährliche Wechselraten der Stromanbieter von Haushaltskund:innen von 2001 bis Q1/2023 in Prozent. 33
Abbildung 12 Stromnetze Österreich mit mehr als 50.000 Zählpunkten, 2022. 35
Abbildung 13 Marktanteil der Landesenergieversorger in der Region Ost in ihren Netzgebieten, 2022. 36
Abbildung 14 Marktanteile der Landesenergieversorger in Oberösterreich, der Steiermark und Kärnten in ihren Netzgebieten, 2022. 37
Abbildung 15 Marktanteile der Landesenergieversorger in Salzburg, Tirol und Vorarlberg in ihren Netzgebieten, 2022. 38
Abbildung 16 Marktanteile der Städtischen Energie Versorger von Linz, Graz und Innsbruck in ihren Netzgebieten, 2022. 39
Abbildung 17 Netze in den Kleinstädten Wels, Klagenfurt, Gleisdorf, und die größten Lieferanten, 2022. 40
Abbildung 18 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in Österreich. 42
Abbildung 19 Entwicklung des HHIs und des bereinigten HHIs von 2017-2022 in Österreich. 43
Abbildung 20 Eigentumsverhältnisse der Strom- und Gaslieferanten. 44
Abbildung 21 Entwicklung der unterschiedlichen HHIs von 2017-2022 in Österreich. 46
Abbildung 22 Entwicklung des HHIs von 2017-2022 in den Netzgebieten der 9 Landesenergieversorger. 47
Abbildung 23 Versorgerwechsel Haushalte 2001-2022 in Prozent. 50
Abbildung 24 Strom - Lieferanten mit Angebot österreichweit. 57
Abbildung 25 Gas - Lieferanten mit Angebot österreichweit. 58
Abbildung 26 Strom - Angebote nach Preismodell. 59

Abbildung 27 Gas - Angebote nach Preismodell. 60
Abbildung 28 Gas - Großhandelspreise und Endkund:innenpreise. 64
Abbildung 29 Strom - Großhandelspreise und Endkund:innenpreise. 64
Abbildung 30 Strom - Bestandskundenprodukte Wien . 67
Abbildung 31 Strom - Bestandskundenprodukte EVN . 68
Abbildung 32 Strom - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Jun 21. 69
Abbildung 33 Strom - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Nov 22. 70
Abbildung 34 Strom - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Mai 23. 71
Abbildung 35 Strom - Entwicklung der Haushaltspreise (Standardprodukt). 72
Abbildung 36 Gas - Bestandskundenprodukte Energie AG. 74
Abbildung 37 Gas - Bestandskundenprodukte EVN . 74
Abbildung 38 Gas - Bestandskundenprodukte Wien Energie . 75
Abbildung 39 Gas - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Jun 21. 76
Abbildung 40 Gas - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Nov 22. 77
Abbildung 41 Gas - Preise lokaler und alternativer Anbieter – Mai 23. 78
Abbildung 42 Gas Entwicklung der Haushaltspreise (Standardprodukt). 79
Abbildung 43 Strom - Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife. 83
Abbildung 44 Strom - Beschaffungskosten für Bestandskund:innen und Neukund:innen. 84
Abbildung 45 Gas Fiktive Beschaffungskosten und tatsächliche Bestandstarife. 85
Abbildung 46 Gas Beschaffungskosten für Bestandskund:innen und Neukund:innen. 86
Abbildung 47 Strom Neukundenpreise und Stromkostenbremse. 94
Abbildung 48 Strom und Gas Preisaufschlag zum Großhandelspreis. 95
Abbildung 49 Erhöhung der Margen durch Indexformel. 102
Abbildung 50 Schematische Darstellung der Merit-Order. 107
Abbildung 51 Schematische Darstellung des iberischen Modells 109

Bundeswettbewerbsbehörde
Radetzkystraße 2, 1030 Wien
+43 1 245 08 - 0
wettbewerb@bwb.gv.at
bwb.gv.at