

E-Control und BWB: Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten 2022 zum Erliegen gekommen

Marktkonzentration gestiegen – Wechselzahlen und verfügbare Angebote deutlich zurück gegangen – Extreme Unterschiede zwischen Neu- und Bestandskund:innen – Rechtssicherheit bei Preisanpassungen wünschenswert – Taskforce arbeitet weiter

Wien (27. Juni 2023) – Die Verfügbarkeit und die Leistbarkeit von Energie sind für Konsument:innen von grundlegender Bedeutung. Ein funktionierender und effektiver Wettbewerb, wie er seit Beginn der Liberalisierung der Energiemärkte im Jahr 2001 (Strom) bzw 2002 (Gas) gegeben war, ist die Basis dafür, dass sich die Konsument:innen auf marktkonforme Preise verlassen können und ihnen eine Vielzahl von Angeboten zur Verfügung stehen. „Was mehr als 20 Jahre sehr gut funktioniert hat, ist im vergangenen Jahr völlig ins Wanken gekommen. Bereits gegen Ende des Jahres 2021 sind die Energiepreise stark gestiegen, was sich durch den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar noch weiter verschärft hat. Insbesondere die steigende Marktkonzentration bereitet Sorgen, da es die derzeitige Krisensituation noch befeuert.“, erklärt die Generaldirektorin a.i. der Bundeswettbewerbsbehörde, Natalie Harsdorf-Borsch. Das hat zur Folge gehabt, dass es bei den Konsument:innen zu einer großen Verunsicherung gekommen ist. Unternehmen haben sich – zum Teil temporär – aus dem Markt zurückgezogen oder auf das eigene Versorgungsgebiet beschränkt, die Preise sind noch weiter gestiegen, Verträge wurden gekündigt oder mit deutlich höheren Preisen neu angeboten.

Die Hintergründe zur Taskforce

„Nicht nur bei uns in der BWB sondern vor allem bei der E-Control haben die Anfragen und Beschwerden von verunsicherten Konsument:innen daher massiv zugenommen. Was zu besonders viel Unzufriedenheit geführt hat, waren die zum Teil großen Preisunterschiede zwischen Alt- und Neukundenverträgen und das unterschiedliche Angebotsverhalten vieler Lieferanten. Vor diesem Hintergrund haben wir uns im Jänner diesen Jahres gemeinsam mit der E-Control entschlossen, eine Taskforce zur

Untersuchung der Situation auf den Strom- und Gasmärkten ins Leben zu rufen. Und erste Ergebnisse dieser Taskforce zeigen sehr auffällige Ergebnisse.“, führt Natalie Harsdorf-Borsch an die Beweggründe der Untersuchung aus.

Die Inhalte des ersten Zwischenberichts

Der erste Zwischenbericht hat schwerpunktmäßig folgende Themen behandelt:

- Die Marktkonzentration in den Netzgebieten,
- das Wechsel- und Angebotserhalten 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 im Zusammenhang mit dem Stromkostenzuschuss sowie
- die Auswirkung der rechtlichen Unsicherheit zu Preisanpassungen.

Teilweiser Anstieg der Marktkonzentration am Strommarkt

Bei der Darstellung des Herfindahl-Hirschmann-Index (HHI), der eine ökonomische Maßzahl für die Konzentration auf einem Markt darstellt, in den neun Bundesländern, zeigt sich bei den Netzen in den Bundesländern Niederösterreich, Burgenland, Salzburg, Tirol und Vorarlberg ein deutlicher Anstieg der Marktkonzentration von 2021 auf 2022.

„Absoluter Spitzenreiter ist hier Vorarlberg, das einen HHI von 9.741 aufweist und somit deutlich über allen anderen Bundesländern liegt. Es zeigt sich hier eine überragende Marktstellung der Landesenergieversorger – mit dem Spitzenreiter Vorarlberg. Eine derartig hohe Konzentration stellt regelmäßig ein Hindernis für effektiven Wettbewerb dar.“, kritisiert Harsdorf-Borsch.

Wechselzahlen deutlich zurück gegangen

„Der Wettbewerb auf den heimischen Strom- und Gasmärkten ist im Jahr 2022 quasi zum Erliegen gekommen. Das zeigt sich aufgrund der deutlich zurückgegangenen Wechselraten und vor allem auch an der angebotenen Produktvielfalt“, erklärt Natalie Harsdorf-Borsch.“, erklärt Harsdorf-Borsch. Ein Anbieterwechsel hat sich im letzten Jahr nahezu nirgendwo rentiert. Das schlug sich in verringerten Wechselzahlen nieder. Diese lagen 2022 bei 2,2% bei Strom und bei 4% bei Gas. Knapp 23% der Wechsel von Strom- und knapp 17% der Wechsel von Gashaushalten konnten davon auf Marktaustritte

zurückgeführt werden. Im Jahr 2021 lag die Wechselrate bei Strom noch bei 4,2 Prozent und bei Gas bei 5,6 Prozent.

Die nahezu einzige Reaktionsmöglichkeit für Konsument:innen bestand während dieser Zeit darin, sich bei den Beschwerdestellen der Unternehmen zu melden und so auf sich aufmerksam zu machen. Ein Wechsel zu alternativen Lieferanten war kaum möglich. „Dies könnte sich auch durch gewisse negative Entwicklungen hinsichtlich Transparenz, Konditionen und Kundenservice der Energieunternehmen erklären, die im letzten Jahr auf den Strom- und Gasmärkten beobachtet werden mussten und vielfach in Beschwerden sowohl bei uns als auch vor allem bei der E-Control mündeten.“, so Harsdorf-Borsch.

Kaum Wettbewerb, kaum Angebote

Fehlt ein funktionierender Wettbewerb am Markt, hat das natürlich Auswirkungen. Deutlich gezeigt hat sich das im Jahr 2022 beim Rückgang der Produktangebote einerseits und dem Rückzug etlicher Lieferanten aus dem Neukund:innenmarkt andererseits. Damit einher ging natürlich, dass von diesen Lieferanten auch keine Angebote mehr verfügbar waren. Einzelne Unternehmen haben den Markt gänzlich verlassen.“, erläutert Harsdorf-Borsch.

In Summe haben sich bei den Unternehmen vier Reaktionen auf das geänderte Marktumfeld gezeigt:

- Die ordentliche Kündigung von Kund:innenverträgen 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.

Extreme Unterschiede zwischen Neu- und Bestandskund:innen

„Fehlender Wettbewerb bringt in vielerlei Hinsicht Nachteile für Konsument:innen. Dazu zählt unter anderem, dass sinkende Preise am Großhandelsmarkt nicht in vollem Umfang und nur zeitverzögert an die Endkund:innen weitergegeben werden.“, erläutert der Vorstand der E-Control, Wolfgang Urbantschitsch. 2022 kam es preislich zu extremen Spreizungen zwischen Neukund:innen einerseits und (langjährigen) Bestandskund:innen andererseits.

„In vielen Fällen ist es zu einer – für die Kund:innen willkürlich anmutenden – Ungleichbehandlung gekommen. Viele Konsument:innen haben sich ungerecht behandelt gefühlt. Unter anderem wurde nach Regionen, Kundengruppen oder eben nach dem Zeitpunkt des Vertragsabschlusses unterschieden. War man im Winter 2022/23 als Konsument:in gezwungen, sich einen neuen Lieferanten zu suchen, fiel man vielfach in äußerst hohe Preiskategorien.“, so Wolfgang Urbantschitsch.

Analysen im Rahmen der Taskforce haben gezeigt, dass die Preise für Bestandskund:innen bei Strom und Gas weitgehend im Rahmen der Großhandelspreisänderungen angehoben wurden.

„Auffallend und ärgerlich ist allerdings, dass im Vergleich dazu die Strompreise für Neukund:innen vielfach überproportional angehoben wurden. Außerdem bleiben die Preise für Neukund:innen bei den untersuchten angestammten Unternehmen weiterhin auf einem stark erhöhten und nicht den Großhandelspreisen entsprechenden Niveau. Diese Unternehmen treten offenbar noch nicht oder zumindest kaum unmittelbar in einen Preiswettbewerb, denn gleichzeitig sinken die Preise für verfügbare Neukund:innenangebote im Gesamtmarkt bereits laufend.“, analysiert Urbantschitsch. Mit einer derartigen Doppelstrategie können Lieferanten Bestandskund:innen halten und Neukund:innen akquirieren, weil für sie lange wenig Wahlmöglichkeit bestand. Im Rahmen der Untersuchung ist deutlich geworden, dass in der Außenkommunikation der Unternehmen vielfach auf die staatlichen Unterstützungsmaßnahmen verwiesen wurde und noch immer wird, etwa auf die Stromkostenbremse des Bundes sowie verschiedene Landesförderungen. „Hier stellt sich klar die Frage, ob durch die hohen Preise für Neukund:innen günstigere Tarife für Bestandskund:innen quersubventioniert wurden. Die Ergebnisse haben auf jeden Fall gezeigt, dass es auf Grundlage der Großhandelspreise zu besseren Angeboten kommen müsste. Das werden wir im Rahmen unserer Taskforce auch weiterhin kontrollieren.“, betont Urbantschitsch.

Kund:innen wurden diskriminiert

Die Untersuchungen der Taskforce haben zudem deutlich gemacht, dass es bei manchen Lieferanten zu einer Diskriminierung von Kund:innen gekommen ist. So wurde eine diskriminierende Behandlung nach regionalen Aspekten sowie nach Kund:innengruppen festgestellt. Angestammte Unternehmen zogen sich auf ihre Netzgebiete zurück, in denen sie eine starke Marktstellung einnehmen. Gleichzeitig kam es etwa auch dazu, dass für

„netzfremde“ Kund:innen die Preise stark angehoben wurden, mitunter nach zuvor erfolgten Kündigungen. Kund:innen in den „eigenen Netzen“ erhielten hingegen nach wie vor relativ günstige Preise.“, kritisiert Urbantschitsch. Weiters wurden gezielt Kund:innen von bestimmten Diskontmarken gekündigt. Harsdorf-Borsch betont in diesem Zusammenhang: „Eine Ungleichbehandlung durch marktbeherrschende Unternehmen ist aus kartellrechtlicher Sicht jedenfalls kritisch zu sehen.“

Die hier vorgenommenen Untersuchungen bezogen sich schwerpunktmäßig auf Haushaltskund:innen. Diskriminierende Verhaltensweisen gegenüber Gewerbekund:innen und Kleinunternehmen sind natürlich ebenfalls kartellrechtlich gesehen kritisch, da dadurch der Wettbewerb zwischen den Unternehmen gestört wird.

„Die Arbeit der Taskforce ist ja bei Weitem noch nicht zu Ende. Im Zuge der nächsten Schritte werden wir deshalb prüfen, ob und wie eine solche unterschiedliche Behandlung von bestimmten Kund:innengruppen bezweckt war bzw. bewusst in Kauf genommen wurde. Die Ungleichbehandlung von Kund:innen wird ein wichtiger Teil weiterer Untersuchungen sein.“, gibt Wolfgang Urbantschitsch einen ersten Ausblick auf die nächsten Schritte.

Stromkostenzuschuss bedingt Preiserhöhung?

„Im Rahmen der Taskforce haben wir uns auch angeschaut, welche preislichen Entwicklungen es in Zusammenhang mit dem Stromkostenzuschuss gegeben hat. Und hier ist uns aufgefallen, dass es bei einzelnen Lieferanten eine zeitliche Nähe zwischen dem Bekanntwerden bzw In-Kraft-Treten des Stromkostenzuschusses und den jeweiligen Preiserhöhungen gegeben hat. Die Anpassung der Neukund:innenpreise als Folge der Großhandelspreissenkungen erfolgte bei Strom im Vergleich zu Gas zeitverzögert - selbst bei den besten Angeboten. Hinzu kommt, dass Neukund:innenpreise bei vielen angestammten Lieferanten weiterhin nicht marktgerecht gestaltet sind.“, erläutert Natalie Harsdorf-Borsch ein weiteres Untersuchungsergebnis.

Und empfiehlt in diesem Zusammenhang: „Da wir festgestellt haben, dass die Ausgestaltung des Stromkostenzuschusses Auswirkungen auf die Preisgestaltung der Lieferanten hat, sollte dieser Aspekt bei einer Fortentwicklung des Systems im Rahmen legislativer Maßnahmen berücksichtigt werden.“

Rechtsunsicherheit bei Preisanpassungen problematisch

In der Vergangenheit haben Lieferanten häufig aus Gründen rechtlicher Unsicherheit ihre Preise an Indizes gekoppelt. Vor allem der ÖSPI und der ÖGPI sind hier zur Anwendung gekommen. „Wo eine Indexbindung für die Preisanpassung verwendet wurde, könnte dies zu überdurchschnittlichen Steigerungen bei Lieferantenmargen geführt haben. Meistens wurde nämlich auch die Marge an den Index gebunden. Dies ist ein weiterer Punkt, der durch die Taskforce noch detaillierter behandelt werden wird.“, so Wolfgang Urbantschitsch.

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 EIWOG 2010 geändert. „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 Erhöhungen von Margen vermeiden.“, betont Urbantschitsch.

Fehlende Transparenz führt zu Verunsicherung

„Die E-Control hat es in ihren zehn Forderungen an die Energiewirtschaft bereits mehrfach betont. Es braucht mehr Transparenz, damit die Konsument:innen sich auf den Strom- und Gasmärkten wieder besser zurecht finden. Derzeit sehen wir einen Gesamtzustand der Intransparenz. Das betrifft vor allem die Bereiche der Preisanpassungsklauseln, der Teilbetragsvorschriften sowie der Grundversorgung.“, betont Urbantschitsch. Gleichzeitig wurde es für Kund:innen schwerer, ihre eigenen Energiepreise zu erfahren bzw. Angebote der angestammten Lieferanten zu durchblicken, da diese vielfach mit Rabatten und nur temporären Preisgarantien versehen waren. „Umso wichtiger ist es, dass 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.“, fordert Wolfgang Urbantschitsch einmal mehr.

Taskforce arbeitet weiter: Ermittlungen werden vertieft, Kontrollen verschärft

„Wir haben von Anfang an betont, dass wir – sollte es sich bei den ersten Untersuchungen herausstellen, dass dies notwendig sein ist – nächste Schritte setzen werden. Und genau das ist jetzt der Fall. Die Arbeit der Taskforce ist noch bei Weitem nicht abgeschlossen.“, erläutert Natalie Harsdorf-Borsch den nächsten Schritt im Rahmen der Taskforce.

Deshalb wurden durch die BWB (in Kooperation mit der E-Control) im Rahmen der Branchenuntersuchung gem § 2 Abs 1 Z 3 WettbG bereits 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. Juni 2023 versandt.

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

- Beschaffungsstrategien bzw Beschaffungsportfolios der Energieversorgungsunternehmen beim Einkauf von Strom für Haushaltkund:innen und Kleinunternehmen.
- Gründe für ein unterschiedliches Angebotsverhalten, insbesondere 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 Haushaltkund: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.“, erläutert Harsdorf-Borsch die Hintergründe.

Zusätzlich wird weiter 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,
- Teilbetragsvorschriften,
- Grundversorgung sowie
- Abschaltungen.

Gesetzliche Anpassungen wünschenswert

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, wird von den Behörden BWB und E-Control begrüßt. Entsprechende gesetzliche Maßnahmen, die auch in 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 EIWOG 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.“, hofft Urbantschitsch. Und er betont abschließend: „Insgesamt sollte das Thema der Robustheit des Energiemarktes in Krisenzeiten 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.

Der erste Bericht der Taskforce ist sowohl auf der Homepage der E-Control als auch auf der Homepage der Bundeswettbewerbsbehörde veröffentlicht:

<https://www.e-control.at/publikationen/untersuchungen>

[https://www.bwb.gv.at/taskforce-energie-bundeswettbewerbsbehoerde-und-e-control-
praesentieren-zwischenbericht](https://www.bwb.gv.at/taskforce-energie-bundeswettbewerbsbehoerde-und-e-control-praesentieren-zwischenbericht)

Weitere Informationen:

Mag. Bettina Ometzberger
E-Control
Rudolfsplatz 13a, 1010 Wien
Tel.: 01 24 7 24-202
Mail: bettina.ometzberger@e-control.at
www.e-control.at

Sarah Furlinger, LL.M., LL.M.
Bundeswettbewerbsbehörde
Radetzkystraße 2, 1. Stock. 1030 Wien
Tel.: 01 245 08 - 815 352
Mail: sarah.fuerlinger@bwb.gv.at
www.bwb.gv.at