

UNTERSUCHUNG ZU DEN MARKTVERHÄLTNISSEN IM STROMMARKT



Untersuchung der Wettbewerbsstruktur und
der kartellrechtlichen Marktdefinition im End-
kundenmarkt Strom
gem § 21 Abs 2 E-ControlG

*Untersuchungszeitraum 2014-2020
Datenstand 10.11.2020*

Autor: Mag. Leo Alexander Lehr, MSc. LL.M.



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

Energie-Control Austria
Rudolfsplatz 13a, A-1010 Wien
Tel.: +43 1 24 7 24-0
Fax: +43 1 24 7 24-900
E-Mail: office@e-control.at

www.e-control.at

Twitter: www.twitter.com/energiecontrol

Facebook: www.facebook.com/energie.control

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Trotz sorgfältiger Prüfung sind Satzfehler und Irrtümer vorbehalten.



INHALT

1. Zusammenfassung	4
2. Hintergrund und Kontext	6
2.1. Rechtliche Grundlage	
2.2. Untersuchungsgegenstand	
2.3. Zielsetzung	
3. Wettbewerbsrechtliche Beurteilung	10
3.1. Überblick zur Definition der relevanten Märkte im Stromsektor	
3.2. Lieferung von Strom an Endkunden	
4. Preisentwicklung	14
5. Marktstruktur	16
5.1. Marktkonzentration	
5.2. Lieferantenzahl in Österreich	
5.2. Wechselverhalten der Endkunden	
5.3. Zwischenergebnis	
6. Pass-Through Analyse	25
6.1. Ergebnisse	
7. Conclusio und Ausblick	32
8. Literatur	34

1. Zusammenfassung

Die E-Control verfolgt gemäß § 4 Z 7 E-ControlG das Ziel eines effizienten Funktionierens des nationalen Energiemarktes sowie das Ziel eines effektiven Wettbewerbs, um daraus Vorteile für Endkundinnen und -kunden sicherzustellen. Aufgabe der E-Control zur Erfüllung dieser Ziele ist gemäß § 21 Abs 2 E-ControlG Untersuchungen über die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse auf den Energiemärkten durchzuführen.

In den Jahren 2020/21 sah sich die E-Control aufgrund rezenter Entwicklungen hinsichtlich der Preisentwicklung (vgl Abschnitt 4.) und Marktkonzentration dazu veranlasst, die Struktur des österreichischen Marktes zur Belieferung von Endkunden mit Strom - und hier besonders für Kleinkunden - einer neuerlichen Beurteilung zu unterziehen. Die letzte umfassende Untersuchung für den Strommarkt fand im Jahr 2014 mit Fokus auf die Erlös- und Kostenstruktur unterschiedlicher Lieferanten statt. Daran anknüpfend befasst sich die vorliegende Marktuntersuchung mit der räumlichen Definition des relevanten Marktes und dem allgemeinen *Status quo* der Liberalisierung.

Diese Marktuntersuchung teilt sich dazu in zwei Abschnitte auf. Zuerst soll auf Basis einer wettbewerbsrechtlichen Beurteilung sowie einer deskriptiven Analyse von Preisunterschieden, Wechselverhalten und Marktkonzentration gezeigt werden, dass eine pauschal nationale Betrachtung für den Strommarkt zu kurz greift. Es sind aus Sicht der E-Control auch nach knapp 20 Jahren Liberalisierungsprozess signifikante regionale Verfestigungen im Strommarkt wahrnehmbar.

Um diese Rigidität auch zukunftsgewandt und quantitativ bewerten zu können, schätzt folgend eine ökonometrische „Pass-Through-Analyse“ den Zusammenhang zwischen Großhandels- und Endkundenpreis am österreichischen Strommarkt für den Zeitraum Jänner 2014 bis Juni 2020. Dieses Modell geht von der wettbewerbsökonomisch fundierten Annahme aus, dass mit zunehmendem Wettbewerb Änderungen der Großhandelspreise stärker und schneller an Endkunden weitergegeben werden sollten.

Ein solcher Zusammenhang kann in Österreich insgesamt nur als schwach bis moderat bezeichnet werden. Die Untersuchung zeigt, dass insbesondere die lokal marktbeherrschenden Unternehmen ihre Preise nur langsam und in geringem Ausmaß an die Entwicklungen am Großhandelsmarkt anpassen müssen. Vom Konsumentenverhalten geht weiterhin nur geringe Disziplinierungswirkung aus. Gemeinsam mit den vergleichsweise niedrigen Wechselraten ist dies ein Ausdruck von herrschenden Markterweiterungsbarrieren innerhalb des österreichischen Marktes. Insgesamt würde daher eine nationale Gesamtbetrachtung des Marktes zur Belieferung von Endkunden mit Strom die wirtschaftlich vorherrschende Realität wohl nicht ausreichend abbilden.



Zusammenfassend zeigt sich insofern, dass

- hohe, regional differenzierte Marktkonzentration,
- im europäischen Vergleich unterdurchschnittliche Wechselraten, sowie
- vom Markt abgekoppelte Preis- und Angebotsstrategien (der „Local Player“)

eine räumlich regionale Marktabgrenzung auf der Ebene der jeweiligen Netzgebiete weiterhin rechtfertigen.

Die E-Control wird deshalb in ihrer Funktion als sektorspezifische Wettbewerbsaufsicht den Fokus weiterhin auf Auswirkungen regionaler Marktmacht legen.



2. Hintergrund und Kontext

Ausgelöst durch die Entwicklungen der Endkundenpreise für elektrische Energie seit der „Marktuntersuchung Lieferanten“ der E-Control im Jahr 2014 und den derzeit erkennbar stärker werdenden Marktkonzentrationstendenzen auf den europäischen Strommärkten¹ sieht sich die E-Control im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion veranlasst, eine nähere Analyse der aktuellen Struktur des österreichischen Strommarktes für Haushalte durchzuführen.

Der Markt für die Belieferung von Konsumenten mit elektrischer Energie in Österreich unterliegt seit der Marktöffnung im Jahre 2001, im Gegensatz zum regulierten Bereich der Netze, dem freien Wettbewerb. Um diese Liberalisierung wohlfahrtsmaximierend zu gestalten, sind die Strommärkte seitdem einem konstanten Reformprozess unterworfen.

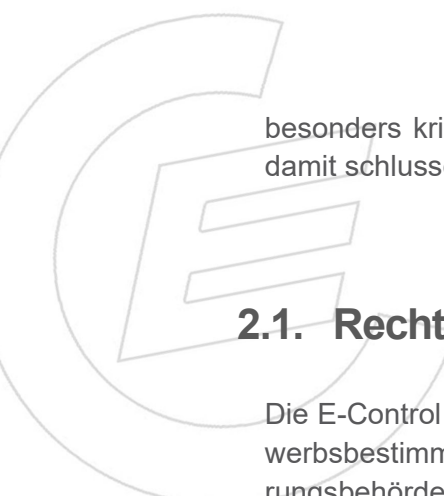
2009 wurde von den Europäischen Institutionen das Dritte Energiepaket beschlossen, um die Strom- und Gasmärkte in der EU weiter zu beleben. Das angestrebte Ergebnis sollte zu mehr Wettbewerb und Transparenz auf den Endkundenmärkten sowie zu einer Stärkung der Verbraucherschutzvorschriften führen.

Weitere zehn Jahre später einigten sich die Mitgliedstaaten der EU auf eine umfassende Aktualisierung ihres energiepolitischen Rahmenwerkes, um den Übergang von fossilen Brennstoffen zu sauberer Energie zu erleichtern und zu beschleunigen. Das Paket "Saubere Energie für alle Europäer" soll zu einem stärker vernetzten, flexibleren und verbraucherfreundlicheren Strommarkt beitragen.

Eine durch Wettbewerb und durch das Aufbrechen von alten Monopolen erwirkte Preissenkung für den Endverbraucher, insbesondere für die Haushalte, war von Anfang an die zentrale Aufgabe dieses Gesamtprozesses.

Nicht zuletzt spielt die Energieversorgung auch in der Covid-Pandemie eine gewichtige Rolle. Die Verbände der Energiewirtschaft in Österreich einigten sich in Koordination mit der E-Control auf den Verzicht, Haushaltskunden bzw kleinen Firmenkunden bei Zahlungsverzug den Zugang zu Energie abzuschalten. Gleichzeitig hielten die Tarife für Privathaushalte trotz zwischendurch teils drastisch fallender Großhandelspreise ihr hohes Niveau bzw wurden auch Preiserhöhungen lediglich geringfügig verschoben. In Zeiten von krisenbedingt möglicherweise sinkenden Haushaltseinkommen wird es in Zukunft

¹ Exemplarisch sei hier etwa der wechselseitige Tausch von Geschäftssparten durch die Stromkonzerne E.ON und RWE in Deutschland genannt, der für die beiden Unternehmen eine Abkehr vom „historischen“ Modell des vertikal integrierten Stromversorgers hin zur Fokussierung auf jeweilige Kernmärkte bedeutet.



besonders kritisch sein, den Wettbewerb am Energiemarkt lebendig zu gestalten und damit schlussendlich den Endverbraucher weiter zu entlasten.

2.1. Rechtliche Grundlage

Die E-Control hat gemäß § 4 Z 1 E-ControlG Maßnahmen zu setzen, um einen wettbewerbsbestimmten Markt zu fördern. Gemäß § 4 Z 7 E-ControlG verfolgt die Regulierungsbehörde weiter das Ziel eines effizienten Funktionierens des nationalen Marktes sowie eines effektiven Wettbewerbs, um Vorteile für Kundinnen und Kunden sicherzustellen.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat die E-Control gemäß § 21 Abs 2 E-ControlG Untersuchungen, Gutachten und Stellungnahmen über die Markt- und Wettbewerbsverhältnisse auf den Energiemärkten zu erstellen.

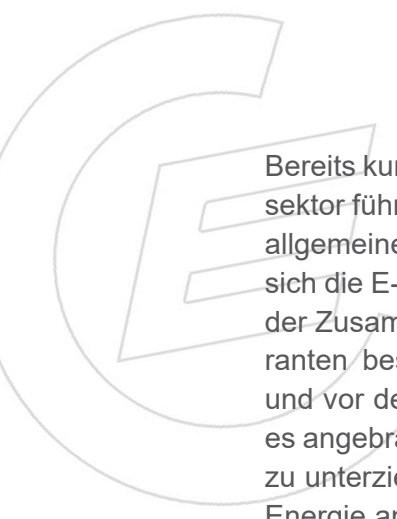
Der Verfassungsgerichtshof hat diese Kompetenz im Rahmen der Aufsichtsfunktion und speziell für den Elektrizitätsmarkt im Jahr 2012 auch bestätigt:

„Der E-Control kommt neben ihren speziellen Befugnissen, wie sie insbesondere in den in § 21 Abs 1 E-ControlG aufgezählten Gesetzen geregelt sind, auch eine allgemeine Überwachungs- und Aufsichtsfunktion über den Elektrizitätsmarkt zu. Diese Aufsicht bezieht sich, wie § 4 Z 1 und Z 7 E-ControlG ebenso deutlich machen, auf die Förderung eines effektiven Wettbewerbs auf den Elektrizitätsmärkten und, weil ein funktionierender Wettbewerbsmarkt nicht Selbstzweck ist, darauf, „dass die Kunden Vorteile aus dem effizienten Funktionieren des nationalen Marktes ziehen“.“²

2.2. Untersuchungsgegenstand

Die vorliegende Untersuchung soll sich - im Gegensatz zu einer weiten, allgemeinen Branchen- oder Sektoruntersuchung der Wettbewerbsbehörden - konkret mit der Struktur des Marktes für die Versorgung von Endkunden, insbesondere von Haushalten, mit Elektrizität und der damit eng zusammenhängenden wettbewerbsrechtlichen Definition der (sachlich und räumlich) relevanten Märkte befassen. Sie bedient sich dabei unterschiedlicher Analysekonzepte aus dem Kartell- und Wettbewerbsrecht bzw der Wettbewerbs- und Regulierungsökonomie.

² VfGH 29.9.2012, B 54/12 ua.



Bereits kurz nach Implementierung der österreichischen Marktliberalisierung im Energiesektor führte die Bundeswettbewerbsbehörde (**BWB**) gemeinsam mit der E-Control eine allgemeine Branchenuntersuchung für die Bereiche Strom und Gas durch.³ Seitdem hat sich die E-Control darüber hinaus in einer eigenen Marktuntersuchung mit der Höhe und der Zusammensetzung der Erlöse, Kosten und Margen der österreichischen Stromlieferanten beschäftigt.⁴ Angesichts der derzeitigen gesamteuropäischen Entwicklungen⁵ und vor dem Hintergrund eines angehenden Strukturwandels im Energiesektor scheint es angebracht manche der damaligen Ergebnisse erneut zu prüfen und einer Bewertung zu unterziehen. So wurde auch von der Wettbewerbskommission 2020 für den Bereich Energie angeregt, das Zusammenspiel von Groß- und Endkundenpreisen näher zu untersuchen – insbesondere ob sinkende Großhandelspreise ebenso regelmäßig rasch an die Endkunden weitergegeben werden.⁶

In diesem Zusammenhang war und ist naturgemäß die Preisbildung als zentrales Element des Marktergebnisses integraler Bestandteil einer Beurteilung der gesamten Wettbewerbssituation. Im Fokus stehen nun erstmals die Zusammenhänge zwischen dem Großhandels- und Endkundenmarkt für Strom. Im Rahmen eines funktionierenden Wettbewerbs und eines effizienten Marktdesigns sollte die Preisentwicklung am Großhandelsmarkt, die insofern die Beschaffungskosten für Lieferanten widerspiegelt, hinreichend in Endkundenpreise eingehen, wie bereits in der Untersuchung 2014 von der E-Control wie folgt dargelegt wurde:

„Weiters ist der Preis aus Sicht der Konsumentin oder des Konsumenten die wichtigste Größe, insbesondere wenn es sich wie bei Strom um ein homogenes Gut handelt, bei dem eine Mindestqualität gewährleistet ist. In einem funktionierenden Strommarkt mit im Wettbewerb stehenden Lieferanten sollten Fundamentalfaktoren, wie zB die Preisentwicklung am Großhandelsmarkt, in den Endkundenpreisen abgebildet werden.“⁷

Am Großhandelsmarkt wird Strom sowohl auf Strombörsen wie auch im „over-the-counter“ (**OTC**) Handel hauptsächlich standardisiert für das gesamte Marktgebiet Österreich verkauft („*loco Österreich*“). Es existieren dafür keine weiteren regionalen Unterschiede. Auch die Regulierung des Marktzuganges ist im Wesentlichen eine nationale, weshalb manche europäische Wettbewerbsbehörden mit Hinblick auf die Angebotsseite räumlich

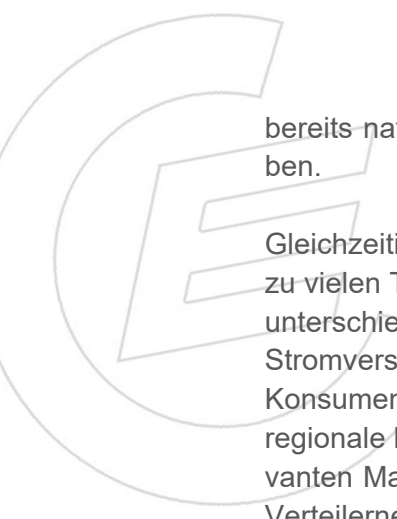
³ Siehe dazu näher https://www.bwb.gv.at/branchenuntersuchungen/untersuchungen_strom_und_gas/.

⁴ E-Control, Marktuntersuchung Lieferanten Strom gem § 21 Abs 2 E-ControlG, 2014.

⁵ Siehe CEER, Monitoring Report on the Performance of European Retail Markets in 2018, 2019.

⁶ Siehe Wettbewerbskommission, Vorschläge der Wettbewerbskommission gem. § 16 Abs 1 WettbG, 2020.

⁷ E-Control, Marktuntersuchung Lieferanten, 2014, S 7.



bereits nationale Märkte für die Belieferung von Endkunden mit Strom abgegrenzt haben.

Gleichzeitig zeigt sich in Österreich, dass einerseits die Preishöhe aber auch der Zugang zu vielen Tarifen für Haushalte regional – abhängig von der Netzzugehörigkeit – höchst unterschiedlich sein kann. Immer kann gezeigt werden, dass sich einige regionale große Stromversorger am gesamtnationalen Markt kaum beteiligen und stattdessen regionale Konsumenten, zB mittels Bündelung regionaler Angebote oder durch Exklusivtarife für regionale Konsumenten, forcieren. Folgend definierte die E-Control a den räumlich relevanten Markt für die Belieferung von Endkunden mit Strom bis dato mit der jeweiligen Verteilernetzebene.

2.3. Zielsetzung

Auf Basis der obigen Ausführungen soll die vorliegende Marktuntersuchung als primäres Ziel die Überprüfung der Weitergabe von Großhandelspreisen und darauf aufbauend eine Bewertung der bisherigen kartellrechtlichen Marktdefinition verfolgen. Diese Fragestellungen decken sich in gewissen Bereichen mit der allgemeinen Branchen- bzw Sektoruntersuchung, werden jedoch spezifisch für den Markt für die Stromversorgung von Endkonsumenten begrenzt. Zumal die räumliche Marktabgrenzung in diesem Markt angesichts differierender Rechtspraxis in verschiedenen europäischen Ländern nach nahezu 20 Jahren einer Re-Evaluierung bedarf. Besonders in Hinblick auf Zusammenschlussverfahren im Elektrizitätssektor stellt sich die Frage des relevanten Marktes für Kleinkunden wiederholt.⁸

Ausgangspunkt für die Untersuchung bilden wie beschrieben ein Überblick zur europäischen und österreichischen wettbewerblichen Entscheidungspraxis, eine deskriptive Darstellung des österreichischen Marktes, sowie ein ökonometrisches „**Pass-Through-Modell**“, das sich auf die Datensets der E-Control stützt. Dieses Modell soll Preisstrategien und die Weitergabe von Kostenveränderungen, konkret der Großhandelsstrompreise, an die Endkunden ökonometrisch untersuchen und quantifizieren.

Durch ihre gesetzlichen Aufgaben als Regulierungsbehörde im Energiesektor steht der E-Control ein reichhaltiges Repertoire an Datensets in Hinblick auf den Strommarkt zur Verfügung. Für die Untersuchung soll auf diese internen Daten zugegriffen werden, um zusätzliche Datenaufbereitungs- und Meldeaufwendungen für Marktteilnehmer zu vermeiden.

⁸ Siehe zB BWB, Freigabe des Zusammenschlusses Wiener Stadtwerke GmbH / EVN AG, Fallbericht zu BWB Z-4931, 2020, S9ff.



3. Wettbewerbsrechtliche Beurteilung

3.1. Überblick zur Definition der relevanten Märkte im Stromsektor

Als Kontext für die folgenden Analysen soll zuerst ein allgemeiner Überblick über die aktuellen wettbewerbsrechtlichen Marktdefinitionen im Elektrizitätsmarkt gegeben werden. Dafür werden verschiedene Marktuntersuchungen, aber auch Entscheidungen der Wettbewerbsbehörden auf nationaler und europäischer Ebene herangezogen.

Im Bereich der Elektrizitätswirtschaft lassen sich gemäß der traditionellen Versorgungskette in erster Linie folgende sachlich relevante Märkte abgrenzen, wobei im Einzelfall auch weitere Subsegmente definiert wurden:

- **Stromerzeugung und -großhandel**, dh in Kraftwerken erzeugter, importierter und am Großhandelsmarkt gehandelter Strom

Die Europäische Kommission (**Kommission**) definiert in Hinblick auf unterschiedliche Marktregime in Europa üblicherweise einen gemeinsamen sachlich relevanten Markt aus Stromerzeugung und -großhandel, unabhängig von der Erzeugungsquelle oder den Handelsarten. Gemäß dieser Ansicht stellt Stromerzeugung selbst keine Marktaktivität dar, solange dies nicht gemeinsam mit dem Handel geschieht.⁹

Das deutsche Bundeskartellamt grenzt demgegenüber die Erzeugung und den erstmaligen Absatz von Strom enger ab („Stromer Absatzmarkt“). Dabei sind von der Nettoerzeugung folgende Posten zusätzlich abzuziehen: (i) geförderter Ökostrom, (ii) Bahnstrom und (iii) nicht an das allgemeine Netz der Versorgung angeschlossene Kraftwerke. Dadurch sollen diejenigen Strommengen, um die tatsächlich ein Wettbewerb besteht, und damit eine realistischere Marktstruktur, besser abgebildet werden. Dies wurde von der Kommission erst kürzlich in Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt für den deutschen Markt ebenfalls akzeptiert.¹⁰

⁹ Kommission 15.06.2018, M.8660 - *Fortum/Uniper*, Rz 18ff.

¹⁰ Kommission 26.2.2019, M.8871 - *RWE/E.ON Assets* 13ff.

Räumlich wurde hier bisher meist ein nationaler Markt angenommen, wobei jedoch gemeinsame Gebotszonen als ein Markt betrachtet werden können (so zB die ehemalige gemeinsame Gebotszone Deutschland-Österreich-Luxemburg).

- **Verteilung bzw Übertragung**, dh der Betrieb und die Verwaltung von Höchst- oder Hochspannungsleitungen bzw -netzen und von Mittel- und Niederspannungsleitungen bzw -netzen

Übertragungs- bzw Verteilernetze wurden bisher als eigener sachlich und räumlich relevanter Markt abgegrenzt. Naturgemäß hat der jeweilige Übertragungs- bzw Verteilernetzbetreiber einen Monopolstatus in seinem Netzgebiet inne. Dies führte bisher kaum zu wettbewerblichen Problemen, da aufgrund der geographischen Abgrenzung direkte horizontale Überschneidungen ausgeschlossen sind.

- **Sonstige Strommärkte**

Von der Kommission wurden als „ancillary services“ bezeichnete Dienste, wie zB das Angebot von Regelenergie, regelmäßig als separate Märkte anerkannt. Diese sind jedoch traditionell eng mit den Märkten für Stromerzeugung bzw -handel verknüpft.¹¹

- **Endkundenversorgung**, dh die Belieferung von Endabnehmern mit Elektrizität

Der Markt für die Versorgung von Endkunden, insbesondere Privathaushalte, mit elektrischer Energie soll nun im nächsten Abschnitt im Detail beleuchtet werden.

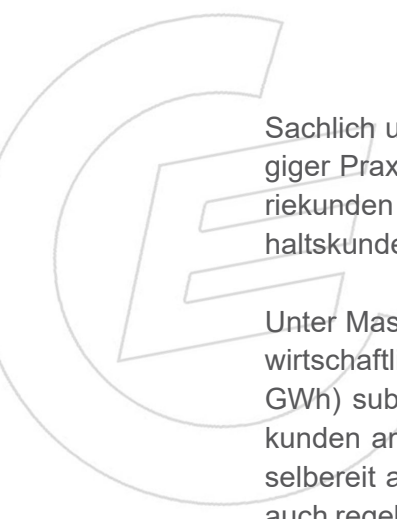
3.2. Lieferung von Strom an Endkunden

a. Sachlich relevanter Markt

Der sachlich relevante Markt beinhaltet sämtliche Waren und Dienstleistungen, die von den Verbrauchern nach ihren Eigenschaften, Preisen und ihrem Verwendungszweck als austauschbar (substituierbar) erachtet werden.¹²

¹¹ Vgl zB Kommission 15.06.2018, M.8660 – *Fortum/Uniper*, Rz 69ff.

¹² Kommission, Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABI C 372 vom 9.12.1997, Rz 7.



Sachlich unterteilt sich der Markt für die Lieferung von Strom an Endkunden nach gängiger Praxis der Kommission grundsätzlich in (i) die Belieferung von Groß- und Industriekunden („**Großkunden**“) und (ii) den Markt für die Belieferung von Klein- und Haushaltskunden („**Kleinkunden**“ oder „**Massenkunden**“).¹³

Unter Massenkunden werden dabei Haushalte, kleinere Gewerbetreibende sowie landwirtschaftliche Betriebe mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100.000 kWh (0,1 GWh) subsumiert. Diese Kundengruppe agiert grundsätzlich unterschiedlich zu Großkunden am Markt, insbesondere weniger preissensibel und bei weitem weniger wechselbereit als Großkunden.¹⁴ Deshalb kommt es von Seiten der Versorgerunternehmen auch regelmäßig zu divergierenden Vertriebsstrategien. Bestätigt wurde dies auch in der E-Control Marktuntersuchung 2014, wo eindeutige Unterschiede bezüglich der Kosten und der sich ergebenden Margen zwischen den Kundengruppen festgestellt wurden. Besonders deutlich zeigte sich, dass Margen im Massensegment wesentlich höhere Niveaus erreichen können als im Bereich der Großindustrie.¹⁵

b. Räumlich relevanter Markt

Die Kommission definiert den geographisch relevanten Markt als das Gebiet, in dem die beteiligten Unternehmen die relevanten Produkte oder Dienstleistungen anbieten und in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und das sich von benachbarten Gebieten durch spürbar unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen unterscheidet.¹⁶

Für den österreichischen Strommarkt für Kleinkunden hat die Kommission in früheren Entscheidungen lediglich angedeutet, dass dieser nicht weiter als national anzusehen sei, eine abschließende Beurteilung jedoch mangels Notwendigkeit stets offengelassen.¹⁷ Natürlich muss beim Heranziehen von europäischer Entscheidungspraxis stets berücksichtigt werden, dass die teils gänzlich unterschiedliche Marktstruktur in verschiedenen Mitgliedstaaten auch unterschiedliche Schlussfolgerungen im Einzelfall zulassen.

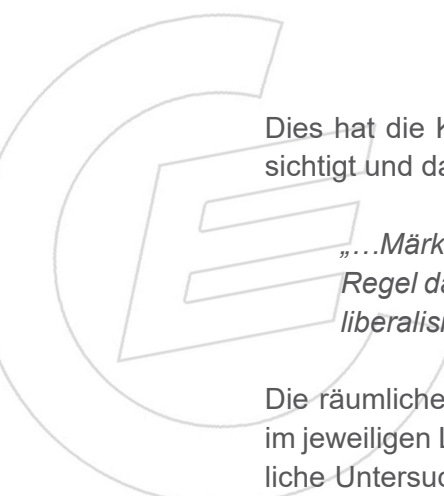
¹³ Siehe etwa Kommission 17.9.2019, M.8870 - *E.ON/Innogy*, Rz 52ff; Kommission 15.06.2018, M.8660 – *Fortum/Uniper*, Rz 102 mwN; auch Kommission 08.12.2015, M.7778 - *Vattenfall / Engie / GASAG*, Rz 30.

¹⁴ BWB, Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft, 1. Zwischenbericht, 2004, S 11.

¹⁵ Vgl ua E-Control, Marktuntersuchung Lieferanten, 2014, S 27.

¹⁶ Kommission, Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft, ABI C 372/03 vom 9.12.1997, Rz 8.

¹⁷ Kommission 11.06.2003, M.2947 – *Verbund/EnergieAllianz* (sog „Österreichische Stromlösung“), Rz 57.



Dies hat die Kommission auch in der Entscheidung *Vattenfall/ENGIE/GASAG* berücksichtigt und daher konstatiert, dass

„...Märkte für die Lieferung von Strom an Endkunden (auch an Kleinkunden) in der Regel dann als nationale Märkte abgegrenzt [werden], wenn die Märkte vollständig liberalisiert sind“.¹⁸

Die räumliche Marktabgrenzung wird somit eng mit dem Fortschritt der Liberalisierung im jeweiligen Land verknüpft. Die aktuelle und wohl umfangreichste fusionskontrollrechtliche Untersuchung betreffend diesen Markt auf europäischer Ebene stellt das Zusammenschlussverfahren rund um die Energiekonzerne RWE AG und E.ON SE dar.¹⁹ Darin geht die Kommission nun von einem „nationalen Markt mit lokalen Wettbewerbselementen“ für Massenkundenbelieferung in Deutschland aus.²⁰ Gleichzeitig zeigt diese Entscheidung auch wie in diesem Bereich differenziert werden kann und muss. Für die Slowakei wird darin derselbe sachlich relevante Markt auf lokaler Ebene der Verteilernetze definiert. Dort herrsche nämlich noch ein „*incumbancy effect*“ vor, dh dass frühere Monopolisten sehr hohe regionale Marktanteile innehaben und sich sehr stark auf ihre eigenen Netzgebiete fokussieren.

Die österreichischen Wettbewerbsbehörden für den inländischen Markt bisher von einer regionalen Marktdefinition auf Ebene der einzelnen Verteilernetze aus. Dies begründete sich ua durch die Wechselraten der Konsumenten sowie durch hohe netzabhängige Marktanteile der früheren Monopolversorger.

Den Kriterien der Kommission folgend wurde also im Laufe dieser Untersuchung besonderes Augenmerk auf den Status der Strommarktliberalisierung in Österreich gelegt, um den räumlich relevanten Markt für die Belieferung von Kleinkunden mit Strom korrekt beurteilen zu können.

¹⁸ Kommission, 08.12.2015, M.7778 – *Vattenfall/Engie/Gasag*, Rz 33 mwN.

¹⁹ Siehe zu diesem Verfahren im Detail, *Lehr*, Kartellrechtliche Entwicklungen im Energiesektor – Der Fall E. ON/RWE: Eine Fusionskontrolle in drei Akten, ÖZK 01/2021, 16-25.

²⁰ *E.ON/Innogy*, Rz 87ff.

4. Preisentwicklung

Als erster Ansatzpunkt für eine ökonomische Bewertung werden nachfolgend die rezenten Preisentwicklungen am Strommarkt skizziert. Die Preisentwicklungen an den Elektrizitätsmärkten werden von der E-Control sowohl für den Großhandels- als auch Endkundenmarkt regelmäßig standardisiert erhoben und evaluiert.²¹

Für den Zweck dieser Analyse ist, wie beschrieben, insbesondere von Interesse, ob und in welchem Umfang der Energieanteil der inländischen Endkundenpreise den Veränderungen der Großhandelspreise für Strom folgt, wie man es auf ausreichend durchlässigen und wettbewerbsorientierten Märkten erwarten würde.

Von 2014 bis 2017 herrschte auf dem Großhandel ein historisch niedriges Preislevel vor. Grundsätzlich war bereits ab Ende 2016 ein gewisser Anstieg der durchschnittlichen Endkundenpreise für Elektrizität in Österreich zu beobachten. Insbesondere im Q4 2018 bzw im Gesamtjahr 2019 gab es eine Vielzahl an Preiserhöhungen, die von den Lieferanten zu dieser Zeit zum großen Teil durch die Trennung der deutsch-österreichischen Strompreiszone begründet wurden.

Im Verlauf des Jahres 2020 führte die noch andauernde Corona-Krise hauptsächlich durch nachfrage-bedingte Effekte gemeinsam mit erhöhter Einspeisung der Erneuerbaren zu einem starken Preisverfall auf den Großhandelsmärkten.²² So notierte der Österreichische Strompreisindex (**ÖSPI**) der Energieagentur, der auf Basis der Future-Notierungen an der Energie-Börse EEX (European Energy Exchange) in Leipzig berechnet wird, im August 2020 im Jahresvergleich um 18,1% niedriger.²³ Die Pandemie stellt natürlich ein einschneidendes Ereignis dar, dessen endgültige Auswirkungen heute noch nicht vollständig geklärt erscheinen. Nichtsdestotrotz hat sich zu dieser Zeit für Stromlieferanten die Möglichkeit geboten, sich zu (im Vergleich zu früheren Jahren) relativ günstigen Preisen mit Strom-Futures und -Forwards der nächsten Jahre einzudecken.

Im Frühjahr 2020 wurden jedoch Tarife für Endkunden im Gegensatz dazu teils maßgeblich angehoben, teils wurden einzelne geplante Preiserhöhungen für Bestandskunden von Lieferanten auf spätere Monate verschoben.²⁴ Insgesamt blieben die

²¹ Siehe jährliche Tätigkeitsberichte der E-Control.

²² Siehe ACER, Low and negative electricity prices during COVID-19: part of the cure or part of the disease?, REMIT Quarterly, 2020, S 3.

²³ Siehe Energieagentur, Strom-Großhandelspreise sinken im August 2020 weiter, https://www.energyagency.at/aktuelles-presse/news/detail/artikel/strom-grosshandelspreise-sinken-im-august-2020-weiter.html?no_cache=1.

²⁴ Im Jahr 2020 kam es etwa zu keinen Preissenkungen. Zu individuellen Preiserhöhungen, siehe E-Control, Aktuelle Energiepreisänderungen, <https://www.e-control.at/konsumenten/aktuelle-preisaenderungen>.

durchschnittlichen Kosten für Haushalte damit 2020 auf hohem Niveau konstant bzw stiegen sogar an.

Großhandels- vs Endkundenpreis, EUR/MWh

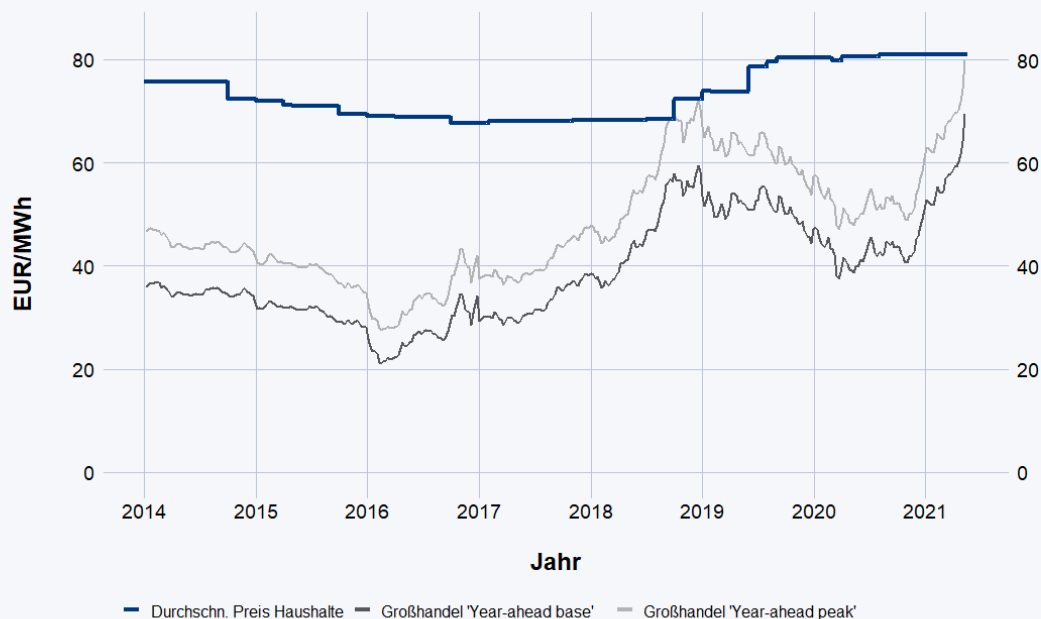
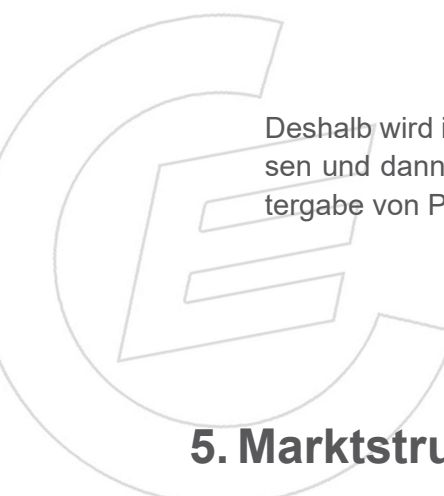


Abbildung 1: Durchschnittliche Energiepreise für Haushalte im Vergleich zu Preisen für den Year-ahead-Future (jeweils Base- und Peakload) am Großhandel für Österreich an der EEX.

In einer ersten Durchschnittsbetrachtung für den Beobachtungszeitraum 2014-2020 zeigt sich der Zusammenhang zwischen Großhandelspreis und Preis im Endkundensegment weiterhin moderat (siehe Abbildung 1). Die Korrelation des Base-Year-Ahead-Future-Preises mit dem Preis der Energiekomponente für einen durchschnittlichen Haushaltskonsum auf Monatsbasis lag im Beobachtungszeitraum bei 0.51, dh es ist auf dieser Basis noch kein wesentlicher Zusammenhang erkennbar.²⁵

Da es sich hierbei naturgemäß um eine Aggregation sämtlicher Tarife für Haushalte handelt, ist die Aussagekraft eines solchen einzelnen Koeffizienten jedoch begrenzt.

²⁵ Der Korrelationskoeffizient ist eine Maßzahl für den Grad des linearen Zusammenhangs zweier Werte und liegt zwischen -1 und +1. Bei einem Wert von 1 (bzw -1) spricht man von einem vollständigen Zusammenhang, wenn der Korrelationskoeffizient 0 beträgt, hängen die beiden Merkmale überhaupt nicht linear voneinander ab. Der Korrelationskoeffizient des Endkundenpreises zum Year-Ahead-Future des Vorjahres (t-12) lag bei 0.54, dh auch mit der Annahme einer längerfristigen Beschaffung bleibt der Zusammenhang im niedrigen Bereich.



Deshalb wird im Weiteren zuerst die Struktur des österreichischen Marktes näher umrissen und dann in einer Pass-Through-Analyse näher auf die Unterschiede bei der Weitergabe von Preiseffekten nach Saisonalität sowie Tarifstruktur eingegangen.

5. Marktstruktur

Das folgende Kapitel soll die österreichische Marktstruktur auf Basis wichtiger Kennzahlen darstellen und darstellen, wie sich diese auch in Hinblick auf Entwicklungen auf EU-Ebene über die Zeit entwickeln.

Weitere Information dazu bieten die unterschiedlichen Datenquellen der E-Control sowie der „*Monitoring Report on the Performance of European Retail Markets in 2018*“ des Council of European Energy Regulators (**CEER**).

5.1. Marktkonzentration

Auf europäischer Ebene sind im Stromendkundenmarkt derzeit grundsätzlich zwei gegenläufige Trends erkennbar.²⁶ Einerseits werden die Möglichkeiten zum Wechsel des Stromlieferanten für Konsumenten stetig verbessert. Neue Anbieter treten in den Markt ein und durch die Digitalisierung entstehen zusätzliche innovative Produkte und Plattformen. Andererseits gibt es eine Tendenz zu immer stärkerer Verflechtung und zu Fusionen unter (bereits historisch vertikal integrierten) Energieunternehmen²⁷, was teilweise zu größeren Anbietern führen und die Marktkonzentration und -verflechtung weiter fördern könnte.²⁸

Um den Konzentrationsgrad eines Marktes zu ermitteln, wird in der Wettbewerbsökonomie grundsätzlich der Herfindahl-Hirschman-Index (**HHI**) als Indikator angewandt.²⁹ Dieser wird durch die Summe des Quadrates der jeweiligen Marktanteile sämtlicher Wettbewerber in einem Markt errechnet. Auf nationaler Aggregationsebene zeigt sich der österreichische Stromendkundenmarkt im Vergleich zu anderen europäischen Ländern auf den ersten Blick als wenig konzentriert, wie auch Abbildung 2 zeigt.

²⁶ Siehe CEER, 2019, S 14ff.

²⁷ Siehe bspw Kommission, M.8870 - *E.ON/Innogy*.

²⁸ Vgl BWB, Fallbericht zu BWB Z-4931, 2020, S7ff.

²⁹ Leitlinien horizontale Zusammenschlüsse Rz 16, Abl 2004 C 31/03

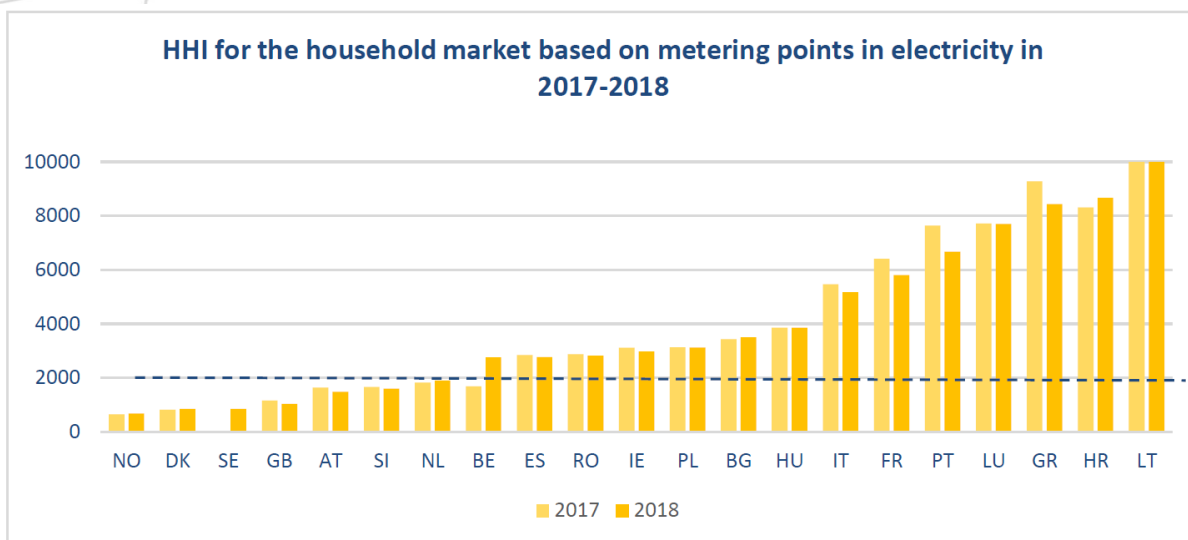


Abbildung 2: Herfindahl-Hirschman-Index (HHI) für Haushalte basierend auf Zählpunkten für ausgewählte europäische Länder (Quelle: CEER).

So weist nach dieser Darstellung Österreich bei Anbietern von Strom für Haushalte einen HHI von unter 2000 auf, während Länder wie zB Frankreich oder Italien deutlich darüber liegen. Die Kommission geht aus wettbewerblicher Sicht grundsätzlich ab einem HHI von über 2000 von einem stark konzentrierten Markt aus.³⁰ Es muss jedoch klargestellt werden, dass bei einer regionalen Betrachtung am österreichischen Markt teils sehr hohe Marktanteile lokaler Anbieter von etwa 60-90% vorherrschen.³¹ Deshalb zeigt sich auch bei einer Berechnung des HHI auf regionaler Ebene, dh auf Ebene der jeweiligen Verteilernetze, ein konträres Bild.

Zieht man eine solche Abgrenzung für Österreich heran, ergeben sich wesentlich höhere regionale Werte für den HHI. Die Werte liegen hier sogar zwischen 5000 und 9000, wie Tabelle 1 exemplarisch für die größten Netzgebiete Österreichs zeigt.

Schon in der Branchenuntersuchung von Bundeswettbewerbsbehörde (**BWB**) und E-Control 2005 wurde auf die in Österreich traditionell vorherrschenden föderalen Strukturen und die starken Verflechtungen in der Elektrizitätswirtschaft hingewiesen.³²

³⁰ Leitlinien horizontale Zusammenschlüsse, Rz 19 ff.

³¹ Siehe Statistik zur Marktkonzentration der E-Control unter <https://www.e-control.at/statistik/strom/marktstatistik>.

³² Siehe BWB, Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft, 1. Zwischenbericht, 2004, S 14.

Zusätzlich existieren innerhalb der österreichischen und europäischen Energiewirtschaft heute zahlreiche direkte und indirekte nicht-kontrollierende Beteiligungen. Würde man diese, wie auch von der BWB vorgeschlagen, in eine modifizierte HHI Berechnung miteinbeziehen, würde sich das Ergebnis wohl noch zusätzlich erhöhen.³⁴ Die sich ergebende Diskrepanz zwischen nationaler und regionaler Betrachtung stellt bereits einen starken Indikator für die vergleichsweise besonders fragmentierte Struktur des Strommarktes in Österreich dar.³⁵

Netzbetreiber	HHI ³³	
	2018	2019
Energie Klagenfurt GmbH	5.188,99	4.960,79
Energienetze Steiermark GmbH	5.475,39	5.308,45
Innsbrucker Kommunalbetriebe AG	8.841,49	8.815,53
KNG-Kärnten Netz GmbH	7.374,07	7.192,59
LINZ STROM NETZ GmbH	5.492,07	5.267,50
Netz Burgenland GmbH	8.073,98	7.911,12
Netz Niederösterreich GmbH	7.263,05	7.055,36
Netz Oberösterreich GmbH	5.258,15	5.052,65
Salzburg Netz GmbH	8.969,88	8.970,74
Stromnetz Graz GmbH & Co KG	5.400,10	5.108,82
TINETZ-Tiroler Netze GmbH	8.468,72	8.323,28
Vorarlberger Energienetze GmbH	8.572,45	8.444,47
Wiener Netze GmbH	5.772,71	5.464,10

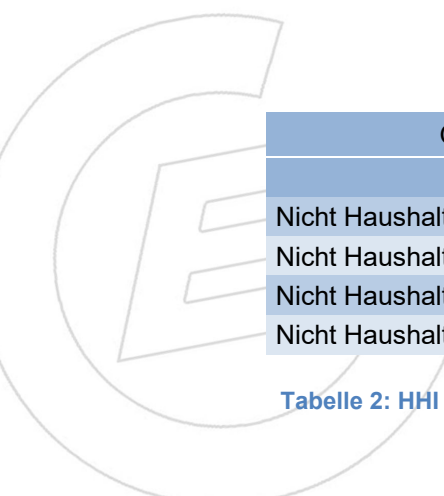
Tabelle 1: HHI-Werte der größten Netzgebiete in Österreich (Quelle E-Control).

Für die sogenannten Nicht-Haushalte (jeweils eingeteilt nach Größenklassen), also im Wesentlichen größere Gewerbe- und Industriekunden, ergeben sich deutlich niedrigere HHI Werte, wie aus Tabelle 2 ersichtlich wird.

³³ Bezogen auf die Zahl der Zählpunkte im jeweiligen Netzgebiet.

³⁴ BWB, Fallbericht zu BWB Z-4931, S 14ff.

³⁵ „In deutlich abweichenden Marktanteilen der Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten sieht die Kommission ein Indiz für unterschiedliche räumlich relevante Märkte“, siehe Körber in *Immenga/Mestmäcker*, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage, 2020, FKVO Art. 2 Beurteilung von Zusammenschlüssen, Rz 169, 170.



Größenklassen	HHI ³⁶	
	2018	2019
Nicht Haushalte bis 20.000 MWh/a	736	691
Nicht Haushalte bis 70.000 MWh/a	923	926
Nicht Haushalte bis 150.000 MWh/a	1.119	1.566
Nicht Haushalte über 150.000 MWh/a	1.357	1.761

Tabelle 2: HHI für Großkunden nach Größenklasse (Quelle: E-Control).

5.2. Lieferantenzahl in Österreich

Obwohl es im Markt insgesamt eine beträchtliche Anzahl an verschiedenen Lieferanten gibt, ist in Österreich der relative Anteil der Unternehmen, die ihre Produkte bundesweit anbieten, insbesondere auch im europäischen Vergleich, bemerkenswert gering. Wie in Abbildung 3 erkenntlich wird, war 2018 lediglich etwa ein Drittel aller Stromanbieter im gesamten österreichischen Marktgebiet aktiv. Regionale Absatzgebiete spielen bei zwei Dritteln der Lieferanten hingegen weiterhin eine gewichtigere Rolle. Es ist zu erwähnen, dass aus regulatorischer Sicht grundsätzlich keine Barrieren für einen regional tätigen Lieferanten bestehen, seine Produkte national anzubieten.

³⁶ Bezogen auf die Abgabemengen in der jeweiligen Größenklasse.

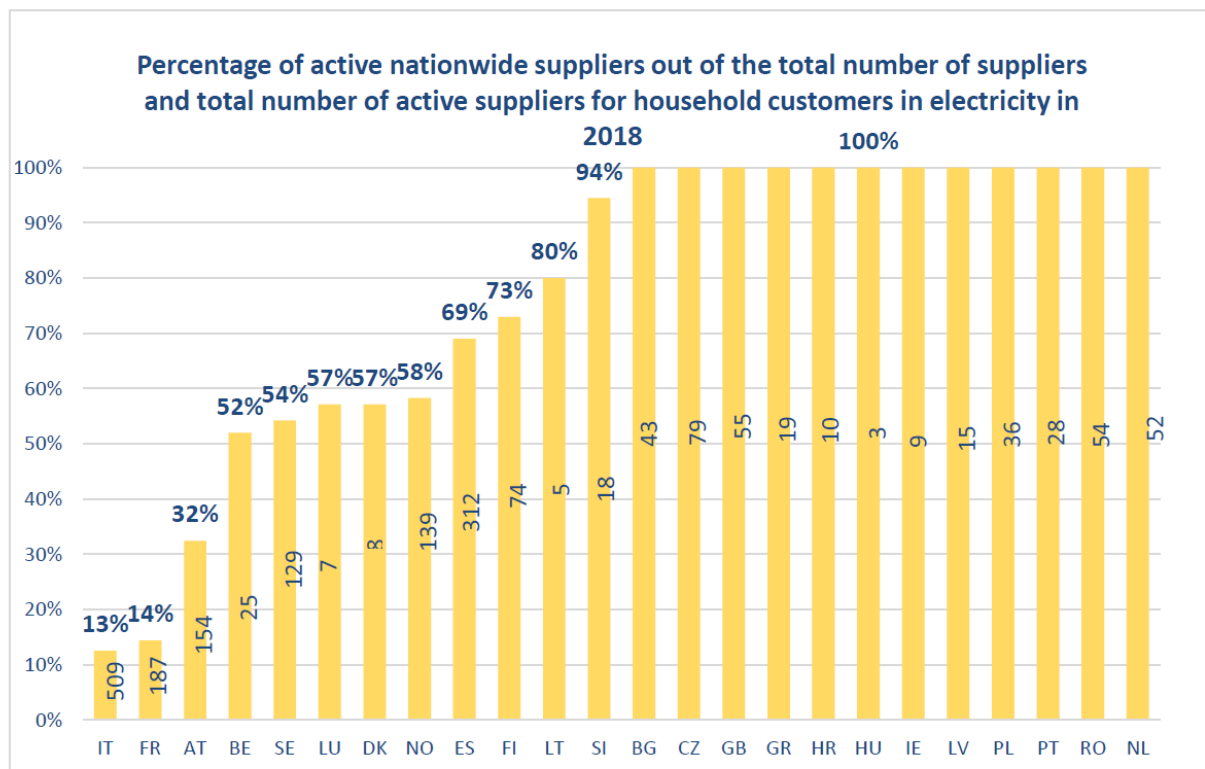


Abbildung 3: Relation der gesamtnational tätigen Lieferanten zur Gesamtzahl der Lieferanten für ausgewählte europäische Länder (Quelle: CEER).

Erst im Zusammenspiel zeigen diese Daten auf, dass eine rein nationale wettbewerbliche Betrachtung wohl den Besonderheiten des österreichischen Marktes noch immer nicht Rechnung trägt. Während in Österreich insgesamt nahezu ebenso viele Lieferanten national tätig sind wie etwa in den Niederlanden, bieten diese ihre Produkte jeweils nur einem Bruchteil der Kunden des nationalen Marktes an. Es sind in Österreich vor allem kleine Anbieter und Neueinsteiger ohne bedeutende Kundenbasis national tätig, während die Mehrzahl der großen Unternehmen weiterhin die Strategie verfolgen, ihre Absatzgebiete regional begrenzt zu halten.³⁷ Die ehemaligen Monopolisten legen ihre Strategien zum großen Teil regional an, was etwa das Beispiel Energieallianz Austria zeigt. Diese übernimmt wirtschaftlich gesehen den Endkundenvertrieb für die niederösterreichische EVN, die Wien Energie sowie die Energie Burgenland. In dieser Funktion unterstehen der Energieallianz jedoch drei Landesgesellschaften, die jeweils nur für ihre eigene Region zuständig sind und dort Produkte anbieten. Die nationalen Aktivitäten der Energieallianz im Bereich der Haushaltskunden bleiben hingegen marginal, und

³⁷ Die Wien Energie bezeichnet sich beispielweise dezidiert als „größte[n] regionale[n] Energieanbieter Österreichs“, siehe <https://www.wienenergie.at/ueber-uns/unternehmen/wien-energie/>.

beschränken sich auf das theoretische Angebot zweier Produkte, das jedoch nicht durch substanzielles Marketing unterstützt wird.

5.3. Wechselverhalten der Endkunden

Funktionierender Wettbewerb betreffend Strom zeigt sich traditionell, unter anderem, in den Wechselraten zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern, insbesondere hin zu kleineren und günstigeren Neueinsteigern. Die Analyse der Wechselraten von Endkunden gibt somit Hinweise auf die Richtung der Entwicklung des Strommarktes.⁴² Die jährlichen Wechselraten von Haushalten in Österreich sind im Beobachtungszeitraum leicht angestiegen, von lediglich 1,7 % in 2013 auf 4,2 % im Jahr 2019 (siehe Tabelle 3). Dies ist zwar ein Anzeichen für anwachsenden Wettbewerb, bleibt jedoch angesichts der Gesamtanzahl der Lieferanten und der immer noch hohen Einsparpotentiale bei Lieferantenumwechslungen noch immer weit unter den Erwartungen (siehe oben).

Wechselrate ³⁸ in %	Haushalte	Sonstige Kleinabnehmer ³⁹	Mittlere Industrie ⁴⁰	Großindustrie ⁴¹
2013	1,7	2,1	15,2	13,9
2014	3,7	2,8	5,8	8,0
2015	2,3	3,0	8,2	16,7
2016	3,5	4,0	3,2	1,0
2017	4,3	4,2	3,8	2,6
2018	4,2	3,4	2,7	0,9
2019	4,2	4,7	5,7	0,8
2020	3,7	4,4	1,1	0,1

Tabelle 3: Wechselraten der Stromabnehmer in Österreich unterteilt nach Größe (Quelle: E-Control).

Demgegenüber weisen Industriekunden höhere Wechselraten auf, die jedoch auch weit- aus stärker zwischen den Jahren variieren. Dies ist aufgrund des allgemein niedrigeren Preisniveaus, der geringeren Gesamtanzahl von Industriekunden und angesichts oft längerfristiger, direkter Lieferkontrakte jedoch nicht überraschend.

³⁸ Bezogen auf Zählpunkte.

³⁹ Jährlicher Strombezug bis 4,0 GWh/a.

⁴⁰ Jährlicher Strombezug von 4,0 GWh/a bis 20,0 GWh/a.

⁴¹ Jährlicher Strombezug über 20,0 GWh/a.

⁴² Vgl. Kommisison 22.06.2009, M.5496 - *Vattenfall / Nuon Energy*, Rz 24ff.

Regionale Wechselraten Haushalte (%)

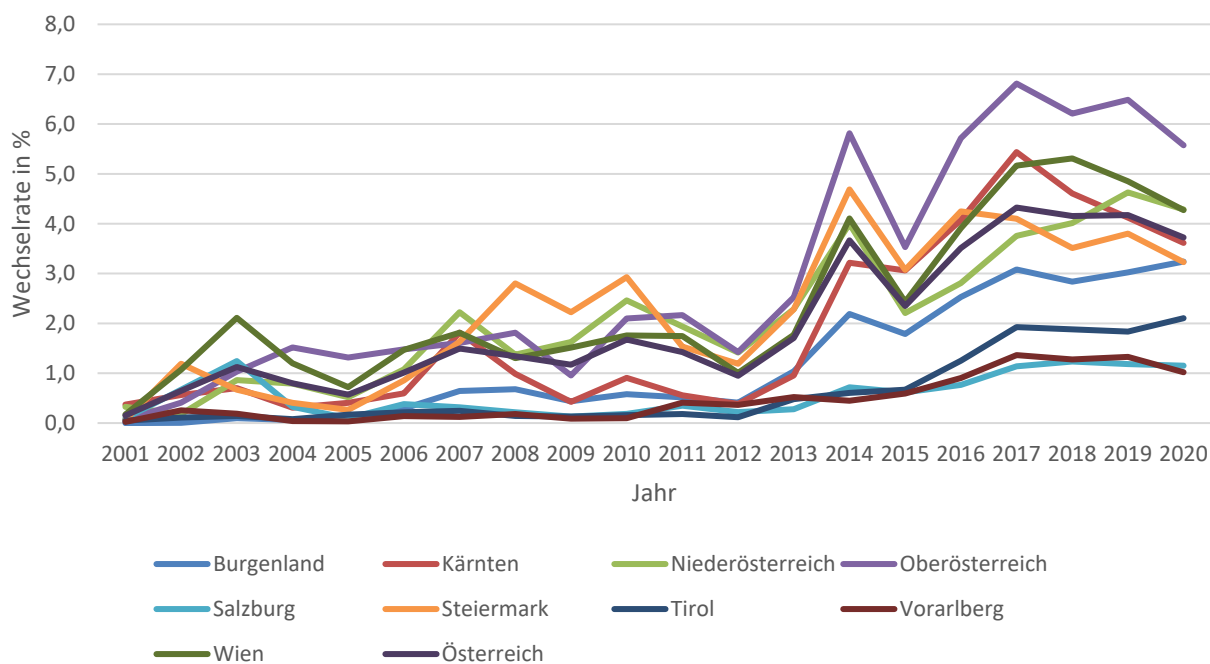


Abbildung 4: Regionale Stromwechselraten in den Bundesländern (Quelle E-Control).

Das Wachstum bei Wechselraten für Haushalte gestaltet sich auch für die verschiedenen Bundesländer regional stark differenziert, wie Abbildung 4 zeigt. Die Werte reichen dabei im Jahr 2020 von 1,0% in Vorarlberg bis hin zu 5,6% in Oberösterreich (Varianz: 2,3).

Im europäischen Vergleich sieht sich der österreichische Markt hinsichtlich der Wechselraten nur im unteren Drittel. Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Nachbarländer wie Deutschland, Italien oder die Tschechische Republik bereits ca doppelt so hohe Wechselraten aufweisen (siehe Abbildung 5).

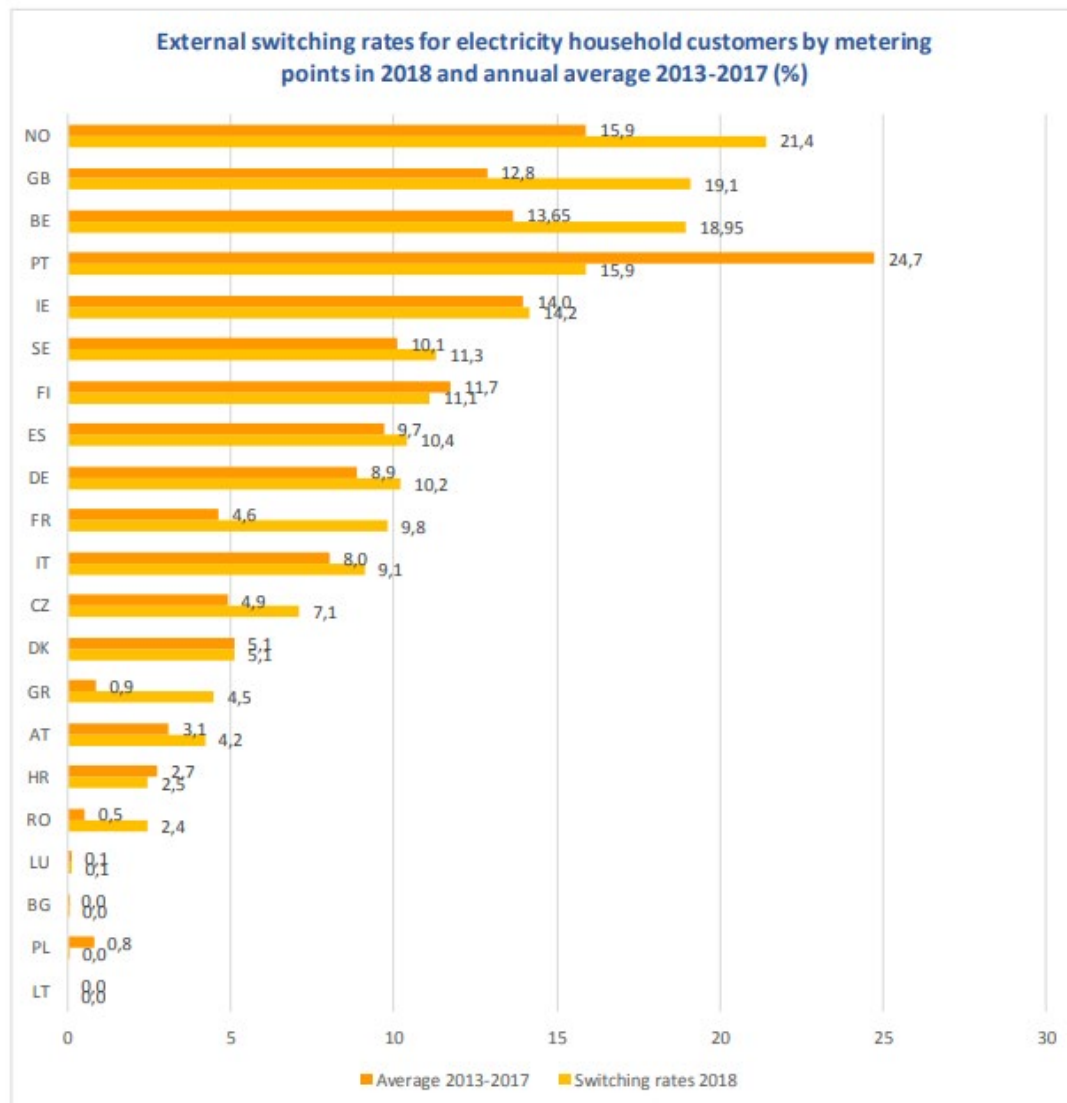


Abbildung 5: Stromwechselraten in ausgewählten europäischen Ländern nach Zählpunkten (Quelle: CEER).

5.4. Zwischenergebnis

Basierend auf obigen deskriptiven Ausführungen lässt sich festhalten, dass der österreichische Strommarkt für Kleinkunden weiterhin einige bestimmende Charakteristika aufweist, die einer pauschalen, nationalen Betrachtungsweise des Marktes prima facie entgegenstehen. Insbesondere muss bei der Verwendung von Kennzahlen wie dem HHI auf diese Umstände Rücksicht genommen werden, da ansonsten diese Marktstruktur in den Ergebnissen nicht korrekt dargestellt wird. Eine solche Betrachtungsweise könnte zu falschen Schlussfolgerungen und falschen wettbewerblichen Maßnahmen führen.

Insgesamt sind auch nach nahezu 20 Jahren seit der Liberalisierung weiterhin signifikante regionale Verfestigungen der Märkte wahrnehmbar. Dies zeigt sich besonders in den stark unterschiedlichen Marktanteilsstrukturen und den niedrigen, regional differierenden Wechselraten der Haushalte in Österreich.

6. Pass-Through Analyse

Um die Durchlässigkeit des österreichischen Endkundenstrommarktes wirtschaftlich näher zu untersuchen, wurde durch die E-Control eine branchenweite Pass-Through-Analyse durchgeführt. Gem ökonomischer Theorie kann als Grundannahme konstatiert werden, dass mit der Zunahme von Wettbewerb Input-Kosten in einer gesamten Branche wiederum in höherem Ausmaß an Konsumenten weitergegeben werden.⁴³ Ähnlich führt auch die Kommission in ihren Leitlinien zu Art 101 Abs 3 AEUV aus:

„Das Ausmaß und die Art des verbleibenden Wettbewerbs beeinflussen die Wahrscheinlichkeit der Weitergabe von Vorteilen. Je größer das verbleibende Ausmaß des Wettbewerbs, umso wahrscheinlicher ist es, dass die einzelnen Unternehmen versuchen werden, ihre Umsätze zu steigern, indem sie ihre Kosteneinsparungen weitergeben.“⁴⁴

Aus dem Ausmaß dieser Weitergabe der externen Kosten (engl „**pass-through**“) kann somit einerseits Rückschluss auf die Intensität des Wettbewerbs in einem Sektor gezogen werden. Andererseits gibt es in der Literatur auch Hinweise auf einen negativen Zusammenhang zwischen Pass-Through-Raten und im Markt existierender Marktmacht.⁴⁵ Dh beim Vorhandensein von real hoher Marktmacht sollte die Pass-Through-Rate für den Gesamtmarkt niedrig ausfallen.

Duso/Szücs haben ein entsprechendes Pass-Through-Modell in ihrer Arbeit für die Kommission entwickelt, um die Weitergabe von Kosten an Endkonsumenten im deutschen Elektrizitätsmarkt zu untersuchen.⁴⁶ Es handelt sich dabei um ein ökonometrisches Fixed-Effects-Regressionsmodell auf Basis eines Paneldatensets. Ausgangspunkt für die Analyse sind in der genannten Studie die Daten einer deutschen Preisvergleichsplattform für Endkundenstromverträge.

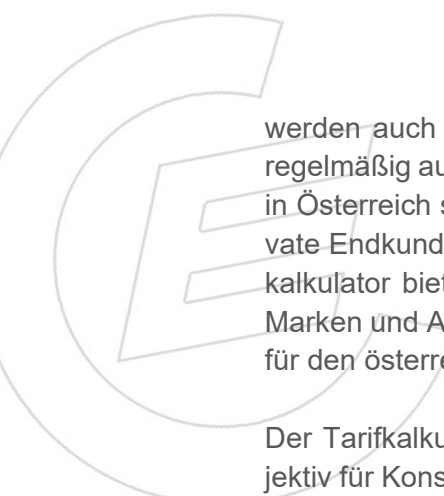
Die E-Control betreibt mit dem sogenannten „Tarifkalkulator“ eine ähnliche, durch Gesetz eingerichtete Preisvergleichsplattform für Österreich (in diesem Zusammenhang

⁴³ Dies gilt wiederum meist nicht für Firmen-spezifische Kostenweitergabe, siehe ausführlich in RBB Economics, Cost pass-through: theory, measurement, and potential policy implications, 2014.

⁴⁴ Bekanntmachung der Kommission, Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EG-Vertrag, ABI 2004/C 101/08, Rz 97.

⁴⁵ Siehe, RBB Economics, 2014, S 154 und *Verlinda*, ‘Do Rockets Rise Faster and Feathers Fall Slower in an Atmosphere of Local Market Power? Evidence from the Retail Gasoline Market’, Journal of Industrial Economics, 2008.

⁴⁶ Vgl *Duso/Szücs*, Market power and heterogeneous pass-through in German electricity retail, European Economic Review 98, 2017, 354ff.



werden auch Daten, etwa zum Einsparpotential durch Anbieterwechsel, erhoben und regelmäßig auf der Homepage der E-Control veröffentlicht).⁴⁷ Strom- und Gaslieferanten in Österreich sind gesetzlich verpflichtet, ihre angebotenen Produkte und Preise für private Endkunden in die Tarifikalkulator-Datenbank der E-Control einzupflegen. Der Tarifikalkulator bietet daher einen umfassenden Überblick über sämtliche Lieferanten, ihre Marken und Angebote, und garantiert damit ein konsistentes und einzigartiges Datenset für den österreichischen Markt.

Der Tarifikalkulator berechnet auf Basis der eingepflegten Daten unentgeltlich und objektiv für Konsumenten die verfügbaren Tarife und Preise, abhängig von Netzgebiet und dem erwarteten Konsum. Dies ermöglicht die Auswertungen von detaillierten Preisdaten in verschiedenen zeitlichen und örtlichen Dimensionen. Für den Zweck dieser Analyse wurden jeweils die Angebote der einzelnen Lieferanten pro Monat und Netzgebiet herangezogen. Weiters wurden die Daten für einen erwarteten jährlichen Stromverbrauch von jeweils 2.500, 3.500 und 5.000 kWh pro Haushalt in einem bestimmten Netzgebiet abgefragt.

Grundlage für die Berechnung des Großhandelspreises sind Marktpreise für Strom-Futures für den österreichischen Markt⁴⁸ auf der Handelsplattform von EEX.⁴⁹ Diese sind Indikatoren für die erwartete Entwicklung des Strompreises und fließen so auch etwa in Indikatoren wie den ÖSPI der Energieagentur ein. In der Marktuntersuchung Lieferanten wurde festgestellt, dass die Strombeschaffung der Lieferanten in Österreich überwiegend im Lieferjahr selbst stattfindet bzw nicht außerordentlich langfristig geschieht. Dies kann sich jedoch auch nach den herrschenden Umständen ändern.⁵⁰ Auf Basis dieser Ergebnisse erscheint es also naheliegend, zuerst den Future-Preis jeweils zum Zeitpunkt der Abfrage des Angebots am Tarifikalkulator als Benchmark für den Großhandelspreis heranzuziehen. Der Referenzgroßhandelspreis des Modells berechnet sich somit aus den Future-Preisen für die auf den Abfragezeitpunkt jeweils folgenden vier Quartale.

Das Modell schätzt nun mit diesen Daten die Auswirkung von Schwankungen im Großhandelspreis auf die Energiekomponente der im Tarifikalkulator angebotenen Preise der Lieferanten für Endkunden. Zur Interpretation der Ergebnisse ist es wichtig, vorab auf die Besonderheiten dieser Preisdaten einzugehen. Es werden in einem solchen Modell lediglich angebotene Preise für Neukunden verwendet, die nicht unbedingt mit den

⁴⁷ <https://www.e-control.at/konsumenten/service-und-beratung/toolbox/tarifikalkulator>.

⁴⁸ Für den Zeitraum einer gemeinsamen Preiszone mit Deutschland werden die Futures für das gemeinsame Marktgebiet Österreich-Deutschland-Luxemburg herangezogen. Die Preiszonentrennung erfolgte mit 1.10.2018. Ab diesem Zeitpunkt gehen allein die Preise für die österreichische Preiszone in die Berechnung ein.

⁴⁹ Siehe <https://www.eex.com/de/marktdaten/strom/futures>. Um einen Benchmark-Preis für das auf den Angebotszeitpunkt direkte folgende Jahr zu erhalten, werden jeweils die Futures für die nächsten 4 Quartale gewichtet summiert.

⁵⁰ S Marktuntersuchung Lieferanten, 2014, S 23.

tatsächlichen Preisen für Bestandskunden übereinstimmen müssen. Deshalb stellen diese Ergebnisse auch lediglich einen „best case“ einer Pass-Through-Rate dar, da nicht davon auszugehen ist, dass Preise für bereits bestehende Konsumentenverträge enger an den Großhandelspreis geknüpft sind.

Um für sich unterscheidende, netzabhängige Faktoren zu kontrollieren, wird die Netzabgabe des Verteilernetzes als Kontrollvariable verwendet. Diese kontrolliert für Faktoren wie die Größe bzw Anzahl der Zählpunkte des Netzes, oder für *economies of scale* des jeweiligen Verteilernetzeigentümers, die dieser aufgrund seiner historisch hohen Marktanteile im angestammten Netz erzielen könnte. Mit Abgaben und dem Netztarif fließen weitere Komponenten für den Gesamtpreis in das Modell ein, die zeitlich variieren und einen Einfluss auf die Preissetzung von Lieferanten haben könnten.

Individuelle, unbeobachtete Charakteristika, die jedoch über den Beobachtungszeitraum relativ konstant bleiben, werden durch sog Fixed Effects berücksichtigt. Dies betrifft die unterschiedlichen Monate, die Verteilernetze selbst, die verschiedenen Konsumbündel und Lieferanten.

Das angewandte Regressionsmodell lässt sich zusammenfassend durch folgende Gleichung beschreiben:

$$p_{ifrct} = \beta_0 + \rho_1(\text{wholesale price})_{rct} + \rho_2(\text{network charges})_{rct} + \rho_3(\text{surcharges})_{rct} + \beta X + \text{fixed effects} + \mu$$

Der Parameter p auf der linken Seite der Gleichung steht dabei für den Energiepreisanteil des angebotenen Endkundenpreises pro MWh für einen Tarif eines Lieferanten für eine bestimmte Menge an Konsum in jedem Monat des Beobachtungszeitraumes 01/2014 – 06/2020.

Der Parameter ρ_1 stellt wiederum die (absolute) Pass-Through-Rate⁵¹, also den geschätzten Koeffizienten für den Großhandelspreis dar. Dieser gibt an, um wieviel sich p jeweils bei einer Änderung des Großhandelspreises (*wholesale price*) um eine Einheit erhöht oder verringert. X steht für eine Matrix an möglichen Kontrollvariablen, die zusätzlich in das Modell miteinbezogen werden können. Dies inkludiert in diesem Fall etwa die Netzabgabe.

Der Koeffizient ρ_1 beschreibt damit die Weitergabe einer gegebenen Kostenänderung (also einer Änderung im Großhandelspreis) auf den Energiepreis für Endkunden. Sinkt

⁵¹ Zu verschiedenen Konzepten der Pass-Through-Rate, siehe RBB Economics, 2014, S11ff.

beispielsweise der Großhandelspreis pro MWh um 1 € und reduzieren die Lieferanten daraufhin den Endkundenpreis wiederum um 1 € würde die absolute Pass-Through-Rate 1 (oder 100%) betragen. Führt eine Großhandelspreissteigerung um 1 € zu einer Endkundenpreiserhöhung von 0,5 € beträgt nach derselben Logik die absolute Pass-Through-Rate 0,5 (oder 50%).

6.1. Ergebnisse

In folgendem Abschnitt sollen die wesentlichen Ergebnisse der durchgeführten Pass-Through-Analyse dargestellt werden. Berechnet wurde ua die Pass-Through-Rate (i) für alle Lieferanten in Österreich und (ii) konkret für die lokalen Landesversorger (**Local Player**). Zweiteres soll insbesondere aufzeigen, ob und inwieweit sich die Local Player vom allgemeinen Preissetzungstrend am Großhandel entfernen können, was wiederum als Indikator für lokale Marktmacht bzw Barrieren im Markt angesehen werden könnte.

Beide Modelle wurden wiederum jeweils für den (i) Year-Ahead-Großhandelspreis am Tag der Angebotsstellung an den Endkonsumenten, sowie (ii) für den Preis desselben Monats ein Jahr zuvor geschätzt. Dies erlaubt eventuelle Rückschlüsse auf die Kurz-/Langfristigkeit der Beschaffung bzw auf die Geschwindigkeit der Preisanpassung am Endkundenmarkt.

a. Gesamt

	<i>Dependent variable:</i>					
	Energy cost component					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Wholesale price	0.450*** (0.001)	0.403*** (0.002)	0.406*** (0.002)	0.120*** (0.002)	0.217*** (0.002)	0.223*** (0.002)
Network charges		0.391*** (0.001)	0.387*** (0.001)	0.815*** (0.002)	0.177*** (0.004)	0.221*** (0.003)
Surcharges		0.067*** (0.002)	0.073*** (0.002)	-0.525*** (0.004)	-0.599*** (0.004)	-0.478*** (0.003)
Grid consumption			0.057*** (0.005)	-0.253*** (0.022)	-0.214*** (0.022)	-0.198*** (0.018)
Constant	57.496*** (0.073)	26.189*** (0.087)	25.593*** (0.103)	19.764*** (0.210)	98.104*** (0.442)	97.205*** (0.366)
Fixed effects month	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Fixed effects grid	No	No	No	Yes	Yes	Yes
Fixed effects consumption type	No	No	No	No	Yes	Yes
Fixed effects firm	No	No	No	No	No	Yes
Observations	2,429,407	2,429,407	2,032,784	2,032,784	2,032,784	2,032,784
Adjusted R ²	0.039	0.216	0.215	0.243	0.258	0.517
Residual Std. Error	20.649	18.652	18.649	18.319	18.139	14.638

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Abbildung 6: Ergebnisse für alle Lieferanten mit Year-Ahead-Großhandelspreis vom Tag des Angebots.

Abbildung 6 zeigt den geschätzten Zusammenhang des Year-Ahead-Großhandelspreises (jeweils in blau hervorgehoben) genau zum Zeitpunkt des potentiellen Angebots mit dem Energieanteil des Endkundenpreises für alle Lieferanten für verschiedene Spezifikationen des Modells. Dies bedeutet, ein Lieferant könnte sich theoretisch in diesem Zeitpunkt mit diesem fixen Großhandelspreis für das gesamte folgende Jahr eindecken und seine Konsumenten mit dieser Energie versorgen. Es lässt sich feststellen, dass der Zusammenhang in Österreich mit Werten zwischen 0.12 und 0.45 (in der simpelsten Modellspezifikation) wenig bis kaum besteht.

	Dependent variable:					
	Energy cost component					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Wholesale price	0.690*** (0.001)	0.687*** (0.001)	0.702*** (0.002)	0.608*** (0.002)	0.615*** (0.002)	0.602*** (0.001)
Network charges		0.352*** (0.001)	0.347*** (0.001)	0.560*** (0.002)	0.033*** (0.003)	0.111*** (0.003)
Surcharges		0.138*** (0.002)	0.143*** (0.002)	-0.137*** (0.003)	-0.311*** (0.003)	-0.233*** (0.002)
Grid consumption			0.025*** (0.005)	-0.050** (0.021)	0.0002 (0.021)	-0.001 (0.017)
Constant	48.644*** (0.069)	15.221*** (0.078)	14.463*** (0.095)	5.835*** (0.204)	80.615*** (0.427)	78.652*** (0.350)
Fixed effects month	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Fixed effects grid	No	No	No	Yes	Yes	Yes
Fixed effects consumption type	No	No	No	No	Yes	Yes
Fixed effects firm	No	No	No	No	No	Yes
Observations	2,475,757	2,475,757	2,032,784	2,032,784	2,032,784	2,032,784
Adjusted R ²	0.094	0.274	0.272	0.291	0.305	0.558
Residual Std. Error	20.107	17.999	17.957	17.724	17.553	13.990

Note:

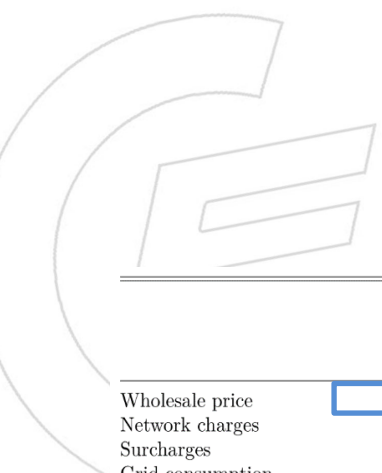
*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Abbildung 7: Ergebnisse für alle Lieferanten mit Year-Ahead-Großhandelspreis des Vorjahres.

Natürlich kann auch argumentiert werden, dass Lieferanten ihre Preise auf Basis von bereits langfristig erworbenen Kapazitäten kalkulieren. Da bereits in der Marktuntersuchung 2014 festgestellt wurde, dass die Beschaffung „überwiegend im Lieferjahr selbst, oder ein bis zwei Jahre davor“ erfolgt, wurde das Modell auch mit den Großhandelspreisen des Vorjahres geschätzt. In dieser Spezifikation erhöht sich die allgemeine Pass-Through-Rate auf Werte zwischen 0.602 und 0.69 (höchster Wert wiederum in der simpelsten Modellvariante, siehe Abbildung 7).

b. Local Player

Angesichts der großen Marktanteile in den jeweiligen Netzgebieten spielen die Local Player wie oben dargelegt im österreichischen Strommarkt weiterhin eine entscheidende Rolle. Deshalb ist es für die Untersuchung von großem Interesse auch für diese Unternehmen zu analysieren, wie stark der Preisdruck durch den Großhandel und durch Wettbewerber am Endkundenmarkt auf sie wirkt. Dafür wurde wiederum der Zusammenhang mit dem Year-Ahead-Großhandelspreis im Monat des potentiellen Angebots, diesmal jedoch nur für die Untergruppe der Local Player in Österreich, berechnet:



	Dependent variable:					
	Energy cost component					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Wholesale price	0.193*** (0.009)	-0.085*** (0.009)	-0.078*** (0.010)	-0.077*** (0.009)	0.034*** (0.009)	0.039*** (0.009)
Network charges		0.653*** (0.007)	0.642*** (0.007)	0.633*** (0.009)	0.087*** (0.015)	0.089*** (0.016)
Surcharges		-0.432*** (0.010)	-0.412*** (0.011)	-0.390*** (0.013)	-0.378*** (0.012)	-0.378*** (0.012)
Grid consumption			0.302*** (0.025)	-0.253*** (0.085)	-0.222*** (0.083)	-0.221*** (0.083)
Constant	66.000*** (0.439)	47.899*** (0.491)	45.044*** (0.562)	50.753*** (0.743)	110.512*** (1.575)	110.099*** (1.581)
Fixed effects month	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Fixed effects grid	No	No	No	Yes	Yes	Yes
Fixed effects consumption type	No	No	No	No	Yes	Yes
Fixed effects firm	No	No	No	No	No	Yes
Observations	42,014	42,014	35,582	35,582	35,582	35,582
Adjusted R ²	0.011	0.287	0.295	0.612	0.632	0.632
Residual Std. Error	16.523	14.033	13.745	10.192	9.934	9.930

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

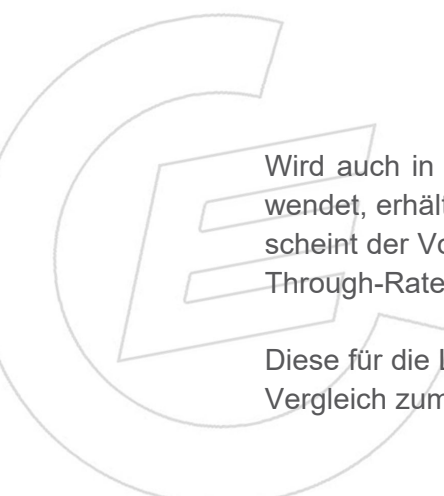
Abbildung 8: Ergebnisse für Local Player mit Year-Ahead-Großhandelspreis vom Tag des Angebots.

Es ist in Abbildung 8 klar ersichtlich, dass sich die Weitergabe der Großhandelspreisänderung hier in einem wesentlich niedrigeren Bereich befindet. Je nach Spezifikation des Modells schwankt der Zusammenhang mit dem Großhandel zwischen Werten von -0.085 bis 0.193.⁵²

	Dependent variable:					
	Energy cost component					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Wholesale price	0.437*** (0.009)	0.304*** (0.009)	0.319*** (0.010)	0.389*** (0.007)	0.392*** (0.007)	0.391*** (0.007)
Network charges		0.547*** (0.006)	0.537*** (0.007)	0.400*** (0.007)	-0.061*** (0.012)	-0.057*** (0.012)
Surcharges		-0.254*** (0.009)	-0.233*** (0.010)	-0.042*** (0.010)	-0.139*** (0.010)	-0.142*** (0.010)
Grid consumption			0.263*** (0.024)	-0.150* (0.082)	-0.106 (0.080)	-0.106 (0.080)
Constant	56.895*** (0.445)	32.802*** (0.482)	29.924*** (0.565)	37.414*** (0.736)	98.077*** (1.506)	97.815*** (1.510)
Fixed effects month	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Fixed effects grid	No	No	No	Yes	Yes	Yes
Fixed effects consumption type	No	No	No	No	Yes	Yes
Fixed effects firm	No	No	No	No	No	Yes
Observations	42,537	42,537	35,582	35,582	35,582	35,582
Adjusted R ²	0.048	0.306	0.315	0.640	0.660	0.660
Residual Std. Error	16.240	13.864	13.545	9.827	9.544	9.544

Abbildung 9: Ergebnisse für Local Player mit Year-Ahead-Großhandelspreis des Vorjahres.

⁵² Aus den Zahlen ist ersichtlich, dass sich die negative Rate vor allem aus Phasen der Preissenkung am Großhandelsmarkt ergibt, die von manchen Local Playern kaum an Konsumenten weitergereicht werden, vgl dazu E-Control, Statistikbericht 2019, <https://www.e-control.at/publikationen/statistik-bericht>.



Wird auch in dieser Spezifikation wiederum der Großhandelspreis des Vorjahres verwendet, erhält man das Ergebnis in Abbildung 9. Auch im Szenario für die Local Player scheint der Vorjahrespreis einen stärkeren Einfluss zu haben, dennoch bleibt die Pass-Through-Rate in einem relativ niedrigen Bereich (0.304-0.437).

Diese für die Local Player geschätzten, signifikant niedrigeren Pass-Through-Raten (im Vergleich zum Gesamtmarkt) werfen durchaus wettbewerbliche Fragen auf.

7. Conclusio und Ausblick

Die Ergebnisse der Pass-Through-Analyse bekräftigen das Ergebnis, dass der Endkundenmarkt im Stromsektor stark von (nachfrageseitiger) Rigidität geprägt wird. Local Player mit traditionell großer Kundenanzahl verspüren weiterhin einen weitaus geringeren Druck, ihre Preise an Kostenentwicklungen auf den Großhandelsmärkten anzupassen. Angesichts der noch stagnierenden Wechselraten in Österreich scheint vom Konsumentenverhalten wiederum kein ausreichender wettbewerblicher Disziplinierungseffekt auszugehen.

Eine solche Zurückhaltung der Konsumenten kann wiederum für bestehende Wettbewerber bzw. Neueinsteiger in den Markt zu erheblichen „*barriers to entry and expansion*“ führen.⁵³ Dies verstärkt im Gegenzug die Tendenz zur Fokussierung auf den regionalen Markt für die Local Player. In der Theorie würde diese Lieferanten natürlich nichts daran hindern, ihre Produkte für sämtliche Netzgebiete in Österreich zu kompetitiven Preisen anzubieten, was einige durchaus tun.

In der Praxis existieren scheinbar für viele Konsumenten immer noch gewisse Barrieren für einen Wechsel abseits der rein preislichen Komponente. Diese Faktoren werden in der ökonomischen Theorie auch unter den Terminus „immaterielle Wechselkosten“ subsumiert.⁵⁴ Für die Angebotsseite des Marktes bedeutet dies jedoch erheblich höheren Aufwand für das Erreichen neuer Kunden, speziell in einer Region, in der der jeweilige Lieferant noch keinerlei Präsenz innehat.⁵⁵

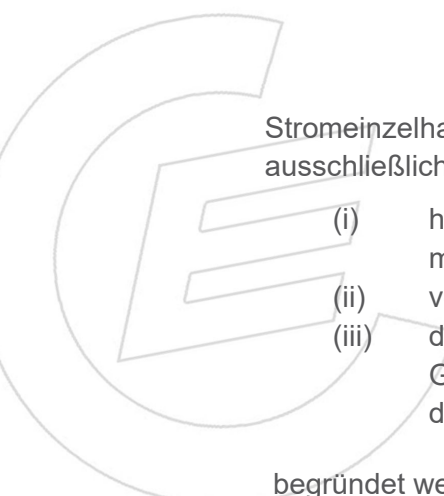
Die vorhandene Zurückhaltung auf Nachfrageseite erlaubt es somit den Marktführern in ihren jeweiligen Regionen eine eigene (Hoch-)Preisstrategie zu etablieren und führt gleichzeitig aufgrund der vorhandenen „Wechselkosten“ zu Markterweiterungsbarrieren für derart bereits etablierte Lieferanten innerhalb des österreichischen Marktes.

In Anbetracht der durchgeführten Analysen gibt es trotz der Erkenntnis, dass sich der Wettbewerb in Österreich langsam intensiviert und dass dies in Zukunft wiederum zu einer Vergrößerung des räumlich relevanten Marktes für die Lieferung von Strom an Kleinkunden führen könnte, nach wie vor starke Anzeichen für lokale

⁵³ Eine Beobachtung, die die Kommission vor einigen Jahren noch am deutschen Markt festgestellt hat, siehe *Vattenfall/Nuon Energy*, Rz 34. Viele Lieferanten tendieren demnach dazu, ihre Versorgungsaktivitäten nur auf eine begrenzte Anzahl von Verteilernetzbetreibern zu konzentrieren, wo sie eher die anfallenden Fixkosten decken und den Gewinn maximieren können.

⁵⁴ Siehe *Shapiro/Becker*, "Information rules: a strategic guide to the network economy." *Journal of Economic Education* 30, 1999, 189-190.

⁵⁵ Siehe dazu bereits ausführlich zur Thematik in den Energiemärkten, Office of Fair Trading, *Switching costs*, Economic Discussion Paper 5, 2003.



Stromeinzelhandelsmärkte für Haushalte bzw Kleinkunden. Insbesondere, jedoch nicht ausschließlich, kann dies durch

- (i) hohe, regional unterschiedliche Marktkonzentration und Anbieterzusammensetzung,
- (ii) verhältnismäßig geringe Wechselraten, sowie
- (iii) durch Preis- und Angebotsstrategien der Local Player, die sowohl vom Großhandelsmarkt als auch vom kompetitiven Marktsegment am Endkundenmarkt abgekoppelt erscheinen,

begründet werden.

Es kann somit aus Sicht der E-Control in Österreich noch nicht von einer Vollendung der Liberalisierung am Stromendkundenmarkt iSd Kommissionsentscheidung M.7778 – *Vattenfall/Engie/Gasag* gesprochen werden, weshalb es weiterhin keine Gründe gibt, von der räumlichen Marktdefinition auf Ebene der regionalen Verteilernetze abzugehen.

Abschließend lässt sich feststellen, dass sich branchenweit der Einfluss der Stromgroßhandelsmärkte lediglich verzögert in den Angeboten für Endkumentarife widerspiegelt. Besonders bei den Local Player, die meist auf ihre bestimmten Regionen fokussiert sind und dort noch immense Marktanteile von bis zu 90% innehaben, gibt es Zurückhaltung bei der Preisweitergabe. Dies deckt sich mit Aussagen zur Beschaffungsstrategie von Lieferanten in der Marktuntersuchung 2014. Zu beobachten bleibt aus Sicht der Marktüberwachung auch, wie in Zukunft zB sogenannte Float-Tarife von Konsumenten aufgenommen werden. Viele Lieferanten in Österreich bieten inzwischen derartige Tarife an, bei denen der Energiearbeitspreis variabel durch einen bestimmten Strompreisindex (zB ÖSPI oder der Spotpreis auf der Börse) bestimmt wird.

Die Konzentration des Marktes bleibt auf der lokalen Ebene jedenfalls hoch, auch deshalb, weil die Wechselrate in Österreich im europäischen Vergleich eher moderat ausfällt. Lokale Marktmacht ist damit ein Faktor, der auch zukünftig im Fokus einer effektiven Marktaufsicht stehen wird.

Umso wichtiger wird es für die E-Control im Sinne der Konsumenten sein, weiterhin stets ein wachsames Auge auf einen funktionierenden und effizienten Wettbewerb im österreichischen Strommarkt zu haben.

8. Literatur

ACER, Low and negative electricity prices during COVID-19: part of the cure or part of the disease?, REMIT Quarterly, 2020.

BWB, Allgemeine Untersuchung der österreichischen Elektrizitätswirtschaft, 1. Zwischenbericht, 2004.

BWB, Freigabe des Zusammenschlusses Wiener Stadtwerke GmbH / EVN AG, Fallbericht, 2020.

CEER, Monitoring Report on the Performance of European Retail Markets in 2018, 2019.

Duso/Szücs, Market power and heterogeneous pass-through in German electricity retail, European Economic Review 98, 2017.

E-Control, Marktuntersuchung Lieferanten Strom gem § 21 Abs 2 E-ControlG, 2014.

Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht, 6. Auflage, 2019.

Lehr, Kartellrechtliche Entwicklungen im Energiesektor – Der Fall E.ON/RWE: Eine Fusionskontrolle in drei Akten, ÖZK, 1, 2021.

Office of Fair Trading (OFT), Switching costs, Economic Discussion Paper 5, 2003.

Verlinda, 'Do Rockets Rise Faster and Feathers Fall Slower in an Atmosphere of Local Market Power? Evidence from the Retail Gasoline Market', Journal of Industrial Economics, 2008.

RBB Economics, Cost pass-through: theory, measurement, and potential policy implications, 2014

Schröter/Jakob/Klotz/Mederer, Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Auflage, 2014.

Shapiro/Becker, "Information rules: a strategic guide to the network economy." Journal of Economic Education 30, 1999, 189-190.

Theobald/Kühling, Energierecht, 2020.