

E-Control und BWB: Ein Energiemarkt der verschiedenen Geschwindigkeiten

Marktkonzentration bei Strom und Gas auf hohem Niveau – Starke Differenzierung bei Strom- und Gaspreisen – Extreme Preisausschläge deuten auf Wettbewerbsprobleme hin – Wechselzahlen und verfügbare Angebote noch nicht auf Vorkrisenniveau

Wien (20. August 2024) – Im Krisenjahr 2022 kam der Wettbewerb am Endkundenmarkt für Strom und Gas in Österreich weitgehend zum Erliegen. Infolgedessen wurde im Jänner 2023 von der E-Control und der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) eine Taskforce zur Untersuchung der Situation auf den heimischen Strom- und Gasmärkten eingerichtet. Der erste Zwischenbericht dieser Taskforce hat unter anderem gezeigt, dass sich Anbieter aus dem Markt zurückgezogen oder nur noch in ihren lokalen Versorgungsgebieten Belieferung angeboten hatten. Die Preissituation war für Konsument:innen sehr herausfordernd. Neukundenangebote waren in großen Teilen Österreichs nur zu hohen Preisen verfügbar, und es wurde eine starke Differenzierung zwischen verschiedenen Kundengruppen festgestellt. Der erste Zwischenbericht mit Ergebnissen der Taskforce wurde im Juni 2023 veröffentlicht.

„In der Zwischenzeit ist einiges passiert, die Taskforce hat ihre Untersuchung der Strom- und Gasmärkte intensiv vorangetrieben. Nun liegen weitere Ergebnisse vor, unter anderem zu den Beschaffungsstrategien und Preisen, den Auswirkungen des Stromkostenzuschusses, zum Angebots- und Wechselverhalten der Konsument:innen sowie zur Entwicklung bei der Marktkonzentration.“, erläutert die Generaldirektorin der Bundeswettbewerbsbehörde, Natalie Harsdorf, welche Bereiche in den vergangenen Monaten von der Taskforce beleuchtet wurden.

„Anhand der Untersuchung zeigt sich, dass – ausgehend vom Großhandelsmarkt – eine gewisse Entspannung der Preise beobachtet werden kann. Für Konsument:innen waren langsam wieder kompetitive Neukundenangebote am Markt verfügbar. Es war auch zu erwarten, dass Bestandskundentarife wieder im Preis gesenkt werden. Letzteres ist aber

kein Selbstläufer, sondern hängt maßgeblich von einem funktionierenden Wettbewerb ab.“, so Harsdorf. Und sie betont ganz klar: „Auch wenn sich in manchen Bereichen am Energiemarkt einiges getan hat, zeigt der zweite Zwischenbericht der Taskforce, dass die Nachwirkungen der Krise immer noch deutlich zu spüren sind.“

Die Inhalte des zweiten Zwischenberichts

Der zweite Zwischenbericht hat schwerpunktmäßig folgende Themen im Detail behandelt:

- Eine Analyse der Marktkonzentration bei Gas und ein Update zu Strom,
- Auswertung der Rückmeldungen der Energieversorgungsunternehmen (EVUs) zum Fragebogen der Taskforce,
- Beschaffungsstrategien für Energie,
- Preisentwicklungen am Endkund:innen- und Großhandelsmarkt für Haushalte und Kleinunternehmen,
- Wechselverhalten der Konsument:innen sowie
- rechtliche Entwicklungen und Themen betreffend den Stromkostenzuschuss.

Konzentration in den Netzgebieten für Erdgas und Strom weiter auf hohem Niveau; Anzahl der Anbieter geht zurück

„Die Marktkonzentration in den einzelnen Netzgebieten, sowohl bei Strom als auch bei Gas, ist weiterhin als sehr hoch einzustufen. Bei Erdgas erreichen die Landesenergieversorger (LEV) und größten Stadtwerke in ihren Netzen eine ähnlich starke Marktstellung wie bei Strom.“, analysiert Harsdorf.

„Bei Strom kam es von 2022 auf 2023 zu einer Reduktion der Gesamtanzahl an Lieferanten. In den meisten Strom-Netzgebieten ist die hohe Konzentration gemessen anhand des Herfindahl-Hirschmann-Index (HHI) noch einmal gestiegen. Eine markante Ausnahme ist Niederösterreich, hier ist der HHI deutlich zurückgegangen, möglicherweise aufgrund der Kündigung von 300.000 Bestandskund:innen im März und April 2023.“, führt Harsdorf aus.

Auch bei Erdgas kam es ab dem Jahr 2021 zu Marktaustritten von Lieferanten und in den meisten Gas-Netzgebieten zu einem Rückgang des HHI von 2022 auf 2023, während der HHI von 2021 auf 2022 in allen Netzgebieten angestiegen ist. *„Der Rückgang des HHI im Jahr 2023 ist damit zu erklären, dass alternative Anbieter auf dem Markt angeboten*

haben, während auf die jeweiligen Marktführer etwas geringere Marktanteile als 2022 entfallen sind.“, erklärt Harsdorf.

Entwicklung der Endkundenpreise zeigt unterschiedliche Geschwindigkeiten

Ein effektiver und funktionierender Wettbewerbsprozess um Endkund:innen sollte letztlich dazu führen, dass sich Preise sowohl für Neu- als auch Bestandskund:innen den Preisniveaus am Großhandelsmarkt für Strom und Gas annähern. *„Während die Großhandelspreise seit knapp 1,5 Jahren zurückgehen, zeigt die Erhebung der Taskforce bei großen Energieunternehmen, die rund 75% des Marktes in Österreich ausmachen, dass die Preisentwicklung bei den Endkund:innen in sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten verläuft. Dies gilt für Haushalte, aber auch kleinere Unternehmen.“*, kritisiert der Vorstand der Regulierungsbehörde E-Control, Wolfgang Urbantschitsch.

Zwischen den Unternehmen gibt es regional deutliche Preisunterschiede. *„Man kann hier durchaus von einem Ost-West-Gefälle sprechen. Im Westen haben wir ein deutlich niedrigeres Preisniveau.“*, so Urbantschitsch.

Sichtbar wurde im Laufe der Untersuchung, dass die Differenzierung, die im ersten Zwischenbericht dargestellt wurde, innerhalb bestimmter Unternehmen noch einmal deutlicher ausgeprägt ist. Urbantschitsch erläutert die Situation: *„Vom selben Unternehmen wurden einerseits Tarife im Preis stark angehoben, andererseits gab es gleichzeitig auch Tarife, die im Preis adäquat gesenkt wurden. Das hat dazu geführt, dass sich deshalb der Durchschnitt insgesamt nicht maßgeblich bewegt hat, es aber zu einer stärkeren Differenzierung der Kundengruppen gekommen ist.“*

Dies führt zur Situation, dass diejenigen Tarife, die gesenkt wurden, zwar mit plausiblen Einkaufsstrategien am Großhandel preislich weitgehend konform gehen. Gleichzeitig gibt es aber große Kundengruppen innerhalb mancher EVUs, die mit Jänner 2024 einen Preis zahlten, der deutlich über einem wettbewerbskonformen Niveau lag. *„Eine Preisdifferenzierung zwischen 6 und >61 Cent/kWh im selben Unternehmen ist für die Taskforce zumindest dem ersten Anschein nach noch nicht hinreichend erklärt.“*, betont Urbantschitsch.

Punktuell extreme Entwicklung bei indizierten Endkundenpreisen

Beginnend im Jahr 2023 mehrten sich bei der E-Control die Beschwerden wegen extrem anmutender Preise. *„Diese Preise lagen bei Strom (teilweise erheblich) höher als*

61 Cent/kWh, bei Gas höher als 25 Cent/kWh. Derartige Preise sind auf Basis von Einkaufsstrategien für die Taskforce kaum oder schlicht nicht nachvollziehbar, da sie im Extrem bei über 300% der aktuell teuersten, aber noch plausiblen Einkaufsstrategien liegt. Gegenüber der billigsten Strategie liegt sie gar bei fast dem Zehnfachen. Dies betraf mit Jänner 2024 mehrere tausend Zählpunkte von Haushalten bzw. Kleinunternehmen.“, erläutert Urbantschitsch ein Ergebnis der Taskforce.

Nach Kenntnis der Taskforce ergibt sich diese Bepreisung meist durch gewisse Arten der Indexbindung in Verträgen. Derartige Indexklauseln sind oftmals sehr intransparent und leider auch manchmal in sich inkonsistent. Die Anzahl der Zählpunkte in diesen hohen Kategorien bleibt auch über Monate konstant, was vermuten lässt, dass sich die Kund:innen entweder nicht bewusst über den geltenden Preis sind, oder aus anderen Gründen diese Tarife nicht wechseln. *„Dass Konsument:innen nicht darüber Bescheid wissen, wieviel sie für die Kilowattstunde Strom oder Gas bezahlen, bestätigt auch eine Marktumfrage der E-Control, deren Ergebnisse aktuell vorliegen. Demnach wissen 68% der Befragten nicht, was bei ihrem Lieferanten eine Kilowattstunde Strom kostet, bei Gas sind es sogar 84%.“*, bedauert Urbantschitsch.

„Die Tatsache, dass sich in derart vom Großhandelspreis abgekoppelten Preiskategorien mehrere tausend Zählpunkte befinden, deutet auf ein grobes wettbewerbliches Problem im Markt hin. Dabei stellt sich durchaus die Frage, inwieweit ein Festhalten an solchen Verträgen noch zulässig sein kann.“, betont Urbantschitsch.

Wechselverhalten gedämpft - bestimmte Kundengruppen wechseln trotz (starker) ökonomischer Anreize nicht

Es zeigt sich gerade anhand der beschriebenen Extrempreisausschläge, dass viele Kund:innen auf die Marktanreize im Strom- und Gasmarkt kaum oder nicht reagieren, was sich mit der hohen Marktkonzentration deckt. Diese starke Rigidität der Nachfrage ist ein bedeutender wettbewerbsökonomischer Strukturfaktor, der den lokalen EVUs eine enorme Preisgestaltungsmacht zuweist. Gleichzeitig stellt dies ein Hindernis für einen Markteintritt und eine Markterweiterung alternativer Anbieter dar. Deren Marktpotenzial ist also viel kleiner als 100% der Kunden, während lokale Anbieter grundsätzlich alle Kund:innen bedienen können.

Dies wird auch in der erwähnten Marktumfrage¹ der E-Control klar: mehr als 50% der Befragten gaben hierbei an, noch nie den Anbieter von Strom oder Gas gewechselt zu haben. Weitere ca 20% gaben an, dies nur einmal gemacht zu haben.

Behandlung des Stromkostenzuschusses bei Vergleichen wirft Fragen auf

Im Zusammenhang mit dem Stromkostenzuschuss beleuchtet die Taskforce die Vorgehensweise bei außergerichtlichen Vergleichen hinsichtlich Preiserhöhungen und Tarifumstellungen. Verbraucherschutzorganisationen einigten sich zuletzt mit mehreren Energieunternehmen auf Ausgleichszahlungen für Konsument:innen. *„Dies ist einerseits hinsichtlich des Zwecks zwar zu begrüßen, andererseits wurde der Stromkostenzuschuss in den Vergleichen meist nicht einbezogen. Dies führt potenziell dazu, dass die Preiserhöhungen der Unternehmen nicht zurückgenommen wurden und der Stromkostenzuschuss weiter ausbezahlt werden musste.“*, so Urbantschitsch.

Zahl der Produktangebote noch nicht auf Vorkrisenniveau

Speziell im Jahr 2022 und auch noch 2023 hat es sowohl bei Strom als auch bei Gas etliche Marktaustritte von Unternehmen und demgegenüber kaum Neueintritte gegeben. Ein ähnlicher Trend musste bei den angebotenen Tarifen beobachtet werden. Im Juni 2021 gab es im Tarifkalkulator der E-Control beispielsweise noch 145 Neukundenprodukte, was sich in den Folgemonaten stark reduziert hat. Den historischen Tiefststand erreichte die Anzahl der Tarife im Oktober 2022, als es lediglich 22 Neukundenprodukte zur Auswahl gab. *„Mittlerweile gibt es wieder deutlich mehr Angebote, auch wenn das Vorkrisenniveau noch nicht annähernd erreicht wurde. Im Juni 2024 waren im Tarifkalkulator im österreichweiten Schnitt 84 Produkte gelistet.“*, berichtet Urbantschitsch.

Ein ähnliches Bild sieht man im Gasbereich. Auch hier kann es krisenbedingt zu einem starken Rückgang der Neukundenprodukte. Im Juni 2021 lag diese Zahl noch bei rund 130, im Oktober 2022 gab es nur mehr lediglich 12 Neukundentarife. *„Auch hier hat sich die Lage mittlerweile wieder etwas verbessert, aber ebenfalls bei weitem noch nicht zufriedenstellend. Derzeit werden rund 50 Neukundenprodukte im Tarifkalkulator angeboten.“*, so Urbantschitsch.

¹ MARKET Marktforschungsinstitut, österreichische Bevölkerung ab 16 Jahren, n=1.000

Taskforce begrüßt erste kartellrechtliche Anpassungen

Auch auf der Diskussionsgrundlage der Feststellungen der BWB und der E-Control zum eingeschränkten Wettbewerb bei Strom und Gas wurde kürzlich ein Gesetz zur Abmilderung von Krisenfolgen und zur Verbesserung der Marktbedingungen im Falle von marktbeherrschenden Energieversorgern beschlossen.² Auch wenn es letztlich ein eigenes Gesetz geworden ist, geht es um eine Nachschärfung im Kartellrecht.

„Dieses Gesetz gilt temporär für Verfahren, die bis Ende 2027 vor dem Kartellgericht eingeleitet werden. Es müssen relativ rasch Prüfungsschritte gesetzt werden. Aus unserer Sicht sollte eine Verlängerung dieser zeitlichen Befristung zeitgerecht angedacht werden, damit nachhaltig Missstände hintangehalten werden können.“, so Harsdorf. Darüber hinausgehende Nachschärfungen, wie etwa betreffend das Instrument der Branchenuntersuchung, sind noch offen.

Bundswettbewerbsbehörde startet Branchenuntersuchung im Markt für Fernwärme

Die Bundswettbewerbsbehörde startet eine Branchenuntersuchung für Fernwärme in Österreich. Branchenuntersuchungen können von der BWB eingeleitet werden, wenn Umstände darauf hinweisen, dass es zu Wettbewerbseinschränkungen oder -verfälschungen in einem betreffenden Wirtschaftszweig kommt.

Rund ein Drittel der Haushalte in Österreich werden mit Nah- oder Fernwärme versorgt und ein weiterer Ausbau der Netze ist auch für die Zukunft geplant. Die Bedeutung des Fernwärmesektors nimmt nicht zuletzt im Rahmen der Energiewende zu. Fernwärmenetze sind regional bzw. lokal begrenzt und den angeschlossenen Kund:innen stehen Alternativen entweder nur eingeschränkt oder gar nicht zur Verfügung. Den Fernwärmeversorgern kommt damit regional jeweils eine besondere Marktstellung zu.

Diese Überlegungen haben schlussendlich auch den Gesetzgeber dazu bewogen, im Juni 2024 das Bundesgesetz zur Abmilderung von Krisenfolgen und zur Verbesserung der Marktbedingungen im Falle von marktbeherrschenden Energieversorgern zu erlassen, mit dem eine kartellrechtliche Nachschärfung vorgenommen wurde. Ergebnisse einer

² Bundesgesetz zur Abmilderung von Krisenfolgen und zur Verbesserung der Marktbedingungen im Falle von marktbeherrschenden Energieversorgern, StF: BGBl. I Nr. 73/2024.

Brancheuntersuchung können regelmäßig auch Hinweise zur Einleitung konkreter Verfahren geben.

Bei der Untersuchung der BWB werden vorrangig jene Fernwärmemärkte bzw. Netzgebiete beleuchtet, auf denen die großen Landesenergieversorger wie Wien Energie, Energie Steiermark, KELAG, Salzburg AG, Energie AG, EVN etc. aktiv sind. Die Untersuchung wird sich hierbei nicht nur auf strukturelle Faktoren (Anbieterkonzentration, Eintrittsbarrieren, Kostenstruktur etc.) beschränken, sondern auch eine detaillierte Analyse der Marktergebnisse wie Verkaufspreise, Erlöse und Beschaffungskosten umfassen. Auch sollen Geschäftsbedingungen und -praktiken in den Fokus genommen werden, die sich potenziell nachteilig auf Verbraucher:innen auswirken.

„Wir erhalten regelmäßig Beschwerden insbesondere von Verbraucher:innen, welche den Fernwärmemarkt betreffen. Mehr als 1 Million österreichischer Haushalte werden mit Fernwärme versorgt. Die Fernwärmeeerzeugung unterliegt einem Wachstumstrend. Aufgrund der besonderen Marktstruktur ist eine Überprüfung der Wettbewerbsbedingungen und des Missbrauchspotentials von hoher Priorität.“ erklärt Natalie Harsdorf.

Vorgehensweise bei der Branchenuntersuchung

Die Branchenuntersuchung wird insbesondere auf die verbindliche Abfrage von Daten, Erhebungen sonstiger Informationen von Marktteilnehmern, wissenschaftliche Analysen sowie auf intensive Gespräche mit Stakeholdern wie Interessensvertretungen, Institutionen und Behörden (national sowie international) gestützt werden. Die BWB wird schnellstmöglich mit ausgewählten Stakeholdern Gespräche führen und anschließend erste Befragungen der relevantesten Marktteilnehmer durchführen.

Mehr Wettbewerb führt zu besserer Versorgung und Qualität

Studien belegen, dass ein höheres Maß an Wettbewerb zu einer besseren Versorgung und einer verbesserten Qualität von Produkten und Dienstleistungen führen kann, die letztendlich Verbraucher:innen zugutekommt.

Im Rahmen von Branchenuntersuchungen kann die BWB die wettbewerblichen Rahmenbedingungen sowohl in juristischer als auch ökonomischer Hinsicht evaluieren,

um so Erkenntnisse über die konkrete Branche und deren Marktgegebenheiten zu erlangen.

Mit der Branchenuntersuchung möchte die BWB mögliche Wettbewerbsprobleme und Missbrauchspotenzial im Bereich der Fernwärme identifizieren und auch Praktiken in den Fokus nehmen, die sich potenziell negativ für Verbraucher:innen auswirken. Aus den Erkenntnissen sollen Empfehlungen abgeleitet werden.

Die Ergebnisse der Branchenuntersuchung werden in einem Abschlussbericht vorgestellt.

Taskforce Energie arbeitet weiter

Die Arbeit der Taskforce Strom und Gas ist noch nicht abgeschlossen. *„Wie geplant soll sich die Beobachtung auf den gesamten Zeitraum der Stromkostenbremse beziehen, sodass ein Abschlussbericht für das erste Halbjahr 2025 geplant ist. Im Zuge dessen müssen auch neuere Preisentwicklungen miteinbezogen werden. Wie sich außerdem in diesem Bericht gezeigt hat, ist es den Landesenergieversorgern unter anderem auch aufgrund der geringen Wechselbereitschaft der Haushaltskund:innen aber auch der Angebotsstrukturen gelungen, ihre außerordentlichen Marktstellungen weitestgehend zu halten. Insgesamt ist das Angebotsverhalten noch abschließend kartellrechtlich zu prüfen, dies auch im Hinblick auf die neue Gesetzgebung.“*, so Harsdorf abschließend.

Der zweite 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>

[News: BWB Bundeswettbewerbsbehörde](#)

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