



20. Dezember 2013

GRUND- UND ERSATZVERSORGUNG IN GEÖFFNETEN ELEKTRIZITÄTSMÄRKTEN

Regulierungsvergleich und Möglichkeiten für die
Ausgestaltung des WAS-Modells und einem
Exkurs zum Thema «schutzbedürftige Kunden»
in geöffneten Elektrizitätsmärkten



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Produktion

Begleitgruppe:

BFE Wolfgang Elsenbast
 Renato Marioni

Die Autoren danken den Mitgliedern der Begleitgruppe für ihre Beiträge.

Erarbeitet durch
Polynomics AG, Baslerstrasse 44, CH-4600 Olten

Autoren
Dr. Heike Worm, Patrick Zenhäusern, Stephanie Berner

**Für den Inhalt und die Schlussfolgerungen sind ausschliesslich die Autoren dieses Berichts
verantwortlich**

Bundesamt für Energie BFE
Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen; Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. +41 58 462 56 11 · Fax +41 58 463 25 00 · contact@bfe.admin.ch · www.bfe.admin.ch

Grund- und Ersatzversorgung in geöffneten Elektrizitätsmärkten

**Regulierungsvergleich und Möglichkeiten für die Ausgestaltung des WAS-
Modells und einem Exkurs zum Thema «schutzbedürftige Kunden» in ge-
öffneten Elektrizitätsmärkten**

Studie im Auftrag des Bundesamts für Energiewirtschaft (BFE)

Dr. Heike Worm

Patrick Zenhäusern

Stephanie Berner

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	3
Tabellenverzeichnis	4
Das Wichtigste in Kürze	5
1 Ausgangslage und Fragestellungen des Ländervergleichs	9
1.1 Auftrag	9
1.2 Grundzüge des Wahlmodells abgesicherte Stromversorgung	9
1.3 Inhalt des Ländervergleichs	10
1.4 Vergleichsländer	12
1.5 Aufbau des Ländervergleichs	12
2 Grundversorgungsregulierung	13
2.1 Grundversorgungsberechtigte Kunden	13
2.2 Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen.....	15
2.3 Tariffbildung bei der Grundversorgung	17
2.4 Vergleichbarkeit und Transparenz der Angebote	24
2.5 Lieferantenwechsel	27
2.6 Wechselkosten	29
3 Ersatzversorgungsregulierung	31
3.1 Bestimmung der Ersatzversorgung	31
3.2 Tariffbildung bei der Ersatzversorgung	34
4 Ausgestaltungsmöglichkeiten zum WAS-Modell	37
4.1 Zusammenfassung der Ländererfahrungen	37
4.2 Grundversorgungsregulierung in der Schweiz.....	40
4.3 Ersatzversorgungsregulierung in der Schweiz.....	45
5 Tabellarische Zusammenfassung Länderregulierungen	48
6 Exkurs – «Schutzbedürftige Kunden» in geöffneten Strommärkten	60
7 Quellen	66
7.1 Allgemeine Literatur.....	66
7.2 Länderspezifische Literatur	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Unterscheidung Grund- und Ersatzversorgung für die Schweiz.....	11
Abbildung 2	Welche Kunden sind grundversorgungsberechtigt?.....	14
Abbildung 3	Nach welchen Kriterien wird das Grundversorgermandat vergeben?...	16
Abbildung 4	Welche Tarifregulierungen gelten für die Grundversorgung?	19
Abbildung 5	Welche Anforderungen werden an Preisvergleiche gestellt?.....	25
Abbildung 6	Welche Wechselfristen bestehen für die Konsumenten?	28
Abbildung 7	Dürfen die Wechselkosten den Kunden belastet werden, die den Lieferanten wechseln?.....	30
Abbildung 8	Nach welchen Kriterien wird das Ersatzversorgermandat vergeben?...	32
Abbildung 9	Welche Tarifregulierungen gelten für die Ersatzversorgung?.....	35
Abbildung 10	Regulierungsintensität bei der Grund- und Ersatzversorgung	38
Abbildung 11	Mögliche Überführung der Kunden aus der Ersatzversorgung.....	47
Abbildung 12	Direkte preisliche Massnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut....	62

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Österreich.....	48
Tabelle 2	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Deutschland	49
Tabelle 3	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Dänemark.....	50
Tabelle 4	Grund- und Ersatzversorgungsregulierungen in Spanien.....	51
Tabelle 5	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Frankreich	52
Tabelle 6	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Irland.....	53
Tabelle 7	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Italien	54
Tabelle 8	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in den Niederlanden	55
Tabelle 9	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung im UK	56
Tabelle 10	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Norwegen.....	57
Tabelle 11	Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Alberta	58
Tabelle 12	Länderüberblick und Empfehlung für die Schweiz.....	59

Das Wichtigste in Kürze

Mit dem zweiten Marktöffnungsschritt sollen alle Verbraucher ihren Elektrizitätslieferanten frei wählen können. Für Verbraucher, die in der ersten Marktöffnungsstufe noch keinen Marktzugang hatten, hat der Gesetzgeber auch im geöffneten Markt eine Grundversorgungsregulierung vorgesehen. Bereits im Stromversorgungsgesetz 2008 (StromVG) wurde das «Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung» (Art. 7 StromVG) verankert, das Kleinverbrauchern «jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und angemessenen Tarifen» sichert. Die Sicherstellung der Grundversorgung soll dabei das Entstehen eines wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarktes (Art. 1 StromVG) begleiten.

Auch im internationalen Umfeld sind Öffnungen der Elektrizitätsmärkte mit Grundversorgungsauflagen und einer Regulierung der Ersatzversorgung flankiert. Die vorliegende Studie zeigt auf, wie einige ausgewählte Länder die Grund- und Ersatzversorgung ausgestalten und was die Schweiz von diesen Ländern bei der weiteren Detaillierung des WAS-Modells lernen kann.

Gemäss WAS-Modell setzt die *Grundversorgung* ein, wenn ein Elektrizitätskunde seinen Anbieter im geöffneten Markt nicht aktiv wählt. Mit Blick auf die Gestaltung der Grundversorgung interessieren drei Fragen:

1. Welche Kunden sind grundversorgungsberechtigt?
2. Nach welchen Kriterien wird das Grundversorgermandat vergeben?
3. Welche Tarifregulierungen gelten für die Grundversorgung?

Damit Kunden vom Marktangebot profitieren können, müssen sie die Preise der Lieferanten vergleichen und den Lieferanten wechseln können. Diesbezüglich interessieren drei weitere Fragen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Konsumenten:

4. Welche Anforderungen werden an Preisvergleiche gestellt?
5. Welche Wechselfristen bestehen für die Konsumenten?
6. Dürfen die Wechselkosten den Kunden belastet werden, die den Lieferanten wechseln?

Die *Ersatzversorgung* muss für den Fall definiert werden, wenn ein Lieferant seine betrieblichen Aktivitäten einstellt, etwa infolge eines Konkurses. Der Ersatzversorger tritt dann an die Stelle des ausgefallenen Lieferanten, so dass der Verbraucher jederzeit mit Energie beliefert wird. Für die Gestaltung der Ersatzversorgung stellen sich vor allem zwei Fragen:

7. Nach welchen Kriterien wird das Ersatzversorgermandat vergeben?
8. Welche Tarifregulierungen gelten für die Ersatzversorgung?

Die in den Vergleich einflussenden Länder sind die Nachbarländer der Schweiz. Ferner wurden grössere EU Länder (Spanien) sowie Länder mit langjähriger Regulierungserfahrung (UK und Norwegen) und Länder mit alternativen Regulierungsansätzen (Niederlande, Irland und Dänemark) herangezogen. Ausserhalb Europas wurde die Grundversorgungsregulierung in Alberta (Kanada) betrachtet, bei der insbesondere die Entwicklung der Tarifregulierung interessiert.

Für die Schweiz wird basierend auf dem Ländervergleich und ökonomischer Erwägungen empfohlen, die Grund- und Ersatzversorgungsaspekte wie folgt zu regulieren:

Gestaltung der Grundversorgung

1. Zu Beginn der vollständigen Marktöffnung sind, wie in Artikel 7 StromVG vorgesehen, Kunden mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100'000 kWh grundversorgungsbe-rechtigt, wobei eine spätere Absenkung der Grenze zu erwägen wäre. In den europäi-schen Vergleichsländern (ausser in Dänemark, wo die Grundversorgung noch für alle Kunden gilt) liegt die Grenze tiefer als in der Schweiz.
2. Das WAS-Modell gibt bereits vor, dass der Verteilnetzbetreiber die Grundversorgung erbringt. Langfristig wäre denkbar, dass offener entschieden wird, wer das Grundversor-gungsmandat erhält, z. B. auf Basis von Marktanteilen wie in Deutschland oder auch Ausschreibungen bzw. Vergabeverfahren. Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Unbundlings wäre mindestens zu prüfen, ob zukünftig der Verteilnetzbetreiber nur noch verantwortlich für die Grundversorgung ist, diese also nicht selbst erbringen muss. Sämt-liche genannte Vergabemöglichkeiten bzw. Verantwortlichkeiten sind in den Vergleichs-ländern anzutreffen.
3. Die Grundversorgungstarife müssen einerseits angemessen im Sinn des WAS-Modells sein und gleichzeitig gewährleisten, dass das im StromVG festgehaltene Ziel eines wett-bewerblichen Elektrizitätsmarkts erreicht werden kann. Zur Prüfung der Tarife sollte auch im geöffneten Elektrizitätsmarkt die Ex-post-Angemessenheitsprüfung durch die ElCom fortgeführt werden. Als wesentlicher Unterschied zur Praxis während der Teil-marktöffnung ist die Prüfung allerdings auf der Grundlage von (geeignet dimensionier-ten) Marktpreisvergleichen durchzuführen, um die Ziele des StromVG erfüllen zu kön-nen. Eine Ex-post-Kontrolle in der Grundversorgung, bei der auch Vergleichsmarktkon-zepte einfließen, findet sich auch in fünf der Vergleichsländer. Marktbasierte Ver-gleichskriterien finden sich auch in drei Ländern mit Ex-ante Preisgenehmigungen. Län-der mit eher kostenbasierten Massstäben sind Spanien, Frankreich und Italien, wobei aufgrund der negativen Erfahrungen mit den kostenbasierten Tarifen bzw. den Anfor-derungen aus dem Federutility-Urteil des Europäischen Gerichtshofs Tendenzen zu einer stärkeren Marktorientierung zu erkennen sind.

Gestaltung der Rahmenbedingungen für Konsumenten

4. Voraussetzung für die Nutzung von Marktangeboten ist, sich dass die Konsumenten über die Marktangebote informieren können und der Lieferantenwechsel mit wenig Aufwand verbunden ist. Preisvergleiche sollten für die grundversorgungsberechtigten Kunden verlässliche Informationen enthalten. Für die Schweiz ist zu erwarten, dass sich private Vergleichsplattformen entwickeln, deren Qualität sich im Wettbewerb laufend verbessern dürfte. Daher ist es nicht zwingend erforderlich, dass die ElCom selbst Preisvergleiche erstellt. Um von Anfang an die Zuverlässigkeit der Preisvergleiche zu gewährleisten, sollte die ElCom jedoch Gütekriterien für Preisvergleichs-Plattformen definieren, welche z. B. geeignet sind versteckte Preiselemente zu vermeiden. Dies ist z. B. auch in Irland der Fall. In den meisten Vergleichsländern werden Mindestanforderungen an Preisvergleiche regulatorisch vorgegeben oder auch Preisvergleiche durch die Regulierungsbehörde angeboten. Nur drei Länder verzichten auf solche Vorgaben. Zwei Länder gehen mit den Transparenzanforderungen über das Angebot von Preisvergleichen hinaus, indem Anbieter bzw. Verteilnetzbetreiber zur aktiven Kommunikation der Angebote gegenüber grundversorgten Kunden verpflichtet werden.
5. Da im WAS-Model die Tarife für ein Jahr fest sind, sollten die Konsumenten einen Wechsel aus und in die Grundversorgung jeweils auf ein Jahr vollziehen können. Bei der Weiterentwicklung der Grundversorgungsregulierung kann, in Abhängigkeit von den dann geltenden Parametern, ein kürzerer Wechselzeitraum vorgesehen werden, wie dies auch in den meisten Vergleichsländern anzutreffen ist. Im Sinne der Vertragsfreiheit wäre dabei eine Berücksichtigung des Tariftyps bzw. der Vertragslaufzeit wie in den Niederlanden zu erwägen.
6. Zumindest der erstmalige Lieferantenwechsel sollte im geöffneten Markt für grundversorgungsberechtigte Kunden kostenfrei sein. Denkbar ist auch, dass der Lieferantenwechsel in einer Übergangsphase für diese Kunden generell kostenfrei ist. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der entsprechenden EU-Anforderungen, wonach Wechselkosten den Konsumenten nicht verrechnet werden dürfen. Die Dauer der Übergangsphase könnte an die Marktentwicklungen geknüpft werden. Von den betrachteten Vergleichsländern ist der Lieferantenwechsel mindestens beim ersten Wechsel (Frankreich und Niederlande) oder immer kostenfrei.

Gestaltung der Ersatzversorgung

7. Aus praktischen Gründen könnte das Mandat für die Ersatzversorgung in der Schweiz grösseren Verteilnetzbetreibern übergeben werden, wobei auch Ausschreibungen mit zeitlicher Begrenzung des Ersatzversorgungsmandats denkbar sind. Da die Ausübung des Ersatzversorgungsmandats für kleinere Verteilnetzbetreiber allenfalls nicht attraktiv ist, könnte die Aufgabe delegierbar sein. Ersatzversorgungsmandat und Grundversorgungsmandat könne grundsätzlich von unterschiedlichen Lieferanten erbracht werden. Die Ersatzversorgung eines Kunden kann für einen begrenzten Zeitraum gelten und sich erneuern, wenn der Kunde nach Ablauf der Frist keinen Anbieter wählt. Ein ähnliches Vorgehen findet sich z. B. in den Niederlanden. Zu den regulären Wechselterminen fällt ein grundversorgungsberechtigter Kunde dann in die Grundversorgung.
8. Eine Tarifregulierung während der Zeit der Ersatzversorgung ist nicht notwendig, da der Ersatzversorger, der auch Lieferant ist, ein Interesse daran hat, von den Konsumenten als «fair» wahrgenommen zu werden. Die Ersatzversorgungstarife können von den Grundversorgungstarifen abweichen, da der Ersatzversorger aufgrund der Kurzfristigkeit zu anderen Marktbedingungen beschafft als in der Grundversorgung. Dies ist auch in den Niederlanden und im UK so vorgesehen. In den Niederlanden kann der Konsument nach 30 Tagen Ersatzversorgung einen neuen Lieferanten wählen.

Exkurs: «Schutzbedürftige Kunden» in geöffneten Strommärkten

Im Zuge der Bekämpfung von «Energiearmut» fordert die EU in der Ende August 2009 in Kraft getretenen Richtlinie 2009/72/EG, dass die Mitgliedstaaten Massnahmen für «schutzbedürftige Kunden» vorsehen und diese innert anderthalb Jahren, also bis Ende Februar 2011, in nationales Recht umsetzen. Das Konzept des «schutzbedürftigen Kunden» ist noch nicht in allen EU-Mitgliedstaaten definiert oder umgesetzt. Nur wenige der Vergleichsländer haben eine sektorspezifische Regelung zur direkten finanziellen Unterstützung «schutzbedürftiger Kunden» durch direkte Beihilfen zur Abrechnung des Energieversorgers oder durch reduzierte Tarife implementiert. Die meisten Länder behandeln dieses Thema im Rahmen der allgemeinen Sozialhilfe. Aufgrund der wirtschaftlichen Ausgangssituation in der Schweiz und der implementierten Fürsorge ist eine sektorspezifische Implementierung direkt wirkender finanzieller Unterstützung für «schutzbedürftige Kunden» nicht erforderlich.

1 Ausgangslage und Fragestellungen des Ländervergleichs

1.1 Auftrag

Mit dem zweiten Marktöffnungsschritt (Art. 34 Abs. 3 Stromversorgungsgesetz (StromVG)) sollen alle Verbraucher ihren Elektrizitätslieferanten frei wählen können. Für Verbraucher, die in der ersten Marktöffnungsstufe noch keinen Marktzugang hatten, hat der Gesetzgeber auch im geöffneten Markt eine Grundversorgungsregulierung vorgesehen. Deren Grundzüge sind bereits im Art. 7 des Stromversorgungsgesetzes, welches 2008 in Kraft getreten ist, als «Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung (WAS-Modell)» verankert. Gemäss Zweckartikel des StromVG soll neben der Gewährleistung der zuverlässigen Stromversorgung auch ein wettbewerbsorientierter Elektrizitätsmarkt geschaffen werden (Art. 1 StromVG). Zur Vorbereitung des zweiten Marktöffnungsschritts gilt es, unter den gegebenen gesetzlichen Grundlagen die Gestaltungselemente des WAS-Modells zu konkretisieren.

Polynomics wurde vom Bundesamt für Energie (BFE) beauftragt, einen internationalen Vergleich der Grundversorgungsregulierung zu erstellen, in dem auch die Regulierung des Ausfalls eines Energielieferanten, also der Ersatzversorgung, zu betrachten ist. Aus dem Vergleich sollen aus ökonomischer Sicht Gestaltungsoptionen für das WAS-Modell abgeleitet werden.

1.2 Grundzüge des Wahlmodells abgesicherte Stromversorgung

Das WAS-Modell ermöglicht Endverbrauchern mit einem Jahresverbrauch unter 100 MWh pro Verbrauchstätte «jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und angemessenen Tarifen» zu beziehen, sofern sie nicht vom freien Netzzugang Gebrauch machen. Die Tarife müssen mindestens für ein Jahr fest sein (vgl. Art. 7 StromVG).

Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung (Art. 7 StromVG)

«1 Die Betreiber der Verteilnetze treffen die erforderlichen Massnahmen, damit sie in ihrem Netzgebiet den Endverbrauchern mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh pro Verbrauchsstätte, die von ihrem Netzzugang nach Artikel 13 Absatz 1 keinen Gebrauch machen, jederzeit die gewünschte Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität zu angemessenen Tarifen liefern können.

2 Die Betreiber der Verteilnetze legen in ihren Netzgebieten für Endverbraucher nach Absatz 1 mit gleichartiger Verbrauchscharakteristik, die von der gleichen Spannungsebene Elektrizität beziehen, einen einheitlichen Elektrizitätstarif fest. Die Elektrizitätstarife sind für mindestens ein Jahr fest und sind aufgeschlüsselt nach Netznutzung, Energielieferung, Abgaben und Leistungen an Gemeinwesen zu veröffentlichen.»

Mit der vollständigen Marktöffnung ändern sich die Anforderungen an die Grundversorgungsregulierung in der Schweiz im Vergleich zur Teilmarktöffnung. Während der Teilmarktöffnung dient die Grundversorgungsregulierung dazu, die «gefangenen» Kunden davor zu schützen, dass ihnen überhöhte Tarife für die Energielieferung verrechnet werden. Bei einer vollständigen Marktöffnung haben alle Kunden die Möglichkeit, ihren Energielieferanten zu wählen. Wenn ein Lieferant überhöhte Strompreise verrechnet, haben die Kunden die Möglichkeit, zu einem günstigeren Lieferanten zu wechseln, sofern sich im geöffneten Strommarkt der Wettbewerb mit attraktiven Angeboten zwischen den Anbietern zunehmend etabliert. Die Grundversorgungsregulierung bekommt damit im Vergleich zur Teilmarktöffnung einen anderen Fokus. Hauptanliegen ist es, den kleinen Kunden eine Belieferung mit Strom zu angemessenen Bedingungen zu garantieren, auch wenn sie den Anbieter nicht aktiv wählen bzw. sich der Markt nicht im erwünschten Masse entwickelt. Die kleinen Stromkunden sollen weiterhin vor überhöhten Preisen (z. B. durch Missbrauch von Marktmacht) und wohlfahrtsmindernden Diskriminierungen geschützt werden.

Gleichzeitig ist bei der Ausgestaltung der Grundversorgungsregulierung im voll geöffneten Markt zu beachten, dass dadurch die Entstehung des Wettbewerbs im Strommarkt nicht behindert wird (vgl. Art. 1 StromVG).

1.3 Inhalt des Ländervergleichs

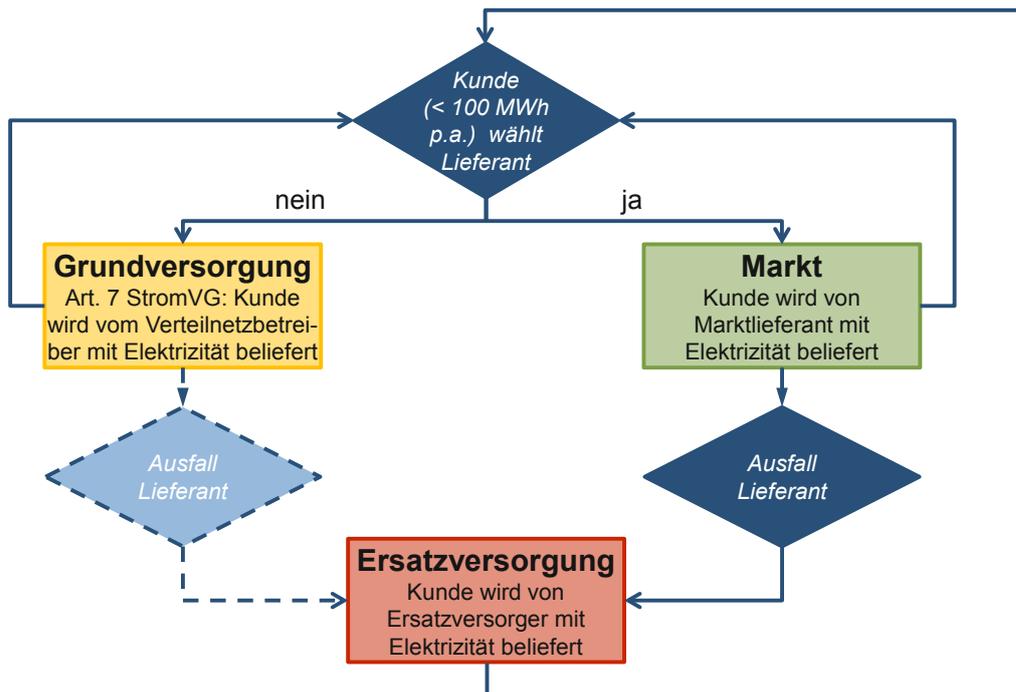
Die vorliegende Studie zeigt auf Grundlage eines Ländervergleichs, welche Optionen zur Gestaltung der Grundversorgung und Ersatzversorgung im geöffneten Strommarkt in der Praxis umgesetzt werden, und beurteilt diese aus ökonomischer Perspektive. Der Umgang mit schutzbedürftigen und benachteiligten Kunden wird im Rahmen eines Exkurses (vgl. Abschnitt 6) untersucht.

Die Begriffe Grundversorgung und Ersatzversorgung werden international nicht einheitlich verwendet.¹ In den referenzierten Studien der Regulierungsbehörden muss daher im Einzelfall jeweils festgestellt werden, von welchem Sachverhalt unabhängig vom verwendeten Begriff die Rede ist.

Mit Blick auf die Schweiz und im Bericht wird von einer Unterscheidung der beiden Begriffe im Sinne der Abbildung 1 ausgegangen.

¹ So werden die Begriffe «supplier of last resort» und «default supplier» in den Mitgliedstaaten der EU sehr unterschiedlich verwendet (vgl. dazu ERGEG, 2009, 20 ff.).

Abbildung 1 Unterscheidung Grund- und Ersatzversorgung für die Schweiz



Gemäss Artikel 7 StromVG gilt im geöffneten Markt, dass ein Kunde mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh, der seinen Anbieter nicht frei wählt, vom Grundversorger (Verteilnetzbetreiber) mit Elektrizität beliefert wird. Fällt ein Lieferant aus, wird der Verbraucher vom Ersatzversorger beliefert. Dies ist bisher im StromVG nicht explizit verankert. Bei der Regulierung der Grund- und Ersatzversorgung ist zu berücksichtigen, dass der Markt und Grundversorgungsbereich für die gleichen Kunden zugänglich sind und die beiden Bereiche somit im Wettbewerb zueinander stehen.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Grundversorgungsregulierung

Die Grundversorgung greift, wenn der Kunde seinen Anbieter im geöffneten Markt nicht aktiv wählt, so wie es auch im WAS-Modell beschrieben ist. Mit Blick auf die Grundversorgungsregulierung interessieren vor allem drei Fragen:

- Welche Kunden sind grundversorgungsberechtigt?
- Nach welchen Kriterien wird das Grundversorgermandat vergeben?
- Welche Tarifregulierungen gelten für die Grundversorgung?

Damit Kunden vom Marktangebot profitieren können, müssen sie die Preise der Lieferanten vergleichen und den Lieferanten wechseln können. In den Vergleichsländern werden die diesbezüglichen Rahmenbedingungen unterschiedlich stark vorgegeben, wobei primär drei Fragen interessieren:

- Welche Anforderungen werden an Preisvergleiche gestellt?
- Welche Wechselfristen bestehen für die Konsumenten?
- Dürfen die Wechselkosten den Kunden belastet werden, die den Lieferanten wechseln?

Ersatzversorgungsregulierung

Die Ersatzversorgung findet Anwendung, wenn ein Lieferant, je nach Ausgestaltung auch der Grundversorger, seine betrieblichen Aktivitäten einstellt, z. B. infolge eines Konkurses oder anderer Gründe wie strafrechtliche Verfolgung. Der Ersatzversorger beliefert den Kunden anstelle des ausgefallenen Lieferanten, so dass die Versorgung mit Elektrizität jederzeit gewährleistet ist. Hinsichtlich Ersatzversorgungsregulierung ist damit per se klar, welche Kunden von der Ersatzversorgung betroffen sind. Im Zentrum stehen folglich zwei Fragen:

- Nach welchen Kriterien wird das Ersatzversorgermandat vergeben?
- Welche Tarifregulierungen gelten für die Ersatzversorgung?

1.4 Vergleichsländer

Die in den Vergleich einflussenden EU-Länder sind die Nachbarländer der Schweiz, Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien. Ferner wurden weitere grössere EU Länder (Spanien) sowie Länder mit langjähriger Regulierungserfahrung (UK und Norwegen) und Länder mit alternativen Regulierungsansätzen (Niederlande, Irland und Dänemark) herangezogen. Ausserhalb Europas wurde die Grundversorgungsregulierung in Alberta (Kanada) betrachtet, bei der insbesondere die Entwicklung der Tarifregulierung interessiert.

1.5 Aufbau des Ländervergleichs

Um die Ergebnisse des Ländervergleichs zu veranschaulichen, wurde die Umsetzung der oben gestellten Fragen in den einzelnen Ländern systematisch dargestellt. Pro Frage wurden die Länder jeweils einer von drei möglichen Regulierungsvarianten zugeordnet. Dabei ist die Regulierungsintensität links auf der Skala hoch und nimmt gegen rechts ab.

Der Ländervergleich widmet sich in Abschnitt 2 der Grundversorgungsregulierung und in Abschnitt 3 der Ersatzversorgungsregulierung. Schlussfolgerungen zur Umsetzung des WAS-Modells aufgrund der internationalen Erfahrungen und ökonomischer Erwägungen folgen in Abschnitt 4. Ergänzende tabellarische Übersichten zu den Regulierungen in den einzelnen Vergleichsländern sind in Abschnitt 5 enthalten. Schliesslich wird als Exkurs in Abschnitt 6 auf den Umgang mit schutzbedürftigen Kunden in geöffneten Strommärkten eingegangen.

2 Grundversorgungsregulierung

Im Folgenden wird die Grundversorgungsregulierung im Ländervergleich mit Blick auf die Frage untersucht, welches die grundversorgungsberechtigten Kunden sind (Abschnitt 2.1), welche Unternehmen das Mandat für die Grundversorgungsverpflichtung erhalten (Abschnitt 2.2) und ob bzw. welche Preisregulierungen für Grundversorger existieren (Abschnitt 2.3).

Des Weiteren werden im Rahmen des Ländervergleichs Transparenzregelungen (Abschnitt 2.4), die Modalitäten des Lieferantenwechsels (Abschnitt 2.5) sowie die Frage, inwieweit mit einem Lieferantenwechsel einhergehende Kosten den Konsumenten in Rechnung gestellt werden dürfen (Abschnitt 2.6), miteinander verglichen.

2.1 Grundversorgungsberechtigte Kunden

Bei einer vollen Marktöffnung können alle Konsumenten ihren Elektrizitätslieferanten frei wählen. Da insbesondere zu Beginn der Marktöffnung offen ist, ob und wann sich ein wirksamer Wettbewerb einstellt und daher das Vertrauen der Konsumenten aufgebaut werden muss, haben alle Vergleichsländer eine Grundversorgung für die Energiebelieferung eingerichtet.

Im vollständig geöffneten Markt ist zu definieren, welche Kunden das Recht auf Grundversorgung haben sollen. Kunden, die dieses Anrecht nicht haben, werden als Marktkunden behandelt, auch wenn sie den Anbieter nicht aktiv gewählt haben. Für grössere Kunden kann angenommen werden, dass deren Aufwand zur Informationsbeschaffung über günstige Marktkonditionen relativ zum Energieverbrauch geringer ist. Ihnen fällt ein aktiver Entscheid leichter, so dass eher damit zu rechnen ist, dass mit der Marktöffnung ein wirksamer Wettbewerb entsteht. Vor diesem Hintergrund schränkt die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsländer den Kreis der grundversorgungsberechtigten Kunden auf kleine Kunden ein.²

Abbildung 2 enthält die drei Kategorien zu den Abgrenzungsmöglichkeiten der grundversorgungsberechtigten Kunden im Ländervergleich. In der ersten Ländergruppe gilt die Grundversorgung für sämtliche Kunden. Die zweite Gruppe beschränkt dieses Angebot auf Haushalte und kleinere Unternehmen, so wie dies auch im Rahmen der EU-Vorgaben möglich ist. Die dritte Gruppe ermöglicht nur den Haushalten Zugang zur Grundversorgung und wendet dabei

² So ist auch die entsprechende EU-Bestimmung einzuordnen. Nach Art. 3 Abs. 3 Richtlinie 2009/72/EG müssen die «Mitgliedstaaten gewährleisten, dass alle Haushaltskunden und, soweit die Mitgliedstaaten dies für angezeigt halten, Kleinunternehmen, nämlich Unternehmen, die weniger als 50 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. EUR haben, in ihrem Hoheitsgebiet über eine Grundversorgung verfügen, also das Recht auf Versorgung mit Elektrizität einer bestimmten Qualität zu angemessenen, leicht und eindeutig vergleichbaren und transparenten und nichtdiskriminierenden Preisen haben.» Eine weite Definition der Grundversorgung, bei der auch grosse Endverbraucher vom Grundversorger beliefert werden, ist damit einhergehend die Ausnahme und nur für eine Übergangszeit in den entsprechenden Vergleichsländern vorgesehen

die Mindestvorgabe der EU an, die den Mitgliedstaaten offen lässt, die Grundversorgung auch für Kleingewerbe zu definieren.

Abbildung 2 Welche Kunden sind grundversorgungsberechtigt?



Nur zwei Länder, darunter Frankreich mit zeitlicher Begrenzung bis 2016, beziehen die Grundversorgung auf alle Verbraucher. Fünf Länder, darunter das Nicht-EU-Land Alberta (Kanada), wenden die weitere Abgrenzung gemäss EU-Richtlinie an und zählen Haushalte und kleinere Unternehmen zu den grundversorgungsberechtigten Elektrizitätskunden. Eine weitere Einschränkung auf Haushalte wird von vier Vergleichsländern vorgenommen.

Quelle: Polynomics.

Alle Verbraucher sind grundversorgungsberechtigt

Eine Grundversorgungsberechtigung für alle Endverbraucher besteht nur in Dänemark (Nord-Reg, 2013, 12) und noch bis 31. Dezember 2015 in Frankreich (Art. L 337-9 Code de l'énergie). Ab 2016 soll in Frankreich die Grundversorgung auf Haushaltskunden und gewerbliche Kunden bis zu einer Hausanschlussleistung von 36 kVA, eingeschränkt werden. Auch in Dänemark ist vorgesehen, die Grundversorgungsberechtigung für grosse Endverbraucher wie Industriekunden aufzuheben. Beide Länder bewegen sich damit in Richtung EU-Vorgaben.

Haushalte und kleine Unternehmen sind grundversorgungsberechtigt

Die weitere EU-Definition der Grundversorgung für Haushaltskunden und Kleinunternehmen, die weniger als 50 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. EUR haben, wenden Deutschland, Österreich, Italien und die Niederlande an. Auch im kanadischen Gliedstaat Alberta sind Haushalte und kleine Unternehmen grundversorgungsberechtigt.

Zur Abgrenzung der grundversorgungsberechtigten Haushalts- und Gewerbekunden verwenden die Vergleichsländer entweder den Jahresverbrauch, die Anschlusssituation oder eine Kombination aus beidem. Letzteres ist z. B. in Deutschland der Fall, wo Niederspannungskunden mit einem Jahresverbrauch von max. 10'000 kWh/a grundversorgungsberechtigt sind (Art. 3 Nr. 22 EnWG). In den Niederlanden ist die Anschlusssicherung relevant. Grundversorgungsberechtigt sind Kunden mit einer Sicherung von bis zu 3 * 80 Ampère. Alberta grenzt die Grundversorgung dagegen nur nach dem Jahresverbrauch ab (Verbrauch < 250'000 kWh/a). In Alberta fal-

len wesentlich grössere Kunden unter die Grundversorgung als z. B. in Deutschland oder in Ländern mit Beschränkung auf die Niederspannung.

Haushalte sind grundversorgungsberechtigt

Norwegen, das Vereinigte Königreich, Irland und Spanien beschränken die Grundversorgung auf Haushaltskunden, d. h. auf die engere EU-Definition. Eine derartige Beschränkung erfordert die Einteilung der Kunden in die Kategorien Haushalt und Gewerbe, was aufgrund von reinen Verbrauchsdaten und verfügbaren Informationen zur Anschlusssituation nicht möglich ist. Wird eine solche Abgrenzung verwendet, müssen zusätzliche Kriterien definiert und überwacht werden, wie z. B., ob ein Gewerbe angemeldet ist.

2.2 Grundversorgungs verpflichtete Unternehmen

Damit Kunden, die grundversorgungsberechtigt sind, mit Elektrizität beliefert werden, wenn Sie den Anbieter nicht aktiv wählen, muss nicht zwingend ein bestimmter Grundversorger definiert werden. Die Versorgung dieser Kunden könnte nach der Marktöffnung einfach durch den bisherigen Lieferanten weitergeführt werden, ohne dass dieser speziell mandatiert ist.³ Die EU überlässt es den Mitgliedstaaten, ob sie einen Grundversorger bestimmen. Art. 3 Abs. 3 Richtlinie 2009/72/EG enthält eine Kann-Formulierung.⁴ Möglich ist somit, das Mandat zur Grundversorgung nicht explizit an spezifische Unternehmen zu vergeben, sondern die Grundversorgungsregulierung auf alle Lieferanten anzuwenden, welche die entsprechende Kundenkategorie beliefern.

Abbildung 3 enthält die drei abgegrenzten Kategorien zur Charakterisierung der Vergabe des Grundversorgungsmandats. Zur ersten Kategorie gehören Länder, in denen Regierungen, Behörden oder Aufsichtsgremien das Mandat an einen oder mehrere spezifische Anbieter ohne vordefiniertes Kriterium vergeben. Andere Länder verwenden ein vordefiniertes technisches oder wirtschaftliches Kriterium zur Vergabe des Grundversorgungsmandats. In der Praxis ebenfalls anzutreffen sind Länder, die kein Grundversorgungsmandat an einen bestimmten Anbieter vergeben.

³ Im Fall einer Regulierung der Ersatzversorgung stellt sich jedoch die Frage, welcher Lieferant die grundversorgungsberechtigten Kunden des Ersatzversorgers übernimmt, wenn diese nach Ablauf einer bestimmten Frist keinen neuen Energielieferanten gewählt haben (vgl. Abschnitt 3.1).

⁴ Artikel 3, Absatz 3 der Richtlinie 2009/72/EG: «Zur Gewährleistung der Bereitstellung der Grundversorgung können die Mitgliedstaaten einen Versorger letzter Instanz benennen.»

Abbildung 3 Nach welchen Kriterien wird das Grundversorgermandat vergeben?



In allen Vergleichsländern gibt es eine Grundversorgung, wobei jedoch zwei Länder kein Grundversorgungsmandat an einen bestimmten Anbieter vergeben. Die übrigen Länder vergeben das Grundversorgungsmandat auf Basis behördlicher Entscheidungen oder binden es an ein technisches oder wirtschaftliches Kriterium.

Quelle: Polynomics.

Mandat durch Regulierungsbehörde oder Regierung

Das Grundversorgungsmandat in den Ländern, in denen die Grundversorger durch Behörden oder Regierungen bestimmt werden, ist meist an einen vordefinierten Zeitraum und ein bestimmtes Versorgungsgebiet geknüpft.

Zu den Ländern, in denen die Regulierungsbehörde den Grundversorger mandatiert, gehören Irland und das Vereinigte Königreich. In Dänemark, Frankreich und Spanien ernennt die Regierung bzw. der König den Grundversorger. Der Zeitraum der Mandatierung kann dabei per Gesetz festgelegt werden oder wird jeweils mit dem Grundversorger vereinbart. Insbesondere, wenn die Regierungen die Mandate vergeben, werden tendenziell die bisherigen Versorger mit der Aufgabe betraut.

Weil im Vereinigten Königreich der Grundversorger auch Ersatzversorger ist, prüft Ofgem auch, ob der Anbieter in der Lage ist, die Ersatzversorgung im Gebiet wahrzunehmen, ohne dass er dabei die vertraglichen Bedingungen seiner bisherigen Kunden verletzt (Ofgem, 2008, 6). Bei der irischen Regulierungsbehörde CER werden öffentliche Konsultationen zur Bestimmung des Grundversorgers durchgeführt, wobei sich lizenzierte Energieversorgungsunternehmen (EVU) für die Funktion des Grundversorgung (Public Electricity Supplier, PES) bei der Regulierungsbehörde CER melden können.

Gemäss Electricity Supply Act § 33.2 lizenziert in Dänemark der Minister of Climate and Energy jeweils eine Unternehmung pro Netzgebiet für eine Periode von 5 Jahren als Grundversorger (NordReg, 2009, 69). Frankreich sieht eine vertragliche Regelung zwischen Regierung und dem Grundversorger vor. Diese sind gemäss Art. L.121-5 des Code de l'énergie die «Entreprises

locales de distribution» oder «Distributeurs non nationalisés», d. h. EDF⁵ oder andere lokale Versorger. Die Grundversorger (Taria de ultimo recurso) werden in Spanien per königlichem Dekret für 4 Jahre ernannt. Es sind aktuell fünf regionale Incumbents.

Technisches oder wirtschaftliches Kriterium für das Mandat

Indem vordefinierte technische oder wirtschaftliche Kriterien zur Bestimmung des Grundversorgers herangezogen werden, ist dessen Bestimmung «objektiv» möglich. In Norwegen (NordReg, 2009, 89) und Alberta wird die Aufgabe direkt dem Verteilnetzbetreiber überlassen. Das Kriterium ist zwar objektiv, aber beschränkt den Kreis der Grundversorger. Dagegen sind in Italien alle Lieferanten Grundversorger, die kleine Endverbraucher (Haushalte und kleine Unternehmen) beliefern und beim staatlich eingesetzten Zwischenhändler für grundversorgte Kunden («Single Buyer») zu regulierten Bedingungen Elektrizität beziehen.

Der Grundversorger eines bestimmten Netzgebiets ergibt sich in Deutschland endogen aufgrund des Anteils der belieferten Kunden im jeweiligen Versorgungsgebiet. Der Grundversorger ist derjenige Lieferant, der die meisten Kunden vor Ort mit Strom beliefert und wird basierend auf diesem Kriterium alle drei Jahre neu bestimmt (Art. 36, Abs. 2 EnWG).

Kein Grundversorgungsmandat

In Österreich und den Niederlanden gibt es, basierend auf der EU-Richtlinie (Art. 3 Abs. 3 Richtlinie 2009/72/EG) eine Pflicht zur Grundversorgung (Winner, 2012, 12 f.), jedoch kein spezielles Grundversorgungsmandat. Sobald ein Lieferant die jeweils grundversorgungsberechtigten Kunden beliefert, gilt dieses Unternehmen faktisch als Grundversorger. Die Belieferung von Kleinkunden erfordert bspw. in den Niederlanden eine Lizenz, die spezifische vertragliche Bedingungen enthält, die der Lieferant einhalten muss. Sie betreffen Aspekte wie die Transparenz der Angebote, der Abrechnung, der Wechselkosten und des Konsumentenschutzes (NMa, 2012, 23 ff.).

2.3 Tarifbildung bei der Grundversorgung

Grundversorgungs- und Marktangebote stehen in einem geöffneten Markt nebeneinander und somit im Wettbewerb. Bestehen Bedenken bezüglich der preislichen Konditionen für den Kundenkreis der Grundversorgung, kann – allenfalls für eine Übergangsfrist – eine Tarifregulierung im Rahmen der Grundversorgungsregulierung definiert werden. Die Grundversorgungstarife sollten jedoch bei einer vollständigen Marktöffnung so gestaltet sein, dass sie das Funktionieren

⁵ Aus «EDF Group Reference document 2011 Annual financial report» (http://press.edf.com/fichiers/fckeditor/Commun/Finance/Publications/Annee/2012/ddr2011/EDF_DDR2011_full_va.pdf, Seite eingesehen im September 2013) geht Folgendes hervor: «The public service contract entered into by the French government and EDF on 24 October 2005 specifies the objectives and terms for performing the public service obligations that EDF is appointed to perform under Article 2 of law n° 2000-108 of 10 February 2000, and also sets out the mechanisms under which EDF is compensated for the performance of these obligations (see section 6.4.3.5 («Public service in France»)).»

des Marktes nicht beeinträchtigen (siehe auch ACER/CEER, 2012, 8). Wird der Grundversorgungstarif unterhalb einer geeigneten marktlichen Referenz regulatorisch festgelegt, ergibt sich ein Problem für den Wettbewerb im Strommarkt, weil Lieferanten am Markteintritt gehindert werden (European Commission, 2010, 11). Andererseits sollen keine benachteiligenden oder gar missbräuchlichen Preisüberhöhungen aufgrund von (relativer) Marktmacht begünstigt werden. Werden von der Regulierungsbehörde Tarifobergrenzen kommuniziert, ist zu beachten, dass sich die Lieferanten daran orientieren können und so Preisabsprachen begünstigt werden.

Bei der Tarifregulierung ist zu berücksichtigen, dass auch ohne explizite Preisregulierung Lieferanten im geöffneten Markt Stromprodukte für kleine Konsumenten anbieten, die sich an deren Präferenzen ausrichten. Es kann davon ausgegangen werden, dass z. B. Produkte mit festen Preisen für ein Jahr oder sogar länger auch am Markt angeboten werden. Solche Produkte schützen den Konsumenten vor Preisschwankungen und werden so kalkuliert, dass eine «Versicherungsprämie» für stabile Preise darin enthalten ist. Je nach Abweichung des Grundversorgungsprodukts von Marktprodukten und in Abhängigkeit von der Zahlungsbereitschaft der Kunden für eine regulierte Grundversorgung⁶ können sich Differenzen zwischen den Grundversorgungstarifen und Marktpreisen ergeben. Preisliche Unterschiede können sich etwa aufgrund unterschiedlicher Produktdifferenzierungsstrategien oder unterschiedlicher Beschaffungsstrategien ergeben.

Aus diesen grundlegenden Überlegungen hinsichtlich der Wettbewerbswirkung folgt, dass in wettbewerblichen Elektrizitätsmärkten explizite Ex-ante-Preisregulierungen nicht erforderlich sind und je nach Ausgestaltung mit der Gefahr verbunden sind, dass das Zustandekommen eines funktionierenden Marktes behindert wird. Je stärker die Regulierung den Tarif aktiv beeinflusst, umso grösser ist die Gefahr, dass Marktsignale ausgehebelt und/oder Wettbewerber am Markteintritt gehindert werden. Insbesondere falls der neu geschaffene Wettbewerb im Elektrizitätssektor noch wenig ausgeprägt ist, ist jedoch denkbar, dass die Versorger auch nicht-wohlfahrtserhöhende Preisdifferenzierungen durchsetzen. Insofern liegt eine Ex-post-Kontrolle der Angemessenheit der Preise nahe. Diese kann in Form einer Missbrauchskontrolle ausgestaltet sein, beziehungsweise in Form einer speziellen Angemessenheitsprüfung der Bedingungen in der Grundversorgung. Eine solche Regulierung kann insbesondere in einer Übergangsphase zielführend sein.

Die Vergleichsländer können hinsichtlich Ausgestaltung der Tarifbildung in der Grundversorgung wiederum in drei Kategorien unterteilt werden (vgl. Abbildung 4). Bei den Ländern, die eine Ex-ante-Preisgenehmigung anwenden, ist zwischen denjenigen zu unterscheiden, die sich an der Kostenbasis und jenen, die sich an den Marktpreisen als Vergleichsmassstab orientieren. Zudem gibt es Länder, die auf eine aktive Ex-ante-Preisgenehmigung verzichten.

⁶ Verbleiben die Kunden in einem regulierten Grundversorgungsbereich, profitieren sie je nach Ausgestaltung der Grundversorgungsregulierung auch davon, dass die Regulierungsbehörde einen Teil der Verantwortung übernimmt, die Angemessenheit der Preise zu sichern, so dass die Suchkosten der Konsumenten reduziert werden.

Abbildung 4 Welche Tarifregulierungen gelten für die Grundversorgung?



Ex-ante-Preisgenehmigungen gibt es in sechs der Vergleichsländer. Drei davon ziehen die Kostenbasis der Produktion bzw. der Energiebeschaffung, drei weitere einen Marktvergleich als Beurteilungsmassstab heran. Fünf Länder verzichten auf eine Ex-ante-Preisgenehmigung entweder bereits seit der Marktöffnung oder nach einer Übergangsphase, in der die Preise begrenzt wurden.

Quelle: Polynomics.

Ex-Ante-Preisgenehmigung auf Kostenbasis

Tarifgenehmigungen auf Basis von Kosten werden noch in Spanien, Frankreich und Italien eingesetzt. Die Kostenorientierung in Italien bezieht sich dabei auf die Beschaffungskosten der Grundversorger. Frankreich und Spanien setzten eher an Gestehungskosten bzw. an «günstigen» Kosten an und regulieren die Grundversorgungstarife im Rahmen des Gesamttarifs, der den Verbrauchern inkl. Netznutzung verrechnet werden darf. Für die Grundversorgungsenergie werden dabei in Frankreich die Produktionskosten und die Verwaltungs- und Vertriebskosten des historischen Anbieters (EDF) berücksichtigt.⁷ Die Regulierungsbehörde schlägt der Regierung die Tarife zur Genehmigung vor, wobei sie eine öffentlich kommunizierte Preisberechnungsformel verwendet.⁸

Die Grundversorgungsregulierung in Spanien zielt auf eine Stromversorgung zu den geringstmöglichen Kosten. Die resultierenden Standardtarife gelten für Kunden auf dem Festland und für Nicht-Festland-Kunden. Die Regulierung der Endverbraucher-Tarife hat in Spanien zu einem Defizit geführt. Die künstlich tief regulierten Preise wirken als Markteintrittsbarrieren. Entsprechend bieten in Spanien keine anderen Energieversorger als der Grundversorger des jeweiligen Netzgebiets im Endkundensegment wettbewerbliche Angebote an (vgl. Marañóna und Moratab, 2011, 23 und 26). Im Frühjahr 2012 genehmigte die spanische Regierung das Königliche Dekret-Gesetz 13/2012. Es überführt das dritte Massnahmenpaket der EU in spanisches Recht und enthält Massnahmen, um das Tarifdefizit abzubauen (CNE, 2012, 5 ff.).

⁷ <http://www.cre.fr/marches/marche-de-detail/marche-de-l-electricite> (Seite eingesehen im September 2013).

⁸ http://www.cre.fr/marches/marche-de-detail/marche-de-l-electricite#section1_2 (Seite eingesehen im September 2013).

Italien geht bei der Regulierung der Grundversorgung zweistufig vor. Der Single Buyer «Acquirente Unico»⁹ hat die Aufgabe, die Elektrizität für die Kunden der Grundversorgung im Grosshandel zu beschaffen. Auf dieser Stufe besteht ein Marktbezug in der Grundversorgungsregulierung. Der Acquirente Unico verkauft die Energie als Zwischenhändler an die EVU, die die Grundversorgung anbieten («esercenti la maggior tutela»). Basierend auf den aktuellen Beschaffungskosten des Single Buyers berechnet die Regulierungsbehörde AEEG alle drei Monate die aktuellen Preise, die die Grundversorger den Endkunden verrechnen dürfen.

Ex-Ante-Genehmigung auf der Basis eines Marktvergleichs

Ex-ante-Preisgenehmigungen auf Basis von Marktvergleichen bestehen in expliziten Genehmigungen einzelner Tarife oder in der Festsetzung von Preisobergrenzen.

Die regulierte «Rate Option» (RRO) in Alberta (Alberta Energy, 2012) basierte bis Juni 2010 auf durchschnittlich erwarteten Marktpreisen und Ausgleichszahlungen für die Verteilnetzbetreiber, damit deren tatsächlichen Bezugskosten gedeckt sind. Seit Juli 2010 basiert die RRO vollumfänglich auf den forward looking Marktpreisen des kommenden Monats. Konsumenten beklagen die von Monat zu Monat beobachtete Preisvolatilität. Im Moment können die Anbieter der RRO 45 Tage im Voraus Elektrizität kaufen. Diese Frist soll inskünftig auf 120 Tage verlängert werden. Auf diese Weise können die Anbieter der RRO über eine längere Zeit Durchschnittspreise bilden und den Kunden mehr Preisstabilität anbieten.¹⁰

Der Preis für das Energieprodukt der Kleinkunden wird von der dänischen Regulierungsbehörde (DERA) alle drei Monate ex ante geprüft. Dabei berücksichtigt die Regulierungsbehörde in ihrer Prüfung alle Endkundenpreise¹¹ der verschiedenen Anbieter und die Preise, die die Lieferanten im Grosshandel für Elektrizität bezahlen. DERA ermittelt die Differenz zwischen den Grosshandelspreisen und den veröffentlichten Endkundenpreisen. Wenn die der DERA gemeldeten Grundversorgungspreise höher sind als der Grosshandelspreis zuzüglich einer definierten Differenz, müssen die Tarife entsprechend gesenkt werden. Der Preis des Produkts für Grosskunden orientiert sich am stündlich gemessenen Spotpreis des Gebiets (z. B. NordPool Spot), in dem der Kunde Elektrizität kauft, plus dem von DERA definierten Preisaufschlag für Administration (NordReg, 2013, 12; NordReg, 2009, 156 ff.). Gemäss Auskunft von DERA wird in Dänemark politisch diskutiert, die Preisregulierung für Grosskunden aufzuheben. Es wurden jedoch bisher keine konkreten diesbezüglichen Entscheide getroffen.

⁹ <http://www.acquirenteunico.it/> (Seite eingesehen im September 2013).

¹⁰ <http://alberta.ca/release.cfm?xID=33587874B7848-C9BD-B08D-541C9A3C4641B2C2> (Seite eingesehen im September 2013).

¹¹ www.elpristavlen.de (Seite eingesehen im September 2013).

Exkurs – Beurteilung von Preisregulierungen aus Sicht der EU

Ziel der Elektrizitätsmarktöffnung in der EU ist, durch wirksamen Wettbewerb in der Produktion, im Energiehandel und der Energielieferung langfristig eine sichere und günstige Stromversorgung zu erreichen. Eine Preisregulierung, die den Zutritt von Wettbewerbern in einem EU-Land beeinträchtigen würde, wäre nicht vereinbar mit dem Ziel, einen europäischen Binnenmarkt zu etablieren. Zutritte von Wettbewerbern können behindert werden, wenn regulatorisch beeinflusste Preise bzw. Preisobergrenzen zu niedrig angesetzt würden. Sie führen bei Grundversorgungsprodukten dazu, dass Kunden den regulierten Grundversorgungsbereich nicht verlassen bzw. in diesen zurückkehren. Der Wettbewerb im geöffneten Elektrizitätsmarkt wird auf diese Weise verzerrt, da freie Lieferanten die regulierten Preise nicht unterbieten können. Das Beispiel von Spanien zeigt, dass damit auch die Grundversorger selbst ihre Tätigkeit nicht dauerhaft ausüben können.

In der EU müssen daher Preisregulierungen die Verhältnismässigkeit zwischen «Schutz der Endkonsumenten» und dem «allgemeinen wirtschaftlichen Interesse» berücksichtigen. Gemäss Federutility-Urteil des Europäischen Gerichtshofs aus dem Jahr 2010 (Rechtssache C-265/08) dürfen aktive Preisgestaltungen durch die Regulierungsbehörde daher nicht auf Dauer angelegt sein. Länder wie Frankreich und Italien, in denen noch Behörden die Tarife festlegen, mussten sich bereits in Vertragsverletzungsverfahren gegenüber der EU verantworten.

Im Wortlaut ist dem «Federutility»-Urteil (Federutility, 2010) zu entnehmen:

«Art. 3 Abs. 2 und Art. 23 Abs. 1 der Richtlinie 2003/55/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt stehen einer nationalen Regelung, die nach dem 1. Juli 2007 eine Festlegung des Preisniveaus für die Lieferung von Erdgas an Endkunden durch die Bestimmung von Referenzpreisen erlaubt, nicht entgegen, sofern die entsprechende Intervention einem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse dient, das darin besteht, den Preis für die Lieferung von Erdgas an den Endkunden im Rahmen des von den Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Situation des Erdgassektors vorzunehmenden Ausgleichs zwischen den mit der Richtlinie 2003/55 verfolgten Zielen der Liberalisierung und des erforderlichen Schutzes des Endkunden auf einem angemessenen Niveau zu halten, die freie Festlegung der Preise für die Lieferung von Erdgas nach dem 1. Juli 2007 nur insoweit, als es zur Erreichung eines solchen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Ziels erforderlich ist, und damit zwangsläufig nur für einen begrenzten Zeitraum beeinträchtigt und klar festgelegt, transparent, nichtdiskriminierend und überprüfbar ist und den gleichberechtigten Zugang von Erdgasunternehmen in der Europäischen Union zu den Verbrauchern sicherstellt.»

Vor dem Hintergrund der EU-Position zu den behördlich festgesetzten Preisen sehen Dänemark, Frankreich und Italien im Zeitpfad ein Phasing-Out ihrer Preisregulierungen vor (CEER, 2012, 49). In keinem dieser Länder ist jedoch bisher ein Entscheid gefallen, die Preisgenehmigungen in der Tat aufzuheben.

Da in den Niederlanden alle Lieferanten mit Produktangebot für kleine Endverbraucher Grundversorger sind, unterstehen auch alle Lieferanten der dortigen Preisregulierung für die Grundversorgung. Die lizenzierten Grundversorger haben gegenüber Energiekamer eine Meldepflicht. Als Aufgreifkriterium für die Ex-ante-Preisgenehmigung dient eine Preisobergrenze, die von der Energiekamer unter Anwendung einer vertraulichen Kalkulationsmethode ermittelt wird. Die Preisbestimmungsmethode orientiert sich an den Grosshandelspreisen und den Kosten der Energielieferung (ERGEG, 2010, 28). Die Regulierungsbehörde hält die Methode unter Verschluss, damit die Unternehmen ihre Preise nicht an der Obergrenze ausrichten. Unternehmen, die die Preisobergrenze überschreiten, werden von der Regulierungsbehörde aufgefordert zu erläutern, wie die Preise zustande kommen. Bei unzureichender Begründung kann die Energiekamer die Tarife des betroffenen Lieferanten senken (vgl. ERGEG, 2010a, 41 f.)¹².

Keine Ex-ante-Preisgenehmigung

In drei der Vergleichsländer wurde vom Beginn der Marktöffnung auf eine Preisregulierung in der Grundversorgung verzichtet. Österreich, Deutschland und Norwegen unterstellen die Grundversorgung den Massstäben des allgemeinen Wettbewerbsrechts, wobei unterschiedliche Mitwirkungspflichten im Rahmen einer Prüfung von Preismissbrauch bestehen. In Irland wurden die Grundversorgungspreise nur während einer Übergangsphase nach der Marktöffnung (2005 bis März 2011) reguliert. Das Gleiche gilt für das Vereinigte Königreich (von der Marktöffnung für kleine Endverbraucher 1999 bis März 2002). Der Grund für die Preisregulierung ist dort unter anderem darin zu finden, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht in einer geeigneten Form erst im März 2000 eingeführt wurde.

Unter den Vergleichsländern ohne Ex-ante-Preisgenehmigungen ist in Österreich die Abweichung der Grundversorgungsregulierung von der allgemeinen Missbrauchskontrolle durch die Wettbewerbsbehörde am geringsten. Bezüglich der Ausgestaltung der Energiepreise bestehen in Österreich keine speziellen Vorschriften (vgl. auch ERGEG, 2010a, 15). Nach § 77 EIWOG sind Stromhändler und sonstige Lieferanten lediglich verpflichtet, Verbraucher in der Grundversorgung zu ihren geltenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen und zu diesem Tarif mit elektrischer Energie zu beliefern. Die Umsetzungsbestimmungen der österreichischen Länder enthalten Einzelbestimmungen zur Zumutbarkeit des Universaldienstes. So verlangt bspw. § 58 des Tiroler Elektrizitätsgesetzes (TEG), dass sich der allgemeine Tarif für das Grundversorgungsangebot am Tarif für das Angebot von Haushaltskunden der entsprechenden Unternehmung ausrichten muss. Die Grundversorgungspreise unterliegen der Ex-post-Missbrauchskontrolle durch die Bundeswettbewerbsbehörde. Die Regulierungsbehörde E-Control beobachtet den Markt und veröffentlicht die Preise. Sobald bei E-Control ein Verdacht auf Preismissbrauch besteht, muss sie die Bundeswettbewerbsbehörde informieren.

¹² Die gesetzliche Basis für dieses Vorgehen bildet das Niederländische Elektrizitätsgesetz von 1998.

Eine stärkere Missbrauchskontrolle als im allgemeinen Wettbewerbsrecht gilt seit Beginn der Marktöffnung in Deutschland, indem die Beweislast beim Grundversorger und nicht bei der Wettbewerbsbehörde liegt (Beweislastumkehr nach Art. 29 GWB¹³). Da die Unternehmen im Gegensatz zur Behörde nicht über Daten anderer Unternehmen verfügen, könnte dies für die Unternehmen problematisch sein. Behördliche Preisvorgaben werden in Deutschland aktuell nicht angewendet. Art. 39 EnWG enthält jedoch eine Verordnungsermächtigung zur Festlegung allgemeiner Preise und Versorgungsbedingungen. Bisher wurde jedoch von der Möglichkeit, die Preise festzulegen, kein Gebrauch gemacht. Im Verdachtsfall müssen die Unternehmen darlegen, dass ihre Preise «angemessen» sind.

Auch in Norwegen wurde bei der Marktöffnung, die im Grundsatz seit 1991 besteht, auf Preisgenehmigungen in der Grundversorgung verzichtet. Aufgrund der für einen Wechsel erforderlichen Stundenzählerüberwachung und hoher Wechselgebühren blieben die Kunden jedoch weitgehend beim angestammten Lieferanten. Um den Lieferantenwechsel zu fördern, ist seit 1997 die Überwälzung von Wechselkosten auf die Kunden untersagt (NVE, 2008, 8). Seit 2011 gibt es einen weiteren regulatorisch geschaffenen Anreiz, den Lieferanten zu wechseln: Der Angebotstarif des Verteilnetzbetreibers – auch in der Funktion als Ersatzversorger – richtet sich für Neukunden in der Grundversorgung (insb. Zuzüger) während den ersten sechs Wochen am Nord Pool Elspot-Gebietspreis plus einem Zuschlag pro bezogenem kWh aus (maximal 0.05 Kronen exkl. MWST). Die Kunden haben durch den Zuschlag den Anreiz, sich einen Elektrizitätsanbieter zu suchen, der den Preis nicht höher setzt als den Marktpreis (NordReg, 2013, 17 f.).¹⁴

Im Vereinigten Königreich waren die Grundversorgungspreise nur zwischen 1999 und 2002 vor allem aufgrund der fehlenden wettbewerbsrechtlichen Voraussetzungen für eine Behandlung unter der wettbewerbsrechtlichen Missbrauchskontrolle preisreguliert (National Audit Office, 2008, 43). Seit der vollständigen Marktöffnung im April 1999 und vor Einführung des Wettbewerbsgesetzes («competition act») galt bis März 2000 eine Preisobergrenzenregulierung in der Grundversorgung.¹⁵ Mit der Einführung des «competition act» im März 2000 wurde die Preisregulierung bis März 2002 sukzessive aufgehoben. In diesem Zeitraum durften die gewichteten Durchschnittspreise der Grundversorgung nicht stärker steigen als die Konsumentenpreise (Simmonds, 2002, 74 f.). Obwohl eine Ex-ante-Regulierung des Preisniveaus nicht mehr stattfand, hat Ofgem 2009 ein regionales Preisdifferenzierungsverbot für Strompreise eingeführt. Die Ofgem-Regulierung verpflichtete die Energieunternehmen, Kunden aus verschiedenen Regionen mit Blick auf den Mark-up gleich zu behandeln. Da dieselben Energieversorger in einigen Regionen Markteintreter waren, und in anderen Gebieten als eingesessene Unternehmen

¹³ Siehe dazu Baumgart et al. (2009) sowie Klaue und Schawintowski (2012).

¹⁴ Nach wie vor variieren die Preise zwischen den unterschiedlichen Grundversorgern. Bei einem angenommenen Konsum von rund 20'000 kWh variieren die Markups auf dem Elspot Gebietspreis zwischen 0.05 und 0.20 Kronen pro kWh.

¹⁵ Für die Energiepreise wurde ein Entwicklungspfad in Höhe des Konsumentenpreisindex (CPI) minus 3% festgelegt.

fungierten, hatten sie – angeregt durch das Differenzierungsverbot – den Anreiz, die tieferen Preise anzuheben und nicht die höheren Preise zu reduzieren. Dies führte im Schnitt zu höheren Endkundenpreisen (Hviid und Price, 2012). Im Juli 2012 hat Ofgem daher entschieden, das regionale Preisdifferenzierungsverbot wieder aufzuheben.¹⁶ Das Beispiel zeigt, dass Regelungen zur regionalen Preisdifferenzierung nicht die gewünschte Wirkung entfalten und den Konsumenten mehr schaden als nützen können.

Seit März 2011 werden in Irland die Preise für die Grundversorgung nicht mehr ex-ante reguliert. Vorher hat die Regulierungsbehörde CER im Rahmen einer Erlösobergrenzen-Regulierung die Grundversorgungspreise des Grundversorgers ESB PES begrenzt. Darin enthalten waren die Kosten des Energiebezugs durch ESB Power Generation (CER, 2011, 4 f.).

2.4 Vergleichbarkeit und Transparenz der Angebote

Eine Grundvoraussetzung für einen funktionsfähigen wettbewerblichen Markt, der allen Konsumenten günstige Preise bzw. Lieferbedingungen ermöglicht, ist die Transparenz und Vergleichbarkeit der Angebote. Dies ermöglicht den Kunden, den aus ihrer Sicht günstigsten Anbieter zu wählen.¹⁷ Dies gilt grundsätzlich auch für den Strommarkt.

Es ist zu erwarten, dass sich ein Angebot von transparenten Preis-Leistungsvergleichen privatwirtschaftlich ergibt¹⁸, wobei unterschiedliche Finanzierungsformen denkbar sind. In der Schweiz werden z. B. Vergleiche von Krankenversicherungsprämien der Plattform von Comparis durch die Krankenversicherer finanziert. Somit ist es aus ökonomischer Perspektive nicht zwingend, dass Regulierungsbehörden selbst Preisportale initiieren und führen. Ein solcher institutionalisierter Vergleich kann Vor- und Nachteile haben. Vorteilhaft sind tendenziell die höhere Objektivität (Kriterienauswahl und Darstellungsform). Zugleich können kommerzielle Vergleiche innovativer und kundenfreundlicher sein. Sinnvoll kann es deshalb sein, wenn Regulierungsbehörden informieren, welchen Transparenzkriterien ihres Erachtens ein objektiver Preisvergleich genügen sollte, damit zu Beginn der Marktöffnung eine zuverlässige Information der Konsumenten gewährleistet ist; dies insbesondere im Kundensegment, in welchem die individuelle Informationssuche (Transaktionskosten) im Vergleich zum Energieverbrauch als sehr hoch eingeschätzt wird, was die Flexibilität der Nachfrage und damit den Wettbewerb einschränken könnte.

In der EU sind die Mitgliedstaaten gemäss Art. 3 Abs. 7 der Richtlinie 2009/72/EG verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz der Endkunden zu ergreifen. Dies beinhaltet einen «hohen Verbraucherschutz, insbesondere in Bezug auf die Transparenz der Vertragsbedingungen, all-

¹⁶ <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0297.2012.02537.x/abstract> (Seite eingesehen im September 2013).

¹⁷ Auch der Verbleib beim bisherigen Versorger kann Ausdruck einer «aktiven» Lieferantenwahl sein, so dass Wechselquoten kein Indiz für einen funktionierenden Markt sind.

¹⁸ Preisvergleiche sind kein «öffentliches Gut».

gemeine Informationen und Streitbeilegungsverfahren». Gemäss Anhang I der Richtlinie sollen die Mitgliedstaaten durch geeignete Massnahmen sicherstellen, dass die Kunden «transparente Informationen über geltende Preise und Tarife sowie über die Standardbedingungen für den Zugang zu Elektrizitätsdienstleistungen und deren Inanspruchnahme erhalten». In der EU gilt generell eine Informationspflicht des Lieferanten über die Preise und die Vertragsbedingungen, was jedoch nicht gleichzusetzen ist mit Vorgaben für Preisvergleiche zwischen Lieferanten.

Abbildung 5 zeigt die drei Gruppen von Ländern bezüglich Gestaltung der Transparenzanforderungen. Eine erste Gruppe von Ländern hat neben den von der EU vorgegebenen Preisvergleichen weitere Informationspflichten für Energielieferanten definiert, die grundversorgungsrechtigte Kunden beliefern. In den meisten Vergleichsländern wird der Preisvergleich für grundversorgte Kunden mindestens regulatorisch unterstützt. Bei der dritten Ländergruppe existieren nur «unregulierte» Preisvergleiche.

Abbildung 5 Welche Anforderungen werden an Preisvergleiche gestellt?



Die meisten Vergleichsländer definieren regulatorische Anforderungen an Preisvergleiche oder lassen Vergleichsplattformen durch die Regulierungsbehörden betreiben. Norwegen und UK setzen darüber hinaus auf aktive Information der einzelnen Kunden durch den aktuellen Lieferanten bzw. den Netzbetreiber. Drei Länder vertrauen darauf, dass sich die notwendige Markttransparenz endogen im Markt herauskristallisiert, was dadurch bestätigt wird, dass es in diesen Ländern verschiedene Vergleichsplattformen gibt.

Quelle: Polynomics.

Über Preisvergleiche hinausgehende Informationsvorschriften

Auch wenn die Kunden auf (regulierte) Preisvergleiche zugreifen können, müssen sie die Informationen trotzdem selbst abrufen. In UK und Norwegen, in denen die Grundversorgungstarife nicht regulatorisch festgesetzt werden, versucht die Regulierungsbehörde, die Entscheidungen der Konsumenten zur Lieferantenwahl durch aktive Kommunikation der Energiepreise der im Wettbewerb stehenden Lieferanten zu unterstützen.

Per Ende März 2014 wird im Vereinigten Königreich die Informations- und Transparenzpflicht verschärft. Es ist vorgesehen, dass die Lieferanten ihren Kunden jeweils aktiv kommunizieren müssen, welcher Tarif aus ihrem eigenen Produktportfolio für die Verbraucher der günstigste

wäre. Zudem werden die Unternehmen regulatorisch veranlasst, ihre Produktvielfalt zu begrenzen und pro Kundenkategorie nicht mehr als vier Tarife anzubieten.¹⁹

In Norwegen gibt es einen von der Wettbewerbsbehörde geführten Preisvergleich. Die Lieferanten sind verpflichtet, der Behörde Preise und Geschäftsbedingungen mitzuteilen (NVE, 2012, 21). Seit 2011 wird der Lieferantenwechsel der Kunden durch spezifische Massnahmen gefördert. Wählt ein Endkunde seinen Stromanbieter nicht aktiv, muss der Verteilnetzbetreiber diesen Kunden jeden dritten Monat über die Geschäftsbedingungen zu seinem spezifischen Elektrizitätstarif in Kenntnis setzen und zugleich einen Überblick zu den verfügbaren alternativen Strom Anbietern geben. Die Informationsbereitstellung ist standardisiert und basiert auf einem Template der Regulierungsbehörde NVE.

Regulierte Preisvergleiche

Die Regulierung von Preisvergleichen besteht mindestens darin, dass in einem Land die Anforderungen an die Preisvergleiche regulatorisch vorgegeben sind. In einigen Ländern sind die Regulierungsbehörden darüber hinaus selbst für die Internetvergleichsplattformen verantwortlich.

Die österreichische Regulierungsbehörde E-Control führt auf gesetzlicher Grundlage einen Tarifkalkulator im Internet. Die Versorger von Haushalten und KMU sind verpflichtet, ihre Tarife zur Veröffentlichung auf dieser Plattform zu melden (Schmelz, Rajal, 2011, 3 ff.). Auch in Frankreich können sich die Stromkunden bezüglich Preisvergleich an eine regulierte Informationsplattform (energie-info.fr) wenden. Ein Verbraucher kann sich darüber informieren, welche Energielieferanten es gibt, wie man seinen Energielieferanten wechseln kann und welche Rechte man als Energiekunde geltend machen kann. Auch die irische Regulierungsbehörde CER hat einen Orientierungsrahmen für die Kriterien von Online-Preisvergleichen entwickelt und 2012 den ersten Anbieter akkreditiert, der seine Webseite an diesem Rahmen ausgerichtet hat (CER, 2012, 5).

Einen Online-Preisvergleich (www.elpristavlen.dk) gibt es auch in Dänemark, der durch die Branchenorganisation Danish Energy betrieben wird. Dabei sind alle Energielieferanten verpflichtet, halbjährlich ihre Preise und Geschäftsbedingungen auf dieser Online-Plattform zu publizieren (NordReg, 2009, 158; DERA, 2012, 15).

In Spanien gibt es zwar einen Online-Preisvergleich der Regulierungsbehörde; die Elektrizitätsanbieter sind aber nicht verpflichtet, ihre Preisinformationen auf dieser Plattform zu veröffentlichen. In den Niederlanden betreibt die Regulierungsbehörde Autoriteit Consument & Markt

¹⁹ <https://www.ofgem.gov.uk/press-releases/new-standards-conduct-suppliers-are-first-step-simpler-clearer-fairer-energy-market> (Seite eingesehen im September 2013).

(ACM)²⁰ die Vergleichsplattform <http://www.energieprijzen.nl>. Die Behörde prüft auch, ob die Preis- und Produktinformationen der Lieferanten den Transparenzvorgaben der Behörde entsprechen.

Keine regulierten Preisvergleiche

In Italien veröffentlicht die Regulierungsbehörde AEEG den jeweils gültigen Grundversorgungstarif auf ihrer Website (AEEG, 2012, 14). Preisvergleiche für alternative Angebote werden durch private Vergleichsplattformen bereitgestellt (z. B. <http://tariffe.segugio.it> oder <http://www.sostariffe.it>). Auch in Deutschland sind verschiedene unregulierte Vergleichsplattformen verfügbar (z. B. <http://www.verivox.de>; <http://www.strompreisvergleich.net>; <http://www.strompreisvergleich-24.de>). In Alberta gibt es ebenfalls keinen Online-Preisvergleich der Regulierungsbehörde, bei dem vergleichbare Elektrizitätsprodukte transparent miteinander verglichen werden könnten (Alberta Energy, 2012, 156).

2.5 Lieferantenwechsel

Je häufiger Anbieterwechsel möglich sind und je schneller dieser durch die beteiligten Lieferanten und Netzbetreiber umgesetzt wird, desto schneller können Konsumenten von ihrer freien Lieferantenwahl profitieren. Je nach Gestaltung der übrigen Regulierungselemente, insbesondere auch der Tarifvorgaben (z. B. für ein Jahr fixe Preise) oder Vorgaben zur Verrechnung von Wechselkosten, kann auch eine Begrenzung der Wechselhäufigkeit sinnvoll sein.

Die administrative Frist, bis der bisherige Anbieter den durch den Kunden ausgelösten Wechsel vornimmt, beträgt im Sinne des Art. 3 Abs. 5a der Richtlinie 2009/72/EG in den meisten Ländern höchstens drei Wochen, diejenige bis die Kunden nach einem Wechsel des Stromversorgers eine Abschlussrechnung erhalten, in Anlehnung an den Anhang 1 der Richtlinie 2009/72/EG höchstens sechs Wochen. Länderspezifische Unterschiede bestehen bei der Häufigkeit bzw. den Terminen, zu denen der Kunden einen Wechsel vornehmen kann (vgl. Abbildung 6). In einigen Ländern ist der Wechsel jederzeit möglich. Andere Länder begrenzen die Wechselmöglichkeit auf das jeweilige Monatsende. In der dritten Ländergruppe ist ein Lieferantenwechsel zum Jahresende bzw. zum Ende der Vertragslaufzeit möglich.

²⁰ Autoriteit Consument & Markt (ACM) entstand am 1. April 2013 durch den Zusammenschluss von drei Behörden, der Consumer Authority, der OPTA und der niederländischen Wettbewerbsbehörde NMa.

Abbildung 6 Welche Wechselfristen bestehen für die Konsumenten?



In einigen Ländern ist der Lieferantenwechsel jederzeit zu gewährleisten. Andere Länder sehen den Wechsel nur per Monatsende vor. Es gibt aber auch Länder, die eine längere Kundenbindung vorsehen (jährliche Wechselmöglichkeit bzw. Vertragslaufzeit).

Quelle: Polynomics.

Anbieterwechsel ist jederzeit möglich

In Dänemark, Irland (ECME, 2010), Norwegen (NVE, 2011, 25), Frankreich²¹ und im Vereinigten Königreich ist der Lieferantenwechsel jederzeit möglich.

Anbieterwechsel ist auf Ende Monat möglich

In Österreich, Deutschland und Italien (ECME, 2010, 76) ist der Lieferantenwechsel zum Ende eines Kalendermonats möglich. In Deutschland kann der Kunde nach Art. 20 Abs. 1 StromGVV den Grundversorgungsvertrag mit einer Frist von zwei Wochen per Ende Monat kündigen. Italien kennt ebenfalls den kostenlosen Anbieterwechsel per Ende Monat.

Anbieterwechsel ist auf Ende der Vertragszeit möglich

In den Niederlanden existieren je nach Vertrag flexible und fixe Tarife. Erstere können jederzeit und kostenlos gekündigt werden. Letztere können zum Ablauf der Vertragszeit kostenlos gekündigt werden. Verträge mit fixen Tarifen können zwar vorzeitig gekündigt werden; in diesem Fall bezahlen die Kunden dem Anbieter jedoch ein Entgelt, dessen Höhe reguliert ist (ECME, 2010, 76). In Spanien und Alberta ist der Wechsel zwischen Markt und Grundversorgung zum Ende der Vertragszeit – in der Regel ebenfalls ein Jahr – möglich.

²¹ <http://www.energie-info.fr/pratique/changer-fournisseur> (Seite eingesehen im September 2013).

2.6 Wechselkosten

Um ein System zum reibungslosen Lieferantenwechsel zu implementieren und den Kunden den Lieferantenwechsel überhaupt zu ermöglichen, fallen insbesondere beim Netzbetreiber Kosten infolge von technischen Lösungen an, damit bspw. eine Durchleitung Dritter überhaupt möglich ist. Es handelt sich mit anderen Worten um die Systemkosten der Liberalisierung, die keinem Kunden direkt zugerechnet werden können. Vielmehr ist eine Weiterverrechnung an die Kunden in den Netznutzungsentgelten zielführend, die damit die Option erwerben, den Lieferanten zu wechseln. Beim neuen und alten Lieferanten sowie beim Netzbetreiber entstehen darüber hinaus Kosten, die den Wechselkunden direkt zugeordnet werden könnten, z. B. im Zusammenhang mit der korrekten Abrechnung und Übertragung der Messstelle vom alten zum neuen Lieferanten.²²

Auch wenn der neue Lieferant diese Kosten übernimmt, liegt darin eine Hürde für die Endverbraucher, die Marktangebote zu nutzen. Bei einer verursachergerechter Verrechnung der Wechselkosten können sich die Angebote neuer Lieferanten gegenüber den bisherigen verteuern. Insbesondere zu Beginn einer vollen Marktöffnung (beim ersten Lieferantenwechsel) wird dies in der Praxis als Argument herangezogen, um eine Regulierung der Verrechnung der Wechselkosten zu begründen. Der eingesessene Versorger, der zu Beginn der Marktöffnung alle Kunden beliefert, hat durch eine direkte Verrechnung der Wechselkosten einen Wettbewerbsvorteil, so dass die Entstehung eines wirksamen Wettbewerbs gefährdet wäre. Vertretbar ist daher, mindestens den ersten Lieferantenwechsel für den Endverbraucher kostenfrei zu ermöglichen. Je nach Marktentwicklung kann demnach eine Befreiung von individuell zu tragenden Wechselkosten in einer Übergangszeit zielführend sein.

In der Praxis sind bei den Vergleichsländern einerseits der stets kostenlose Wechsel und andererseits der erstmalige kostenlose Wechsel anzutreffen (vgl. Abbildung 7). Grundsätzlich wäre es auch denkbar, die Verrechnung der Wechselkosten nicht zu regulieren. Dieses Vorgehen wird jedoch von keinem Land gewählt.

²² Im Zusammenhang mit dem Wechsel des Energielieferanten im geöffneten Markt entstehen des Weiteren beim Konsumenten Kosten, der sich mindestens beim neuen Lieferanten melden und einen Vertrag abschließen muss (Transaktionskosten). Der Zeitaufwand eines Konsumenten bzw. seine Transaktionskosten lassen sich durch die Regulierung nur indirekt beeinflussen (z. B. durch einen Rahmen für transparente Angebote zur Verringerung der Suchkosten, vgl. Abschnitt 2.4).

Abbildung 7 Dürfen die Wechselkosten den Kunden belastet werden, die den Lieferanten wechseln?



Der Lieferantenwechsel muss in allen Vergleichsländern mindestens beim ersten Wechsel für den Konsumenten kostenfrei sein.

Quelle: Polynomics.

Erster Lieferantenwechsel darf die Stromkonsumenten nichts kosten

In den Niederlanden und in Frankreich (Art. L.331-3 des Code de l'énergie sowie Art. 121-89 Code de la consommation) ist der Erstwechsel kostenfrei; für alle weiteren Wechsel dürfen den Kunden die damit einhergehenden Kosten in Rechnung gestellt werden.

Lieferantenwechsel darf die Stromkonsumenten nichts kosten

Die Richtlinie 2009/72/EG verlangt im Anhang mit den in Artikel 3 genannten Massnahmen sicherzustellen, dass die Kunden «den Lieferanten ohne Berechnung von Gebühren wechseln können». In Deutschland, Irland, Italien, Österreich, Spanien und im Vereinigten Königreich (vgl. auch ECME, 2010, 76), aber auch in den Nicht-EU-Ländern Norwegen und Alberta, dürfen den Konsumenten die Kosten des Lieferantenwechsels generell nicht in Rechnung gestellt werden. In Norwegen war die Verrechnung der Wechselkosten zu Beginn der Marktöffnung 1991 nicht reguliert, um den Lieferantenwechsel zu fördern wurde 1997 die Überwälzung von Wechselkosten auf die Kunden untersagt (NVE, 2008, 8).

Nach Art. 20 Abs. 3 StromGVV darf der Grundversorger in Deutschland «keine gesonderten Entgelte für den Fall einer Kündigung des Vertrages, insbesondere wegen eines Wechsels des Lieferanten, verlangen». Die Verbraucher haben in Österreich das Recht, ihre Lieferanten kostenlos zu wechseln (vgl. auch E-Control, 2012, 68).

Keine Regulierung der Wechselkosten

Keines der Vergleichsländer verzichtet auf eine Regulierung der Wechselkosten.

3 Ersatzversorgungsregulierung

Im Folgenden wird untersucht, welcher Regelmechanismus in den Ländern vorgesehen ist, wenn ein Versorger ausfällt und wie lange die Ersatzversorgung dauert, bis ein Übergang zu einem wettbewerblichen Anbieter oder eine Überführung in die Grundversorgung erfolgt (Abschnitt 3.1). Darüber hinaus wird ländervergleichend dargestellt, ob und nach welchen Prinzipien die Ersatzversorgung preisreguliert ist (Abschnitt 3.2).

3.1 Bestimmung der Ersatzversorgung

Während die explizite Vergabe eines Grundversorgungsmandats nicht zwingend erforderlich ist (vgl. Abschnitt 2.2), ist im geöffneten Strommarkt die nahtlose Belieferung der Konsumenten zu regeln, wenn ein Lieferant ausfällt, um allen Verbrauchern die permanente Versorgung mit Elektrizität zu gewährleisten. Eine solche Ersatzversorgung ist aus Kundensicht relevant, wenn ein Lieferant seine Geschäftstätigkeit einstellt, sei es weil er zahlungsunfähig ist oder aus anderen Gründen aus dem Markt austritt. Für diesen Fall ist es im Sinne der Versorgungssicherheit notwendig, dass geregelt ist, von welchem Anbieter diese Kunden ersatzversorgt werden. Die Analyse der Ersatzversorgung beschränkt sich auf den Zusammenhang mit dem WAS-Modell, wonach für Kunden mit einem Jahresverbrauch von mehr als 100 MWh Jahresverbrauch jederzeit die Energielieferung zu sichern ist.²³

In den meisten Vergleichsländern ist die Versorgung für den Fall geregelt, dass der Lieferant ausfällt (vgl. Abbildung 8). In einigen Ländern sind Grund- und Ersatzversorger identisch. In anderen Ländern ist nicht von vornherein festgelegt, dass der Grundversorger auch der Ersatzversorger ist. In einem Land wird kein Ersatzversorgungsmandat vergeben, sondern die Wahrscheinlichkeit des Ausfalls des Lieferanten verkleinert, indem die Lieferanten im Rahmen der Lizenzvergabe finanzielle Sicherheiten hinterlegen müssen.

²³ In einigen Ländern ist die Ersatzversorgung für grundversorgte Kunden nicht identisch mit der Ersatzversorgung für die übrigen Kunden.

Abbildung 8 Nach welchen Kriterien wird das Ersatzversorgermandat vergeben?



In einigen Ländern wird das Ersatzversorgungsmandat direkt an den Grundversorger vergeben. In anderen Ländern wird der Ersatzversorger aufgrund eines Verfahrens bestimmt, wonach der Grundversorger automatisch auch die Ersatzversorgung übernimmt oder es wird von vornherein ein anderer Versorger bestimmt. In einem der Vergleichsländer wird auf die Definition eines Ersatzversorgers verzichtet, sondern versucht den Ausfall von Lieferanten zu verhindern indem diese finanzielle Sicherheiten bei der Lizenzierung hinterlegen müssen.

Quelle: Polynomics.

Ersatzversorger ist jeweils der Grundversorger

Im Vereinigten Königreich, Spanien, Italien, Deutschland und Norwegen ist der Grundversorger zugleich der Ersatzversorger und springt ein, wenn der bisherige Anbieter keine Elektrizität mehr liefern kann (ERGEG, 2009, 20 ff.). Dabei ist im Vereinigten Königreich, Spanien und Italien keine zeitliche Befristung der Ersatzversorgung durch den Grundversorger vorgesehen.²⁴

Gemäss § 38 EnGW und § 3 StromGKV ist in Deutschland der regionale Grundversorger auch Ersatzversorger. Der Netzbetreiber muss den Kunden und den Ersatzversorger unverzüglich über den Eintritt der Ersatzversorgung über den Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Ersatzversorgung informieren. Die Ersatzversorgung dauert maximal drei Monate (§ 38 Abs. 2 EnWG). Ein bekanntes Beispiel für den Konkurs eines Energielieferanten in Deutschland ist das der 2006 gegründeten TelDaFax Energy GmbH, die ab Februar 2007 in Deutschland bundesweit für private und gewerbliche Kunden Stromversorgungsprodukte anbot. TelDaFax Energy GmbH war Teil der TelDaFax Holding AG, die im Juni 2011 Antrag auf Eröffnung eines Insolvenzverfahrens stellte. Unmittelbar danach belieferten die örtlichen Ersatzversorger die bisherigen rund 700'000 TelDaFax-Kunden (vgl. auch BNetzA, 2013, 122). Bei Teldafax hatten viele Kunden Strom bis zu einem Jahr im Voraus bezahlt, so dass sie im Insolvenzverfahren als Gläubiger auftreten. Über alle TelDaFax-Verfahren hinweg wurden bislang rund eine halbe Million Gläubigerforderungen angemeldet. Der Insolvenzverwalter rechnet nicht vor 2017 mit

²⁴ In Spanien und Italien bei regulierten Preisen, die in Grund- und Ersatzversorgung gleich sind, in UK bei unregulierten Preisen in Grund- und Ersatzversorgung.

einer Aussage über eine etwaige Quotenzahlung, die dann noch weiter in der Zukunft liegen dürfte.²⁵

In Norwegen fungiert der Verteilnetzbetreiber sowohl als Grund- als auch als Ersatzversorger. Ein bekannter Fall, in dem in Norwegen die Ersatzversorgung zum Einsatz kam, ist der Marktrückzug von Vitel, weil das Unternehmen den vertraglichen Sicherheiten gegenüber der Strombörse und dem Ausgleichmarkt nicht nachgekommen ist.

Ersatzversorger kann der Grundversorger sein

In einigen Ländern ist die Ersatzversorgung nicht per se an den Grundversorger gebunden. Dies ist der Fall in Frankreich, Österreich und den Niederlanden. In Frankreich wird die Ersatzversorgung für fünf Tage vom Übertragungsnetzbetreiber sichergestellt. In Österreich und in den Niederlanden gibt es keinen definierten Grundversorger. In Dänemark und Irland kann das Ersatzversorgungsmandat auch an den Grundversorger vergeben werden, aber je nach Ausgang des Vergabeverfahrens auch an einen anderen Lieferanten.

In den Niederlanden, in denen alle Lieferanten regulierte Tarife für kleine Endverbraucher im Sinn einer Grundversorgung anbieten, bestimmt die Regulierungsbehörde den Ersatzversorger. Im Fall des Ausfalls des Strom- und Gaslieferanten Trianel wurde dem Unternehmen die Lizenz entzogen. Grosskunden, Produzenten und andere Unternehmen, die mit Trianel Geschäftsbeziehungen pflegten, wurden direkt informiert. Elektrizitätskunden wie Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen wurden unmittelbar durch den Übertragungsnetzbetreiber TenneT beliefert und entsprechend informiert.

Ist in Österreich, wo kein Grundversorgungsmandat vergeben wird, ein Anbieter nicht mehr in der Lage, seine Kunden mit Elektrizität zu beliefern, hat die Regulierungsbehörde mit Losentscheid zu bestimmen, welchem Lieferanten für jeden Netzbereich die betroffenen Kunden zuzuordnen sind (§ 77a. ElWOG). Der Losentscheid ist zwischen den Lieferanten vorzunehmen, die im jeweiligen Netzbereich Kunden versorgen. Die Lieferanten können jedoch die Versorgung der zugeteilten Kunden ablehnen. Dabei ist es unzulässig, nur einen Teil der Kunden abzulehnen. Bei Ablehnung der zugeteilten Kunden durch einen Lieferanten ist der Losentscheid zu wiederholen. Der neue Lieferant kann den Vertrag unter Einhaltung einer achtwöchigen Frist kündigen. Zugeordnete Kunden können den Vertrag unter Einhaltung einer zweiwöchigen Frist kündigen.

Das Mandat wird in Dänemark mittels Ausschreibung vergeben und in Irland durch die Regulierungsbehörde im Rahmen eines wettbewerblichen Prozesses (CER, 2011, 14 ff.) bestimmt. In Irland sind Ausschreibungen für die Zukunft möglich.

²⁵ http://www.volksstimme.de/ratgeber/leseranwalt/leseranwalt/1089634_TelDaFax-Etwaige-Rueckzahlung-erst-in-Jahren.html (Seite eingesehen im September 2013).

Keine Ersatzversorgungsregulierung im engeren Sinne

In Alberta existiert kein eigentliches Ersatzversorgungsmandat. Sämtliche Lieferanten hinterlegen jedoch im Rahmen der Lizenzvergabe Sicherheiten in Form von Anleihen und Akkreditive. Können Unternehmen diese Sicherheiten nicht leisten, erhalten sie keine Lizenz. Bisher ist es vor diesem Hintergrund in Alberta nie zu einem Lieferantenausfall gekommen. Würde dennoch ein Lieferant ausfallen wäre für die grundversorgungsberechtigten Kunden nach Auffassung des Utilities Consumer Advocate (UCA) der Grundversorger zuständig.

3.2 Tarifbildung bei der Ersatzversorgung

Ersatzversorger sind verpflichtet, die Kunden eines ausgefallenen Energielieferanten zu versorgen, für die sie kurzfristig Elektrizität beschaffen müssen. Dies kann für den Ersatzversorger mit höheren Beschaffungskosten im Vergleich zu regulären Energielieferungen verbunden sein, da sie durch die allenfalls kürzerfristige Beschaffung höheren Spotmarktrisiken ausgesetzt sind. Dies ist dann von Bedeutung, wenn die zusätzliche Beschaffungsmenge im Vergleich zur Gesamtmenge des Versorgers relevant ist. Regulatorisch sollte daher die Möglichkeit eingeräumt werden, diese höheren Risiken in den Preisen für die Ersatzversorgung mit einem entsprechenden Zuschlag auf den durchschnittlichen Marktpreisen zu decken.

Eine Preisregulierung der Ersatzversorgungstarife ist nicht per se ökonomisch begründbar. Einerseits sollten Ersatzversorger mögliche Mehrkosten der kurzfristigen Versorgungspflicht preislich berücksichtigen können. Zudem ist es vertretbar, dass Kunden, die allenfalls von sehr günstigen Energieprodukten profitiert haben, was letztlich zu einem Ausfall des Energielieferanten führen kann, ein gewisses Preisrisiko tragen. Auch ist zu erwarten, dass Ersatzversorger nicht daran interessiert sind, von Kunden, die ihnen zugeteilt werden und an denen sie in der Rolle als regulärer Energielieferant selbst ein kommerzielles Interesse haben, überhöhte Preise zu verlangen. Vielmehr dürfte der Ersatzversorger ein Interesse daran haben, diesen Kunden ein kompetitives Angebot zu unterbreiten, so dass sie den Status des Ersatzversorgten verlassen.²⁶ Wird dennoch in einzelnen Vergleichsländern eine Regulierung der Ersatzversorgungstarife vorgesehen, liegt dies in den meisten Ländern daran, dass nicht zwischen Grundversorgung und Ersatzversorgung unterschieden wird.²⁷

Mit Blick auf die Tarifbildung in der Ersatzversorgung gibt es Länder bei denen Ersatz- und Grundversorgungstarife identisch sind und diese durch die Regulierungsbehörde ex ante genehmigt werden (vgl. Abbildung 9). In anderen Ländern stellen die Grundversorgungstarife Obergrenzen für die Ersatzversorgungstarife dar, wobei in diesem Fall die Grundversorgungsta-

²⁶ Dies gilt für den Fall dass der Ersatzversorger selbst Energielieferant ist.

²⁷ Ja nachdem für welchen Kundenkreis die Ersatzversorgungsregulierung angewendet wird, ergeben sich grössere Herausforderungen bei der Tarifregulierung.

rife nicht ex ante reguliert werden. In einer weiteren Ländergruppe ist keine Regulierung der Ersatzversorgungstarife vorgesehen.

Abbildung 9 Welche Tarifregulierungen gelten für die Ersatzversorgung?



Bezüglich der Tarifbildung der Ersatzversorger gibt es Länder, die regulatorisch vorsehen, dass Ersatzversorgungstarife identisch sind mit ex-ante genehmigten Grundversorgungstarifen. In vier Ländern, in denen der Grundversorgungstarif nicht ex ante genehmigt wird, gilt der Grundversorgungstarif bzw. ein Grosshandelsmasstab zuzüglich Aufschlag als Obergrenze für den Ersatzversorgungstarif. Schliesslich gibt es Länder, bei denen ein Aufschlag für die Ersatzversorgungstarife möglich ist. Alberta ist in der Abbildung nicht enthalten, da dort kein Ersatzversorger definiert ist.

Quelle: Polynomics.

Ersatzversorgungstarife sind Grundversorgungstarife (mit Ex-ante-Genehmigung)

In Spanien, Italien, Dänemark gelten in der Ersatzversorgung die Grundversorgungstarife. Diese werden jeweils von der Regulierungsbehörde ex ante genehmigt. Regulierungen der Ersatzversorgung insbesondere mit Blick auf die Tarifbildung werden in Frankreich derzeit erarbeitet. Sie orientieren sich an den Grundversorgungstarifen.

Grundversorgungstarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab sind Obergrenze der Ersatzversorgungstarife

In Deutschland, Österreich, Irland und Norwegen besteht die Regulierung der Grundversorgungstarife in einer wettbewerbsrechtlichen Ex-post-Missbrauchskontrolle (vgl. zu den Details Abschnitt 2.3). Diese – nicht behördlich festgelegten – Tarife gelten in Deutschland, Österreich und Irland jeweils als Obergrenze für den Ersatzversorgungstarif. In Norwegen werden die Ersatzversorgungstarife im Gegensatz zu den Grundversorgungstarifen reguliert.

Die Preise der Ersatzversorgung in Deutschland dürfen für Haushalte die allgemeinen Preise der Grundversorgung nicht übersteigen (§ 38 Abs.1 Satz 3 EnWG). Der Energieverbrauch während der Zeit der Ersatzversorgung darf vom Netzbetreiber auf Grund einer rechnerischen Abgrenzung geschätzt werden. Kunden, die bis zum Ende der Ersatzversorgung keinen Anbieter gewählt haben (maximal drei Monate), fallen in die Grundversorgung.

In Österreich sind die von einer Ersatzversorgung betroffenen Kunden vom neuen, zugelosten Lieferanten zu informieren und zu angemessenen Preisen zu versorgen. Dabei dürfen Haushaltskunden nicht zu höheren Preisen versorgt werden, als die Kunden, die zu den Haushaltstarifen des jeweiligen Lieferanten versorgt werden. Die Versorgung der zugeordneten Kunden erfolgt zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen.

Der Ersatzversorger in Irland muss auch in der Ersatzversorgung seine Standardtarife für die Grundversorgung anwenden. Nach einer öffentlichen Konsultation zum Vorgehen, wurde in Irland explizit entschieden, dass Mehrkosten aufgrund der Rolle des Grundversorgers als Ersatzversorger nicht durch einen Zuschlag auf die Standardtarife gedeckt werden dürfen, sondern dass diese Kosten in den allgemeinen Grundversorgungstarifen sozialisiert werden (CER, 2011, 20 f.). Die Grundversorgungstarife unterliegen jedoch seit 2011 keiner Ex-ante-Genehmigung mehr.

Sobald in Norwegen der Verteilnetzbetreiber als Ersatzversorger einspringt, sind dessen Tarife für die ersten sechs Wochen preisreguliert, so wie die Tarife der Verteilnetzbetreiber bei Neukunden (Zuzügler) die ersten sechs Wochen preisreguliert sind. Die Preisaufschläge fallen in beiden Fällen gleich aus. Die regulären Grundversorgungstarife unterstehen den Massstäben des allgemeinen Wettbewerbsrechts.

Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Die Niederlande und das Vereinigte Königreich ermöglichen den Ersatzversorgern, die (Mehr-)kosten der Ersatzversorgung den ersatzversorgten Kunden zu verrechnen und nicht unter allen Kunden zu sozialisieren.

Der Ersatzversorger in den Niederlanden stellt den Kunden des bisherigen Lieferanten ein Angebot zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen und Tarifen zu. Die Tarife sind im Gegensatz zu den Grundversorgungstarifen nicht reguliert. Die Kunden können den Ersatzanbieter, dessen Tarife nicht reguliert sind, innert 30 Tagen wechseln.

Auch im Vereinigten Königreich ist der Ersatzversorger verpflichtet, den Kunden darüber zu informieren, dass sein bisheriger Anbieter ausgefallen ist und er nun die Versorgung unter den Bedingungen eines angenommenen Auftrags übernimmt. Ebenfalls ist der Kunde über die Tarife zu informieren und wie diese bestimmt werden. In der Information an den Kunden muss der Hinweis enthalten sein, dass der Kunde den Anbieter wechseln kann (Ofgem, 2008, 19). Die Tarife von Ersatzlieferanten dürfen jedoch die Opportunitätskosten der jeweiligen Lieferanten reflektieren, diese Kunden bedienen zu müssen. Im Vereinigten Königreich wird in der Praxis angestrebt, dass der eigentliche Mechanismus für die Ersatzversorgung gar nicht zum Einsatz gelangt. So wird regulatorisch ermöglicht, dass ein Anbieter in finanziellen Schwierigkeiten seinen Betrieb fortsetzen kann bis er gerettet oder verkauft ist oder bis seine Kunden zu anderen Lieferanten transferiert worden sind.

4 Ausgestaltungsmöglichkeiten zum WAS-Modell

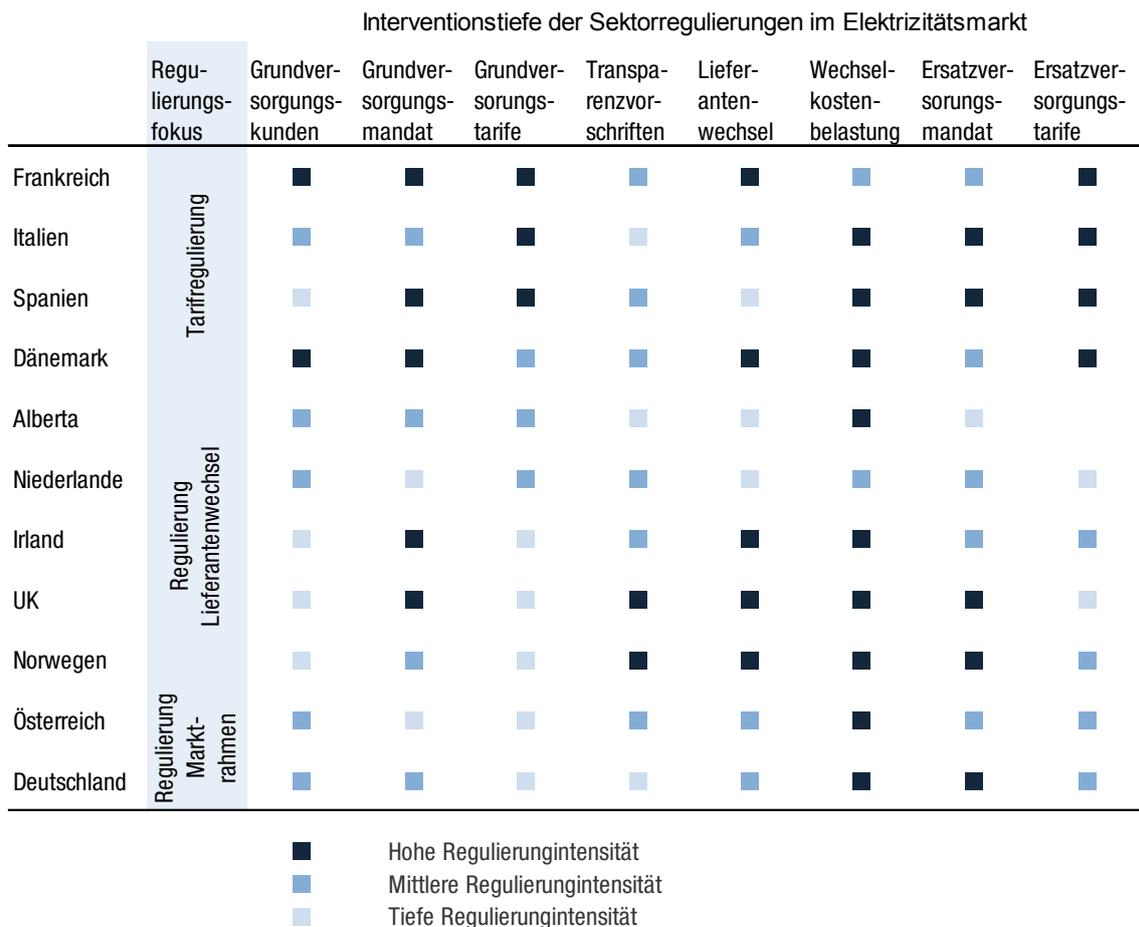
Ziel des Stromversorgungsgesetzes ist es, einerseits eine sichere Elektrizitätsversorgung und andererseits einen wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarkt zu schaffen. Darüber hinaus ist die Grundversorgung gemäss WAS-Modell zu definieren. Vor diesem Hintergrund können auf der Grundlage einer summarischen Zusammenfassung der Ländererfahrungen (Abschnitt 4.1), und ökonomischen Überlegungen Ausgestaltungsmöglichkeiten zu diversen Aspekten der Grund- (Abschnitt 4.2) und Ersatzversorgung (Abschnitt 4.3) evaluiert werden. Dabei wird mit Blick auf die bilateralen Verhandlungen zum Stromabkommen auch der allgemeine Masstab der EU einbezogen.

4.1 Zusammenfassung der Ländererfahrungen

Hinsichtlich der Regulierungsintensität und der Regulierungsschwerpunkte ergeben sich unterschiedliche Ausprägungen und Schwerpunkte in den einzelnen Ländern. Die sich in drei Gruppen zusammenfassen lassen (vgl. Abbildung 10):

- Tarifierregulierung
- Regulierung Lieferantenwechsel
- Regulierung des weiteren Marktrahmens

Abbildung 10 Regulierungsintensität bei der Grund- und Ersatzversorgung



Insbesondere Frankreich, Italien und Spanien sowie tendenziell auch Dänemark legen einen Schwerpunkt auf die Tarifregulierung in der Grund- und Ersatzversorgung. In Alberta, den Niederlanden, Irland, UK und Norwegen besteht die Grundversorgungsregulierung vor allem in Regelungen zum Lieferantenwechsel und Rahmenbedingungen für Markttransparenz, wobei die Niederlande gesamthaft am wenigsten intensiv regulieren. Österreich und Deutschland konzentrieren sich v. a. auf die Ausgestaltung des Regulierungsrahmens und die Ermöglichung eines funktionierenden Wettbewerbs.

Quelle: Polynomics.

Tarifregulierung

Nur drei der Vergleichsländer praktizieren eine kostenbasierte Ex-ante-Preisgenehmigung (Frankreich, Italien, Spanien). Auch Dänemark legt tendenziell einen Fokus auf die Preisgenehmigung; in diesem Fall mit einer marktorientierten Ex-ante-Preisgenehmigung. In den vier Ländern unterscheiden sich die Grundversorgungstarife nicht von den Ersatzversorgungstarifen, d. h. die ersatzversorgten Kunden haben in dieser ersten Ländergruppe kaum Anreize, sich im Markt erneut nach einem Lieferanten umzusehen, wenn der bisherige ausfallen sollte.

- Kennzeichnend für Frankreich ist eine Ex-Ante-Preisfestlegung durch den Regulator auf Basis der Gestehungskosten.

- Italien kennt eine Ex-Ante-Preisgenehmigung durch den Regulator auf der Grundlage der Grosshandelspreise, die als Beschaffungskosten der regionalen Versorger geprüft werden.
- Spanien hat bis heute die Grundthematik der durch die Ex-Ante-Genehmigung verursachten Tarifdefizite.
- In Dänemark gelten Ex-ante genehmigten Grundversorgungstarife nicht nur für kleine Endverbraucher. Die Tarife sind jedoch im Gegensatz zu den drei anderen Ländern an einem Grosshandelsmassstab orientiert.

Regulierung Lieferantenwechsel

Alberta und die Niederlande führen beide – wie Dänemark – eine Ex-ante Preisregulierung mit Marktorientierung durch, unterscheiden sich aber in der Schwerpunktsetzung der Regulierung:

- Kennzeichnend für Alberta ist im Vergleich zu den europäischen Ländern, dass kein Ersatzversorger definiert ist, sondern dass alle Lieferanten im Rahmen der Lizenzvergabe Sicherheiten hinterlegen, die einer Zahlungsunfähigkeit vorbeugen. Die Grundversorgung ist in Alberta relativ umfassend bis zu einer Verbrauchsgrenze von 250'000 kWh definiert.
- Die Niederlande sind im Ländervergleich das einzige Land, das weder die Grund- noch die Ersatzversorgung stark reguliert. Es wird kein Grundversorger definiert, jedoch besteht für jeden Lieferanten eine Meldepflicht der Preise im Grundversorgungssegment, die einer marktorientierten Ex-ante-Preisgenehmigung durch die Wettbewerbsbehörde unterliegen. Um eine Ausrichtung der Preise am Beurteilungsmassstab zu verhindern, wird das Aufgreifkriterium für eine Tarifprüfung nicht öffentlich kommuniziert.

Kennzeichnend für Irland, das Vereinigte Königreich und Norwegen ist, dass diese Länder keine Ex-Ante-Preisgenehmigung der Grundversorgungstarife kennen und spezielle Regulierungen eher bei der Gestaltung der Voraussetzungen und Bedingungen für den jederzeitigen Lieferantenwechsel gelten. Für die Preisregulierung wird das allgemeine Wettbewerbsrecht herangezogen.

- In Irland dürfen die Ersatzversorgungstarife die Grundversorgungstarife nicht überschreiten. Es dürfen in den allgemeinen Grundversorgungstarifen aber explizit die Mehrkosten der Ersatzversorgung berücksichtigt werden, womit diese unter den grundversorgten Kunden sozialisiert werden.
- Im Vereinigten Königreich müssen die Kunden aktiv über alternative Lieferangebote im Versorgungsgebiet informiert werden.
- Norwegen ist hinsichtlich Transparenz und Lieferantenwechsel ähnlich reguliert wie das Vereinigte Königreich.

Regulierung Marktrahmen

Die Regulierung in Österreich und Deutschland legt einen Schwerpunkt auf möglichst geringe Regulierungsintensität und gute Rahmenbedingungen für einen wirksamen Wettbewerb:

- Österreich definiert keinen Grundversorger, wendet keine spezielle Tarifregulierung sondern die allgemeine Missbrauchskontrolle des Wettbewerbsrechts an und vergibt die Ersatzversorgung per Losverfahren.
- Deutschland zeichnet sich im Ländervergleich mit einer Ex-post-Missbrauchskontrolle durch die Wettbewerbsbehörde mit Beweislastumkehr aus. Der Grundversorger wird jeweils endogen aufgrund der meisten im Netzgebiet versorgten Kunden definiert.

Fazit

Der Ländervergleich vermittelt insgesamt das Bild, dass sich international kein klares Konzept der Grundversorgungspolitik im Elektrizitätsmarkt etabliert hat. Über die genaue Ausgestaltung der Grundversorgung in geöffneten Elektrizitätsmärkten besteht offensichtlich ein erheblicher Interpretationsspielraum. Dies ist v. a. auch vor der jeweiligen Liberalisierungshistorie, den Marktstrukturen (mithin auch Marktorientierung) und den finanziellen Lebensbedingungen der einzelnen Länder zu sehen.

Um zielführende Empfehlungen für die entsprechenden Regulierungen in der Schweiz zu formulieren, sind daher die einzelnen Grund- und Ersatzversorgungsaspekte vor dem Hintergrund der bestehenden Anforderungen aus dem StromVG und den Regulierungserfahrungen in der Schweiz, des Ländervergleichs und ökonomischer Überlegungen zu reflektieren. Zu berücksichtigen sind darüber hinaus die Anforderungen aus dem EU-Rechtsrahmen, die im Hinblick auf die bilateralen Verhandlungen der Schweiz mit der EU zu berücksichtigen sind.

4.2 Grundversorgungsregulierung in der Schweiz

Grundversorgungsberechtigte Kunden

In der Schweiz ist der Kreis der Grundversorgungsberechtigten Kunden im vollständig geöffneten Markt bereits durch Artikel 7 StromVG vorgegeben. Danach gilt das WAS-Modell für alle Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh. Dies ist grundsätzlich kompatibel mit den Vorgaben der EU, die Grundversorgung mindestens für die Haushalte vorzusehen. Ob die Grundversorgung auch für Kleinunternehmen gilt, ist den Mitgliedstaaten freigestellt. In den untersuchten EU-Ländern und in Norwegen ist die Grundversorgung auf Haushalte beschränkt. Die übrigen Länder verwenden die weitere Angrenzung, so dass auch Kleinunternehmen grundversorgungsberechtigt sind. Dabei ist zu beachten, dass die Kleinunternehmen in der EU-Richtlinie 2009/72/EG nach Anzahl Mitarbeiter und Umsatz bzw. Bilanzsumme definiert sind (weniger als 50 Personen und ein Jahresumsatz oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. EUR) und der Stromverbrauch dort nicht erwähnt wird. In der Praxis greifen die Mitgliedstaaten jedoch auf Kriterien wie Jahresverbrauch oder Anschlusscharakteristika

zurück, um die grundversorgungsberechtigten Kunden abzugrenzen. Die angewendeten Grenzen liegen dabei jedoch unter der in der Schweiz definierten Grenze. Nur Alberta hat mit einer Grundversorgung bis zu einem Jahresverbrauch von mehr als 250 MWh eine höhere Grenze.

Für eine zukünftige Weiterentwicklung des StromVG könnte erwogen werden, die Grenze für die Grundversorgung weiter zu senken, da diese im Vergleich zu anderen Ländern relativ hoch erscheint. Eine Einschränkung nur auf Haushalte wäre aufgrund der Schwierigkeit einer objektiven Abgrenzung mit Umsetzungsaufwand verbunden und erscheint für die Schweiz wenig praktikabel.

Zum Beginn der vollständigen Marktöffnung sind, wie in Artikel 7 StromVG vorgesehen, Kunden mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100'000 kWh grundversorgungsberechtigt, wobei eine Absenkung der Grenze (prospektiv) zu erwägen wäre.

Grundversorgungsmandat

Auch das Grundversorgungsmandat ist bereits in Artikel 7 StromVG vorgegeben und liegt in der Schweiz beim Verteilnetzbetreiber. Auch in einigen Vergleichsländern liegt das Grundversorgungsmandat beim Verteilnetzbetreiber bzw. beim historischen Versorger, sei es durch gesetzliche Vorgabe oder andere Kriterien. Werden die Kunden durch den bisherigen «Incumbent», der in der Schweiz der Verteilnetzbetreiber ist, grundversorgt, müssen die Kunden, die den Lieferanten nicht aktiv wählen, nicht auf einen anderen Lieferanten übertragen werden. Langfristig sind bei der konkreten Formulierung auch die Entwicklungen zum Unbundling zu berücksichtigen. Grundsätzlich wäre aber auch für die Schweiz denkbar, das Grundversorgungsmandat langfristig offener zu gestalten, z. B. wie in Deutschland, wo derjenige Lieferant Grundversorger ist, der die meisten Kunden in einem Netzgebiet versorgt. Die konkrete Ausgestaltung ist auch davon beeinflusst, ob Grundversorger und Ersatzversorger identisch sind. Übernimmt der Grundversorger auch die Ersatzversorgung, ist die deutsche Variante praktikabel, da sich mit fortschreitender Marktöffnung die Aufgaben des definierten Versorger tendenziell von der Grund- in die Ersatzversorgung verschieben dürften.

Zu Beginn der vollständigen Marktöffnung erbringt, wie in Artikel 7 StromVG vorgesehen, der Verteilnetzbetreiber die Grundversorgung. Eine offenere Definition des Grundversorgers könnte langfristig jedoch sinnvoll sein und ist im Zusammenhang mit der Vergabe des Ersatzversorgungsmandats zu beurteilen.

Tarifbildung in der Grundversorgung

Artikel 7 StromVG sieht angemessene Tarife vor. Die konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten ergeben sich aus dem Zweck des StromVG und den Erwägungen in der Botschaft. Aus ökonomischer Sicht kann eine Angemessenheitsprüfung nach einer vollen Marktöffnung nicht mehr – wie während der Teilmarktöffnung – primär auf die Gestehungskosten abstellen. Auch der Bundesrat befürwortet gemäss seiner Beantwortung der Motion Gasche «sowohl grundsätzlich als auch im Rahmen der Umsetzung des zweiten Marktöffnungsschrittes eine marktkonformere Ausgestaltung der Grundversorgung durch an den Marktpreisen orientierte Stromtarife»²⁸. Andererseits soll mit der in Art. 7 Abs. 3 StromVG vorgesehenen Kostenträgerrechnung der Nachweis möglich sein, «dass die Energietarife auf den tatsächlichen Kosten basieren und die Preisvorteile an die Haushalte weitergegeben wurden» (Bundesrat, 2005, 1645). In einem funktionierenden Markt dürften die Beschaffungskosten eines Grundversorgers nicht weit von einem relevanten Marktpreis entfernt sein. Massgeblich ist indes nicht ein Spotmarktpreis sondern der Marktpreis für das jeweilige Beschaffungsportfolio.

Zur Umsetzung einer Angemessenheitsprüfung in der Schweiz könnten zum einen die Ansätze aus Österreich und Deutschland einfließen, welche die Grundversorgungstarife den Massstäben einer wettbewerbsrechtlichen Missbrauchskontrolle unterstellen und auf eine Ex-ante-Genehmigung verzichten.²⁹ Aufgrund der in StromVG geregelten Zuständigkeiten wäre die jährliche Ex-post-Angemessenheitsprüfung von der ElCom von Amtes wegen durchzuführen. Die allgemeine Zielsetzung des StromVG legt für die Angemessenheitsprüfung eine Orientierung an den Marktpreisen nahe. Dabei könnte, ähnlich wie in den Niederlanden, ein (nicht veröffentlichter) Schwellenwert als «Aufgreifkriterium» dienen. Der Schwellenwert sollte bereits einen Sicherheitszuschlag für das Grundversorgungsprodukt enthalten. Zusätzlich könnte in einer Übergangsphase bei der Beurteilung der Angemessenheit der Preise auch eine Betrachtung der tatsächlichen Beschaffungskosten erwogen werden, wie es in Alberta bis 2010 vorgesehen war. Damit wird einerseits die Angemessenheit der Tarife gewährleistet. Andererseits werden zu strenge preisliche Vorgaben vermieden, welche die Wettbewerbsentwicklung beeinträchtigen würden und vor dem Hintergrund des Federutility-Urteils im EU-Kontext problematisch erscheinen.

Die Ex-post-Angemessenheitsprüfung der ElCom ist fortzuführen, allerdings auf der Grundlage von Marktpreisvergleichen.

²⁸ http://www.parlament.ch/afs/data/d/bericht/2012/d_bericht_s_k20_0_20123253_0_20121019.htm (Seite eingesehen im September 2012).

²⁹ Auch die jetzige Tarifprüfung der ElCom in der Teilmarktöffnung ist eine Ex-post-Prüfung.

Transparenz

Zu den Transparenzerfordernissen enthält das WAS-Modell keine expliziten Vorgaben. Objektive Preisvergleiche verbessern die Markttransparenz und erlauben es den Kunden, für sich den Anbieter mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis zu wählen. In den meisten Vergleichsländern bestehen regulatorische Anforderungen an Preisvergleiche oder die Preisvergleiche werden durch die Regulierungsbehörde durchgeführt.

Um den Konsumenten einen Überblick über die Angebote der Energielieferanten zu verschaffen, dürfte sich in der Schweiz voraussichtlich am Markt mindestens eine Vergleichsplattform herausbilden (vgl. dazu z. B. Comparis für diverse Versicherungen). Um das Vertrauen der Konsumenten in den Preisvergleich von Beginn an zu fördern, kann die ElCom Gütekriterien für einen «objektiven» Preisvergleich erarbeiten. Der Preisvergleich selbst kann somit am Markt bereitgestellt und müsste infolgedessen nicht von der ElCom selbst durchgeführt werden. Weitergehende Informationsbereitstellungen wie in Norwegen oder dem Vereinigten Königreich, wo die Grundversorger ihre Kunden aktiv über die Angebote von Lieferanten informieren müssen, erscheinen angesichts der Erfahrungen in anderen Sektoren, wie z. B. in der Telekommunikation oder bei Krankenversicherungsvergleichen, mit dem Informationsverhalten der Konsumenten für die Schweiz zu einschneidend.

Es ist nicht zwingend erforderlich, dass die ElCom selbst einen Preisvergleich erstellt, da sich ein solches Angebot von privaten Vergleichsplattformen einstellen wird, deren Qualität sich im Wettbewerb laufend verbessert. Die ElCom sollte jedoch Gütekriterien für die Objektivität von Preisvergleichs-Plattformen veröffentlichen.

Anbieterwechsel

Wie schnell ein Konsument von Marktangeboten profitieren kann, hängt davon ab, wie oft Anbieterwechsel innerhalb eines Zeitraums möglich sind, und wie viel Zeit vergeht, bis der Wechsel umgesetzt wird.

Artikel 7 StromVG sieht vor, dass im WAS-Modell die Tarife jeweils für ein Jahr fest sind. Diese Regulierung dürfte für Wechsel aus und in die Grundversorgung zu einer Praxis Anlass geben, wie sie heute bereits im Schweizerischen Gesundheitswesen mit dem einmal jährlich möglichen Anbieterwechsel bei den Krankenkassen bekannt ist. Dies entspricht den regulatori-

schen Grundlagen in den Niederlanden, wonach der Lieferantenwechsel bei Verträgen mit festen Tarifen bei Vertragsablauf möglich ist.³⁰

Eine Vorgabe dazu, nach welchem Zeitraum der Anbieterwechsel abgeschlossen sein soll, ist für den vollständig geöffneten Markt im StromVG nicht enthalten. In den meisten Ländern wird der Wechsel nach der EU-Richtlinie 2009/72/EG (Art. 3 Abs. 5 Bst a) innerhalb von drei Wochen umgesetzt. Im Zuge der bilateralen Verhandlungen ist dieser Grundsatz auch für die Schweiz relevant.

Wichtig ist, dass Vertragsdauer und Bedingungen transparent kommuniziert werden. Eine automatische Verlängerung von Verträgen sollte im gegenseitigen Einvernehmen zwischen den Vertragsparteien möglich sein. Nur bei sich nicht automatisch verlängernden Verträgen sollten wiederum die Bedingungen der Grundversorgung gelten.

Grundversorgungsberechtigte Kunden sollen einen Wechsel aus und in die Grundversorgung jeweils auf ein Jahr vollziehen können. Diese Begrenzung liegt darin begründet, dass die Tarife gemäss WAS-Modell für ein Jahr fest sind.

Wechselkosten

Im WAS-Modell wird nicht bestimmt, ob den Kunden, die einen neuen Lieferanten wählen, die Kosten des Lieferantenwechsels auferlegt werden dürfen.

In der EU ist eine verursachergerechte Überwälzung der Wechselkosten auf die Kunden, die den Lieferanten wechseln, nicht vorgesehen. In allen Vergleichsländern einschliesslich der Nicht-EU-Länder Norwegen und Alberta ist mindestens der erste Lieferantenwechsel nach der Marktöffnung für den wechselnden Kunden kostenfrei. In Abhängigkeit von den Marktentwicklungen ist für eine Übergangsphase und mindestens für den ersten Wechsel zu erwägen, den Lieferantenwechsel für die jeweiligen Kunden kostenfrei zu gestalten und entsprechend zu regulieren. Dies, obwohl während der Teilmarktöffnung den marktzugangsberechtigten Kunden die «verursachten Anschaffungskosten und wiederkehrenden Kosten» der für die Ausübung des Marktzugangs erforderlichen Lastgangmessung und Datenübertragung verrechnet werden dürfen (Artikel 8 Absatz 5 StromVV).

³⁰ Aus wettbewerblicher Sicht sollte die Vertragsautonomie ausserhalb der Grundversorgung zwischen Lieferanten und Verbrauchern so wenig wie möglich regulatorisch tangiert werden. Je nach Vertrag sollten die Verbraucher sich aber auch für Alternativen entscheiden können, bei denen die Wechselmöglichkeiten nicht unmittelbar gegeben sind. Für einen Wechsel zwischen Marktangeboten können die Fristen offen bzw. kürzer ausfallen.

Zumindest der erstmalige Lieferantenwechsel für grundversorgungsberechtigte Kunden im geöffneten Markt für den Kunden sollte kostenfrei sein. Denkbar ist auch den Lieferantenwechsel in einer Übergangsphase, deren Dauer von den Marktentwicklungen abhängt, für die Kunden kostenfrei zu gestalten. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der diesbezüglichen EU-Anforderungen, wonach Wechselkosten den Konsumenten nicht verrechnet werden dürfen.

4.3 Ersatzversorgungsregulierung in der Schweiz

Ersatzversorgungsmandat

Das StromVG äussert sich nicht direkt zum Ersatzversorgungsmandat. Damit die Versorgung der Konsumenten auch dann nahtlos gewährleistet ist, wenn ein Lieferant ausfällt, ist es jedoch erforderlich, für diesen Fall einen Ersatzversorger zu bestimmen. Gemäss Artikel 7 des WAS-Modells müssen die grundversorgungsberechtigten Kunden aber jederzeit mit Elektrizität beliefert werden. Zudem haben Elektrizitätskonsumenten voraussichtlich eine höhere Wechselbereitschaft, wenn sie ex ante wissen, dass sie weiterhin beliefert werden, wenn ihr im Wettbewerb gewählter Lieferant ausfällt.

Dabei besteht die Möglichkeit, das Ersatzversorgungsmandat an den Grundversorger zu vergeben oder Kriterien zu definieren, nach denen ein Ersatzversorger bestimmt wird. Im Ländervergleich sind beide Varianten zu finden.

Aus praktischen Gründen kann es für die Schweiz sinnvoll sein, den Verteilnetzbetreiber als Ersatzversorger zu mandatieren, da dieser direkt über sämtliche Informationen zu den nicht mehr belieferten Kunden verfügt. Es ist jedoch zu beachten, dass dies zu einem Wettbewerbsvorteil für Verteilnetzbetreiber gegenüber anderen Energielieferanten führen kann. Ggf. ist zu berücksichtigen, dass in der Schweiz Verteilnetzbetreiber teilweise sehr klein sind und wenige Kunden versorgen und diese die (kurzfristige) Bereitstellung der Ersatzversorgung allenfalls nicht ohne weiteres bewerkstelligen können. Entsprechend wäre zu überlegen, die Ersatzversorgung auf grössere Lieferanten zu übertragen, wobei die Entscheidung für die Übertragung des Mandats beim allenfalls verantwortlichen Verteilnetzbetreiber liegen kann oder bei der Behörde. Dabei könnten Ausschreibungen (allenfalls periodisch und für bestimmte Regionen) durchgeführt werden

Aus praktischen Gründen könnte die Verantwortung für die Ersatzversorgung den Verteilnetzbetreibern übergeben werden, wobei die Aufgabe delegierbar gestaltet werden könnte. Alternativ wäre von vornherein eine Übertragung auf grössere Lieferanten denkbar, beispielsweise durch Ausschreibungen.

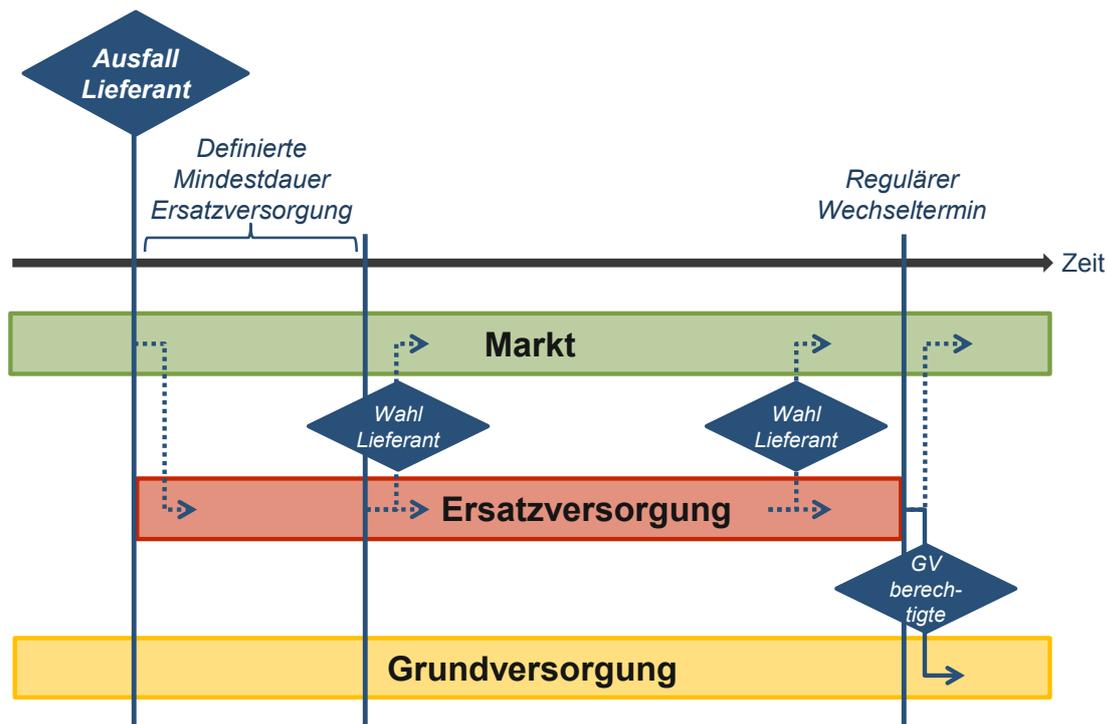
Ersatzversorgertarife

Da im StromVG bisher die Ersatzversorgung nicht vorgesehen ist, gibt es auch keine Bestimmung zu den Tarifen der Ersatzversorgung. Aus ökonomischer Sicht sind die Tarife des Ersatzversorgungsregimes nicht zu regulieren. Der Kunde kann sich jederzeit erneut für einen Anbieter entscheiden. Ist der Ersatzversorger, wie oben vorgeschlagen, selbst Lieferant, dürfte er keinen Anreiz haben, Kunden im Ersatzversorgungsregime zu (missbräuchlich) hohen Tarifen zu beliefern, da er als Akteur im liberalisierten Wettbewerb Kunden gewinnen möchte. Falls dennoch eine Tarifregulierung der Ersatzversorgung für grundversorgungsberechtigte Kunden vorgesehen werden soll, wäre zu berücksichtigen, dass im Tarif auch ein Risikoaufschlag enthalten sein muss, der dem nicht planbaren kurzfristigen Charakter der Ersatzversorgung Rechnung trägt.

In den meisten Vergleichsländern dürfen die Ersatzversorgungstarife die regulierten oder nicht regulierten Grundversorgungstarife nicht überschreiten; d. h. dass die Mehrkosten der Ersatzversorgung solidarisch auf alle (grundversorgten) Kunden überwält und nicht verursachergerecht durch die ersatzversorgten Kunden getragen werden. Nur in Norwegen, im Vereinigten Königreich und in Alberta sind Preisaufschläge für die Ersatzversorgung möglich, wobei in den beiden letzteren die Ersatzversorgungstarife gar nicht reguliert sind.

Insbesondere wenn die Ersatzversorgungstarife keiner Regulierung unterstehen, müssen die ersatzversorgten Endverbraucher die Möglichkeit erhalten, den Ersatzversorger nach einer angemessenen Frist (z. B. Monatsfrist) zu verlassen und ein Marktangebot zu wählen. Wenn ein Lieferantenwechsel in einer ersten Phase der vollen Marktöffnung nur einmal pro Jahr möglich sein soll, ist auch eine Rückkehr in die Grundversorgung nach dem Ausfall eines Lieferanten frühestens zu diesem allgemeinen Wechselzeitpunkt möglich. Wählt er vorher kein Marktangebot, verlängert sich die Ersatzversorgung jeweils wieder um die Ersatzversorgungsfrist.

Abbildung 11 Mögliche Überführung der Kunden aus der Ersatzversorgung



Die Abbildung veranschaulicht ein mögliches Modell zur Überführung der Kunden von der Ersatzversorgung in den Markt resp. zurück in die Grundversorgung. Eine geregelte Überführung kann insb. dann sinnvoll sein, wenn die Ersatzversorgungstarife keiner zusätzlichen Regulierung unterliegen. Nach einer definierten Mindestdauer können alle ersatzversorgten Kunden einen neuen Marktanbieter wählen. Wenn grundversorgungsberechtigte Kunden zum nächsten regulären Wechseltermin keinen neuen Marktanbieter gewählt haben, werden sie dem Grundversorger ihres Netzgebietes zugeordnet.

Quelle: Polynomics.

Eine Tarifregulierung während der Zeit der Ersatzversorgung ist nicht notwendig. Dies bedingt, dass die Ersatzversorgungstarife von den Grundversorgungstarifen abweichen können. Die Ersatzversorgung kann für einen begrenzten Zeitraum gelten und sich erneuern, wenn der Kunden nach Ablauf der Frist keinen Anbieter wählt. Zu den regulären Wechselterminen fällt ein grundversorgungsberechtigter Kunde dann in die Grundversorgung.

5 Tabellarische Zusammenfassung Länderregulierungen

Tabelle 1 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Österreich

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungsberechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat; Grundversorger sind Lieferanten, die unter Grundversorgung fallende Kleinkunden beliefern
Regulierung der Grundversorgungstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung; keine speziellen Vorschriften bez. der Ausgestaltung der Energiepreise (allg. Wettbewerbsrecht); Preise unterliegen der ex-post-Missbrauchskontrolle durch die Bundeswettbewerbsbehörde
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche; Tarifkalkulator der Regulierungsbehörde im Internet vorhanden, wobei die Versorger von Haushalten und KMU verpflichtet sind, ihre Tarife zur Veröffentlichung zu melden	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungsverpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein; Regulierungsbehörde bestimmt Grundversorger mit Losentscheid, die Lieferanten können die Versorgung der zugewiesenen Kunden jedoch ablehnen	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife; die betroffenen Kunden sind vom neuen, zugelosten Lieferanten zu informieren und zu angemessenen Preisen zu versorgen	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Österreich beschränkt die Regulierung seit Beginn der Marktöffnung weitgehend auf den Marktrahmen. Es wird kein Grundversorgungsmandat vergeben und die Grundversorgungstarife werden nicht speziell reguliert. Der Ersatzversorger wird ausgelost, wobei als Preisobergrenze in der Ersatzversorgung die Grundversorgungstarife gelten.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 2 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Deutschland

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen; Jahresverbrauch und Anschlusssituation relevant: Niederspannungskunden mit Jahresverbrauch < 10 MWh	Haushalte
Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium; Grundversorger alle 3 Jahre nach Anteil der belieferten Kunden im jeweiligen Versorgungsgebiet bestimmt	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung; dem allgemeinen Wettbewerbsrechts unterstellt; seit Marktöffnung gilt eine stärkere Missbrauchskontrolle als im allgemeinen Wettbewerbsrecht (Beweislastumkehr)
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche	Keine regulierten Preisvergleiche; verschiedene nicht regulierte Vergleichsplattformen sind verfügbar
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich; Grundversorgungsvertrag kann mit einer Frist von zwei Wochen gekündigt werden	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungsverpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger; Ersatzversorgung dauert max. 3 Monate	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife; der Grundversorger verrechnet in Grund- und Ersatzversorgung die gleichen Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Der Grundversorger ist in Deutschland gleichzeitig Ersatzversorger, wobei dies immer der Lieferant mit dem grössten Anteil der belieferten Kunden in einem Netzgebiet. Dies wird alle drei Jahre überprüft. Die Grundversorgungstarife sind nicht speziell reguliert und unterstehen der wettbewerbsrechtlichen Missbrauchskontrolle, jedoch mit Beweislast beim Grundversorger und nicht bei der Behörde (Beweislastumkehr). Seit Beginn der Marktöffnung besteht die gesetzliche Möglichkeit, die Tarife bei Bedarf einer sektorspezifischen Aufsicht zu unterstellen, von der jedoch nicht Gebrauch gemacht wurde. Für die Ersatzversorgungstarife gelten die Grundversorgungstarife als Obergrenze. In Deutschland gibt es keine regulierten Preisvergleiche.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 3 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Dänemark

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher; Aufhebung der Grundversorgungsberechtigung für grosse Endverbraucher (Industriekunden) vorgesehen	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung; Minister of Climate and Energy bestimmt ein Unternehmen pro Netzgebiet als Grundversorger für jeweils 5 Jahre	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungsstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvvergleich); der Preis wird von der Regulierungsbehörde alle 3 Monate ex-ante geprüft; Diskussion einer Aufhebung der Preisregulierung für Grosskunden	Keine Ex-Ante-Genehmigung
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche; Online-Preisvergleich von Branchenorganisation Danish Energy betrieben, Energielieferanten sind verpflichtet, ihre Preise und Geschäftsbedingungen zu publizieren	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein; Mandat wird mittels Ausschreibung je nach Ausgang des Vergabeverfahrens an Grundversorger oder an anderen Lieferanten vergeben	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungsstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Alle Verbraucher sind in Dänemark grundversorgungsberechtigt. Die Regierung legt jeweils einen Grundversorger pro Netzgebiet fest. Der Ersatzversorger wird mittels Ausschreibung bestimmt und kann der Grundversorger sein. Die Transparenz bei Preisvergleichen wird durch die Regulierungsbehörde gesichert. Die Tarife sind für alle Endverbrauchermarktbasiert reguliert, wobei nicht zwischen Grund- und Ersatzversorgung differenziert wird.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 4 Grund- und Ersatzversorgungsregulierungen in Spanien

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung; Grundversorger per königlichem Dekret für 4 Jahre ernannt	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungsstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis); Kostenorientierung an Gestehungskosten bzw. günstigen Kosten; künstlich tief regulierte Preise wirken als Markteintrittsbarrieren; seit 2010 regelt eine Verfügung Auktionen, deren Tarife als Referenz für die Grund- und Ersatzversorgungstarife gelten, um die Situation zu verbessern	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche; Online-Preisvergleich von Regulierungsbehörde betrieben, Elektrizitätsanbieter sind aber nicht verpflichtet, Preisinformationen zu veröffentlichen	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger; keine zeitliche Befristung der Ersatzversorgung; zu regulierten Preisen, die in Grund- und Ersatzversorgung gleich sind	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungsstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Der Grundversorger ist immer auch Ersatzversorger und wird per königliches Dekret bestimmt. Die Grund- bzw. Ersatzversorgungstarife sind stark reguliert, wobei künstlich tief regulierte Preise bisher als Markteintrittsbarrieren wirkten, so dass die Konsumenten keinen Anreiz bzw. keine Möglichkeit hatten, den Lieferanten zu wechseln. Die Grundversorger selbst sind durch die Überregulierung in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Seit 2010 wird versucht, mittels Auktionen eine realistischere Preisinformation als Regulierungsbasis zu schaffen.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 5 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Frankreich

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher; ab 2016: Hausanschlussleistung <36 kVA	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung; vertragliche Regelung zwischen Regierung und Grundversorger	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungsstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis); es werden Produktions-, Verwaltungs- und Vertriebskosten des historischen Anbieters berücksichtigt; die Regulierungsbehörde schlägt der Regierung die Tarife zur Genehmigung vor (öffentlich kommunizierte Preisberechnungsformel)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche; Informationsplattform mit Informationen zu Energielieferanten, Wechsel Energielieferant, Rechte Energiekunde	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein; Erstwechsel muss kostenlos erfolgen, bei weiteren Wechseln dürfen den Kunden damit einhergehende Kosten in Rechnung gestellt werden	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein; die Ersatzversorgung wird für fünf Tage vom Übertragungsnetzbetreiber sichergestellt	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungsstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung); Regulierung wird mit Blick auf die Tarifbildung derzeit erarbeitet (mit Orientierung an Grundversorgungstarifen)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

In Frankreich wurde der Markt für kleine Endverbraucher im Ländervergleich am spätesten geöffnet (2007). Es besteht eine vertragliche Regelung zwischen Grundversorger und Regierung, wobei auch die Ersatzversorgung traditionell beim gleichen Anbieter liegt, der nur bei einigen wenigen Städten bzw. Regionen nicht Electricité de France (EDF) ist. Die Regulierungsbehörde schlägt der Regierung die Grundversorgungstarife vor, die dann von letzterer genehmigt werden und zugleich als Ersatzversorgungstarife gelten. Die Tarife basieren auf den Gestehungskosten (überwiegend Atomstrom) und werden integral für Grundversorgungsenergie und Netz festgelegt. Die Regulierungsbehörde betreibt eine Plattform für Preisvergleiche.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 6 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Irland

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung; Grundversorger wird durch öffentliche Konsultationen bestimmt (lizenzierte EVU bewerben sich bei Regulierungsbehörde)	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung; die Grundversorgungspreise wurden nur während einer Übergangsphase nach der Marktöffnung (2005 bis 2011) reguliert; seit 2011 werden Preise nicht mehr ex-ante reguliert
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche; Regulierungsbehörde hat einen Orientierungsrahmen für die Kriterien von Online-Preisvergleichen entwickelt	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungsverpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein; das Mandat wird durch die Regulierungsbehörde bestimmt, je nach Ausgang des Vergabeverfahrens wird das Mandat an den Grundversorger oder an einen anderen Lieferanten vergeben	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung);	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife; Mehrkosten dürfen in den allg. Grundversorgungstarifen sozialisiert werden, sofern sie nicht durch einen Zuschlag auf die Standardtarife gedeckt werden	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Der Grundversorger wird durch eine öffentliche Konsultation bestimmt, der Ersatzversorger durch die Regulierungsbehörde. Nach einer Übergangsphase hat Irland auf eine spezielle Regulierung der Grundversorgungstarife verzichtet. Um die Transparenz der Marktangebote zu sichern, gibt die Regulierungsbehörde einen Orientierungsrahmen für Preisvergleiche vor. Die Ersatzversorgungstarife werden weiterhin reguliert, wobei die Mehrkosten der Ersatzversorgung sozialisiert werden.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 7 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Italien

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium; Grundversorger sind alle Lieferanten, die kleine Endverbraucher beliefern und beim staatlich eingesetzten Zwischenhändler für grundversorgte Kunden zu regulierten Bedingungen Elektrizität beziehen	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis); basierend auf den Beschaffungskosten der Grundversorger berechnet die Regulierungsbehörde alle 3 Monate die aktuellen Preise, die die Grundversorger den Endkunden verrechnen dürfen	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche	Keine regulierten Preisvergleiche; Regulierungsbehörde veröffentlicht den jeweils gültigen Grundversorgungstarif; Preisvergleiche für alternative Angebote werden durch private Vergleichsplattformen bereitgestellt
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich; Kostenloser Anbieterwechsel per Ende Monat	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungsverpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger; keine zeitliche Befristung der Ersatzversorgung; zu regulierten Preisen, die in Grund- und Ersatzversorgung gleich sind	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

Die Grundversorgung ist in Italien zweistufig organisiert: Ein Zwischenhändler (Single Buyer) beschafft die Energie für die Lieferanten, welche grundversorgungsberechtigte Kunden zu den regulierten Bedingungen bedienen. Die Preise werden alle 3 Monate an die Preisentwicklungen angepasst. Die Ersatzversorgungstarife entsprechen den Grundversorgungstarifen. Bezüglich Preisvergleiche von Marktangeboten sind in Italien unregulierte private Plattformen entstanden. Die Regulierungsbehörde veröffentlicht nur die Grundversorgungstarife.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 8 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in den Niederlanden

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen; relevant ist Anschluss-sicherung: Kunden mit Sicherung < 3 * 80 Ampère	Haushalte
Grundversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat; Pflicht zur Grundversorgung, sobald Lieferanten die jeweils unter Grundversorgung fallenden Kleinkunden beliefern
Regulierung der Grundversorgungsstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich); Kriterium ist eine Preisobergrenze, die von der Energiekammer ermittelt wird (vertraulichen Kalkulationsmethode, Orientierung an Grosshandelspreisen und Kosten Energielieferung)	Keine Ex-Ante-Genehmigung
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich; je nach Vertrag flexible und fixe Tarife; flexible: jederzeit und kostenlos kündbar, fixe: zum Ablauf der Vertragszeit kostenlos und vorzeitig gegen Entgelt kündbar
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein; Erstwechsel muss kostenlos erfolgen, bei weiteren Wechseln dürfen den Kunden damit einhergehende Kosten in Rechnung gestellt werden	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein; die Regulierungsbehörde bestimmt den Ersatzversorger	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungsstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung; der Ersatzversorger stellt Angebot zu den allgemeinen Geschäftsbedingungen und Tarifen zu; Kunden können den Ersatzanbieter innert 30 Tagen wechseln

Ein spezielles Grundversorgungsmandat wird in den Niederlanden nicht vergeben. Alle Lieferanten, die grundversorgungsberechtigte Kunden beliefern, sind faktisch Grundversorger und unterstehen der Preisregulierung in der Grundversorgung. Dabei werden alle Tarife ex ante geprüft, wobei eine nicht nach aussen kommunizierte marktorientierte Preisgrenze herangezogen wird. Die Regulierungsbehörde bestimmt den Ersatzversorger, dessen Tarife nicht reguliert sind. Die Kunden können nach 30 Tagen Ersatzversorgung den Anbieter wechseln. Die Bedingungen für den Lieferantenwechsel sind abhängig von den Vertragstypen sowie der Vertragslaufzeit und sind nur beim Erstwechsel kostenlos.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 9 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung im UK

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung; Ofgem prüft, ob ein Anbieter die Versorgung im Gebiet wahrnehmen kann	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung; Regulierung nur während Übergangsphase nach der Marktöffnung (1999 bis 2002), 2009-2012 regionales Preisdiskriminierungsverbot für Strompreise
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz; Regulierungsbehörde fördert den Lieferantenwahl durch aktive Kommunikation der Energiepreise ab 2014; Verschärfung Informations- und Transparenzpflicht	Regulierte Preisvergleiche	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungsverpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger; keine zeitliche Befristung der Ersatzversorgung; zu nicht regulierten Preisen i	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung; Ersatzversorger ist verpflichtet, den Kunden über den Ausfall sowie über die neuen Tarife zu informieren; Tarife dürfen die Opportunitätskosten reflektieren, diese Kunden zu bedienen

Ausser in einer kurzen Übergangsphase zu Beginn der Marktöffnung aufgrund des noch nicht aktualisierten allgemeinen Wettbewerbsrechts gab und gibt es im UK keine Regulierung der Grund- und Ersatzversorgungstarife. Ein regionales Preisdifferenzierungsverbot wurde aufgrund der Preiserhöhenden Wirkung wieder aufgehoben. Um den Lieferantenwechsel zu fördern, sind die Lieferanten ab 2014 verpflichtet, ihren günstigsten Tarif aktiv zu kommunizieren. Ausserdem wurde die Anzahl Tarife pro Kundenkategorie auf vier begrenzt. Der Lieferantenwechsel ist kostenlos und jederzeit möglich.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 10 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Norwegen

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen	Haushalte
Grundversorgungsverpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium; objektive Bestimmung des Grundversorgers durch Verteilnetzbetreiber	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)	Keine Ex-Ante-Genehmigung; dem allgemeinen Wettbewerbsrecht unterstellt; seit Marktöffnung 1991 wird auf Preisgenehmigungen verzichtet; seit 2007 wird der Angebotstarif des Verteilnetzbetreibers während den ersten sechs Wochen preisreguliert um den Lieferantenwechsel zu fördern
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz; Regulierungsbehörde unterstützt Konsumenten bei Lieferantwahl durch aktive Kommunikation der Energiepreise; seit 2011 müssen Verteilnetzbetreiber Haushaltskunden über verfügbare Stromanbieter informieren/erinnern	Regulierte Preisvergleiche	Keine regulierten Preisvergleiche
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungsverpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.
Regulierung der Ersatzversorgungstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife; Tarife des Ersatzversorger sind für die ersten sechs Wochen preisreguliert	Keine preisregulierte Ersatzversorgung

In Norwegen werden die Grundversorgungstarife seit Beginn der Marktöffnung 1991 nicht mehr reguliert. Lediglich während 6 Wochen nach Neuzuzug oder Ersatzbelieferung gilt ein Tarif mit Aufschlag auf den Marktpreis, wodurch für die Kunden ein Anreiz zum Lieferantenwechsel geschaffen werden soll. Um die Lieferantwahl zu unterstützen, sind die Verteilnetzbetreiber seit 2011 verpflichtet, die Haushalte über die verfügbaren Tarife der Lieferanten aktiv zu informieren. Ein Wechsel des Lieferanten ist jederzeit und kostenlos möglich. Der Grundversorger, der immer auch Ersatzversorger ist, wird durch den Verteilnetzbetreiber bestimmt.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 11 Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in Alberta

Regulierungen		Ausprägungen der Regulierungen	
Grundversorgungs-berechtigte Kunden	Alle Verbraucher	Haushalte und kleine Unternehmen; relevant ist Jahresverbrauch: Verbrauch < 250'000 kWh/a	Haushalte
Grundversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Mandat durch Regulator oder Regierung	Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium; objektive Bestimmung durch Verteilnetzbetreiber	Kein Grundversorgungsmandat
Regulierung der Grundversorgungsstarife	Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)	Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich); die regulierte Rate Option (RRO) basierte bis 2010 auf durchschnittlich erwarteten Marktpreisen und Ausgleichszahlungen für die Verteilnetzbetreiber; seit 2010 basiert sie auf den forward looking Marktpreisen des kommenden Monats	Keine Ex-Ante-Genehmigung
Transparenzvorschriften	Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz	Regulierte Preisvergleiche	Keine regulierten Preisvergleiche; kein Online-Preisvergleich der Regulierungsbehörde vorhanden, bei dem vergleichbare Elektrizitätsprodukte transparent miteinander verglichen werden könnten
Regulierung des Lieferantenwechsels	Wechsel sofort möglich	Wechsel auf Ende Monat möglich	Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten	Wechsel muss kostenlos erfolgen	Wechsel muss teilweise kostenlos sein	Keine Regulierung der Wechselkosten
Ersatzversorgungs-verpflichtete Unternehmen	Ersatzversorger ist immer der Grundversorger	Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.; sämtliche Lieferanten hinterlegen im Rahmen der Lizenzvergabe Sicherheiten in Form von Anleihen und Akkreditive (wobei keine Lizenz ohne Sicherheiten); bisher kein Lieferantenausfall
Regulierung der Ersatzversorgungsstarife	Ersatzversorgungstarife entsprechen Grundversorgungstarifen (mit Ex-ante-Genehmigung)	GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmasstab als Obergrenze der EV-Tarife	Keine preisregulierte Ersatzversorgung (da kein Versorger benannt ist, nicht relevant)

In Alberta ist der Kreis der grundversorgungsberechtigten Kunden grösser als in den EU-Ländern (ausser Dänemark), da die Grundversorgung bis zu einem Jahresverbrauch von 250 MWh gilt. Während ein Grundversorger durch den Verteilnetzbetreiber benannt wird, gibt es keine explizite Regelung zur Bestimmung eines Ersatzversorgers für diesen Kundenkreis. Durch die Verpflichtung, finanzielle Sicherheiten zu hinterlegen, soll der Ausfall eines Lieferanten verhindert werden. Die Grundversorgungstarife werden marktbasierend reguliert, wobei bis 2010 noch eine weitere Absicherung für die Grundversorger durch die zusätzliche Berücksichtigung der Kosten galt.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics.

Tabelle 12 Länderüberblick und Empfehlung für die Schweiz

	EU								Nicht-EU			Empfehlung für die Schweiz
	AT	DE	DK	ES	FR	IR	IT	NL	UK	NO	Ab.	
Grundversorgungsberechtigte Kunden												
Alle Verbraucher			✓		✓							
Haushalte und kleine Unternehmen	✓	✓					✓	✓			✓	Art. 7 StromVG Jahresverbrauch < 100'000 kWh; Absenkung der Grenze zu erwägen
Haushalte				✓		✓			✓	✓		
Grundversorgungs verpflichtete Unternehmen												
Mandat durch Regulator oder Regierung			✓	✓	✓	✓			✓			
Technisches oder wirtschaftliches Mandatskriterium		✓					✓			✓	✓	Art. 7 StromVG. Verteilnetzbetreiber; offenere Definition zu erwägen
Kein Grundversorgungsmandat	✓							✓				
Regulierung der Grundversorgungsstarife												
Ex-Ante-Genehmigung (Kostenbasis)				✓	✓		✓					
Ex-Ante-Genehmigung (Marktvergleich)			✓					✓			✓	
Keine Ex-Ante-Genehmigung	✓	✓				✓			✓	✓		Marktbasierter Vergleichsmaßstab
Transparenzroschriften												
Über Preisvergleiche hinausgehende Transparenz									✓	✓		
Regulierte Preisvergleiche	✓		✓	✓	✓	✓		✓				Kein EICOM-Preisvergleich; aber Anforderungen an Preisvergleich definieren
Keine regulierten Preisvergleiche		✓					✓				✓	
Regulierung des Lieferantenwechsels												
Wechsel sofort möglich			✓		✓	✓			✓	✓		
Wechsel auf Ende Monat möglich	✓	✓					✓					
Wechsel auf Ende Vertragszeit möglich				✓				✓			✓	1 x jährlich wegen fester Preise für 1 Jahr
Regulierung des Umgangs mit Wechselkosten												
Wechsel muss kostenlos erfolgen	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Wechsel muss teilweise kostenlos sein					✓			✓				Erstwechsel bzw. Wechsel während Übergangszeit kostenlos
Keine Regulierung der Wechselkosten												
Ersatzversorgungs verpflichtete Unternehmen												
Ersatzversorger ist immer der Grundversorger		✓		✓			✓		✓	✓		
Ersatzversorger kann der Grundversorger sein	✓		✓		✓	✓		✓				Verantwortung bei VNB (mit Delegationsmöglichkeit) oder grössere Lieferanten/Ausschreibung
Keine Ersatzversorgungsregulierung i.e.S.											✓	
Regulierung der Ersatzversorgungsstarife												
EV-Tarife entsprechen GV-Tarife (mit Ex-ante-Genehmigung)			✓	✓	✓		✓					
GV-Tarife (ohne Ex-ante-Genehmigung) oder Marktmaßstab als Obergrenze der EV-Tarife	✓	✓				✓				✓		
Keine preisregulierte Ersatzversorgung								✓	✓		(✓)	Höheres Risiko darf eingepreist werden

Die Tabelle gibt einen Überblick zu den unterschiedlichen Ausprägungen der Grund- und Ersatzversorgungsregulierung in den einzelnen Ländern. Die Empfehlungen für die Schweiz basieren auf dem gesetzlichen Hintergrund, ökonomischen Erwägungen sowie dem Ländervergleich inkl. den EU-Regelungen.

Quelle: Eigene Darstellung, Polynomics

6 Exkurs – «Schutzbedürftige Kunden» in geöffneten Strommärkten

Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, in geöffneten Strommärkten geeignete Massnahmen für «schutzbedürftige Kunden» zu ergreifen. In dieser Absicht sind sie angehalten, ein landesspezifisches Konzept des «schutzbedürftigen Kunden» zu definieren, «das sich auf Energiearmut sowie unter anderem auf das Verbot beziehen kann, solche Kunden in schwierigen Zeiten von der Energieversorgung auszuschliessen» (Art. 3 Abs. 7 Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009). Die EU betrachtet somit «Energiearmut» als Problem in der Europäischen Gemeinschaft und fordert die Mitgliedstaaten auf, dieses bzw. das Thema des «schutzbedürftigen Kunden» auf einzelstaatlicher Ebene zu lösen.³¹ Die grosse Mehrheit der EU-Staaten unterstützt «schutzbedürftige Kunden» über die allgemeine Sozialhilfe (vgl. ERGEG 2009, 12). In einigen Mitgliedstaaten werden darüber hinaus weitere Massnahmen umgesetzt wie:

- Sektorspezifische ökonomische Massnahmen: Dazu gehören Tarifvergünstigungen für bestimmte Kunden durch den Energielieferanten (Sozialtarife) oder direkte staatliche Zuschüsse zur Bezahlung der Energierechnung.
- Regelungen zu Stromsperrern: Diese bestehen z. B. darin, dass eine ausreichende Anzahl an Warnungen und Benachrichtigungen einer Stromsperrung vorausgehen muss. Weitergehend gilt das Verbot, bestimmten Kunden während eines harten Winters den Strom abzuschalten oder ein generelles Verbot von Stromsperrern für bestimmte Kunden.
- Weitere Massnahmen sind Regelungen zu Zahlungsmodalitäten wie Zahlungsaufschub, Verstetigung der Energierechnungen durch häufiges Ablesen und häufige Rechnungsstellung oder auch die Unterstützung zur Verbesserung der Energieeffizienz.³² Letzteres soll dazu beitragen, dass durch einen geringeren Stromkonsum die Energierechnung der Endverbraucher sinkt.

Im «Energiefahrplan 2050» (Europäische Kommission, 2011) werden mögliche Szenarien der Förderung von erneuerbaren Energien diskutiert. Es wird davon ausgegangen, dass im Zuge der Abschaltung konventioneller Kraftwerke die Strompreise steigen werden. Unter diesen Vorzeichen werden gemäss EU-Kommission schutzbedürftige Kunden «vor Energiearmut am besten

³¹ Die EU finanziert damit einhergehend keine Projekte zur Linderung von Energiearmut in einzelnen Mitgliedländern. Sie unterstützt dagegen Projekte, die das Problem der Energiearmut auf zwischenstaatlicher Ebene vergleichen. Ein Beispiel ist das EPEE-Projekt (European Fuel Poverty and Energy Efficiency), das die Beziehungen zwischen Wohnraum, Energie und Armut erfasst (siehe <http://www.fuel-poverty.org/>, Seite eingesehen im Dezember 2013).

³² http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_WORKSHOP/Stakeholder%20Fora/London%20Fora/5supthsup%20London%20Forum/CEF_CEER_Veigl-Guthann_vulnerable-customers.pdf (Seite eingesehen im Dezember 2013).

dadurch geschützt, dass die Mitgliedstaaten die vorhandenen EU-Rechtsvorschriften im Energiebereich vollständig durchführen und von innovativen Energieeffizienzlösungen Gebrauch machen. Da Energiearmut eine der Ursachen für Armut in Europa ist, sollten die sozialen Aspekte der Festlegung von Energiepreisen in der Energiepolitik der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden» (Europäische Kommission, 2011, 20 f.).³³ Die EU überlässt es andererseits jedoch den Mitgliedstaaten, ob sie die Massnahmen gegen die Energiearmut innerhalb oder ausserhalb der Sektorregulierung umsetzen (Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009, Erwägungsgrund 50).

Der Kreis der Kunden, die als «schutzbedürftig» eingestuft werden, wird in den Mitgliedstaaten – und zum Teil auch bezüglich der einzelnen Massnahmen zum Schutz der Kunden – unterschiedlich definiert. «Schutzbedürftig» sind in einigen Ländern z. B. Haushalte mit einem niedrigen Einkommen, kinderreiche Familien, Behinderte oder gebrechliche Personen (vgl. ERGEG 2009, 14). Im Rahmen des von der Europäischen Kommission gegründeten Bürgerforums «Energie»³⁴ fungiert auch eine Arbeitsgruppe «Schutzbedürftige Verbraucher»³⁵. «Schutzbedürftigkeit» ist danach kein Zustand, in dem sich ein Haushalt befindet oder nicht befindet; relevant sind vielmehr «vulnerability risk factors», die es zu identifizieren gilt. Insofern ist es unerheblich, dass das Konzept des «schutzbedürftigen Kunden» keinen länderübergreifenden Konsens oder eine einheitliche Begriffsdefinition (ECCG Plenary, 2013) kennt. Gebräuchlich ist der Begriff des «schutzbedürftigen Kunden» bisher nur in wenigen Ländern wie Irland, Italien oder im Vereinigten Königreich (Inogate, 2011, 26).

Vergleichbar kontrovers wird der Begriff der «Energiearmut» verwendet. Historisch bedeutet «Energiearmut» die schlechte oder nicht vorhandene Energieversorgung in Entwicklungsländern. Zur Erfassung der sozialen Dimension der Energieversorgung wurde der Begriff erstmalig in Österreich, Frankreich, Belgien und im Vereinigten Königreich verwendet. In Anlehnung an den Hills Fuel Poverty Review (2012) orientiert sich das Vereinigte Königreich bei der Definition von «Energiearmut» an zwei gekoppelte Indikatoren: den Indikator «geringes Einkommen, hohe Kosten» (Low Income High Costs, LIHC) zur Erfassung des Umfangs von Energiearmut und den Indikator «Energiearmutslücke» («fuel poverty gap») zur Bestimmung der Stärke der Belastung durch Energiearmut.

Das Thema der «Energiearmut» bzw. des «schutzbedürftigen Kunden» wird im Folgenden in Ergänzung zu den Grundversorgungs- und Ersatzversorgungsregulierungen im Hinblick auf die

³³ Zur Verknüpfung von Armut und Energiearmut siehe auch E-Control (2013), 13.

³⁴ http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/forum_citizen_energy_de.htm (Seite eingesehen im Dezember 2013).

³⁵ Gemäss Mandat (Terms of Reference) sind zentrale Ziele der Arbeitsgruppe «Schutzbedürftige Verbraucher», die EU-Mitglieder bei der Umsetzung der Vorgaben der Richtlinie 2009/72/EG zu den «schutzbedürftigen Kunden» zu unterstützen, Faktoren von Energiearmut zu identifizieren und deren Einfluss auf unterschiedliche Konsumentengruppen abzuschätzen, steigende Energiepreise auf die zahlenmässige Entwicklung der Anzahl schutzbedürftiger Kunden abzuschätzen sowie den optimalen Mix energiepolitischer (z. B. Energieeffizienz) und nicht-energiepolitischer Massnahmen (z. B. Sozialpolitik) zur wirksamen Bekämpfung von Energiearmut zu identifizieren. Die Arbeitsgruppe tagt seit Frühjahr 2012.

Ländererfahrungen und die Anforderungen der Europäischen Union, insbesondere im Zusammenhang mit der Gewährleistung der Grundversorgung³⁶, reflektiert.

Massnahmen gegen Energiearmut können in einem Land in der sektorspezifischen Regulierung und/oder der allgemeinen Sozialpolitik verankert sein. Sektorspezifische Gestaltungsmöglichkeiten bestehen in Tarifvergünstigungen, die durch den Energieversorger veranlasst werden oder in direkten Zuschüssen des Staates zur Energierechnung der schutzbedürftigen Endverbraucher (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12 Direkte preisliche Massnahmen zur Bekämpfung der Energiearmut



Der Energiearmut wird in den Ländern mit unterschiedlichen institutionellen Arrangements begegnet. Es gibt Länder, welche die «schutzbedürftigen Kunden» im Rahmen der Sektorregulierung durch Tarifvergünstigungen oder durch direkte zweckgebundene staatliche Zuschüsse unterstützen und andere, die dazu die sektorunabhängige Sozialhilfe einsetzen.

Quelle: Polynomics.

Tarifvergünstigungen für schutzbedürftige Kunden

In Frankreich, Spanien und Italien gibt es sektorspezifisch regulierte Sozialtarife. Der französische «tarif de première nécessité» (TPN)³⁷ beträgt je nach Anzahl Personen pro Haushalt 40, 50 oder 60% des Standardtarifs und bezieht sich auf das Monatsabonnement und auf die ersten 100 kWh Stromverbrauch. In Spanien beziehen Kleinkunden unter 3 kW, Kunden über 60 Jahren mit einer minimalen Rente, Behinderte, jede Familie mit drei und mehr Kindern sowie jede Familie, in der alle Mitglieder arbeitslos sind, Elektrizität zum Sozialtarif (ERGEG, 2009, 15). In Italien wird ein bestimmter Rabatt an Kunden gewährt, die auf strombetriebene lebenserhaltende Geräte (z. B. Beatmungsgerät) angewiesen sind (CEER, 2012, 29).

³⁶ Die «Verpflichtungen ... zur Gewährleistung der Grundversorgung, und die daraus resultierenden gemeinsamen Mindeststandards müssen gestärkt werden, damit sichergestellt werden kann, dass die Vorteile des Wettbewerbs ... schutzbedürftigen Verbrauchern, zugute kommen.» (Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009, Erwägungsgrund 50). Die EU drückt sich insofern unklar aus, weil hier der Eindruck entsteht, «schutzbedürftige Verbraucher» seien generell grundversorgte Verbraucher.

³⁷ <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000436465> (Seite eingesehen im Dezember 2013).

Einschränkungen, Haushalte in den Wintermonaten vom Elektrizitätsnetz zu nehmen sowie Energiesparmassnahmen mit der Absicht Energiearmut zu lindern, existieren in Frankreich, nicht jedoch in Italien oder Spanien (CEER, 2012, 27).

Direkte staatliche Zuschüsse zu Energieprodukten

In Irland werden 2400 kWh-Einheiten von der Regierung bezuschusst (ERGEG, 2009, 15). Im Vereinigten Königreich existieren zwischen Energieversorgern und der Regierung im Zusammenhang mit Energiearmut individuelle freiwillige Vereinbarungen für Sozialtarife, Rabatte und Direkthilfen (ERGEG 2009, 13). Im Vereinigten Königreich gilt als «energiearm» und damit als «schutzbedürftiger Kunde», wer infolge von Einkommensarmut, Energiepreissteigerungen und Energieineffizienz mehr als zehn Prozent seiner Konsumausgaben für Energie aufbringen muss.

Mit Blick auf weitere Massnahmen gegen die Energiearmut gibt es in Irland und im Vereinigten Königreich Einschränkungen, Haushalte in den Wintermonaten vom Elektrizitätsnetz zu nehmen (CEER, 2012, 27). Im Vereinigten Königreich sind die Elektrizitätsversorger ausserdem zu weiteren Massnahmen verpflichtet.³⁸ So müssen bestimmte Dienste, wie z. B. das Ablesen der Zählerstände, innert kurzen Zeitabständen für spezifische Kunden wie Rentner, Behinderte, chronisch Kranke, Sehbehinderte, Gehörlose oder Schwerbehinderte³⁹ angeboten werden (ERGEG, 2009, 17). Ofgem entwickelt zusammen mit der Energiewirtschaft «best practices» zur Bekämpfung der Energiearmut (CEER, 2011, 23).

Massnahmen gegen Energiearmut durch Sozialhilfe

Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten organisiert die finanzielle Unterstützung der schutzbedürftigen Kunden durch die Sozialhilfe (ERGEG, 2009, 12). So garantiert etwa das Sozialrecht in Deutschland, dass jeder Haushalt in Not die finanziellen Mittel erhält, um seine Heizung und seine Beleuchtung von Wohnraum zu bezahlen⁴⁰. Auch wird die Möglichkeit von Ratenzahlungsvereinbarungen und die Wiedereinführung des Heizkostenzuschusses zum Wohngeld diskutiert (Sieverding, 2013, 12 f.).

Kern der weiteren Massnahmen gegen die Energiearmut sind spezifische Regulierungen, unter welchen Bedingungen Energiesperren eingesetzt werden dürfen. In Deutschland dürfen die Energieversorger Kunden ab einem Rückstand von 100 Euro vom Stromnetz nehmen, wenn sie diese vorher abgemahnt und die Sperrung angedroht haben. Die Massnahme muss verhältnis-

³⁸ <http://www.consumerfocus.org.uk/get-advice/energy/households/help-for-vulnerable-consumers> (Seite eingesehen im Dezember 2013).

³⁹ Diese Kunden sind vielfach nicht in der Lage, die Ablesung selbst korrekt vorzunehmen. Die Regelung der häufigeren Zählerablesung durch die Anbieter selbst beugt Missbräuchen durch Dritte vor.

⁴⁰ Gemäss Caritas (2013) decken jedoch die im Regelbedarf vorgesehenen Beträge für die Energiekosten eines Haushalts den tatsächlichen Bedarf nicht ab.

mässig sein, weshalb sie in der Praxis erst bei einem Rückstand von 120 Euro angedroht wird⁴¹. Als «unverhältnismässige Härte» für eine Stromsperre gelten etwa eine alleinerziehende, junge Mutter mit mehreren Kleinkindern im Haushalt, ein Schwerbehinderter oder ein schwer Erkrankter. Eine gesetzliche Konkretisierung der Verhältnismässigkeit von Energiesperren wird diskutiert, ebenso die Entwicklung und Förderung von Modellansätzen mit nachhaltigen Energieeinspareffekten, wie z. B. Fördermodelle zur Anschaffung energieeffizienter Haushaltsgrossgeräte (Sieverding, 2013, 12 f.).

Auch in Österreich wurden in den vergangenen Jahren einige Lösungsansätze zur Linderung der Energiearmut erarbeitet (Wiener Stadtwerke, 2013, 50 f.); doch im Kontext der Energiesperren gibt es noch keine standardisierten Lösungsstrategien ähnlich der Delogierungsprävention bei drohendem Wohnungsverlust. Im Grundsatz besteht lediglich ein politischer Konsens darüber, von Stromsperren nach Möglichkeit abzusehen (CEER, 2012, 30, E-Control, 2013). Am pragmatischsten gehen die Niederlande mit dem Thema Stromsperren um. Hier gibt es Ad-hoc-Vereinbarungen zwischen der Regierung und den Energieversorgern, dass während bestimmten harten Wintertagen ausnahmslos keine Stromsperren durchgeführt werden dürfen.

Dänemark und Norwegen kennen zur Bekämpfung der Energiearmut die Sozialhilfe und die Förderung erneuerbarer Energien, Energiesparmassnahmen und Investitionszuschüsse für Neuananschaffungen von Elektrogeräten, nicht jedoch Regulierungen zu Stromsperren. In Alberta stellt die Utilities Commission (AUC)⁴² sicher, dass die Kunden von Versorgungsunternehmen zuverlässige und preiswerte Dienstleistungen in Anspruch nehmen können. Die AUC sorgt dafür, dass Kunden, die aus finanziellen Gründen vom Stromnetz abgeschnitten werden könnten, frühzeitig identifiziert und finanziell unterstützt werden.⁴³

Linderung der «Energiearmut» in der Schweiz

In der Schweiz gibt es keine politische Diskussion zur Bekämpfung von «Energiearmut». Möglicherweise lässt sich dies damit begründen, dass in der Schweiz jeder Haushalt einen rechtlichen Anspruch auf die Deckung der Kosten für das Existenzminimum hat. Es werden entsprechend bemessene Ergänzungsleistungen garantiert. Für Einzelpersonen-Haushalte ist in dieser Absicht aktuell bspw. ein Betrag in der Höhe von CHF 19'210 pro Jahr festgelegt.⁴⁴ Darin ist ex-

⁴¹ <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-12/energieversorger-strom-abstellung> (Seite eingesehen im Dezember 2013).

⁴² Die Alberta Utility Commission (AUC) vertritt spezifische soziale, ökologische und wirtschaftspolitische Interessen von Alberta und reguliert auf dieser Grundlage kommunale Elektrizitäts-, Gas- und Wasser-Versorgungsunternehmen. Sie stellt u. a. sicher, dass die Kunden zuverlässige und kostengünstige Dienstleistungen in Anspruch nehmen können (siehe <http://www.auc.ab.ca/Pages/Default.aspx> (Seite eingesehen im Dezember 2013)).

⁴³ <http://alberta.ca/release.cfm?xID=313800392F679-95E7-ECEE-0F7C17E10C4DE10C> (Seite eingesehen im Dezember 2013).

⁴⁴ Verordnung 13 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vom 21. September 2012, Art. 1 Bst. a. (Stand am 1. Januar 2013), <http://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20121679/index.html#fn1> (Seite eingesehen im November 2013).

plizit auch der Energieverbrauch abgedeckt.⁴⁵ Im Einzelfall stellen die Energieversorgungsunternehmen die Stromrechnung notorisch säumiger sozialhilfeberechtigter Haushalte direkt an die Fürsorgeämter zu. Diese begleichen die Rechnung selbst und reduzieren den zustehenden Sozialhilfebeitrag um die entsprechende Summe. Die Gefahr, dass säumigen Zahlern der Strom abgeschaltet wird, besteht bei dieser Praxis nicht. Diese Ausgangslage legt nahe, dass eine Verankerung der direkten finanziellen Bekämpfung von Energiearmut im sektorspezifischen Recht in der Schweiz nicht angezeigt ist. Dies auch vor dem Hintergrund, dass dies bei der Mehrzahl der EU-Mitgliedsländer ähnlich gehandhabt wird. Die Unterstützung von «schutzbedürftigen» Kunden über die allgemeine Sozialhilfe ist auch deshalb vorteilhaft, weil diese Kunden dann wie alle anderen Kunden auch den Markt nutzen und Angebote vergleichen können. Ist in der Schweiz ein Haushalt nach Abzug der Energiekosten nicht in der Lage, andere Lebensbereiche in ausreichendem Masse finanziell abzudecken, wäre über eine Anpassung der Sozialhilfebeiträge zu befinden.

In der Schweiz werden die Kosten des benötigten privaten Stromkonsums zum Existenzminimum gezahlt und über die allgemeine Sozialhilfe gesichert. Indirekt wirken nicht preisliche Massnahmen wie die Energiesparmassnahmen des Bundes gegen die Energiearmut. Aus ökonomischer Sicht und vor dem Hintergrund, dass auch in vielen EU-Ländern die allgemeine Sozialhilfe im Zusammenhang mit der Energiearmut eingesetzt wird, besteht daher keine Notwendigkeit, dass der Gesetzgeber über diese Massnahmen hinaus ein sektorspezifisches Regulierungsmandat zur Bekämpfung von Energiearmut erlässt.

⁴⁵ SKOS (2005, B.2–1) nennt als einzelne Positionen: Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe, Energieverbrauch (Elektrizität, Gas etc.) ohne Wohnnebenkosten, laufende Haushaltsführung (Reinigung/Instandhaltung von Kleidern und Wohnung) inkl. Kehrichtgebühren, kleine Haushaltsgegenstände, Gesundheitspflege ohne Selbstbehalte und Franchisen (z. B. selbst gekaufte Medikamente), Verkehrsauslagen inkl. Halbtaxabonnement (öffentlicher Nahverkehr, Unterhalt Velo/Mofa), Nachrichtenübermittlung (z. B. Telefon, Post), Unterhaltung und Bildung (z. B. Konzession Radio/TV, Sport, Spielsachen, Zeitungen, Bücher, Schulkosten, Kino, Haustierhaltung), Körperpflege (z. B. Coiffeur, Toilettenartikel), persönliche Ausstattung (z. B. Schreibmaterial), auswärts eingenommene Getränke, übriges (z. B. Vereinsbeiträge, kleine Geschenke).

7 Quellen

7.1 Allgemeine Literatur⁴⁶

- Telefonische Auskunft von Experten des Council of European Energy Regulators (CEER) in Brüssel.
- ACER/CEER (2012), Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011, 29. November 2012, Ljubljana/Brussels.
- Bundesrat (2005), Botschaft zu Änderung des Elektrizitätsgesetzes und zum Stromversorgungsgesetz vom 3. Dezember 2004, BBl 2005, 1611-1682, Bern.
- CEER (2011), Benchmarking Report on the roles and responsibilities of NRAs, in customer empowerment and protection as of 1 January 2011, Ref: C11 – CEM – 46 – 03, 11 October 2011, Brussels.
- CEER (2012), Status Review of Customer and Retail Market Provisions from the 3rd Package as of 1 January 2012 Ref: C12-CEM-55-04, 07 November 2012, Brussels.
- ECCG Plenary (2013), Opinion European Consumer Consultative Group, Opinion on consumers and vulnerability, Adopted on 7th February 2013, Brussels.
- ECME (2010), ECME Consortium, The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union, European Commission, Directorate-General for Health & Consumers, November, Brussels.
- ERGEG (2009), Status review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort Ref: E09-CEM-26-04. 16 July 2009, Brussels.
- ERRA (2011), Energy Regulators Regional Association, Vulnerable customers and possible support schemes 2011 (Textbook developed for the INOGATE Programme, «Capacity Building for Sustainable Energy Regulation in Eastern Europe and Central Asia»), Budapest.
- Eurelectric (2004), Report on Public service Obligations, Working Group Public Service, Ref: 2004-360-0002, Brussels.
- European Commission (2010), An Energy Policy for consumers, Commission Staff Working Paper, Brussels 11.11.2010, SEC (2009)1407 final, Brussels.
- Europäische Kommission (2011), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Energiefahrplan 2050, Brüssel.
- Federutility-Urteil (2010), Urteil des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 20. April 2010 (Vorabentscheidungsersuchen des Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia — Italien) — Federutility, Assogas, Libarna Gas SpA, Collino Commercio SpA, Sadori Gas Srl, Egea Commerciale Srl, E.On Vendita Srl, Sorgenia SpA/Autorità per l'energia elettrica e il

⁴⁶ Rechtliche Quellen (Richtlinien, Gesetze, Verordnungen etc.) werden jeweils in Fussnoten referenziert.

gas (Rechtssache C-265/08), Amtsblatt der Europäischen Union, 19.6.2010, C 161/6, Brüssel.

Skos (2005), Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, Empfehlungen zuhanden der Sozialhilfeorgane von Bund, Kantonen, Gemeinden und Organisationen der privaten Sozialhilfe, 4. überarbeitete Ausgabe April 2005, Bern.

7.2 Länderspezifische Literatur

Zusätzlich zu den mit den Vertretern der Regulierungsbehörden in den jeweiligen Ländern geführten Telefonaten und dem Emailverkehr wurden weitere spezifische Bericht zu den Ländern eingesehen.

Alberta

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Alberta Energy, Edmonton.

Alberta Energy (2012), Retail Market Review Committee, Power for the People, Report and recommendations for the Minister of Energy, Government of Alberta, September, Edmonton/Alberta.

KEMA (2010), Grundversorgung Schweizer Strommarkt, i. A. des Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen, Bonn.

Dänemark

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Energitilsynet, Kopenhagen.

DERA (2011), Danish Energy Regulatory Authority, 2011 National Report to the European Commission, Kopenhagen.

DERA (2012), Danish Energy Regulatory Authority, 2012 National Report Denmark, Kopenhagen.

Deutschland

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Bundesnetzagentur (BNetzA), Bonn.

Baumgart, C., Rasbach, W., Rudolf, B. (2009), Eine brisante Mischung - Erste Erfahrungen mit Art. 29 GWB im Zusammenspiel mit Art. 32 und 64 f. GWB, in: Festschrift für Gunther Kühne zum 70. Geburtstag, Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Frankfurt 2009, 25-62.

BNetzA (2013), Monitoringbericht 2012, Monitoringbericht gemäß Art. 63 Abs. 3 i. V. m. § 35 EnWG und Art. 48 Abs. 3 i. V. m. Art. 53 Abs. 3 GWB, Bonn.

Caritas (2013), neue caritas spezial 2: Energiearmut, Teilhabe ermöglichen, Anhang: Die Energiekosten in den Grundsicherungssystemen, Freiburg.

Klaue, S., Schawintowski, H.-P. (2012), Noch einmal Kartellrecht: Art. 29 GWB und seine Verlängerung sind europarechtswidrig, EWeRK, 2/2012, 66 f.

Sieverding, U. (2013), Gibt es Energiearmut in Deutschland? Workshop 4.07 Auswege aus der Energiearmut, Berliner Energietage, 16.05.2013, Berlin.

Frankreich

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Commission de régulation de l'énergie (CRE), Paris.

CRE (2012), Commission de Régulation de l'Énergie (CRE), 2011 National Report and Indicators, English Summary, Juillet 2012, Paris.

Irland

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Commission for Energy Regulation (CER), Dublin.

CER (2011), Role of the Public Electricity Supplier and the Supplier of Last Resort in the Deregulated Electricity Market, Decision Paper, CER/11/060, Dublin.

CER (2012), CER Electricity and Gas Retail Markets Annual Report 2012, Information Paper, CER/13/120, Dublin.

Italien

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Autorità per l'energia elettrica e il gas, Rom.

AEEG (2012), Annual Report to the Agency for the Cooperation of Energy Regulators and to the European Commission on Regulatory Activities and the Fulfillment of Duties of the Italian Regulatory Authority for Electricity and Gas, 31. July 2012, Rome.

Niederlande

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa), Den Haag.

NMa (2012), 2012 National Report, NMA (Dutch Office of Energy Regulation) to the European Commission, Brussels.

Norwegen

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Oslo.

NVE (2008), Report on regulation and the electricity market Norway, Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE), June, Oslo.

NVE (2011), Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE), Report on regulation and the electricity market 2011, July, Oslo.

NVE (2012), Annual Report 2011 The Norwegian Energy Regulator, Oslo.

NordReg (2009), Market Design, Common Nordic end-user market, Report 3, May, Majorstua.

NordReg (2013), Nordig Energy Regulators, Nordic harmonisation of universal service supply obligations, Report3/2013, Majorstua.

Österreich

Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde E-Control, Wien.

- E-Control (2012), Marktbericht 2012, Nationaler Bericht an die Europäische Kommission, Wien.
- E-Control (2013), Energiearmut in Österreich, Definitionen und Indikatoren, Wien.
- Schmelz, C. and B. Rajal (2010), Austria, Electricity Regulation in 28 jurisdictions worldwide 2011, 3-10, London.
- Wiener Stadtwerke (2013), Herausforderung Energiearmut und der Beitrag der Wiener Stadtwerke, Ursachen und Auswirkungen von Energiearmut und die Arbeitsweise der Wien Energie Ombudsstelle für soziale Härtefälle, Materialien der Wiener Stadtwerke zur nachhaltigen Entwicklung, Nummer 8 Wien.
- Winner, M. (2012), Das Recht auf Grundversorgung nach § 77 ElWOG und § 124 GWG, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, BMASK, 2012, Wien.

Spanien

- Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Comisión Nacional de Energía (CNE), Madrid.
- CNE (2012), Comisión Nacional de Energía, Spanish Energy Regulator's National Report to the European Commission 2012, July, 12, Madrid.
- Hviid, M. und C. Waddams Price (2012), Non-Discrimination Clauses in the Retail Energy Sector, The Economic Journal, 122/562, F236–F252.
- Marañóna, M. and A. Moratab (2011), Tariff deficit in retail electricity markets in Spain, Network Industries Quarterly, 13/1.

Vereinigtes Königreich

- Telefonische Auskunft von Experten der Regulierungsbehörde Ofgem, London.
- Hills Fuel Poverty Review (2012), Getting the measure of fuel poverty Final Report of the Fuel Poverty Review John Hills, CASE report 72, ISSN 1465-3001, March, London.
- National Audit Office (2008), Protecting consumers? Removing retail price controls; report by the Controller and Auditor General, HC 342 Session 2007-2008, 28 March 2008, London.
- Ofgem and NIAUR (2011), 2011 Great Britain and Northern Ireland National Reports to the European Commission, In relation to Directives 2003/54/EC (Electricity) and 2003/55/EC (Gas), London.
- Ofgem and NIAUR (2012), 2012 Great Britain and Northern Ireland National Reports, In relation to Directives 2009/72/EC (Electricity) and 2009/73/EC (Gas), London.
- Simmonds, G. (2002), Regulation of the UK Electricity Industry, 2002 edition, Centre for the Study of Regulated Industries, University of Bath School of Management, London.



Polynomics AG
Baslerstrasse 44
CH-4600 Olten
www.polynomics.ch
polynomics@polynomics.ch
Telefon +41 62 205 15 70
Fax +41 62 205 15 80
