

POSITIONS-
PAPIER
15.03.2023

Positionspapier
der Bundesarbeitskammer zur

**Reform des Strommarktmarktes
der Europäischen Union**



Auf einen Blick: Problemaufriss und Forderungen

Die zentralen energiepolitischen Ziele – Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Leistbarkeit – werden durch das aktuelle EU-Strommarktdesign nicht ausreichend unterstützt. Die hohen Preise wirken sich negativ auf die Verbraucher:innen und die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie aus, eine anhaltend hohe Inflation schwächt die Binnennachfrage. Die hohen Preise führen zu Übergewinnen bei den Stromerzeugern, gleichzeitig führen die stark schwankenden Preise zu Unsicherheit für Investitionen in Erneuerbare Energie. Insgesamt bedeutet das für Europa einen nachhaltigen Wohlstandsverlust¹.

Energie ist kein Gut wie jedes andere, sondern wesentliche Grundlage unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und damit ein zentraler Teil der Daseinsvorsorge. Es gilt daher rechtliche Rahmenbedingungen für die Energiezukunft zu schaffen, die eine umweltfreundliche, erschwingliche und zuverlässige Energieversorgung und das Recht auf Energie gewährleisten. Das bedeutet auch, dass das Energiemarktdesign sowie die Netzinfrastruktur den mit der Dekarbonisierung verbundenen Anforderungen Rechnung tragen muss.

Die Preise für Gas und daraus folgend für Strom sind nach wie vor hoch. Gas und Strom kosten im Großhandel immer noch ein Vielfaches als im langjährigen Durchschnitt. Die Versorgung mit Gas ist mittelfristig nicht gesichert – die Beschaffung von Gas aus nicht-russischen Quellen ist schwierig, die Preisentwicklung unsicher. Volatile und hohe Preise sind aber nicht nur eine finanzielle Belastung für Verbraucher:innen, sondern schaden der gesamten Ökonomie. Die europäischen Staaten reagierten auf die hohen Energiekosten mit einer Subventionierung von privaten Haushalten und Unternehmen.

Das führt zu:

- Hohen Kosten für die öffentlichen Haushalte und zu einem Anstieg der Staatsverschuldung;
- Einem Subventionswettbewerb zwischen den EU-Mitgliedsstaaten;
- Nachdem die staatlichen Transfers häufig nicht direkt auf die Energiekosten wirken, sind die inflationsdämpfenden Effekte beschränkt.

Um die negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen und die damit verbundenen massiven Wohlstandsverluste zu reduzieren, reicht eine schrittweise und von langer Implementierungsdauer geprägte, Reform des Strommarktdesigns nicht aus. Notwendig ist aus Sicht der Bundesarbeitskammer daher ein Vorgehen in zwei Stufen:

1. Entkopplung des Strompreises vom Gaspreis (kurzfristig und zeitlich befristet)

EU-weite Umsetzung des iberischen Modells. Dies hat einen starken preisdämpfenden Effekt bei vergleichsweise geringen Kosten, ist relativ einfach und rasch umzusetzen. Ein deutlich höherer Gasverbrauch ist nicht zu erwarten.

2. Reform des EU-Strommarktdesigns (mittelfristig und umfassend)

- **Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Leistbarkeit** als übergeordnete energiepolitische Ziele gesetzlich festschreiben.
- **Verbraucher:innenpreise müssen den tatsächlichen Herstellungskosten entsprechen.** Ein neues Strommarktdesign muss sicherstellen, dass die Verbraucher:innenpreise für Strom die tatsächlichen Herstellungskosten widerspiegeln. Das

bedeutet, der Großhandelspreis muss den Durchschnittskosten aller Stromerzeugungsarten entsprechen und nicht wie bisher dem Höchstpreis.

- **Anreize für den Ausbau Erneuerbarer Energie und flexibler Kapazitäten sicherstellen.** Um eine angemessene Vergütung der Stromerzeuger, Investitionssicherheit und den Ausbau Erneuerbarer Energie sicherzustellen, sind technologieabhängige Förderungen notwendig.
- **Energiebörsen besser regulieren und Transparenz schaffen:** EU-einheitliche Börsenregulierung und strenge staatliche Aufsichtsbehörden. Verbot von Hochfrequenzhandel und Ausschluss marktfremder Akteure.
- **Leistungsfähige Grundversorgung mit Energie sicherstellen.** Grundverbrauch an Energie zu regulierten Preisen sicherstellen. Kostenersatz für die Energieversorger auf Grundlage von Kostennachweisen.
- **Verursachergerechte und solidarische Kostentragung im Bereich der Netze:** Auch Erzeuger und Händler müssen einen Beitrag zu den Netzkosten leisten.
- **Demokratisierung der Regulierungsentscheidungen.:** Entscheidungen erfolgen häufig intransparent durch Interessensvertretungen (wie zB ENTSO-E) und Regulierungsbehörden. Insbesondere Fragen mit verteilungspolitischen Auswirkungen müssen in transparenten Verfahren durch demokratisch legitimierte Institutionen und nicht durch Behörden oder Interessensvertretungen entschieden werden.

Maßnahmen im Detail

1.) Kurzfristige Maßnahme, zeitlich befristet: Entkopplung des Strompreises vom Gaspreis

Die Ursache der hohen Gas- und Strompreise ist auch im EU-Energiemarktdesign zu suchen. Der Gasmarkt ist von oligopolistischen Strukturen geprägt. Dies hat die russische Gazprom ausgenutzt und schon vor dem russischen Angriff auf die Ukraine damit begonnen, den Gasgroßhandelspreis zu manipulieren.

Die Unsicherheit über die weitere Versorgung mit Gas, spekulative Geschäfte, Hochfrequenzhandel und die unkoordinierte Gasbeschaffung der EU-Mitgliedstaaten hat den Gaspreis weiter in die Höhe getrieben. Obwohl rund 65% der Stromproduktion in der EU aus nicht-fossilen Kraftwerken stammt, ist der Strompreis nahezu eins zu eins mit dem Gaspreis gestiegen. Grund dafür ist das EU-Strommarktdesign. Dieses sieht vor, dass stets das teuerste noch benötigte Kraftwerk die Preise für alle Erzeugungstechnologien bestimmt. Obwohl sich die Erzeugungskosten für Strom aus Wasser-, Windkraft, Photovoltaik oder Atomkraft nicht verändern, konnten die Anlagenbetreiber ihren Strom plötzlich zu einem um über +600% höheren Preis verkaufen.

Sowohl der Gas- als auch der Stromgroßhandelspreis hat sich damit vollständig von den tatsächlichen Herstellungskosten entkoppelt. Dies bedeutet eine noch nie dagewesene Umverteilung von den Energieverbraucher:innen hin zu den Energieunternehmenⁱⁱ. Die hohen Energiekosten bedeuten aber auch einen massiven volkswirtschaftlichen Schaden.

Die BAK ist davon überzeugt, dass eine rasche Umsetzung des iberischen Modells auf EU-Ebene sinnvoll ist, auch um Zeit für eine tiefgreifende Reform des Strommarktdesigns zu gewinnen. Studien im Auftrag der BAK belegen die positiven Auswirkungen einer EU-weiten Umsetzung des iberischen Modells. Zugleich widerlegen Studien das häufig ins Treffen geführte Gegenargument, dass dies zu einem deutlich höheren Gasverbrauch führen würdeⁱⁱⁱ. Die wesentlichen Erkenntnisse der Studie zusammengefasst:

- Das iberischen Modell führt zu einer deutlichen Reduktion des Strombörsepreises.
- Bei einer EU-weiten Umsetzung werden die negativen Effekte durch Trittbrettfahrer deutlich minimiert.
- Da es zu keiner Verschiebung in der Merit-Order kommt, besteht kein direkter Anreiz für Kraftwerke mehr, Gas einzusetzen. Gleichzeitig ist nicht mit wesentlichen Änderungen bei innereuropäischen Stromflüssen zu rechnen.
- Eine EU-weite Umsetzung des iberischen Modells würde nur an zwei Grenzen zu einem spürbaren Anstieg der Exporte führen (Türkei und UK). Die Stromnachfrage würde durch Exporte um ca 45 TWh (ca 1,8% der EU-Bruttostromerzeugung) ansteigen. Dement-sprechend nimmt auch die Gasnachfrage nur geringfügig zu.
- Die EU-weite Umsetzung ist deutlich effizienter als die Umsetzung in Spanien und Portugal.
- Um dieselbe Kostensenkung zu erreichen, müssen wesentlich weniger Mittel eingesetzt werden, als dies bei der direkten Subvention von Endverbraucher:innen der Fall ist.
- Eine Senkung der Stromgroßhandelspreise kann einen EU-internen Subventionswettbewerb im Strombereich verhindern/stoppen. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist eindeutig positiv.

Ergebnis: Die Umsetzung des iberischen Modells auf EU-Ebene bewirkt einen positiven gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtseffekt. Durch die vergleichsweise geringen Kosten ist von deutlich positiven volkswirtschaftlichen Effekten auszugehen. Die signifikante inflationsdämpfende Wirkung führt zu höheren verfügbaren Einkommen mit entsprechend positiven Auswirkungen auf den Konsum. Gleichzeitig verringern sich die Produktionskosten mit entsprechend positiven Auswirkungen für die Wettbewerbsfähigkeit.

2.) Mittelfristige, umfassende Reform des EU-Strommarktdesigns

Die zentralen energiepolitischen Ziele – Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Leistbarkeit – werden durch das aktuelle EU-Strommarktdesign nicht ausreichend unterstützt. Energieversorgungsunternehmen tragen unzureichend zur Versorgungssicherheit bei. Volatile Preise führen zu einem hohen Grad an Unsicherheit und gefährden Investitionen in Erneuerbare Energien. Hohe Strompreise verursachen hohe volkswirtschaftliche Kosten und gefährden die für die Dekarbonisierung notwendige Elektrifizierung in unterschiedlichen Bereichen wie Industrie, Verkehr und Wärmeversorgung. Eine Neugestaltung des EU-Strommarktdesigns muss nach Ansicht der BAK folgenden Anforderungen Rechnung tragen:

- **Energieversorgung ist Teil der Daseinsvorsorge**
 - Gewinnmaximierung darf nicht das einzige Ziel der Unternehmen im Energiesektor sein. Ein fehlender rechtlicher Rahmen führt dazu, dass Unternehmen der Energiebranche rein auf eine Maximierung des Shareholder-Values ausgereicht sind und aus rechtlichen Gründen davon häufig auch nicht abweichen können. Damit die zentralen energiepolitischen Ziele Versorgungssicherheit, Leistbarkeit und Nachhaltigkeit gleichrangig verfolgt werden können, ist ein gesetzlicher Rahmen notwendig. Die BAK fordert im EU-Recht die Gemeinwohlorientierung des Energiesektors festzuschreiben und Versorgungssicherheit, Leistbarkeit sowie Nachhaltigkeit als zentrale Ziele festzulegen.
 - Mit einer gesetzlich festgeschriebenen Gemeinwohlorientierung können die Mitgliedsstaaten den eigenen und privaten Unternehmen Versorgungsaufträge erteilen und Verpflichtungen entsprechend der übergeordneten Ziele auferlegen.

- **Verbraucher:innenpreise müssen Herstellungskosten widerspiegeln**
 - Der Verbraucher:innenpreis muss sich an den gewichteten durchschnittlichen Herstellungskosten orientieren. Derzeit betragen die Großhandelspreise ein Vielfaches der tatsächlichen Herstellungskosten. Um die Leistbarkeit von elektrischer Energie sicherzustellen, müssen die Großhandelspreise die durchschnittlichen Herstellungskosten (zzgl. Gewinnaufschlag) widerspiegeln. Überhöhte Preise, wie wir sie derzeit beobachten, sind insbesondere für so ein zentrales Gut der Daseinsvorsorge inakzeptabel. Um dies zu erreichen und ausreichend Investitionen in Erneuerbare Energie sicherzustellen, müssen die Stromerzeuger eine technologiespezifische Vergütung erhalten.
 - Eine transparente Preisfindung unter staatlicher Kontrolle ist notwendig. Da Verträge mit Endverbraucher:innen in der Regel mit Großhandelspreisen indiziert werden, muss der Durchschnittspreis über alle Stromerzeuger transparent und staatlich kontrolliert als Referenzpreis veröffentlicht werden. Um zu verhindern, dass ausschließlich marktmächtige Akteure von günstigen Erzeugungsformen profitieren, sind in diese Referenzpreisbildung auch Terminmarktgeschäfte und Direktverträge (PPAs) zu berücksichtigen.

- **Börsenregulierung zur Beseitigung der Preisvolatilität**
 - EU-einheitliche Regulierung und staatliche Aufsichtsbehörden zur Beseitigung kollusiven Verhaltens.
 - Transparenz und Offenlegungspflichten: Wer hat was zu welchem Zeitpunkt zu welchem Preis in welcher Menge gehandelt?
 - Aufsicht durch europäische und nationale Aufsichtsbehörde.
 - Ausschluss marktfremder Akteure (Banken, Hochfrequenzhandel etc)
 - Kontrolle gehandelter Finanzprodukte

- **Verursachergerechte Kostentragung im Bereich der Netze**
 - Eine faire und verursachergerechte Kostenverteilung ist notwendig.
 - Auch Erzeuger und Händler müssen Beitrag zu Systemkosten leisten. Das gilt für die Netzkosten, für die Netzverlustkosten, für die Vorhaltung von Reservekapazitäten und bei der Kostentragung für Netzstabilisierung. Insbesondere der internationale Stromhandel verursacht hohe Kosten für Investitionen in das Übertragungsnetz, für den Betrieb, durch Netzverluste und zur Systemstabilisierung. Davon profitieren internationale Händler, die derzeit aber keinen Beitrag zu den Systemkosten leisten müssen.

- **Konsument:innenrechte und regulierte Tarife**
 - Die leistbare Grundversorgung mit Energie muss sichergestellt werden: Eine Grundmenge an Energie sollte daher durch regulierte Tarife, die mittelfristig stabil bleiben und nicht an die Entwicklungen der Großhandels- und/oder Börsenpreise gekoppelt sind, gewährleistet werden. Dies sollte in Form einer Verpflichtung für Erzeuger und Lieferanten erfolgen. Höhere Kosten sollten nur ersetzt werden, wenn sie entsprechend nachgewiesen wurden (Beweislastumkehr).
 - Die meisten Haushalte wollen Planungssicherheit und keine komplexen Tarife, die schwer nachvollziehbar sind und durch Bindung an Indizes zu volatilen Verbraucher:innenpreisen führen. Energieversorger sollten verpflichtet werden, mindestens einen Fixpreistarif zu leistbaren Preisen anzubieten.
 - Abschaltverzicht während der Wintermonate: Strom, Gas und Wärme sind gerade in den Wintermonaten essenziell, um am sozialen und gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können – eine durchgehende Energieversorgung muss gewährleistet sein. Mit einem Abschaltverzicht müssen gleichzeitig auch Lösungsmöglichkeiten wie bspw langfristige Ratenzahlungsvereinbarungen einhergehen, damit neben der Aufrechterhaltung der Energieversorgung auch Möglichkeiten zur Rückzahlung entstandener Schulden gegeben sind. Für Menschen, die ihre Rechnungen gar nicht zahlen können, müssen Unterstützungsfonds eingerichtet werden.

- **Demokratisierung der Regulierungsentscheidungen**

Entscheidungen bezüglich der Kostenverteilung erfolgen häufig intransparent durch Übertragungsnetzbetreiber und Regulierungsbehörden. Fragen mit verteilungspolitischen Auswirkungen sind ausschließlich durch demokratisch legitimierte Institutionen und nicht durch Behörden oder Interessensvertretungen zu entscheiden. Die Sozialpartner:innen müssen stärker in die Gestaltung des Energiesystems und die Regulierung miteinbezogen werden.

Fehler des derzeitigen EU-Energiemarktdesigns

Energie ist kein Gut wie jedes andere, sie ist die wesentliche Grundlage unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems. Sie ist Rückgrat der strategischen Unternehmen und Infrastruktur. Der Markt ist gekennzeichnet durch natürliche Monopole. Investitionsentscheidungen werden für viele Jahrzehnte getroffen. Vor diesem Hintergrund müssen die **wesentlichen Zielsetzungen der EU-Energiepolitik** auf folgenden Säulen basieren:

- **Versorgungssicherheit:** Die stabile und sichere Versorgung mit Energie ist Teil der Daseinsvorsorge und Basis für eine funktionierende Wirtschaft.
- **Nachhaltigkeit:** Um unseren Lebensraum lebenswert zu erhalten, muss die Energiebereitstellung zu 100% klimaneutral werden.
- **Leistbarkeit:** Wir befinden uns mitten im größten strukturellen Umbruch unseres Wirtschaftssystems seit der industriellen Revolution. Die Kosten dafür sind enorm. Dementsprechend müssen wir die Mittel effizient einsetzen, sowie Sackgassen und damit Fehlinvestitionen vermeiden. Belastungen sind so breit wie möglich zu verteilen. Nur dann können die Kosten der Unternehmen im Rahmen gehalten und die Akzeptanz in der Bevölkerung sichergestellt werden.

Die sichere, leistbare und nachhaltige Energieversorgung wurde lange als staatliche Aufgabe wahrgenommen. In Österreich hat die öffentliche Hand im 20. Jahrhundert eine gute und verlässliche Energieinfrastruktur aufgebaut. Ende der 1990er bzw. Anfang der 2000er Jahre wurde mit der Umsetzung der EU-Binnenmarkt Richtlinien für Strom und Gas beide Sektoren liberalisiert. Das bedeutete eine Aufteilung der beiden Sektoren in einen wettbewerblichen und einen regulierten Bereich. Seitdem werden die Strom- und Gasnetze durch die Regulierungsbehörde (E-Control) reguliert. Der Handel mit Strom und Gas unterliegt sowohl auf Großhandels- als auch auf Ebene der Endverbraucher:innen dem Wettbewerb. Sowohl die Regulierungsbehörde als auch die Interessensvertretungen der Energiewirtschaft betrachten die Liberalisierung als Erfolgsgeschichte. Diese hätte zu niedrigeren Preisen und einer weiterhin sicheren Versorgung geführt. Tatsächlich kam die Liberalisierung der Energiemärkte zu einem günstigen Zeitpunkt.

Eine flächendeckende Infrastruktur mit großen Wasser- und Gaskraftwerken. Die Stromübertragungs- und -verteilnetze, Gasfernleitungen und -verteilnetze waren bereitgestellt und zu großen Teilen bereits finanziert. Insbesondere Großverbraucher:innen profitierten nun von sinkenden Energiepreisen und Netzkosten. Sie nutzten ihre Marktmacht, um günstige Preise durchzusetzen. Gleichzeitig wurde die Verteilung der Netzkosten politisch so festgelegt, dass die Haushalte und KMU prozentuell den höchsten Kostenanteil tragen müssen. Außerdem werden die Kosten für die Errichtung und den Betrieb durch die regulierten Netzbetreiber:innen beinahe ausschließlich von den Energieverbraucher:innen im Inland getragen. Dabei tragen Großverbraucher:innen prozentuell deutlich weniger zu den Systemkosten als private Endverbraucher:innen oder kleine Gewerbebetriebe.

Gleichzeitig gaben die großen Energiegesellschaften die sinkenden Preise auf den internationalen Energiemärkten nur sehr verhalten an ihre privaten Endverbraucher:innen weiter. Wer von den geringen Börsenpreisen profitieren wollte, musste zu kleinen Handelsgesellschaften wechseln, die wenig zur Versorgungssicherheit beitrugen, aber Preisdifferenzen für sich nutzen konnten. Die geringen Strombörsenpreise haben dazu geführt, dass Investitionen in neue Erzeugungsanlagen unrentabel wurden. Um dies zu kompensieren, wurden Förderregime geschaffen, die den Betreibern von Erneuerbaren Energieanlagen die Abnahme zu fixierten Preisen garantierten. Die Mittel dafür wurden und werden vor allem durch die privaten Haushalte aufgebracht. Sie zahlen mit der Stromrechnung eine Umlage, die ihre Stromkosten erhöht.

- **Energiemarktdesign unterstützt energiepolitische Ziele nicht**

In der Energiekrise (ab 2021) zeigte sich, dass der liberalisierte Energiemarkt nicht in der Lage ist, die zentralen energiepolitischen Aufgaben zu erfüllen – nämlich Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Leistbarkeit. Ganz im Gegenteil, mangelnde Diversifizierung gefährdet die Versorgungssicherheit, marktmächtige Marktakteure treiben die Preise in die Höhe und ein schlechtes Marktdesign führen zu einer nie dagewesenen Umverteilung von den Energieverbraucher:innen hin zu den Energieunternehmen. Aufgrund der hohen Volatilität der Börsenpreise sind Investitionen in Erneuerbare Energie trotz hoher Energiepreise weiter von Subventionen abhängig. Doch schon vor der Krise zeigte sich, dass die Gestaltung des Energiesektors und die liberalisierten Energiemärkte häufig nicht zur allgemeinen Wohlfahrt beitragen, sondern Vorteile für einige Wenige und gravierende Nachteile für Viele mit sich brachten.

- **Die Kosten des Energiesystems sind ungleich verteilt**

Energieerzeuger, Lieferanten und Händler tragen kaum zur Finanzierung der Energieinfrastruktur bei. Aber auch innerhalb der Gruppe der Energieverbraucher:innen sind die Kosten ungleich verteilt. Bei ca einem Viertel des Strom- und Gasverbrauchs kommen die privaten Haushalte für beinahe die Hälfte der Kosten auf. In Österreich bezahlt ein privater Haushalt für eine Kilowattstunde Strom rund viermal so viel wie ein industrieller Großverbraucher^{iv}.

- **Wettbewerb am Gas- und Strommarkt funktioniert nicht**

Sowohl auf Großhandelsebene als auch am Endverbraucher:innenmarkt wird der Strom- und Gasmarkt von oligopolistischen Strukturen beherrscht. Die Preisbildung auf wenig transparenten und kaum regulierten Strom- und Gasmärkten kann von einzelnen Akteuren manipuliert werden. Marktfremde Akteure wie Banken oder Hochfrequenzhandel verstärken die Preisschwankungen und treiben die Preise in die Höhe. Energielieferanten binden ihre Endverbraucher:innepreise an intransparente Indizes. Die damit verbundene Preiskonvergenz bringt den Wettbewerb weitgehend zum Erliegen.

- **Kosten werden in den regulierten Bereich verschoben**

Um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten, wurden unter dem Titel „Netzreserve“ Kraftwerkskapazitäten im regulierten Bereich geparkt. Dies führt dazu, dass internationale Händler vom EU-Energiebinnenmarkt profitieren, während die nationalen Netznutzer für die dadurch verursachten Systemkosten aufkommen müssen. Eine verursachergerechte Kostentragung ist damit im Bereich der Netze nicht gegeben.

- **Verbraucher:innen finanzieren die Energiewende, Profite verbleiben bei den Anlagenbetreibern**

Die liberalisierten Energiemärkte konnten nicht ausreichend Anreize und Investitionssicherheit für Investitionen in Erneuerbare Energie liefern. Stromverbraucher:innen finanzieren über gesetzlich vorgeschriebene Umlagen die Förderungen für Investitionen in Erneuerbare Energie. Während die Kosten sozialisiert werden, verbleiben die Gewinne bei den Anlagenbetreibern.

- **Hohe Renditeerwartungen und keine Gemeinwohlorientierung**

Die Liberalisierung und Teilprivatisierung des Energiesektors hat zu einer starken Kapitalmarkt-orientierung der Unternehmen geführt. Anstelle einer langfristigen, gemeinwohlorientierten Ausrichtung steht nun die Maximierung kurzfristiger Renditen im Vordergrund. Dies gilt im besonderen Ausmaß für Aktiengesellschaften. Selbst wenn diese im öffentlichen Mehrheitseigentum sind, wird argumentiert, man sei aus aktienrechtlichen Gründen der Gewinnoptimierung verpflichtet und könne keinerlei Rücksicht auf das öffentliche Interesse nehmen.

- **Demokratiepolitische Defizite und wenig politischer Gestaltungsspielraum**

Insbesondere durch das EU-Energierecht wurden zahlreiche energiepolitische Entscheidungen an Behörden oder Interessensvertretungen ausgelagert. Vor allem die Regulierungsagentur für den Strom- und Gasmarkt (ACER) sowie die Verbände der Europäischen Übertragungsnetz- bzw Fernleitungsnetzbetreiber (ENTSO-E bzw ENTSO-G) wurden mit weitgehenden Befugnissen zur Gestaltung des Strom- und Gassektors ausgestattet. Davon sind auch verteilungspolitische Fragen umfasst^v. Gleichzeitig wurde eine aktive Bekämpfung sozialer Missstände aus der Energiepolitik weitgehend verbannt. Die schwache nationale Börsenaufsicht sowie die Teilnahme von Finanzmarktakteuren und Market-Makern auf Gas- und Strombörsen haben wesentlichen Einfluss auf die Preisbildung. Insgesamt hat die Komplexität des Energiesektors in Zusammenspiel mit einer ausgedünnten staatlichen Administration dazu geführt, dass die Politik kaum mehr Möglichkeiten hat, den Sektor zu gestalten oder in Märkte einzugreifen.

- **Merit-Order-System ist nicht zukunftsfähig**

Die Anwendung des Merit-Order-Systems am Spotmarkt führt dazu, dass stets das teuerste noch benötigte Kraftwerk den Preis für alle Erzeugungsformen setzt. Aufgrund der volatilen Einspeisung wichtiger erneuerbarer Erzeugungstechnologien ist dies häufig ein fossiles Kraftwerk. In der Praxis bedeutet dies, dass der Spotpreis nicht die durchschnittlichen Erzeugungskosten widerspiegelt. Insbesondere bei hohen Preisen für fossile Energieträger wie Gas, Kohle oder Öl führt dies zu massiven Verwerfungen. Obwohl der größte Teil der liefernden Erzeuger, deren Anlagen vor allem durch Steuergelder mitfinanziert werden und wurden, deutlich geringere Erzeugungskosten aufweist, profitieren auch sie von hohen Marktpreisen. Diese überhöhten Marktpreise werden von der Energiewirtschaft über Indexierungsklauseln an die Endverbraucher:innen weitergegeben.

So beobachten wir in der Europäischen Union bereits seit 2021 eine massive Umverteilung von den Stromverbraucher:innen hin zu den Energieunternehmen. Oder anders formuliert: Die Preismanipulation am Gasmarkt wird durch das europäische Strommarktdesign nahezu 1:1 auf den Strommarkt übertragen, obwohl nur ein kleiner Teil der Stromproduktion durch Gaskraftwerke erfolgt. Dies führt zu einer massiven Kostenbelastung der Energieverbraucher:innen und massiven Übergewinnen in der Energiewirtschaft. Nur ein kleiner Teil der Übergewinne wird durch Erlösobergrenze oder Solidaritätsabgabe abgeschöpft. Auch in Zukunft ist mit einer ähnlichen Kostenstruktur in der Stromproduktion zu rechnen. Denn selbst wenn deutlich mehr Strom durch rohstoffunabhängige erneuerbare Energie erzeugt wird, werden sehr häufig rohstoffabhängige Anlagen notwendig sein, um den Strombedarf zu decken. An die Stelle fossiler Kraftwerke treten dann Biogas- und Wasserstoffkraftwerke. Mit dem aktuellen Marktdesign würden diese teureren Kraftwerke weiterhin den Strompreis für alle bestimmen.

▪ **Kaum regulierte Energiemärkte/Börsen und Intransparenz**

Die Strombörsen haben wesentlichen Einfluss auf die Preisbildung. Der von den Börsen veröffentlichte Preis wirkt dabei weit über den Börsenhandel hinaus. Er wird im direkten Handel als Preisindikation verwendet und findet über Indexklausel Einzug in die Lieferverträge gewerblicher und privater Energieverbraucher:innen. Die Börsen selbst sind wie oben dargestellt kaum reguliert und unterliegen unterschiedlich organisierten, mit mehr oder weniger Kompetenzen ausgestatteten staatlichen Aufsichtsbehörden.

Die Preisfindung selbst erfolgt im sogenannten „Flow-Based Market Coupling“ durch den völlig intransparenten, nicht behördlich überwachten Algorithmus „Euphemia“. Die Berechnungen des Algorithmus können weder von Dritten noch durch die öffentliche Hand nachvollzogen werden.^{vi} Eine Manipulation durch fehlerhafte Inputs oder in Programmiercodes selbst kann nicht ausgeschlossen werden. Da die Marktdaten von den Marktteilnehmern eingespeist werden, kann künstliche Marktverknappung durch Zurückhalten von Kapazitäten nicht verhindert bzw. auch nicht erkannt werden.

▪ **Verstoß gegen das EU-Wettbewerbsrecht**

Die oben skizzierte Marktgestaltung durch europäisches Sekundärrecht fördert kollusive Verhaltensweisen. Wettbewerbsrechtlich verbotene Kartellierung und Indizien für Marktmachtmissbrauch sind insbesondere an folgenden Stellen zu verorten:

- Unzulässige Verhaltensabstimmung bei OTC- und Spotpreisen

Nur ein Bruchteil des Energiebedarfs wird am kurzfristigen Intra-Day-Markt gehandelt. Der Großteil des Handels wird mit OTC-Verträgen, also langfristigen bilateralen Verträgen abgedeckt. Die Preisgestaltung dieser Verträge legt jedoch den Spotpreis statt der Erzeugerpreise mit einem angemessenen Gewinnaufschlag zugrunde. Erschwerend kommt hinzu, dass sich alle Erzeugungsformen, also sowohl erneuerbare als auch fossile, an dem Spotpreis orientieren, der, wie oben dargestellt, den Preis des billigsten, noch notwendigen fossilen Kraftwerkes (in der Regel Gas) referenziert. Obwohl der Spotmarkt nur geringe wirtschaftliche Aussagekraft für den langfristigen und außerbörslichen Handel hat, findet die dargestellte einheitliche Willensbildung des Sektors statt, wodurch falsche Marktsignale gegeben werden. Eine derartige Koppelung an den Day-ahead Preis der Börse ist auch nicht in der VO 2016/1719/EU vorgesehen.

- Euphemia: Unzulässige Erzwingung unangemessener Verkaufspreise

Die grenzüberschreitenden Börsengeschäfte am Spotmarkt werden über den Preiskoppelungsalgorithmus Euphemia abgewickelt. Nach Art 38 der VO 2015/1222 EU muss der Algorithmus darauf abzielen, die ökonomische Wohlfahrt für den darauffolgenden Handelstag zu maximieren. Tatsächlich wird nach dem Prinzip „pay as you clear“ für die gesamte Handelsmenge der Höchstpreis veranschlagt. Übertragungsnetzbetreiber melden im Rahmen des „pre-coupling“ die erwartete verfügbare Übertragungskapazität an. Damit legen sie die verfügbare Menge fest, für die Euphemia den Preis errechnet. Die Auktionierung der Übertragungskapazitäten erfolgt durch das Joint Allocation Office (JAO).

Sowohl Euphemia als auch das JAO sind Privatunternehmen, letzteres steht unter direkter wirtschaftlicher Kontrolle der Übertragungsnetzbetreiber. Es liegt somit in der Hand der oligopolistisch organisierten Übertragungsnetzbetreiber, wie hoch der Preis ist, den der Algorithmus Euphemia festlegt. Durch Kapazitätsverknappung können sie den Preis beliebig beeinflussen. Die missbräuchliche Ausnutzung dieser marktbeherrschenden Stellung ergibt sich aus dem Umstand, dass sich die Kosten für Redispatching-Maßnahmen in den letzten

Jahren vervielfacht haben, obwohl der Dispatch bei Erneuerbaren Energien kostengünstiger erfolgt. Hinzu kommt, dass durch die Kapazitätsverknappung im Rahmen des Pre-Coupling die später als Referenzwert für die Preisbildung herangezogenen Spotpreise in die Höhe getrieben werden. Eine Kontrolle dieses Börsengeschehens und der Preisbildung erfolgt nicht und ist wegen seiner Intransparenz auch nicht nachvollziehbar. Der Verdacht ist daher naheliegend, dass Euphemia durch stetige Einbeziehung von Gaskraftwerken den Profit in jeder Gebotszone maximiert.

- Künstliche Intelligenz – digitales Kartell

Preisalgorithmen sind ein Instrument zur indirekten Fühlungnahme betreffend unternehmerische Preisgestaltung. Denn die Algorithmen lernen, Preise zu koordinieren und ein Kartell zu bilden^{vii}. Die Kontrolle des Algorithmus obliegt den Nominated Electricity Market Operators. Dabei handelt es sich um Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht, statt am Gemeinwohl orientierte Aufsichtsbehörden. Börsen wie Euphemia sind zu Plattformen für Kartellabsprachen und Missbrauch marktbeherrschender Stellung geworden. Es bedarf daher einer Reform der REMIT-Verordnung, die dem entgegenwirkt.

Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Susanne Wixforth

T +43 (1) 501 65 12122

Susanne.wixforth@akwien.at

Josef Thoman

T +43 (1) 501 65 12263

josef.thoman@akwien.at

Austrian Federal Chamber of Labour

Prinz-Eugen-Straße 20-22 1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

In Brüssel:

Florian Wukovitsch

T +32 (2) 230 62 54

florian.wukovitsch@akeuropa.eu

AK EUROPA Permanent Representation of Austria to the EU

Avenue de Cortenbergh 30 1040 Brussels,

Belgium T +32 (0) 2 230 62 54 www.akeuropa.eu

Über uns:

Die Österreichische Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt die Interessen ihrer Mitglieder in den Bereichen Sozial-, Bildungs-, Wirtschafts- und Verbraucherfragen sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene in Brüssel. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Österreich ein Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die Bundesarbeitskammer Österreich ist im EU-Transparenzregister eingetragen unter der Nummer 23869471911-54.

ⁱ Kratena (2022) zeigt für Österreich, dass rund zwei Drittel der Inflation auf die direkten und indirekten Auswirkungen der Energiepreise zurückzuführen sind. <https://www.arbeiterkammer.at/inflationseffekte-energiekrise>

ⁱⁱ Kratena (2022) schätzt das Ausmaß dieser Umverteilung allein für Österreich auf 24 Milliarden Euro pro Jahr. <https://www.arbeiterkammer.at/inflationseffekte-energiekrise>

ⁱⁱⁱ Furtwängler et al (2022) Empirische Analyse des Iberischen Strompreisdeckels <https://www.akeuropa.eu/en/empirical-analysis-iberian-electricity-price-cap-part-iii>

^{iv} Plank/Ngoc Duan (2019): Power Burden – Verbrauch und Kostenverteilung im österreichischen Stromsektor; www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/wirtschaft/energiepolitik/Power_Burden_2019.pdf

^v So hat die von ENTSO-E formulierte "VERORDNUNG (EU) 2016/631 DER KOMMISSION vom 14. April 2016 zur Festlegung eines Netzkodex mit Netzanschlussbedingungen für Elektrizitätserzeuger" in Österreich dazu geführt, dass die Stromerzeuger nur noch 1,4 % (2019) statt bisher 7,5 % (2015) der Netzkosten zu tragen haben.

^{vi} Holzmann et al (2020): Increasing Transparency for Flow-Based Market Coupling in European Electricity Trading https://oesterreichsenergie.at/fileadmin/user_upload/IncreasingTransparencyForFBMC_20201216.pdf

^{vii} OECD (viewed: 13/2/23) <https://www.oecd.org/competition/algorithms-and-collusion.htm>