

An: Ausschuss für Wirtschaft, Industrie
und Energie
Parlament Österreich
Dr.-Karl-Renner-Ring 3, 1017 Wien

Kontakt
Pius Ségur-Eltz

DW
225

Unser Zeichen
PS – 16/2025

Datum
26.11.2025

Regierungsvorlage Änderung des Preisgesetz 1992 - Stellungnahme von Oesterreichs Energie zur Ausschussbegutachtung

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir nehmen die Möglichkeit wahr, im Rahmen der Ausschussbegutachtung zur Regierungsvorlage, mit der das Preisgesetz 1992 (Nr. 313 dB) geändert werden soll, Stellung zu nehmen.

Wir verstehen das politische Anliegen, einen Mechanismus zu schaffen, der ein rasches Eingreifen in Krisenzeiten ermöglicht. Dieses Ziel ist grundsätzlich nachvollziehbar und verdient eine sorgfältige Ausgestaltung. Die im Preisgesetz vorgesehene Form der Regulierung erweist sich dafür jedoch als ungeeignet. Eingriffe in die Preisbildung unterliegen strengen Kriterien und sind als Ultima Ratio anzuwenden. Der vorliegende Vorschlag widerspricht dem Unionsrecht, insbesondere dem Grundsatz der freien Preisbildung und widerspricht der richtlinienkonformen Umsetzung.

Aus den erwähnten Gründen würde die Umsetzung der Norm zudem erhebliche rechtliche Risiken mit allfälligen Amtshaftungsansprüchen zur Folge haben.

Unsere wesentlichen Kritikpunkte und Anmerkungen sind wie folgt:

Die Regierungsvorlage zur Änderung des PreisG 1992¹ sieht vor, dass in § 2 Abs 1 die Bereichsausnahme für die Lieferung elektrischer Energie aufgehoben und in einem neuen § 5b in Form einer Verfassungsbestimmung eine Sonderpreisregelungskompetenz in Anlehnung an § 5a betreffend Erdölderivate² geschaffen werden soll.

¹ 313 BlgNR 28.GP.

² Näher dazu *Mayer*, Die Bundesverfassung und der Benzinpreis, ÖJZ 2000, 201.

Der geplante § 5b PreisG 1992 lautet wie folgt:

„**§ 5b. (Verfassungsbestimmung)** (1) Besteht bei Strom und Gas auf Grund bestimmter, belegbarer Tatsachen Grund zur Annahme, dass der von einem oder mehreren Unternehmen dafür geforderte Preis oder eine vorgenommene Preiserhöhung die internationale Preisentwicklung in einem ungewöhnlichen Maße übersteigt, kann die E-Control von Amts wegen untersuchen, ob der geforderte Preis oder die vorgenommene Preiserhöhung auf eine ungerechtfertigte Preispolitik eines oder mehrerer Unternehmen zurückzuführen ist. Über Aufforderung der Bundesregierung im Wege des Bundesministers für Wirtschaft, Energie und Tourismus hat die E-Control eine solche Untersuchung vorzunehmen. § 5 kommt bei Strom und Gas nicht zur Anwendung.

(2) Im Rahmen einer Untersuchung gemäß Abs. 1 hat die E-Control zu prüfen, ob der Preis oder die Preiserhöhung auf eine ungerechtfertigte Preispolitik zurückzuführen ist und volkswirtschaftlich gravierende nachteilige Auswirkungen hat. Zu diesem Zweck kann sie die Preiskommission gemäß § 9, die Bundeswettbewerbsbehörde, die Wettbewerbskommission gemäß § 16 des Wettbewerbsgesetzes – WettbG, BGBI. I Nr. 62/2002, und den Energiebeirat gemäß § 20 Energie-Control-Gesetz – E-ControlG, BGBI. I Nr. 110/2010, anhören.

(3) Die E-Control hat das Ergebnis ihrer Untersuchung dem Bundesminister für Wirtschaft, Energie und Tourismus mitzuteilen und auf ihrer Homepage zu veröffentlichen. Stellt sie einen Missstand im Sinne des Abs. 2 fest, hat sie zusammen mit dem Ergebnis der Untersuchung Vorschläge zu dessen Behebung dem Bundesminister für Wirtschaft, Energie und Tourismus zur Beratung in der Bundesregierung zu unterbreiten.

(4) Auf Grund der Untersuchung und der Vorschläge gemäß Abs. 3 kann die Bundesregierung, soweit der festgestellte Missstand nicht durch marktkonforme Maßnahmen beseitigt werden kann, mit Verordnung unter Beachtung einschlägiger bundesgesetzlicher und europarechtlicher Vorschriften für die Dauer von höchstens sechs Monaten einen volkswirtschaftlich gerechtfertigten Preis bestimmen.

(5) Ein volkswirtschaftlich gerechtfertigter Preis nach Abs. 4 hat sich an der Preisentwicklung in vergleichbaren europäischen Ländern unter Berücksichtigung allfälliger besonderer, im betreffenden Wirtschaftszweig bestehender volkswirtschaftlicher Verhältnisse zu orientieren. Wenn sich die für die Preisbestimmung maßgeblichen Verhältnisse wesentlich ändern, ist die Preisbestimmung entsprechend zu ändern oder aufzuheben.

(6) § 6 Abs. 3, § 10 Abs. 1 und Abs. 1a, § 11, § 13, § 14 und § 15 sind sinngemäß anzuwenden. Die Bundesregierung kann Sachverständige, die E-Control und die Vertreter der nach § 9 eingerichteten Preiskommission beziehen.“

Gegen die geplante Bestimmung bestehen massive europarechtliche Bedenken:

Der EuGH hat mehrfach entschieden, dass sich aus der Zielsetzung und dem allgemeinen Aufbau der ErdgasbinnenmarktRL, die die Verwirklichung eines vollständig und tatsächlich

offenen und wettbewerbsbestimmten Erdgasbinnenmarkts bezwecken, in dem alle Kunden ihre Lieferanten frei wählen können und in dem alle Anbieter ihre Kunden frei beliefern können, das Erfordernis ergibt, dass der Preis für die Lieferung von Erdgas allein durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage festzulegen ist.³

Auch hat der EuGH bereits 2010 in seinem Urteil in der Rs C-265/08 *Federutility* entschieden, dass eine nationale Regelung, die eine Festlegung des Preisniveaus für die Lieferung von Erdgas durch die Bestimmung von Referenzpreisen erlaubt, mit Art 3 Abs 2 und Art 23 Abs 1 der ErdgasbinnenmarktRL 2003/55/EG nur dann vereinbar ist, wenn 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 RL 2003/55/EG 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 1.7.2007 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 EU zu den Verbrauchern sicherstellt.

Laut dem 2016 ergangenen Urteil des EuGH in der Rs C-121/15 *ANODE* stellt zudem die Intervention eines Mitgliedstaats, die darin besteht, bestimmten Lieferanten, darunter dem traditionellen Lieferanten, vorzuschreiben, dem Endverbraucher die Lieferung von Erdgas zu regulierten Tarifen anzubieten, bereits ihrer Natur nach ein Hindernis für die Verwirklichung eines wettbewerbsbestimmten Erdgasmarkts iSd Art 3 Abs 1 der damaligen ErdgasbinnenmarktRL 2009/73/EG dar; dies gelte auch dann, wenn diese Intervention es nicht ausschließt, dass von allen Lieferanten auf dem Markt konkurrierende Angebote zu Preisen unterbreitet werden, die unter diesen Tarifen liegen. Art 3 Abs 2 der RL 2009/73/EG, ausgelegt im Lichte von Art 14 und 106 AEUV sowie des – dem EUV idF des Vertrags von Lissabon und dem AEUV angefügten – Protokolls Nr 26 über Dienste von allgemeinem Interesse, würde es den Mitgliedstaaten allerdings erlauben, zu beurteilen, ob den im Gassektor tätigen Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse Gemeinwohlverpflichtungen hinsichtlich des Lieferpreises von Erdgas vorzuschreiben sind, um u.a. die Versorgungssicherheit und den territorialen Zusammenhalt zu gewährleisten, sofern dabei zum einen alle Voraussetzungen des Art 3 Abs 2 der RL 2009/73/EG erfüllt sind, insb der nicht diskriminierende Charakter dieser Verpflichtungen gewahrt ist, und zum anderen die Auferlegung dieser Verpflichtungen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.

³ EuGH 10.9.2015, C-36/14 *Kommission/Polen*, ECLI:EU:C:2015:570, Rn 45; 7.9.2016, C-121/15 *ANODE*, ECLI:EU:C:2016:637, Rn 26.

Da die vom EuGH angesprochenen Rechtsgrundlagen in den ErdgasbinnenmarktRL 2003/55/EG und 2009/73/EG inhaltsgleich auch in den ElektrizitätsbinnenmarktRL 2003/54/EG und 2009/72/EG enthalten waren, ist diese Rsp für den Elektrizitätssektor in gleicher Weise relevant.

Das in der zitierten Rsp zum Ausdruck kommende Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen freier Preisbestimmung und staatlicher Preisintervention wurde sodann in dem mit „*Marktgestützte Lieferpreise*“ übertitelten Art 5 der aktuellen ElektrizitätsbinnenmarktRL (EU) 2019/944 kodifiziert:

Art 5 Abs 1 RL (EU) 2019/944 sieht dabei den Grundsatz der freien Preisbestimmung der Lieferpreise vor: Den Versorgern steht es frei, den Preis, zu dem sie ihre Kunden mit Elektrizität beliefern, zu bestimmen. Zudem bestimmt Art 5 Abs 2 der RL, dass die Mitgliedstaaten durch sozialpolitische Maßnahmen oder auf andere Weise als durch Eingriffe in die Festsetzung der Stromversorgungspreise für den Schutz der von Energiearmut betroffenen und der schutzbedürftigen Haushaltkunden iSd Artikel 28 und 29 der RL sorgen.

Als Ausnahme vom Grundsatz der freien Preisbestimmung erlaubt Art 5 der RL 2019/944//EU staatliche Eingriffe in die Lieferpreise bloß in zwei Fällen:

- Zum einen gemäß Art 5 Abs 3 zugunsten von Energiearmut betroffener oder schutzbedürftiger Haushaltkunden.
- Zum anderen gemäß Art 5 Abs 6 zugunsten sonstiger Haushalte und Kleinstunternehmen.

Gemäß Art 5 Abs 3 RL (EU) 2019/944 sind staatliche Eingriffe in die Festsetzung der Stromversorgungspreise für von Energiearmut betroffene oder schutzbedürftige Haushaltkunden nur unter den Voraussetzungen gemäß Art 5 Abs 4 und 5 RL 2019/944/EG zulässig. Laut Art 5 Abs 5 sind dabei die Vorgaben gemäß Art 3 Abs 3 lit d und Art 24 der Governance-VO (EU) 2018/1999 betreffend die Einschätzung, wie viele Haushalte von Energiearmut betroffen sind, sowie betreffend die integrierte Berichterstattung über Energiearmut einzuhalten; zudem sind Eingriffe nur zulässig, wenn sie den nachstehenden Voraussetzungen des Art 5 Abs 4 RL (EU) 2019/944 entsprechen:

- a) Die Eingriffe müssen einem allgemeinen wirtschaftlichen Interesse dienen und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Verfolgung dieses allgemeinen wirtschaftlichen Interesses erforderlich ist;
- b) sie müssen klar festgelegt, transparent, diskriminierungsfrei und überprüfbar sein;
- c) mit ihnen muss der gleichberechtigte Zugang von Elektrizitätsunternehmen in der Union zu den Kunden sichergestellt werden;
- d) sie müssen zeitlich begrenzt und für ihre Begünstigten verhältnismäßig sein;
- e) sie dürfen nicht in diskriminierender Weise zu Zusatzkosten der Marktteilnehmer führen.

Nach Art 5 Abs 6 RL (EU) 2019/944 dürfen die Mitgliedstaaten in die Festsetzung der Stromversorgungspreise für Haushaltskunden und Kleinstunternehmen, die nicht von den Eingriffen gemäß Art 5 Abs 3 profitieren, eingreifen, damit ein Übergangszeitraum geschaffen wird, bis zwischen den Versorgern ein wirksamer Wettbewerb für Versorgungsverträge hergestellt ist und uneingeschränkt wirksame marktgestützte Strompreise gelten. Nach Art 5 Abs 7 müssen diese Eingriffe den zuvor aufgezählten Kriterien gemäß Art 5 Abs 4 RL (EU) 2019/944 entsprechen und unterliegen zusätzlich folgenden Bedingungen:

- a) Sie müssen mit einer Reihe von Maßnahmen einhergehen, um einen wirksamen Wettbewerb herbeizuführen, und eine Methode zur Bewertung des Fortschritts bei diesen Maßnahmen umfassen;
- b) sie müssen nach Methoden vorgenommen werden, bei denen die diskriminierungsfreie Behandlung der Versorger sichergestellt ist;
- c) sie müssen zu einem Preis festgelegt werden, der über den Kosten liegt und so hoch ist, dass ein wirksamer Preiswettbewerb stattfinden kann;
- d) sie müssen so gestaltet sein, dass sie möglichst keine nachteiligen Auswirkungen auf den Stromgroßhandelsmarkt zeitigen;
- e) es muss sichergestellt sein, dass alle Begünstigten solcher staatlichen Eingriffe die Möglichkeit haben, wettbewerbliche Marktangebote zu wählen, dass sie mindestens vierteljährlich unmittelbar über die Verfügbarkeit von Angeboten und Einsparmöglichkeiten auf dem Wettbewerbsmarkt, insb. über Verträge mit dynamischen Stromtarifen, informiert werden und dass ihnen Hilfe für den Wechsel zu einem marktgestützten Angebot bereitgestellt wird;
- f) es muss sichergestellt sein, dass gemäß den Art 19 und 21 RL (EU) 2019/944 alle Begünstigten solcher staatlichen Eingriffe einen Anspruch darauf haben, dass ihnen intelligente Messsysteme ohne Mehrkosten eingebaut und dieser Einbau angeboten wird und dass sie unmittelbar über die Möglichkeit des Einbaus intelligenter Messsysteme informiert werden und die erforderliche Hilfe erhalten;
- g) sie dürfen nicht zu einer direkten Quersubventionierung zwischen Kunden, die zu Preisen des freien Marktes beliefert werden, und Kunden, die zu regulierten Lieferpreisen beliefert werden, führen.

Der geplante § 5b PreisG 1992 entspricht diesen Voraussetzungen nicht einmal ansatzweise:

- Entgegen Art 5 RL (EU) 2019/944 sieht § 5b PreisG 1992 keine Einschränkung seines Anwendungsbereichs auf Lieferpreise für Haushaltskunden und Kleinstunternehmen.
- Die Voraussetzungen für Eingriffe nach dem geplanten § 5b PreisG 1992 stellen nicht auf die Kriterien gemäß Art 5 Abs 4 und 7 RL (EU) 2019/944 ab. So fehlt etwa die Bezugnahme auf das in Art 5 Abs 6 RL (EU) 2019/944 normierte Kriterium, dass Preiseingriffe nur zulässig sind, wenn noch kein wirksamer Wettbewerb für

Versorgungsverträge hergestellt ist und wirksame marktgestützte Strompreise noch nicht uneingeschränkt gelten.

- Unionsrechtswidrig ist auch, dass der geplante § 5b PreisG 1992, anders als § 5a PreisG 1992, nicht bloß auf die Bestimmung von Höchstpreisen beschränkt ist: Die sich daraus ergebende Möglichkeit, Preiswettbewerb völlig auszuschalten, verstößt gegen die in Art 5 Abs 4 lit a und c RL (EU) 2019/944 festgelegten Kriterien, wonach der Eingriff erforderlich sein muss bzw. der gleichberechtigte Zugang von Elektrizitätsunternehmen in der Union zu den Kunden sichergestellt bleiben muss. Ebenso verstößt sie gegen Art 5 Abs 7 lit a, c und e RL (EU) 2019/944, wonach flankierend zu Preiseingriffen wirksamer Wettbewerb gefördert werden muss, der festgelegte Preis dennoch wirksamen Preiswettbewerb ermöglichen muss und die Begünstigten des staatlichen Eingriffs die Möglichkeit haben müssen, wettbewerbliche Marktangebote zu wählen.
- Die fehlende Abbildung der in Art 5 RL 2009/944/EU verankerten Voraussetzungen im Gesetzestext bewirkt überdies einen Verstoß gegen Art 5 Abs 4 lit b RL (EU) 2019/944, wonach staatliche Eingriffe in Stromversorgungspreise klar festgelegt und transparent sein müssen.
- Rechtlich unzureichend ist auch, dass in Abs 4 des geplanten § 5b PreisG 1992 sowie im geplanten § 10 Abs 1a PreisG 1992 eine Pflicht zur Beachtung einschlägiger europarechtlicher Bestimmungen – laut § 10 Abs 1a explizit auch der RL (EU) 2019/944 – verankert werden soll. All dies ändert nämlich nichts daran, dass die fehlende konkrete Abbildung der in Art 5 RL (EU) 2019/944 verankerten Voraussetzungen für Preiseingriffe nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Richtlinienumsetzung entspricht: Nach stRsp des EuGH müssen nämlich RL derart hinreichend präzise umgesetzt werden, dass die vollständige Anwendung von Richtlinien, die – wie hier Art 5 Abs 1 RL (EU) 2019/944 das nur durch gewisse Ausnahmen durchbrochene Recht zur freien Bestimmung der Lieferpreise – subjektive Rechte einräumen, in hinreichend klarer und bestimmter Weise gewährleistet ist; die Begünstigten müssen in der Lage sein, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.⁴ Unzulässig ist daher etwa eine Regelung, wonach ein nationales Gesetz nur Anwendung findet, soweit das Unionsrecht keine abweichenden Bestimmungen enthält.⁵ Genau einen derartigen unzulässigen Regelungsinhalt weist aber der geplante § 5b PreisG 1992 auf, wenn er in Abs 4 bloß allgemein die Pflicht zur Beachtung einschlägiger europarechtlicher Vorschriften normiert.

Bereits zur Vorbildregelung des § 5a PreisG 1992 wurde im Übrigen angenommen, dass diese trotz Verankerung als Verfassungsbestimmung zu keiner Durchlöcherung der Grundrechtsordnung führt: Wie § 5a PreisG 1992 wird daher auch § 5b PreisG 1992 soweit wie möglich so interpretiert werden müssen, dass das erzielte Auslegungsergebnis mit dem

⁴ ZB EuGH 20.3.1997, C-96/95 *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1997:165 Rn 35. Allgemein zum Gebot der präzisen Umsetzung von RL *Öhlinger/Potacs/Eberhard*, EU-Recht und staatliches Recht⁸ (2023) 152 ff.

⁵ Vgl EuGH 20.3.1997, C-96/95 *Kommission/Deutschland*, ECLI:EU:C:1997:165 Rn 6.

Grundrecht der Erwerbsfreiheit "verträglich" ist. Der vorgesehene Höchstpreis muss in der Höhe festgelegt werden, in der er sich unter Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt ergeben würde. Er muss grundsätzlich kostendeckend sein und einen angemessenen Gewinnanteil enthalten.⁶ Stellt man in Rechnung, dass es bislang nie zu einer amtlichen Preisbestimmung nach § 5a PreisG 1992 gekommen ist, ist freilich zu erwarten, dass auch § 5b PreisG 1992 nur Kosmetik und damit totes Recht darstellen würde.

Abschließend sei angemerkt, dass der geplante § 5b PreisG 1992 nahezu unvollziehbar erscheint: Angesichts der zahlreichen materiellen Determinanten in Art 5 Abs 4 und 7 RL (EU) 2019/944 für zulässige Eingriffe in die Lieferpreise bedürfte jede amtliche Preisbestimmung einer umfangreichen Ermittlung der Entscheidungsgrundlagen, die angesichts der laut der RL zu klärenden komplexen volkswirtschaftlichen Fragestellungen kaum leistbar erscheinen. Dies gilt umso mehr, da zusätzlich auch die Determinanten des geplanten § 5b PreisG 1992 selbst und jene nach § 6 Abs 1 PreisG 1992 – letztere sollen durch die geplante Novelle sogar noch ausgeweitet werden – zu beachten sind. Eine Missachtung der betreffenden Vorgaben hätte die Gesetzwidrigkeit der betreffenden VO zur Folge; zudem können sich aus einer gesetzwidrigen VO Amtshaftungsansprüche⁷ und, soweit Unionsrecht tangiert ist, auch Staatshaftungsansprüche ergeben.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Dr. Michael Strugl
Präsident



Dr. Barbara Schmidt
Generalsekretärin

Über Oesterreichs Energie

Oesterreichs Energie ist die Interessenvertretung der österreichischen E-Wirtschaft. Im Auftrag seiner rund 140 Mitgliedsunternehmen vertritt der Verband im Sinne einer sicheren, sauberen und leistbaren Energiezukunft die Brancheninteressen gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Als erste Anlaufstelle zum Thema Energie arbeitet Oesterreichs Energie eng mit politischen Institutionen, Behörden sowie anderen Verbänden zusammen und bringt seine Expertise lösungsorientiert und kundenzentriert in laufende Debatten ein.

⁶ Siehe zu § 5a PreisG 1992 Mayer, Die Bundesverfassung und der Benzinpreis, ÖJZ 2000, 206.

⁷ Vgl zu § 5a PreisG 1992 Mayer, Die Bundesverfassung und der Benzinpreis, ÖJZ 2000, 206.