

Optionen zur Reform der Grundversorgung für Strom

Studie der FfE für Octopus Energy

Optionen zur Reform der Grundversorgung für Strom

Studie der FfE für Octopus Energy



octopusenergy

Impressum

Herausgeber



Am Blütenanger 71
80995 München
+49 (0)89 158121-0
info@ffe.de
www.ffe.de

Studie zum Projekt

Reform der Grundversorgung

Veröffentlicht am

11.02.2026

Projektleitung

Valerie Ziemsky
Louisa Wasmeier

Bearbeiter:innen

Yannik Meyer
Marco Zimmermann

Stellv. wissenschaftlicher Leiter

Dr.-Ing. Serafin von Roon

Geschäftsleitung

Dr.-Ing. Serafin von Roon
Dr.-Ing. Christoph Pellingner
Dr.-Ing. Anna Gruber
Dr.-Ing. Andrej Guminski

Projektpartner

Octopus Energy Germany GmbH

Bitte zitieren als

FfE (2026): Optionen zur Reform der Grundversorgung für Strom. Studie im Auftrag der Octopus Energy Germany GmbH. DOI: 10.34805/ffe-03-26.

Kurzzusammenfassung

Die aktuelle Ausgestaltung der Grund- und Ersatzversorgung für Strom in Deutschland steht vor zunehmenden Herausforderungen, da Preis- und Tarifstrukturen nur begrenzt auf die dynamischen Entwicklungen des Energiemarktes reagieren. Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende Studie im Auftrag von Octopus Energy die Regelungen zur Grund- und Ersatzversorgung in Deutschland sowie in ausgewählten europäischen Vergleichsländern. Ziel ist es, unterschiedliche regulatorische Ansätze systematisch einzuordnen und daraus Ansatzpunkte für eine Weiterentwicklung der deutschen Regelung abzuleiten.

Die Analyse der Reformoptionen zeigt: Die Zukunft der Grund- und Ersatzversorgung liegt nicht in einer einzelnen „Go-to-Lösung“, sondern in der klugen Kombination wirksamer Reformbausteine. Jede Option bringt spezifische Stärken mit, ist aber zugleich mit Zielkonflikten, strukturellen Schwächen oder Umsetzungsanforderungen verbunden. Maßgeblich ist letztlich das regulatorische Design, das über Wirkung und Effizienz entscheidet. Besonders deutlich wird, dass Reformpotenziale vor allem in mehr Transparenz, stärkerem Kostendruck durch wettbewerbliche Ausschreibungsmandate sowie einer klareren Trennung von sozialpolitischer Absicherung und marktbasierendem Massenmarkt liegen.

Kernpunkte

1

Reformbedarf der Grund- und Ersatzversorgung in Deutschland

Die aktuelle Ausgestaltung der Grund- und Ersatzversorgung für Strom weist deutlichen Reformbedarf auf. Vor allem bestehen Transparenz-, Effizienz- und Wettbewerbsdefizite. Dadurch liegen Grundversorgungstarife preislich meist über dem Niveau wettbewerblicher Angebote, was insbesondere einkommensschwache Haushalte überproportional belastet.

2

Wettbewerb gezielt nutzen

Wettbewerbliche Ausschreibungen sind ein wirkungsvolles Instrument, um Kosten- und Margendruck in der Grund- und Ersatzversorgung zu erhöhen – erfordern jedoch ein sorgfältiges regulatorisches Design.

3

Strommarkt und Sozialpolitik trennen

Die konsequente Auslagerung der Absicherung vulnerabler Haushalte aus dem Strommarkt stärkt gezielten Verbraucherschutz und entlastet den wettbewerblichen Massenmarkt von sozialen Risiken.

4

Transparenz als Querschnittshebel

Mehr Transparenz in Kosten, Preisen und Verantwortlichkeiten ist eine zentrale Voraussetzung, um Wettbewerb, Kostenwahrheit und soziale Treffsicherheit in der deutschen Grund- und Ersatzversorgung für Strom besser miteinander zu verbinden.

Inhaltsverzeichnis

Kurzzusammenfassung	4
1 Status Quo und Problemdefinition	7
1.1 EU Regulatorik	7
1.2 Grundversorgung in Deutschland	7
2 Blick ins Ausland	10
2.1 Großbritannien	10
2.2 Österreich	12
2.3 Niederlande	13
2.4 Frankreich	14
3 Reformoptionen	16
3.1 Option 1: Preisregulierung	16
3.2 Option 2: Wettbewerbliches Ausschreibungsmodell	16
3.3 Option 3: Auffangversorgung	17
3.4 Option 4: Trennung von Markt und Sozialschutz	18
4 Bewertung der Reformoptionen	20
4.1 Methodik	20
4.2 Bewertungsmatrix Methodik	20
4.3 Reformbewertung	21
4.3.1 Bewertung Option 1: Preisregulierung	22
4.3.2 Bewertung Option 2: Wettbewerbliches Ausschreibungsmodell	23
4.3.3 Bewertung Option 3: Auffangversorgung	24
4.3.4 Bewertung Option 4: Trennung von Markt und Sozialschutz	25
5 Zusammenfassung und Ausblick	27
6 Literaturverzeichnis	28
Abbildungsverzeichnis	30
Tabellenverzeichnis	31



1

Status Quo und Problemdefinition

1 Status Quo und Problemdefinition

Die aktuelle Grundversorgung für Strom in Deutschland steht vor erheblichen Herausforderungen, da ihre Preis- und Tarifstruktur nicht mehr angemessen auf die dynamischen Entwicklungen des Energiemarktes reagieren. Die vorliegende Studie für Octopus Energy analysiert die Ausgestaltung der Grund- und Ersatzversorgung in Deutschland sowie ausgewählten europäischen Ländern. Ziel ist es, nationale Unterschiede und Gemeinsamkeiten systematisch zu vergleichen, um daraus Reformansätze für die deutsche Regelung abzuleiten. Eine abschließende Bewertung ordnet die identifizierten Reformoptionen ein und bietet eine Grundlage für die weitere Diskussion.

1.1 EU Regulatorik

Die Strombinnenmarkttrichtlinie (EU) 2019/944 bildet den Kern der europäischen Elektrizitätsmarktregulierung und verfolgt das Ziel, einen wettbewerblichen, transparenten und verbraucherorientierten Strommarkt in der Europäischen Union zu schaffen. Zu ihren zentralen Regelungsinhalten zählen insbesondere die Verpflichtung zu marktgestützten Endkundenpreisen gemäß Art. 5 sowie das in Art. 27 verankerte Recht auf Grundversorgung. Letzteres verpflichtet die Mitgliedsstaaten, allen Haushaltskund:innen und, abhängig von der nationalen Ausgestaltung, auch Kleinunternehmen eine Grundversorgung mit elektrischer Energie zu gewährleisten. Die Versorgung muss dabei zu wettbewerbsfähigen, transparenten und diskriminierungsfreien Preisen erfolgen. [1], [2]

1.2 Grundversorgung in Deutschland

In Deutschland wird die Grundversorgung der Stromlieferung durch den Grundversorger im Niederspannungsnetz sichergestellt. Die Grundversorgung umfasst alle Haushaltskund:innen. Als Haushaltskund:innen zählen alle Letztverbraucher im Niederspannungsnetz, die Energie überwiegend für deren Eigenverbrauch im Haushalt beziehen (klassische Privatkund:innen) oder diese für berufliche, landwirtschaftliche oder gewerbliche Zwecke einsetzen und gleichzeitig eine Obergrenze von 10.000 kWh pro Jahr nicht überschreiten (kleine Gewerbe). Dagegen sind kleine und mittlere Unternehmen mit höherem Jahresverbrauch von der Grundversorgung ausgenommen.

[3], [4] Als Grundversorger gilt das Energieversorgungsunternehmen (EVU), welches im jeweiligen Netzgebiet vor Ort die meisten Haushaltskund:innen mit Energie beliefert. Das Unternehmen, das zur Durchführung der Grundversorgung berechtigt und verpflichtet ist, wird seit Juli 2006 alle drei Jahre durch den örtlichen Verteilnetzbetreiber festgestellt. [4]

In die Grundversorgung fallen alle Haushaltskund:innen, bei denen trotz Strombezuges, z.B. durch Licht einschalten nach einem Umzug, kein aktiver Energieliefervertrag besteht. Eine ordentliche Kündigung seitens des Grundversorgers ist nur dann zulässig, wenn dem Grundversorger die Lieferung von Energie aus wirtschaftlichen Gründen nicht zumutbar ist, was bisher in Deutschland jedoch noch nicht vorgekommen ist. [4]

Zur Darstellung der aktuellen Preisstrukturen der Grundversorgung in Deutschland wurden die Normaltarife den jeweiligen Grundversorgungstarifen gegenübergestellt. Dazu wurden beispielhaft Grundversorger in zwei Großstädten, zwei mittelgroßen sowie zwei kleinen Städten in ganz Deutschland ausgewählt. Der Analyse wurde ein jährlicher Stromverbrauch von 2.500 kWh zugrunde gelegt. Die Preise der Normaltarife wurden dabei ohne Berücksichtigung von Boni oder sonstigen Angeboten herangezogen. Als Ergebnis konnten, wie in Abbildung 1 dargestellt, Preisdifferenzen bzw. Aufschläge für die Grundversorgung in einer Bandbreite von 0,00 bis 12,99 ct/kWh festgestellt werden. Weiterhin wurde im Rahmen einer Befragung des Wuppertal Instituts und der Verbraucherzentrale herausgefunden, dass 49 % der dort befragten Haushalte gar nicht wissen, was die Grundversorgung ist bzw., dass deren Preise signifikant teurer sind als im Wettbewerb stehende Tarife. Bei Haushalten mit Einkommen < 2.500 €/Monat ist die Zahl sogar noch höher. [5]

Ersatzversorgung in Deutschland

Neben der Grundversorgung wird in Deutschland die Ersatzversorgung unterschieden. Die Ersatzversorgung tritt automatisch ohne zusätzlichen Vertragsschluss ein,

Berlin: Vattenfall Europe Sales GmbH

Grundversorgung: 44,39 ct/kWh

Normaltarif: 31,40 ct/kWh

Spread: 12,99 ct/kWh**Karlsruhe: Stadtwerke Karlsruhe GmbH**

Grundversorgung: 37,82 ct/kWh

Normaltarif: 32,66 ct/kWh

Spread: 5,16 ct/kWh**Emmerich: Stadtwerke Emmerich GmbH**

Grundversorgung: 37,96 ct/kWh

Normaltarif: 37,96 ct/kWh

Spread: 0,00 ct/kWh**Frankfurt: Mainova AG**

Grundversorgung: 38,72 ct/kWh

Normaltarif: 34,10 ct/kWh

Spread: 4,62 ct/kWh**Kiel: Stadtwerke Kiel AG**

Grundversorgung: 36,57 ct/kWh

Normaltarif: 27,35 ct/kWh

Spread: 9,22 ct/kWh**Bad Aibling: Stadtwerke Bad Aibling**

Grundversorgung: 37,50 ct/kWh

Normaltarif: 31,50 ct/kWh

Spread: 6,00 ct/kWh

Abbildung 1: Preisspreads Grundversorgung vs. Normalversorgung (Arbeitspreise brutto, Stand Februar 2026)

wenn der Energiebezug keinem konkreten Energieliefervertrag zugeordnet werden kann. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn ein Energielieferant zahlungsunfähig wird dadurch sein Recht auf Netznutzung verliert, und seine Haushaltskund:innen nicht mehr beliefern kann. Die Ersatzversorgung erfolgt ebenfalls durch den Grundversorger und gewährleistet die ununterbrochene Versorgung mit Energie für maximal drei Monate. Grundsätzlich haben nicht nur Haushalte einen Anspruch auf Ersatzversorgung, sondern alle Letztverbraucher, die Strom für den Eigenverbrauch über das Niederspannungsnetz beziehen. [6]

Messstellenbetrieb bei Grund- und Ersatzversorgung

Im Rahmen der Liberalisierung des Energiemarktes in Deutschland kann der Messstellenbetrieb sowohl in der Grund- als auch Ersatzversorgung frei gestaltet werden. In der Praxis wird dieser jedoch in der Regel vom Grundversorger im Rahmen eines all-Inclusive Vertrags organisiert, wobei die Kosten für den Messstellenbetrieb in die Stromrechnung der Kund:innen inkludiert sind. [7], [8]

Probleme der aktuellen Regelung

Die derzeit bestehende Grund- und Ersatzversorgung gewährleistet zuverlässig die Versorgung von Haushaltskund:innen mit Strom. Allerdings steht dieses System wegen mehrerer Punkte in der Kritik. [1]

1. Transparenzdefizite: Ein zentrales Problem stellt die Transparenz der Grundversorgungstarife dar. Zwar werden die Grundversorger durch die gesetzlichen Regelungen in § 36 Abs. 1 EnWG dazu verpflichtet, allgemeine Bedingungen und Preise zu veröffentlichen, jedoch ist die Tarifgestaltung, etwa die Höhe von Arbeits- und Grundpreis, dabei häufig intransparent. Für viele Haushaltskund:innen ist deshalb unklar,

warum die Preise häufig über dem Marktniveau liegen und welche alternativen Tarife zur Verfügung stehen. Unklar bleibt zudem, welcher Anteil der Kund:innen durch geringe Wechselbereitschaft freiwillig in der Grundversorgung verbleibt und welcher Teil aus sozial-ökonomischen Gründen auf die Grundversorgung angewiesen ist. [4], [9]

2. Effizienzdefizite: Weiterhin sind die Tarife häufig von Effizienzdefiziten geprägt, da für die Grundversorger Anreize im Sinne einer Anreizregulierung im Monopolmarkt fehlen, um ihre Tarife für die Kund:innen stetig zu verbessern. Dadurch bleiben Grundversorgungstarife teurer als wettbewerbliche Tarife. Dies verschärft das Problem der Stromarmut, da bei steigenden Strompreisen und gleichzeitig unelastischer Nachfrage immer mehr Haushaltskund:innen einen wachsenden Anteil ihres Einkommens für Strom aufwenden müssen. Besonders einkommensschwache Haushalte sowie Kund:innen mit niedriger Bonität sind durch die hohen Tarife überproportional belastet. [9]

3. Wettbewerbsdefizite: Die Grundversorgung weist zudem strukturelle Wettbewerbsdefizite auf. Das Mandat wird automatisch dem größten Anbieter im Netzgebiet zugewiesen – ein echter Wettbewerb zwischen potenziellen Versorgungsunternehmen um Preis, Leistung oder Service findet somit nicht statt. Dieser fehlende Wettbewerbsdruck schwächt Anreize zur Kostenoptimierung, Produktinnovation und Serviceverbesserung und verfestigt regionale Monopole.

3. Ausfall des Grundversorgers: Der Ausfall eines Grundversorgers stellt kein Problem im Sinne der Versorgungssicherheit dar. Dieser Zustand wurde vom Gesetzgeber in § 36 Abs. 2 Satz 5 EnWG genau geregelt: Sollte ein Grundversorger aufgrund wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder Insolvenz seine Lieferverpflichtungen nicht mehr erfüllen können, muss dieser seine Geschäftstätigkeiten einstellen. In diesem Fall stellt der zuständige Verteilnetzbetreiber erneut fest, welches Energieversorgungsunternehmen nun die meisten Haushaltskund:innen beliefert und bestimmt dieses zum neuen Grund- und Ersatzversorger. Dieses Unternehmen übernimmt dann die Pflichten der Grund- und Ersatzversorgung übergangsmäßig bis zur nächsten regulären Feststellung im Dreijahresrhythmus. [4]

2 Blick ins Ausland

Zur Einordnung des deutschen Grundversorgungssystems lohnt der Blick auf ausgewählte europäische Vergleichsländer. Die Auswahl der Länder folgt dabei keiner Vollständigkeit, sondern orientiert sich an unterschiedlichen, in Europa etablierten Regelungsansätzen zur Absicherung von Haushaltskund:innen – von stark marktbasierten Modellen bis hin zu sozial- und staatlich geprägten Systemen. Die folgenden Abschnitte geben einen kompakten Überblick über die Marktregulierung, Grund- und Ersatzversorgung sowie länderspezifische Besonderheiten in Großbritannien, Österreich, den Niederlanden und Frankreich.

2.1 Großbritannien

Auffällig: In Großbritannien ist die Ersatzversorgung nur der automatische Übergabemechanismus bei Lieferantenausfall. Die Belieferung läuft sofort regulär über den Standardtarif des neuen Anbieters weiter.

Grundversorgung	Ersatzversorgung	Ablauf & Besonderheiten
 Standardversorgung von Haushaltskunden: <i>Standard Variable Tariff (SVT)</i>  Für Haushalte  KMUs ausgenommen  <i>Duty to Offer</i> : Lieferanten müssen Haushalten Verträge anbieten, sind in der Ausgestaltung aber offen.  SVT unterliegt regionaler und messstellenabhängiger Preisobergrenze der Aufsichtsbehörde <i>Ofgem</i> , welche alle 3 Monate angepasst wird.	 Versorgungssicherheit durch <i>Supplier of Last Resort (SoLR)</i> Regelung.  Für Haushalte  KMUs ausgenommen  Sofortige Übertragung zum SVT  Preise entsprechen dem Standard Variable Tariff der Grundversorgung, welcher durch Preisobergrenze gedeckelt ist.	 Bei einer Lieferanteninsolvenz ernennt Ofgem einen Supplier of Last Resort (SoLR) , nachdem geprüft wurde, welcher aktive Anbieter finanziell stabil und operativ in der Lage ist, die Kund:innen zu übernehmen. Alle Betroffenen werden automatisch und ohne Vertragsunterbrechung auf den neuen Lieferanten übertragen und dort dem Standard Variable Tariff (SVT) zugeordnet.

Abbildung 2: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Großbritannien

Marktregulierung

Großbritannien verfügt über keine regulierten Endkundenpreise im Sinne von Art. 5 Abs. 6 der EU-Strommarktrichtlinie, unterliegt jedoch einer staatlichen Preisobergrenze für Standardtarife (*Energy Price Cap*), die durch die Regulierungsbehörde Ofgem gemäß dem britischen Rechtsrahmen aus dem Gas and Electricity Act 1986 sowie den Standard Licence Conditions (SLCs) festgelegt wird. Letztere beschreiben verbindlichen Auflagen, an die alle Energieversorger ihre Lizenz knüpfen müssen. Sie legen unter anderem fest, wie Preise geregelt werden, wie Kund:innen geschützt werden und wie Versorger in Krisensituationen zu handeln haben [10].

Obwohl Großbritannien nicht an die EU-Strommarktrichtlinie gebunden ist, existiert dort ein System, das funktional dem Konzept der „Versorgung letzter Instanz“ aus Art. 27 ähnelt. Statt einer gesetzlichen

Grundversorgung, wie sie in vielen europäischen Staaten vorgesehen ist, setzt Großbritannien auf ein markt-basiertes, aber eng reguliertes Modell.

Fällt ein Energieversorger aus, erfolgt die weitere Stromversorgung der betroffenen Haushalte über Standardtarife (Standard Variable Tariffs) sowie über den Mechanismus des Ersatzversorgers (Supplier of Last Resort). Dieser Prozess wird von der britischen Regulierungsbehörde Ofgem gesteuert und ist in den einschlägigen Lizenzbedingungen (SLC 8 und SLC 9) geregelt. Auf diese Weise entsteht ein Versorgungssystem, das zwar kein formelles Grundversorgungskonzept im deutschen Sinne kennt, jedoch vergleichbare Schutz- und Auffangfunktionen für Haushaltskund:innen sicherstellt [11].

Ausgestaltung der Grundversorgung

Eine klassische, gesetzlich festgeschriebene Grundversorgung existiert in Großbritannien nicht. Stattdessen ergibt sich eine faktische Grundversorgung aus dem Zusammenspiel zweier zentraler Regelungsinstrumente.

Zum einen dient der Standardtarif (Standard Variable Tariff, SVT) als automatischer Tarif für Haushaltskund:innen, die keinen aktiven Liefervertrag haben, etwa nach einem Umzug, nach Vertragsende oder wenn keine bewusste Tarifwahl erfolgt.

Zum anderen entstehen Lieferverträge automatisch (Deemed Contracts nach SLC 7A), sobald ein Haushalt Strom verbraucht, ohne zuvor einen Vertrag abgeschlossen zu haben. In diesen Fällen kommt per Gesetz automatisch ein Lieferverhältnis mit dem jeweils zuständigen Versorger zustande, ohne dass die Kund:innen aktiv tätig werden müssen. Der Haushalt wird dabei automatisch dem Standardtarif des Lieferanten zugeordnet.

Im Rahmen dieser faktischen Grundversorgung sind die Lieferanten verpflichtet, transparente Vertragsbedingungen bereitzustellen (SLC 22). Gleichzeitig besteht jedoch keine generelle Pflicht, Haushalte zu festen oder dauerhaft garantierten Konditionen zu beliefern, wie sie aus dem deutschen Grundversorgungssystem bekannt ist. Die Preise der Standardtarife werden von der Regulierungsbehörde Ofgem begrenzt, die über eine Preisobergrenze die zulässigen Kostenbestandteile – einschließlich Beschaffung, Netzentgelte, Vertriebskosten und Marge – festlegt.

Zum Schutz besonders betroffener Kund:innen gelten umfangreiche Verbraucherschutzvorgaben (u. a. SLC 26–28). Diese betreffen unter anderem den Einsatz von Vorauszahlungszählern (Prepayment Meter), die Pflicht zur Bereitstellung mehrerer Zahlungsmöglichkeiten, Vorgaben für angemessene Rückzahlungspläne sowie spezielle Schutzregelungen für vulnerable Haushalte. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Haushalte faktisch nicht ohne Stromversorgung bleiben, auch ohne einen ausdrücklich gesetzlich garantierten Anspruch auf Grundversorgung.

Ausgestaltung der Ersatzversorgung

Die Ersatzversorgung ist in Großbritannien als zentrales, formalisiertes Verfahren ausgestaltet und wird vollständig durch die Regulierungsbehörde Ofgem gesteuert. Im Fall einer Insolvenz, eines Lizenzentzugs oder der Lieferunfähigkeit eines Energieversorgungsunternehmens aktiviert Ofgem den Ersatzversorgermechanismus (Supplier of Last Resort, SoLR).

Andere Lieferanten können sich freiwillig um die Übernahme der betroffenen Kund:innen bewerben. Die Auswahl des Ersatzversorgers erfolgt anhand festgelegter Kriterien, insbesondere

- Finanzieller Stabilität
- Operativer Leistungsfähigkeit
- Qualität des Kundenservice
- Auswirkungen auf den Gesamtmarkt

Alle betroffenen Haushaltskund:innen werden automatisch und unterbrechungsfrei auf den neuen Lieferanten übertragen. Sie werden zunächst dem Standardtarif des Ersatzversorgers zugeordnet, der ebenfalls der Preisobergrenze unterliegt, und können anschließend jederzeit in einen anderen Tarif wechseln oder den Anbieter frei wählen. Guthaben, offene Forderungen und Kontostände werden gemäß den einschlägigen Vorgaben (SoLR Guidance) geordnet übertragen. Auf diese Weise gewährleistet das britische Ersatzversorgungsmodell Versorgungssicherheit ohne aktives Zutun der Kund:innen.

Besonderheiten in Großbritannien

Der britische Strommarkt weist einen sehr hohen Anteil von Haushaltskund:innen in Standardtarifen auf (rund 83 %). Das System ist geprägt durch umfassende Verbraucherschutzvorgaben, insbesondere für vulnerable Haushalte, etwa durch Einschränkungen bei Vorauszahlungszählern, zeitlich begrenzte Abschaltverbote (z. B. im Winter) sowie besondere Schutzregelungen bei gesundheitlichen oder sozialen Härtefällen [12].

2.2 Österreich

**Auffällig: In Österreich werden auch KMUs von der Grund- und Ersatzversorgung abgedeckt.
Bei Ausfall eines Lieferanten wird der Ersatzversorger per Los bestimmt.**

Grundversorgung	Ersatzversorgung	Ablauf & Besonderheiten
 Recht für Haushalte und KMUs, sich auf Grundversorgung zu berufen.  Für Haushalte  Für KMUs  Jeder Energielieferant, der im jeweiligen Gebiet tätig ist, muss auf Anfrage Grundversorgungstarif anbieten.  Der Tarif der Grundversorgung darf nicht teurer sein als der Preis, zu dem „die größte Anzahl“ der Kund*innen des Anbieters versorgt wird (§77 II ElWOG).	 Versorgungssicherheit z.B. bei Insolvenz eines Energielieferanten (§77a ElWOG).  Für Haushalte  Für KMUs  Unbefristet (gleicher Preis)  Preise entsprechen dem Tarif der Grundversorgung.	 Bei Lieferanteninsolvenz bestimmt die E-Control per Los den Ersatzlieferanten; Kund:innen können sofort wechseln.  Der Grundversorgungstarif muss vom Haushalt aktiv angefordert werden und darf aufgrund des gesetzlichen Kontrahierungszwangs (§ 77 ElWOG) nicht abgelehnt werden.

Abbildung 3: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Österreich

Marktregulierung

Österreich verfügt über regulierte Strompreise im Sinne der EU-Strommarktrichtlinie, da der Grundversorgungstarif einer gesetzlichen Preisobergrenze unterliegt. Die Vorgaben zur Grundversorgung werden über ein klar rechtlich verankertes Modell umgesetzt, das Haushaltskund:innen einen weitgehenden Anspruch auf Stromversorgung sichert. Rechtliche Grundlage ist das Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (ElWOG). Die Einhaltung der Regelungen wird durch die Regulierungsbehörde E-Control überwacht, die für Tariftransparenz sorgt und bei Bedarf regulatorisch eingreift. [13].

Ausgestaltung der Grundversorgung

Die Grundversorgung ist in Österreich gesetzlich geregelt. Nach § 77 ElWOG sind Energieversorger verpflichtet, Haushaltskund:innen auf Wunsch in die Grundversorgung aufzunehmen. Die Strompreise unterliegen dabei einer gesetzlichen Obergrenze: Der Grundversorgungstarif darf nicht höher sein als der Tarif, den derselbe Anbieter vergleichbaren Bestandskundengruppen anbietet.

Eine Ablehnung der Versorgung ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Haushaltskund:innen erhalten zu dem besonderen Schutz bei Zahlungsschwierigkeiten, etwa durch die Möglichkeit von Ratenzahlungen, klare Mahnregeln und eingeschränkte Abschaltmöglichkeiten. Die Regulierungsbehörde E-Control sorgt durch Veröffentlichungspflichten und transparente

Tarifvergleiche dafür, dass Preise und Vertragsbedingungen nachvollziehbar und diskriminierungsfrei ausgestaltet sind.

Ausgestaltung Ersatzversorgung

Die Ersatzversorgung ist in §77a ElWOG geregelt und greift insbesondere bei Insolvenz, Lizenzverlust oder sonstiger Lieferunfähigkeit eines Versorgers. Die *E-Control* bestimmt in solchen Fällen per Zufallsprinzip einen Ersatzlieferanten, der die betroffenen Kund:innen ohne Unterbrechung übernimmt.

Der Ersatzversorgungstarif darf die für vergleichbare Neu- oder Bestandskund:innen geltenden Preise des Ersatzlieferanten nicht übersteigen. Kund:innen können jederzeit frei zu einem anderen Lieferanten wechseln.

Besonderheiten in Österreich

Österreich verfügt über einen besonders weitgehenden Anspruch auf Stromversorgung, der Haushaltskund:innen einen hohen Schutz bietet. Die Preisobergrenze in der Grundversorgung wurde zuletzt 2024 vom Verfassungsgerichtshof ausdrücklich als zulässig und verhältnismäßig bestätigt. Derzeit befindet sich das System jedoch im Wandel: Mit dem neuen Elektrizitätswirtschaftsgesetz (ElWG) soll die Ersatzversorgung zu einer zentralen Auffangversorgung weiterentwickelt werden, die künftig über Ausschreibungen organisiert wird und vertraglose Versorgungssituationen systematischer abdeckt.

2.3 Niederlande

Auffällig: Die Niederlande haben keine gesetzlich definierte Grundversorgung und kennen keinen Grundversorger. Ersatzversorgung ist der Prozess des ÜNB TenneT zur Verteilung von Haushaltskund:innen eines ausgefallenen Energieversorgers. Die Niederlande zählen damit zu den wettbewerbsorientiertesten Strommärkten in Europa.

Grundversorgung	Ersatzversorgung	Ablauf & Besonderheiten
 Nur Versorgungspflicht für Haushalte durch Lieferanten mit ACM-Lizenz  Nur Versorgungspflicht für Haushalte  KMUs ausgenommen  Keine Grundversorger festgelegt - Kein (staatlich festgelegter) Grundversorgungstarif  Regulierungsbehörde ACM prüft Angemessenheit der Tarife.	 De facto Versorgungssicherheit durch Lieferpflicht der ACM-Lieferanten  Für Haushalte  KMUs ausgenommen  Sofortige Übertragung der Kunden  Es existiert kein (staatlich festgelegter) Ersatzversorgungstarif.	 Bei Ausfall eines Energielieferanten wird dessen Kundenportfolio zunächst zum Verkauf angeboten. - Findet sich kein Käufer, übernimmt der Übertragungsnetzbetreiber TenneT und verteilt die Kund:innen proportional nach Marktanteilen auf die verbleibenden Anbieter. - Die Belieferung läuft automatisch im Standardtarif des neuen Lieferanten weiter, ohne Anspruch auf bisherige Konditionen.

Abbildung 4: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Niederlande

Marktregulierung

In den Niederlanden bestehen keine regulierten Endkundenpreise im Sinne von Art. 5 Abs. 6 der EU-Strommarktrichtlinie. Der Energiemarkt ist vollständig liberalisiert und es gibt keine gesetzlich definierte Grundversorgung. Die Umsetzung von Art. 27 (Grundversorgung) der EU-Strommarktrichtlinie erfolgt ausschließlich über eine Ersatzversorgung im Falle eines Lieferantenausfalls; ein eigenständiges Grundversorgungssystem existiert nicht [14].

Ausgestaltung der Grundversorgung

Die Grundversorgung ist daher nicht vertraglich ausgestaltet. Haushaltskund:innen wählen ihren Lieferanten ausschließlich marktgetrieben, ohne einen Standardtarif oder eine gesetzliche Tarifobergrenze. Lieferanten unterliegen lediglich der allgemeinen Lieferlizenzpflicht, die von der Regulierungsbehörde ACM überwacht wird. Die Preisgestaltung bleibt frei; ACM prüft lediglich jährlich die Angemessenheit von Verbraucherpreisen gemäß des niederländischen Stromgesetzes Art. 95b *Elektriciteitswet* und greift nur bei marktunüblichen oder überhöhten Margen ein. Ein gesetzlicher Anspruch auf Versorgung zu einem bestimmten Tarif besteht nicht.

Ausgestaltung Ersatzversorgung

Die Ersatzversorgung bildet das zentrale Auffangssystem in den Niederlanden. Sie greift, wenn ein Lieferant

insolvent wird oder seine Lizenz verliert. In diesem Fall widerruft die Regulierungsbehörde die Lieferlizenz und der Übertragungsnetzbetreiber *TenneT* verteilt die betroffenen Kund:innen proportional nach Marktanteilen auf die verbleibenden EVUs. Die Zuteilung erfolgt automatisiert auf Basis der jeweils aktuellen Lieferantenanteile im betroffenen Bilanzierungsgebiet. Jeder Lieferant übernimmt genau den Anteil, der seinem Marktgewicht entspricht. TenneT übermittelt anschließend die Kundendaten an die neu zugewiesenen Lieferanten, die die Versorgung ohne Unterbrechung aufnehmen und den Haushaltskund:innen ihren Standardtarif anbieten. Alte Vertragskonditionen werden nicht übernommen; ein Lieferantenwechsel ist sofort möglich [15].

Besonderheiten in den Niederlanden

Die nationalen Besonderheiten des niederländischen Modells liegen in seiner ausgeprägten Marktorientierung. Es existiert kein Grundversorgungsmechanismus im Sinne anderer EU-Mitgliedstaaten (z. B. DE, AT), sondern ausschließlich ein staatlich organisiertes Ersatzsystem zur Sicherstellung der Versorgungskontinuität. Der Staat greift nur begrenzt ein, vor allem über Preistransparenz, Preisaufsicht und Marktüberwachung durch die ACM. Der Schutz vulnerabler Kund:innen erfolgt getrennt vom Strommarkt über strenge Abschaltregeln, verpflichtende Mahnprozesse und die Einbindung sozialer Dienste.

2.4 Frankreich

Auffällig: In Frankreich werden neben Haushalten auch kleine und mittlere Unternehmen von der Grund- und Ersatzversorgung erfasst. Eine zentrale Rolle spielt dabei der staatlich dominierte Versorger EDF, während das ARENH-Modell alternativen Anbietern den Zugang zu reguliert bepreistem Strom ermöglicht.

Grundversorgung	Ersatzversorgung	Ablauf & Besonderheiten
 Staatlich garantierte Grundversorgung durch regulierten <i>Tarif Bleu</i>.  Für Haushalte  Für KMUs  <i>Electricité de France (EDF)</i> und regionale EVUs (ELD), ca. 5% Marktanteil.  Preis wird staatlich festgelegt, auf Basis von Berechnungen der Regulierungsbehörde CRE und per jährlichem Ministerialbeschluss (<i>Arrêté</i>) bestätigt.	 Versorgungssicherheit durch Lieferpflicht von EDF und lokaler ELDs.  Für Haushalte  Für KMUs  Sofortige Übertragung der Kunden durch EDF oder lokales ELD  <i>Tarif de secours</i> als staatlich festgelegter Ersatzversorgungstarif, typischerweise für maximal 3 Monate. Preis liegt i.d.R. über dem <i>Tarif Bleu</i>.	 Sehr hoher Staatseinfluss: Frankreich hat eines der am stärksten regulierten Endkundensysteme in Europa.  Dominanz von EDF: historischer Grundversorger mit hohem Marktanteil im Tarif Bleu (ca. 95%).  ARENH-Modell: Wettbewerber dürfen Strom aus EDF-Kernkraft zu regulierten Preisen beziehen (42 €/MWh) – EU-weit einzigartig. Läuft am 31.12.2025 aus.

Abbildung 5: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Frankreich

Marktregulierung

Frankreich gehört zu den wenigen EU-Ländern mit dauerhaft staatlich regulierten Strompreisen für Haushaltskund:innen. Die regulierten Tarife (*tarifs réglementés*) gelten für Haushalte und Kleingewerbe im Rahmen der Grundversorgung und werden administrativ durch den Staat festgelegt. Zentrales Instrument ist der Tarif Bleu, der als garantierter Versorgungsmechanismus dient. Rechtliche Grundlage bildet das französische Energierecht (*Code de l'énergie*), das regulierte Strompreise und umfassende Versorgungspflichten vorsieht.

Ausgestaltung der Grundversorgung

Frankreich verfügt über eine vollständig staatlich definierte Grundversorgung. Der regulierte Tarif Tarif Bleu gilt landesweit für Haushalte und Kleingewerbe und wird überwiegend vom staatlich dominierten Versorger EDF angeboten; in einzelnen Regionen übernehmen lokale Energieversorger (*Entreprises Locales de Distribution, ELD*) diese Aufgabe. Die Tarifhöhe wird jährlich staatlich festgelegt und basiert auf detaillierten Kostenanalysen der Regulierungsbehörde CRE. Haushalte haben einen gesetzlichen Anspruch auf Belieferung zum regulierten Tarif – unabhängig von Einkommen, Bonität oder bisheriger Zahlungshistorie. [16].

Ausgestaltung der Ersatzversorgung

Ergänzend zur Grundversorgung besteht in Frankreich eine gesetzlich geregelte Ersatzversorgung (*fourniture de secours*), die bei Ausfall eines Energieversorgers

greift, etwa durch Insolvenz oder Lizenzentzug. Die Regulierungsbehörde CRE stuft den Anbieter offiziell als nicht mehr lieferfähig ein und weist die betroffenen Haushalte automatisch einem Ersatzversorger zu – in der Regel EDF oder dem zuständigen lokalen Versorger. Die Stromversorgung bleibt dabei unterbrechungsfrei gesichert. Die Belieferung erfolgt zum regulierten Tarif Bleu oder zu einem staatlich geregelten, zeitlich befristeten Übergangstarif, der bewusst höher angesetzt ist, um einen raschen Wechsel in reguläre Marktverträge zu fördern.

Besonderheiten in Frankreich

Frankreich weist im europäischen Vergleich einen außergewöhnlich hohen staatlichen Einfluss auf Strompreise und Marktstrukturen auf. Mit dem Tarif Bleu besteht ein dauerhaft reguliertes Grundversorgungssystem, während der historisch gewachsene Versorger EDF weiterhin große Teile des Marktes dominiert. Eine zentrale Besonderheit ist zudem das ARENH-Modell, das Wettbewerbern Zugang zu reguliert bepreistem Kernkraftstrom ermöglicht. Zudem begrenzt der Staat Endkundenpreise durch einen staatlichen Preisdeckel (*Bouclier tarifaire*) sowie gezielte Schutzinstrumente für vulnerable Haushalte wie z.B. den Energiezuschuss (*Chèque Énergie*) und ein winterliches Abschaltverbot [17].



3

Reformoptionen

3 Reformoptionen

In diesem Kapitel werden, basierend auf einem Blick ins Ausland, vier mögliche Ansätze zur Reform der aktuellen Grund- und Ersatzversorgung in Deutschland vorgestellt. Die vorgeschlagenen Optionen zielen darauf ab, die Systematik weiterzuentwickeln, indem sie insbesondere die bestehenden Herausforderungen in Bezug auf Transparenz und die identifizierten Effizienzdefizite der aktuellen Regulierung adressieren.

3.1 Option 1: Preisregulierung

Option 1 setzt auf eine Beibehaltung des bestehenden Grundversorgers nach § 36 EnWG, ersetzt jedoch die bislang freie Preisbildung durch ein verbindliches, kostenbasiertes Preisfestlegungssystem. Dabei orientiert sich die Reform u. a. am französischen *Tarif Bleu*, sowie der staatlich regulierten Standardtarifstruktur in Großbritannien. Das Mandat für die Grundversorgung bleibt demnach beim bisherigen Grundversorger, jedoch wird die bisher freie Preisbildung durch ein reguliertes Preisfestlegungssystem ersetzt.

Ausgestaltung der Grundversorgung

Der Grundversorgungstarif würde künftig einer verbindlichen Preisobergrenze unterliegen, die sich aus nachgewiesenen Beschaffungskosten, standardisierten Vertriebskosten und einer eng begrenzten, regulatorisch festgelegten Marge zusammensetzt. Damit folgt das Modell beispielsweise der britischen Logik der Preisobergrenze, bei der die Regulierungsbehörde Ofgem einen objektiven Kostenrahmen definiert, der risikoadäquat, aber verbraucherschützend ausgestaltet ist.

Zentrale Voraussetzung hierfür sind verbindliche Transparenz- und Offenlegungspflichten für Energieversorgungsunternehmen. Grundversorger wären verpflichtet, ihre Beschaffungsstrategien, Kostenstrukturen und Kalkulationsannahmen standardisiert gegenüber der Regulierungsbehörde offenzulegen. Dies umfasst insbesondere die zeitliche Struktur der Beschaffung, die eingesetzten Instrumente (z. B. Termin- oder Spotmarktanteile) sowie die Zuordnung von Beschaffungs- und Vertriebskosten zur Grundversorgung. Zusätzlich wird die Preisobergrenze an marktgängigen Tarifen außerhalb der Grundversorgung gespiegelt, um sicherzustellen, dass die Grundversorgung dauerhaft wettbewerbsfähig bleibt und Beschaffungsverzerrungen, wie sie z.B. in Deutschland während der Energiekrise 2021–2023 sichtbar wurden,

vermieden werden. Ergänzend könnte ein öffentlich zugängliches Vergleichsportal unter staatlicher Aufsicht nach österreichischem Vorbild die Nachvollziehbarkeit von Preisen und Kosten erhöhen.

Die zuständige Regulierungsinstanz (z. B. die Bundesnetzagentur oder Landesregulierungsbehörden) führt regelmäßige, belastbare Kostenprüfungen durch und erhält erweiterte Prüf- und Eingriffsrechte bei Abweichungen von den regulatorischen Vorgaben. Damit wird ein Kernelement des britischen Aufsichtsmodells übernommen, das auf dokumentierten Kosten, hoher Datenqualität und klaren Governance-Strukturen basiert.

Ausgestaltung der Ersatzversorgung

Die Ersatzversorgung bliebe im bestehenden System verankert, würde jedoch preislich automatisch an den regulierten Grundversorgungstarif gekoppelt. Sie greift wie bisher bei Lieferanteninsolvenzen, Marktstörungen oder vertraglosen Zuständen und läuft weiterhin maximal drei Monate. Da der Ersatzversorgungspreis künftig nicht höher sein darf als das regulierte Preisniveau der Grundversorgung, werden überhöhte Krisenpreise strukturell gedämpft – ein Problem, das im UK-Modell ebenfalls durch die Preisobergrenzenlogik entschärft wird, wenn Kund:innen nach einem *Supplier-of-Last-Resort*-Ereignis in regulierte Standardtarife überführt werden. Die Ersatzversorgung würde damit transparent, kostenbasiert und verbraucherschützend ausgestaltet, ohne dass ein neuer Vergabemechanismus erforderlich wäre. Ergänzende Publizitäts- und Transparenzpflichten, wie etwa die regelmäßige Veröffentlichung aktueller Ersatzversorgungspreise, sichern die regulatorische Kontrolle und entsprechen zudem den Transparenzstandards, die z. B. die *Friedrich Ebert Stiftung* zum Zweck eines fairen Wettbewerbs seit langem fordert [9].

3.2 Option 2: Wettbewerbliches Ausschreibungsmodell

Option 2 ersetzt die bislang automatische Zuständigkeit des größten Lieferanten im Netzgebiet (§§ 36, 38 EnWG) durch ein wettbewerbliches, reguliert überwachtes Ausschreibungsverfahren. Somit werden Grund- und Ersatzversorgung nicht mehr automatisch vom bisherigen Grundversorger erbracht, sondern gebietsweise über ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren vergeben.

Ausgestaltung der Grundversorgung

Die Zuständigkeit für die Grundversorgung würde künftig in regelmäßigen, transparenten Ausschreibungen (z. B. alle 3 – 5 Jahre) durch die Regulierungsinstanz (BNetzA oder Landesregulierer) vergeben. In Anlehnung an Reformvorschläge des *Bundesverbandes der Verbraucherzentralen* erhält der Anbieter den Zuschlag, der das wirtschaftlich günstigste und gleichzeitig technisch geeignetste Angebot für das jeweilige Netzgebiet vorlegt [18]. Bewertet werden dabei u. a. folgende Faktoren:

- Die angebotenen Endkumentarife
- Die Versorgungssicherheit und nachgewiesene Bilanzkreiskompetenz
- Prozess- und Servicequalität, einschließlich Vorgaben zum Schutz vulnerabler Gruppen

Der Zuschlagsgewinner übernimmt die volle Grundversorgungspflicht für alle anspruchsberechtigten Haushaltskund:innen im Gebiet. Um funktionsfähigen Wettbewerb sicherzustellen, umfasst das Modell standardisierte Produktvorgaben, diskriminierungsfreie Teilnahmebedingungen und eine systematische Marktbeobachtung bezüglich Preisentwicklungen, Angebotsstrukturen und Versorgungssicherheit. Die Regulierungsinstanz evaluiert regelmäßig die Ausschreibungsergebnisse. Die Regulierungsinstanz evaluiert die Ausschreibungsergebnisse regelmäßig. Option 2 knüpft auch an Reformvorschläge, wie etwa die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder des bne, an. Diese empfehlen eine wettbewerbliche Vergabe der Grund- und Ersatzversorgungsmandate.

Ausgestaltung der Ersatzversorgung

Die Ersatzversorgung wird in Option 2 vollständig in das Ausschreibungsmodell integriert: Der Ausschreibungsgewinner für die Grundversorgung übernimmt automatisch auch die Ersatzversorgung. Damit entsteht ein einheitliches, durchgängiges Verantwortungsmodell für alle Fälle vertragloser Versorgung – vergleichbar mit der niederländischen Lastverteilungslogik (organisiert durch den Übertragungsnetzbetreiber *TenneT*) oder dem in Österreich debattierten Konzept eines zentralen Auffangversorgers. Die Ersatzversorgung greift bei Lieferanteninsolvenzen, Marktstörungen oder fehlendem wirksamen Liefervertrag und muss ohne zusätzliches Vergabeverfahren unmittelbar bereitgestellt werden.

Die Ersatzversorgungstarife orientieren sich an den im Ausschreibungsverfahren angebotenen Preisen und dürfen dabei z. B. definierte Preisobergrenzen oder Preisformeln nicht überschreiten. Diese Mechanik verhindert überproportional hohe Ersatzversorgungspreise – ein Problem, das z. B. in Frankreich über

regulierte *tarifs de secours* und in Großbritannien über den *Ofgem-Price-Cap* adressiert wird. Die Tarifstruktur folgt klar definierten Produktmerkmalen wie Endkundenpreisformeln, standardisierten Tarifstrukturen sowie transparenten Informations- und Kündigungsmodalitäten. Transparenzpflichten, wie etwa die Veröffentlichung aktueller Ersatzversorgungspreise bleiben bestehen und können durch die Regulierungsinstanz weiter ausgebaut werden.

3.3 Option 3: Auffangversorgung

Option 3 würde das bisherige duale System aus Grundversorgung (§ 36 EnWG) und Ersatzversorgung (§ 38 EnWG) vollständig durch ein einheitliches, klar definiertes Auffangversorgungsmodell ersetzen. Dieses greift zeitlich befristet und automatisch in allen Fällen vertragloser Belieferung – etwa bei Einzug ohne Vertrag, Lieferanteninsolvenzen, Lizenzentzug oder Störungen im Bilanzkreis- bzw. Lieferantenwechselprozess.

Ausgestaltung der Auffangversorgung

Die Auffangversorgung würde automatisch einsetzen, sobald Haushalts- oder Kleingewerbekund:innen Strom beziehen, ohne dass ein wirksamer Liefervertrag besteht. Dabei spielt es keine Rolle, ob der vertragslose Zustand durch Einzug, durch die Insolvenz des bisherigen Lieferanten, durch Lizenzentzug oder durch prozessuale Wechselstörungen entstanden ist. Anders als im heutigen System gäbe es keine Unterscheidung mehr zwischen Grund- und Ersatzversorgung, sondern einen einheitlichen, transparent geregelten Versorgungsmechanismus für alle Verbraucher:innen.

Die Zuteilung der Kund:innen zur Auffangversorgung kann dabei entweder proportional nach Marktanteilen erfolgen, analog zum niederländischen Modell, oder über ein neutrales Losverfahren, wie es im österreichischen System angewendet wird. Beide Ansätze verteilen die Versorgungsverantwortung breiter über den Markt und verhindern eine dauerhafte strukturelle Belastung einzelner Grundversorger.

Der Auffangtarif selbst würde nach einem bundesweit einheitlichen Mechanismus gestaltet, der auf einem nachvollziehbaren und transparenten Preisbildungsmodell beruht. Grundlage könnte ein monatlich oder quartalsweise aktualisierter Termin- oder Beschaffungsindex sein, ergänzt um klar definierte und regulierte Aufschläge für Vertrieb und Systemkosten. Dieser Mechanismus stellt sicher, dass die Preise kostendeckend, marktnah und für Verbraucher:innen verständlich bleiben. Gleichzeitig verhindert ein regulierter Aufschlag, dass riskante Beschaffungsstrategien oder extreme Tarifaufschläge entstehen – eine Problematik,

die in Großbritannien durch den *Price Cap* und in Frankreich durch *tarifs réglementés* kontrolliert wird. Die Auffangversorgung wäre zeitlich befristet, beispielsweise auf drei bis sechs Monate. Nach Ablauf dieser Frist müssten Kund:innen aktiv einen neuen Liefervertrag wählen. Transparenz- und Informationspflichten sichern dabei, dass Verbraucher:innen während der gesamten Auffangphase klar über Kosten, Wechselmöglichkeiten und Vertragsbedingungen informiert werden. Ein zentrales, durch die Regulierungsinstanz koordiniertes Prozessmodell für den Lieferantenwechsel würde sicherstellen, dass Aufgangkund:innen reibungslos aus der Auffangversorgung in marktbasierter Verträge wechseln können.

So erfolgt zum Beispiel nach Ablauf der Befristung für Kund:innen, die trotz nachweislicher Information keinen neuen Liefervertrag abschließen, eine automatische Zuteilung zu einem regulären Marktlieferanten. Die Zuteilung erfolgt nach einem neutralen, bundesweit einheitlichen Verfahren (z. B. Los- oder Marktanteilsmodell), um Wettbewerbsverzerrungen und strukturelle Mehrbelastungen einzelner Anbieter zu vermeiden. Mit der Zuteilung kommt ein jederzeit kündbarer Standardliefervertrag zustande, der den Kund:innen einen sofortigen Wechsel zu einem anderen Anbieter ermöglicht. Damit wird die vollständige Rückführung auch von Kund:innen mit geringer Wechselbereitschaft in den wettbewerblichen Markt sichergestellt, ohne Versorgungslücken zu erzeugen oder eine dauerhafte staatlich regulierte Belieferung zu etablieren.

Für schutzbedürftige Kund:innen sind dabei besondere Vorkehrungen vorzusehen. Dazu zählen verlängerte Informations- und Übergangsfristen, zielgruppengerechte Kommunikationsformate sowie die enge Verzahnung mit bestehenden sozialrechtlichen Schutzmechanismen. Energiesperren bleiben weiterhin auf Ausnahmefälle beschränkt und unterliegen den geltenden Schutzvorschriften. Ziel ist es, soziale Härten zu vermeiden, ohne den Grundsatz der Marktintegration aufzugeben.

Die Umsetzung dieses Modells erfordert klare regulatorische Leitplanken. Dazu gehören bundesweit harmonisierte Vorgaben zu Fristen, Zuteilungsmechanismen, Vertragsstandards und Informationspflichten sowie eine zentrale Steuerung und Aufsicht durch die Regulierungsinstanz. Diese stellt sicher, dass Preisgestaltung, Wechselprozesse und Kommunikation mit Kund:innen transparent, diskriminierungsfrei und missbrauchsresistent ausgestaltet sind. Auf diese Weise wird ein verlässlicher Übergang von der Auffangversorgung in den regulären Markt gewährleistet und

zugleich die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs langfristig gesichert.

3.4 Option 4: Trennung von Markt und Sozialschutz

Option 4 kombiniert international erprobte Elemente und verfolgt konsequent die Trennung von Massenmarkt und sozialpolitischer Absicherung. Kernidee ist es, vulnerable Haushalte aus dem wettbewerblichen Endkundenmarkt herauszulösen und ihre Stromversorgung eindeutig der Sozialpolitik zuzuordnen, etwa über Jobcenter, Sozialbehörden oder staatliche Zuschüsse. Dadurch entfällt für Energieversorgungsunternehmen die Notwendigkeit, erhöhte Zahlungs- oder Ausfallrisiken pauschal über höhere Preise in der Grund- und Ersatzversorgung zu internalisieren.

Auf diese Weise können einerseits gezielte sozialpolitische Schutzmechanismen für vulnerable Haushalte etabliert werden, während andererseits für alle übrigen Kund:innen marktbasierter Standardtarife im Massenmarkt zur Anwendung kommen, vergleichbar mit der Standardtarifstruktur (SVT) in Großbritannien. Option 4 folgt damit den Vorschlägen von Frontier Economics und der Friedrich-Ebert-Stiftung zu einem einheitlichen, transparenten Standardprodukt sowie der vom bne geforderten klaren Trennung zwischen sozialpolitischem Schutz und wettbewerblich organisierter Stromversorgung.

Sozialpolitische Absicherung der Stromversorgung vulnerabler Haushalte

Die Absicherung vulnerabler Haushalte erfolgt nicht über einen Markt- oder Endkundentarif, sondern über einen sozialpolitisch definierten Erstattungs- und Versorgungsrahmen. Dieser dient ausschließlich als Grundlage für die Kostenübernahme durch Jobcenter, Sozialämter oder Träger der Grundsicherung und begründet keinen tariflichen Anspruch gegenüber Energieversorgungsunternehmen.

Kostenorientierte Referenzwerte, begrenzte Margen sowie die Möglichkeit staatlicher Zuschüsse sind dabei Voraussetzungen für die sozialstaatliche Kostenübernahme, nicht Ausdruck einer allgemeinen Preisregulierung im Markt. Ziel ist es, der öffentlichen Hand eine transparente und überprüfbare Bemessungsgrundlage bereitzustellen, um Energiearmut wirksam zu adressieren und zugleich sicherzustellen, dass Energieversorgungsunternehmen keine überhöhten Preise zulasten öffentlicher Haushalte ansetzen.

Im Rahmen dieses sozialpolitischen Versorgungsanspruchs werden Abschaltungen stark eingeschränkt

und nur unter engen Voraussetzungen zugelassen; perspektivisch wird Strom damit als Teil der existenziellen Grundversorgung behandelt.

Energieversorgungsunternehmen unterliegen in diesem Kontext erweiterten Transparenz- und Offenlegungspflichten gegenüber der öffentlichen Hand, tragen jedoch weder Auswahl- noch Ausfallrisiken, da Anspruchsprüfung, Finanzierung und Zahlungsabwicklung vollständig außerhalb des Marktes organisiert sind.

Standardtarif für nicht-vulnerable Haushalte

Für alle nicht-vulnerablen Kund:innen wird ein einheitliches, marktbasiertes Standardprodukt eingeführt. Dieses greift automatisch, wenn keine aktive Tarifwahl getroffen wird, und ersetzt funktional zentrale Elemente der heutigen Grund- und Ersatzversorgung (§§ 36 und 38 EnWG).

Das Standardprodukt könnte sich am britischen Modell des Standard Variable Tariff (SVT) orientieren: Es ist jederzeit bzw. monatlich kündbar, basiert auf einer transparenten Preisformel (z. B. auf Terminmarkt- oder Preisindizes) und wird von allen Energieversorgungsunternehmen angeboten. Es unterliegt keiner sozialpolitischen Preisregulierung und folgt ausschließlich marktwirtschaftlichen Prinzipien.

Als transparentes Referenz- und Vergleichsangebot erhöht das Standardprodukt die Nachvollziehbarkeit der Preisbildung im Massenmarkt und erleichtert den Tarifvergleich. Da vulnerable Haushalte systematisch über sozialpolitische Instrumente abgesichert sind, müssen Energieversorgungsunternehmen in diesem Produkt keine zusätzlichen Ausfall- oder Sozialrisiken einpreisen. Damit werden zentrale strukturelle Ursachen für hohe Preise in der heutigen Grundversorgung entkräftet – im Einklang mit Empfehlungen von Frontier Economics und dem bne zu klar referenzierbaren Standardprodukten.

Ausgestaltung Ersatz-/ Übergangsversorgung

Für Sonderfälle wie einen Einzug, eine Lieferanteninsolvenz oder einen kurzfristig fehlenden Liefervertrag wird eine zeitlich strikt begrenzte Übergangsversorgung vorgesehen. Diese greift automatisch und wird nach kurzer Frist in den Standardtarif das Marktstandardprodukt überführt.

Die Übergangsversorgung folgt einer klar definierten Preisformel und unterliegt verbindlichen Transparenz- und Informationspflichten. Sie ist ausdrücklich nicht als eigenständiger, dauerhaft teurer Tarif ausgestaltet, sondern als rein technisches Auffanginstrument, das Versorgungslücken kurzfristig überbrückt.

Das Modell greift Erfahrungen aus den britischen *Supplier-of-Last-Resort*-Mechanismen sowie aus den französischen *tarifs de secours* auf, bei denen die Ersatzversorgung zeitlich befristet, preislich begrenzt und für Lieferanten risikoarm organisiert ist. Auf diese Weise wird Versorgungssicherheit gewährleistet, ohne Fehlanreize für dauerhaftes Verbleiben in der Ersatzversorgung zu setzen.

4 Bewertung der Reformoptionen

4.1 Methodik

Das folgende Kapitel ordnet die identifizierten Reformoptionen ein und vergleicht sie anhand zentraler Bewertungskriterien. Nach einer kurzen Einführung in das Bewertungsschema werden die Ergebnisse der Reformbewertung strukturiert vorgestellt.

4.2 Bewertungsmatrix Methodik

Zur systematischen Bewertung der Reformoptionen für die Grund- und Ersatzversorgung wurde eine Bewertungsmatrix entwickelt, die die einzelnen Optionen entlang zentraler Kriterien vergleicht. In Tabelle 1 werden die zugrunde liegenden Bewertungskriterien vorgestellt. Die Kriterien sind unterschiedlich gewichtet, um ihrer jeweiligen Bedeutung für die Zielerreichung

Rechnung zu tragen; die maximale Gesamtpunktzahl beträgt 42 Punkte. Jede Reformoption wird je Kriterium auf einer dreistufigen Skala bewertet (hoch = 3 Punkte, mittel = 2 Punkte, gering = 1 Punkt). Die gewichteten Einzelbewertungen werden zu einer Gesamtpunktzahl verrechnet. Um die Ergebnisse anschaulich und vergleichbar darzustellen, werden die Gesamtwerte in einer Ampellogik visualisiert.

Die Kombination aus gewichteter Matrix und Ampellogik soll Zielkonflikte sichtbar machen und dabei eine strukturierte Diskussion der unterschiedlichen Reformpfade der deutschen Grundversorgung unterstützen. In Tabelle 2 sind die zugrunde gelegte Bewertungsskala, die zugehörigen Punktbereiche sowie die Schwellenwerte der Ampellogik einschließlich ihrer inhaltlichen Interpretation dargestellt.

Tabelle 1: Bewertungskriterien

Kriterium	Leitfrage	Erklärung
Kostenwirkung	<i>Senkt die Option strukturell die Strompreise für Haushalte?</i>	Bewertet, ob die Option strukturell zu niedrigeren Strompreisen für Haushalte führt, insbesondere durch den Wegfall pauschaler Risikoaufschläge, höhere Transparenz und effizientere Marktorganisation.
Verbraucherschutz	<i>Werden vulnerable Haushalte effektiv geschützt?</i>	Bewertet, inwieweit vulnerable Haushalte gezielt und verlässlich vor Energiearmut, Zahlungsausfällen und Abschaltungen geschützt werden.
Wettbewerb & Effizienz	<i>Fördert die Option einen effizienten und innovationsfähigen Markt?</i>	Bewertet die Auswirkungen auf Wettbewerbsintensität, Preisvergleichbarkeit und Anreize für effiziente Beschaffung, Innovation und Produktgestaltung im Massenmarkt.
Resilienz & Stabilität	<i>Ist das System unter Stressbedingungen robust und krisenfest?</i>	Bewertet die Robustheit des Systems gegenüber Preisschocks, Lieferantenausfällen und Stresssituationen sowie die Fähigkeit, Versorgungssicherheit dauerhaft zu gewährleisten.
Regulatorische & rechtliche Machbarkeit	<i>Wie gut fügt sich die Option in den aktuellen regulatorischen und rechtlichen Rahmen ein?</i>	Bewertet den Umsetzungsaufwand sowie die Vereinbarkeit der Option mit bestehendem Energie-, Sozial- und EU-Recht einschließlich administrativer Praktikabilität.

Die Kriterien sind unterschiedlich gewichtet, um ihrer jeweiligen Bedeutung für die Zielerreichung Rechnung zu tragen; die maximale Gesamtpunktzahl beträgt 42 Punkte. Jede Reformoption wird je Kriterium auf einer dreistufigen Skala bewertet (hoch = 3 Punkte, mittel = 2 Punkte, gering = 1 Punkt). Die gewichteten Einzelbewertungen werden zu einer Gesamtpunktzahl verrechnet. Um die Ergebnisse anschaulich und vergleichbar darzustellen, werden die Gesamtwerte in einer Ampellogik visualisiert. Die Kombination aus gewichteter

Matrix und Ampellogik soll Zielkonflikte sichtbar machen und dabei eine strukturierte Diskussion der unterschiedlichen Reformpfade der deutschen Grundversorgung unterstützen.

Tabelle 2 stellt die zugrunde gelegte Bewertungsskala, die zugehörigen Punktbereiche sowie die Schwellenwerte der Ampellogik einschließlich ihrer inhaltlichen Interpretation dar.

Tabelle 2: Bewertungsskala

Punkte	Farbe	Bewertungsskala	Schwellenwert	Punktebereich	Interpretation
Hoch = 3 Punkte		Klar empfehlenswert	≥ 70 %	30–42 Punkte	Hohe Zielerreichung, geringe Zielkonflikte
Mittel = 2 Punkte		Bedingt geeignet	40–69 %	17–29 Punkte	Teilweise Zielerreichung, Anpassungen erforderlich
Niedrig = 1 Punkt		Nicht empfehlenswert	< 40 %	0–16 Punkte	Zentrale Ziele werden verfehlt

4.3 Reformbewertung

Die Ergebnisse in Tabelle 3 verdeutlichen, dass alle Reformoptionen sowohl Stärken als auch Schwächen haben. Sie zeigen dabei je nach Ansatz unterschiedliche Zielkonflikte zwischen Kostenwirkung, Verbraucherschutz, Wettbewerb und Umsetzbarkeit.

Tabelle 3: Bewertungsmatrix

Kriterium	Gewichtung	Punkte	Preisregulierung	Ausschreibung	Auffangversorgung	Trennung von Markt und Sozialschutz
Kostenwirkung	5	3/2/1	2	3	1	2
Verbraucherschutz	3	3/2/1	2	2	2	3
Wettbewerb & Effizienz	3	3/2/1	1	3	1	2
Resilienz & Stabilität	2	3/2/1	2	2	2	3
Regulatorische & Rechtliche Machbarkeit	1	3/2/1	3	2	1	1
Gesamtpunktzahl			9	12	8	12
Σ (Punkte × Gewichtung)			26	36	19	32
Ampellogik						

4.3.1 Bewertung Option 1: Preisregulierung

Reformoption 1 stabilisiert das bestehende System und stärkt Kostenkontrolle, Preistransparenz und Verbraucherschutz in der Grund- und Ersatzversorgung. Gleichzeitig begrenzt sie die Wettbewerbsdynamik und die Effizienz. Daher eignet sie sich eher zur Risikobegrenzung und Absicherung in Krisensituationen als zur Erreichung langfristiger Ziele.

Kostenwirkung

Das kostenbasierte Regulierungsmodell in Reformoption 1 begrenzt überhöhte Preisaufschläge und starke Preisschwankungen, insbesondere in der Ersatzversorgung. Da auch die Ersatzversorgung an den regulierten Grundversorgungstarif gekoppelt wäre, würden kurzfristige Preissprünge infolge von Lieferantenausfällen oder Marktverwerfungen gedämpft. Für Haushalte bedeutet das mehr Kostenstabilität und eine besser vorhersehbare Preisentwicklung. Eine solche Regulierung führt jedoch nicht automatisch zu dauerhaft niedrigeren Strompreisen. Die Begrenzung von Preisen und Margen wirkt vor allem stabilisierend und verhindert extreme Ausschläge, senkt aber das allgemeine Preisniveau nur begrenzt, da die Kosten der Strombeschaffung weiterhin maßgeblich vom Markt bestimmt werden.

Verbraucherschutz

Im Hinblick auf den Verbraucherschutz stärkt Reformoption 1 Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Preisbildung in der Grund- und Ersatzversorgung. Haushalte, die unfreiwillig in der Grund- oder Ersatzversorgung verbleiben, würden vor extremen Preisspitzen geschützt, ohne dass ein aktiver Anbieterwechsel erforderlich ist. Durch die regulatorische Überprüfung der Kostenbasis werden Informations-asymmetrien reduziert und die Möglichkeit, Risiken einseitig auf Verbraucher:innen zu verlagern, begrenzt. Gleichzeitig bleibt der Verbraucherschutz auf die Preisdimension beschränkt. Weitergehende sozialpolitische Instrumente, etwa einkommensabhängige Tarife oder zusätzliche Schutzmechanismen für besonders vulnerable Haushalte, sind nicht Bestandteil der Option.

Wettbewerb und Effizienz

Aus wettbewerblicher Sicht ist Reformoption 1 als nicht förderlich zu bewerten. Die Einführung regulierter Preise stellt einen Eingriff in die marktwirtschaftliche Preisbildung im Endkundenmarkt dar und kann die Akzeptanz bei wettbewerblich ausgerichteten EVUs beeinträchtigen. Insbesondere Anbieter, die auf flexible Preisgestaltung, Produktdifferenzierung oder innovative Tarifmodelle setzen, könnten regulierte Preise als Einschränkung wahrnehmen. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass regulierte Preise Preissignale verzerren

und Effizienz- sowie Innovationsanreize im Segment der Grundversorgung abschwächen. Die Option wirkt damit eher stabilisierend als wettbewerbsdynamisierend und trägt nur begrenzt zur Weiterentwicklung effizienter Marktstrukturen bei.

Resilienz und Stabilität

Hinsichtlich der Resilienz weist Reformoption 1 deutliche Stärken auf. Die regulatorische Begrenzung der Preisbildung reduziert die Anfälligkeit des Systems für extreme Preisschocks, wie sie in Krisensituationen auftreten können. Gleichzeitig kann die Option dazu beitragen, Insolvenzrisiken zu verringern, die aus kurzfristigen Beschaffungszwängen und stark schwankenden Marktpreisen resultieren. Die Option adressiert jedoch primär die Preisstabilität und weniger die strukturelle Organisation der Grund- und Ersatzversorgung. Fragen der Verantwortungsverteilung und der langfristigen Marktstruktur bleiben weitgehend unverändert.

Regulatorische und rechtliche Machbarkeit

Reformoption 1 ist rechtlich grundsätzlich umsetzbar und mit dem europäischen Rechtsrahmen vereinbar. Die EU-Strommarktrichtlinie schließt regulierte Grundversorgungstarife nicht aus, sondern erlaubt sie ausdrücklich, sofern sie dem Verbraucherschutz dienen, transparent ausgestaltet sind und den Wettbewerb außerhalb der Grundversorgung nicht verdrängen. Diese Voraussetzungen werden durch das kostenbasierte, klar begrenzte Regulierungsmodell erfüllt.

Die Regulierung wäre auf die Grund- und Ersatzversorgung beschränkt und ließe den Wettbewerb im übrigen Endkundenmarkt unberührt. Haushalte könnten weiterhin jederzeit zu marktlich angebotenen Tarifen wechseln. Damit bleibt das Modell verhältnismäßig und wahrt die Grundprinzipien der europäischen Strommarktrichtlinie. Zudem sind insbesondere die in Reformoption 1 vorgesehenen Transparenz- und Offenlegungspflichten einfach und kurzfristig umsetzbar, da sie auf bereits vorhandenen Daten und etablierten Berichtspflichten der EVUs aufbauen. Kosten-, Beschaffungs- und Margenangaben werden von EVUs bereits heute intern erhoben und könnten mit begrenztem zusätzlichem Aufwand standardisiert an die zuständige Regulierungsbehörde übermittelt werden. Der regulatorische Mehraufwand liegt daher vor allem in der systematischen Auswertung und Kontrolle dieser Daten. Insgesamt steigt der Aufsichtsaufwand gegenüber dem heutigen System, bleibt jedoch deutlich geringer als bei umfassenden Strukturreformen oder der Einführung neuer Marktrollen.

4.3.2 Bewertung Option 2: Wettbewerbliches Ausschreibungsmodell

Reformoption 2 stellt einen wettbewerblich konsequenten Reformansatz dar, der darauf abzielt, historisch gewachsene Monopolstrukturen aufzubrechen und Effizienzpotenziale zu heben. Das Modell ist jedoch mit erhöhten Risiken hinsichtlich Kostenstabilität und Systemresilienz verbunden und erfordert ein anspruchsvolles regulatorisches Design.

Kostenwirkung

Reformoption 2 beinhaltet ein wettbewerbliches Ausschreibungsverfahren, um das Versorgungsmandat Kosteneffizienz zu fördern und potenziell günstigere Endkumentarife zu realisieren. Die tatsächliche Kostenwirkung ist jedoch von mehreren Faktoren abhängig. Einerseits kann der Ausschreibungswettbewerb – insbesondere in stabilen Marktphasen – erhebliche Effizienzgewinne erzeugen. Andererseits werden die besonderen Kostenrisiken der Grund- und Ersatzversorgung – etwa Zahlungsausfälle oder kurzfristige Ersatzbeschaffung – kalkulatorisch in die Gebote eingepreist. Insgesamt ist daher von einer potenziellen Kostenwirkung auszugehen, deren konkrete Ausprägung sich jedoch erst in der praktischen Umsetzung zeigen muss. Gleichzeitig erfordert der Ansatz ein robustes Auktionsdesign, das strategisches Bieterverhalten begrenzt und eine sachgerechte Risikoberücksichtigung sicherstellt.

Verbraucherschutz

Im Ausschreibungsmodell kann Verbraucherschutz explizit über qualitative Zuschlagskriterien berücksichtigt werden, etwa in Bezug auf Servicequalität, Informationspflichten oder den Umgang mit vulnerablen Haushalten. Positiv ist zudem die klare Verantwortungszuweisung: Der Zuschlagsgewinner übernimmt einheitlich die Grund- und Ersatzversorgung, wodurch Zuständigkeitsfragen reduziert werden. Gleichzeitig ist der Verbraucherschutz in hohem Maße vom konkreten Ausschreibungsdesign und der regulatorischen Kontrolle abhängig. Besteht ein starker Fokus auf den Preis als Zuschlagskriterium, können qualitative Aspekte in den Hintergrund treten. Anders als bei regulierten Tarifen existiert zudem kein automatisch wirkender Preis-schutzmechanismus, sodass Verbraucher:innen indirekt von der Qualität der Vergabe- und Aufsichtsprozesse abhängig bleiben.

Wettbewerb und Effizienz

Aus wettbewerblicher Sicht stellt Reformoption 2 einen grundlegenden Strukturbruch dar. Die historisch gewachsene Privilegierung des größten Lieferanten im Netzgebiet wird aufgehoben und durch einen offenen, diskriminierungsfreien Wettbewerb um das Versorgungsmandat ersetzt. Dadurch können auch leistungsfähige Wettbewerber Verantwortung für die Grund- und Ersatzversorgung übernehmen, die bislang von dieser Rolle ausgeschlossen waren.

Das Modell fördert Effizienzgewinne durch Benchmarking, Skaleneffekte und Professionalisierung der Auffangversorgung. Einschränkung ist jedoch, dass der Wettbewerb nicht kontinuierlich, sondern periodisch im Rahmen der Ausschreibungszyklen stattfindet. Zwischen den Vergaben besteht nur begrenzter Wettbewerbsdruck auf den Mandatsträger.

Resilienz und Stabilität

Die Bündelung von Grund- und Ersatzversorgung bei einem Ausschreibungsgewinner schafft klare operative Zuständigkeiten und kann die Reaktionsfähigkeit bei Lieferantenausfällen erhöhen. Durch Eignungs- und Leistungsfähigkeitskriterien im Vergabeverfahren besteht zudem die Möglichkeit, ungeeignete Anbieter von vornherein auszuschließen.

Demgegenüber steht ein strukturelles Konzentrationsrisiko: Die vollständige Übertragung der Grund- und Ersatzversorgung auf einen Anbieter kann bei Fehleinschätzungen oder unerwarteten Marktverwerfungen systemische Auswirkungen haben. Anders als bei regulierten Preis- oder Auffangmodellen existiert kein automatischer Stabilisierungsmechanismus, der Preis- oder Beschaffungsrisiken abfedert. Die Systemstabilität hängt daher wesentlich von der Qualität des Ausschreibungsdesigns und der laufenden Aufsicht ab.

Regulatorische und rechtliche Machbarkeit

Reformoption 2 ist grundsätzlich mit dem europäischen Rechtsrahmen vereinbar und wird durch internationale Beispiele gestützt. Die Umsetzung erfordert jedoch einen erheblichen regulatorischen und administrativen Aufwand. Neben der Konzeption und Durchführung regelmäßiger Ausschreibungen sind eine kontinuierliche Marktbeobachtung sowie Mechanismen zur Nachsteuerung bei Fehlentwicklungen notwendig. Übergangsfragen, insbesondere bei Anbieterwechseln zwischen Ausschreibungsperioden, erhöhen die Komplexität zusätzlich.

4.3.3 Bewertung Option 3: Auffangversorgung

Reformoption 3 verfolgt einen klar strukturierten Ansatz, der Grund- und Ersatzversorgung zu einem einheitlichen Auffangmechanismus zusammenführt und dadurch Komplexität sowie Schnittstellenrisiken reduziert. Das Modell stärkt die Systemstabilität in vertraglosen Versorgungssituationen, lässt jedoch offen, wie Haushalte mit dauerhaft eingeschränkter Wechsel- oder Vertragsfähigkeit langfristig eingebunden werden sollen.

Kostenwirkung

Die bundesweit einheitliche Ausgestaltung des Aufgangeriffs auf Basis transparenter Preisindizes und regulierter Aufschläge von Reformoption 3 zielt darauf ab, extreme Preisunterschiede und kurzfristige Kostenüberwälzungen zu vermeiden. Insbesondere die in der Vergangenheit beobachteten Preisspitzen in der Ersatzversorgung würden dadurch strukturell begrenzt. Die Verteilung der Auffangverantwortung auf mehrere Marktakteure – etwa proportional nach Marktanteilen oder über ein Losverfahren – trägt dazu bei, Kosten- und Risikolasten breiter im Markt zu streuen. Gleichzeitig ist die Option nicht primär auf eine Absenkung des Preisniveaus ausgerichtet, sondern auf Kostendeckung, Transparenz und Vorhersehbarkeit. Eine gezielte einkommensabhängige Entlastung ist nicht vorgesehen.

Verbraucherschutz

Aus Verbrauchersicht bietet Reformoption 3 erhebliche Vorteile durch die Vereinfachung und Vereinheitlichung der Versorgungslogik. Die Abschaffung der Unterscheidung zwischen Grund- und Ersatzversorgung reduziert Intransparenz und sorgt dafür, dass Verbraucher:innen in allen vertraglosen Situationen nach denselben Regeln versorgt werden. Klare Informations- und Transparenzpflichten während der Auffangphase stärken die Nachvollziehbarkeit von Kosten und Wechseloptionen.

Gleichzeitig wirft die zeitliche Befristung der Auffangversorgung offene Fragen auf. Haushalte, die nach Ablauf der vorgesehenen Frist keinen neuen Liefervertrag abschließen können – etwa aufgrund mangelnder Bonität oder struktureller sozialer Problemlagen – benötigen eine Anschlusslösung. Ohne flankierende sozial- oder ordnungspolitische Instrumente besteht das Risiko, dass die Auffangversorgung faktisch zur Dauerlösung für bestimmte Kundengruppen wird, ohne hierfür konzeptionell ausgelegt zu sein.

Wettbewerb und Effizienz

Reformoption 3 entlastet den wettbewerblichen Endkundenmarkt, indem die Auffangfunktion klar vom regulären Marktgeschehen getrennt wird. Anbieter müssen keine dauerhafte Grundversorgungsverantwortung mehr tragen, was Wettbewerbsverzerrungen und implizite Quersubventionierungen reduzieren kann. Die Zuteilung der Auffangkund:innen nach neutralen Kriterien verhindert zudem eine strukturelle Überlastung einzelner Marktakteure.

Innerhalb der Auffangversorgung selbst findet jedoch kein Wettbewerb statt. Die standardisierte, regulierte Ausgestaltung ist bewusst nicht auf Effizienz- oder Innovationsanreize ausgerichtet. Wettbewerb setzt erst beim Übergang der Kund:innen in reguläre Marktverträge ein. Die Option stabilisiert damit den Wettbewerb, ohne ihn aktiv zu intensivieren.

Resilienz und Stabilität

Hinsichtlich der Systemstabilität weist Reformoption 3 deutliche Stärken auf. Der einheitliche Auffangmechanismus reduziert Schnittstellen, vereinfacht Prozesse und erhöht die Robustheit des Systems gegenüber Lieferantenausfällen, Insolvenzen oder prozessualen Störungen. Durch die Verteilung der Auffangverantwortung auf mehrere Marktakteure werden Konzentrationsrisiken begrenzt. Internationale Erfahrungen, insbesondere aus den Niederlanden und Großbritannien, zeigen, dass vergleichbare Mechanismen auch unter Stressbedingungen funktionsfähig sind. Gleichzeitig hängt die langfristige Stabilität davon ab, wie mit Kund:innen umgegangen wird, die nicht oder nur schwer aus der Auffangversorgung in den Markt zurückgeführt werden können.

Regulatorische und rechtliche Machbarkeit

Die Einführung einer einheitlichen Auffangversorgung erfordert eine grundlegende Anpassung des bestehenden Rechtsrahmens, insbesondere die Ablösung der §§ 36 und 38 EnWG. Rechtlich ist das Modell grundsätzlich mit dem europäischen Binnenmarktrecht vereinbar, da es auf marktneutralen Zuteilungsmechanismen beruht und den Wettbewerb im Endkundenmarkt nicht ausschließt. Der regulatorische Umsetzungsaufwand ist erheblich. Er umfasst insbesondere die Festlegung einheitlicher Tarifmechanismen, Zuteilungsregeln sowie zentral koordinierter Wechselprozesse.

4.3.4 Bewertung Option 4: Trennung von Markt und Sozialschutz

Reformoption 4 kombiniert eine sozialpolitisch organisierte Absicherung vulnerabler Haushalte außerhalb des Strommarktes mit einem markt-basierten Standardprodukt für den übrigen Massenmarkt. Durch die klare Trennung von sozialstaatlicher Verantwortung und wettbewerblicher Stromversorgung wird Energiearmut gezielt adressiert, während Preisbildung und Wettbewerb im Endkundenmarkt grundsätzlich erhalten bleiben.

Kostenwirkung

Reformoption 4 entfaltet ihre Kostenwirkung über eine strukturelle Neuordnung von Kosten- und Zahlungsrisiken. Durch die vollständige Herauslösung vulnerabler Haushalte aus dem wettbewerblichen Endkundenmarkt werden Zahlungs- und Ausfallrisiken nicht mehr über Marktpreise abgedeckt, sondern sozialpolitisch getragen.

Für Energieversorgungsunternehmen entfällt damit die Notwendigkeit, potenzielle Zahlungsausfälle pauschal in der Grund- und Ersatzversorgung einzupreisen. Dies wirkt kostendämpfend für den Massenmarkt, ohne jedoch automatisch zu einer spürbaren oder kurzfristigen Absenkung des allgemeinen Preisniveaus zu führen. Standardtarife bleiben marktbasierend und preislich ungedeckt, sodass Kostenentwicklungen weiterhin durch die Großhandelsmärkte bestimmt werden. Insgesamt führt Option 4 weniger zu unmittelbaren Preisreduktionen als zu einer dauerhaften Verbesserung der Kostenstruktur, Kostenwahrheit und Preistransparenz im Markt.

Insgesamt führt Option 4 weniger zu unmittelbaren Preisreduktionen als zu einer dauerhaften Verbesserung der Kostenstruktur, Kostenwahrheit und Preistransparenz im Markt.

Verbraucherschutz

Im Bereich des Verbraucherschutzes weist Reformoption 4 deutliche Stärken auf. Der Schutz vulnerabler Haushalte wird nicht mehr indirekt über Marktmechanismen organisiert, sondern institutionell und sozialpolitisch abgesichert. Die Stromversorgung dieser Haushalte wird damit von individueller Zahlungsfähigkeit entkoppelt. Abschaltungen werden stark eingeschränkt und nur unter engen Voraussetzungen zugelassen; Strom wird faktisch als Teil der existenziellen Grundversorgung behandelt.

Ergänzende sozialstaatliche Leistungen ermöglichen es, Energiearmut gezielter und nachhaltiger zu adressieren als im bestehenden System.

Auch für nicht-vulnerable Haushalte verbessert sich der Verbraucherschutz durch einheitliche Standardtarife, Mindeststandards, mehr Transparenz und Kostenwahrheit. Das Risiko dauerhaft überteuerter Tarife kann so wirksam reduziert werden. Voraussetzung für den hohen Schutzgrad ist jedoch eine rechtssichere und praktikable Identifikation anspruchsberechtigter Haushalte im sozialpolitischen System.

Wettbewerb und Effizienz

Reformoption 4 stärkt Wettbewerb und Effizienz insbesondere dadurch, dass sozialpolitische Aufgaben konsequent aus dem wettbewerblichen Massenmarkt herausgelöst werden. Da Zahlungs- und Ausfallrisiken vulnerabler Haushalte nicht mehr über Marktpreise kompensiert werden müssen, können Energieversorgungsunternehmen ihre Produkte ohne implizite Zuschläge kalkulieren. Dies verbessert die Kostenwahrheit und Wettbewerbsneutralität.

Standardtarife fungieren als transparentes Referenz- und Vergleichsangebot, ohne den Wettbewerb durch feste Preisobergrenzen oder exklusive Zuständigkeiten einzuschränken. Gleichzeitig bleibt Raum für differenzierte Sonderverträge und innovative Tarifmodelle. Allerdings besteht das Risiko, dass ein gut ausgestaltetes Standardprodukt die Wechselbereitschaft eines Teils der Kund:innen reduziert und zu einer gewissen Marktträgheit führt. Dieses Risiko begrenzt die Effizienzgewinne, fällt jedoch geringer aus als bei stärker regulierten Preis- oder Auffangmodellen.

Resilienz und Stabilität

Hinsichtlich Resilienz und Stabilität weist Reformoption 4 insbesondere im sozialen Krisenschutz deutliche Vorteile auf. Durch die sozialpolitisch organisierte Absicherung sind vulnerable Haushalte auch in Phasen stark steigender Marktpreise zuverlässig geschützt. Soziale Härten werden abgedeckt, ohne die Funktionsweise des Marktes grundsätzlich außer Kraft zu setzen.

Auf Systemebene erhöht die Entkopplung von Zahlungsrisiken und Marktpreisen die Stabilität des Endkundenmarktes, da Energieversorgungsunternehmen weniger anfällig für Zahlungs- und Forderungsausfälle sind. Eine zeitlich begrenzte Übergangsversorgung greift bei Einzug oder Lieferantenausfall automatisch und wird zeitnah in den Standardtarif das Marktstandardprodukt überführt.

Regulatorische und rechtliche Machbarkeit

Reformoption 4 ist grundsätzlich mit dem europäischen Rechtsrahmen vereinbar und orientiert sich an international erprobten Modellen. Der Umsetzungsaufwand ist jedoch hoch, da eine enge Verzahnung von Energie-, Sozial- und Verwaltungsrecht erforderlich ist.

Insbesondere Anspruchsprüfung, Zahlungsabwicklung und die laufende Aktualisierung anspruchsberechtigter Haushalte setzen neue administrative Strukturen und eine koordinierte Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen voraus.

Die institutionelle Kostenübernahme über Sozialämter erfordert klare Zuständigkeiten und neue Schnittstellen zwischen Sozialverwaltung und Energieversorgung. Zusätzlich sind zentrale Designfragen zu klären, etwa ob der Sozialtarif von allen Lieferanten verpflichtend anzubieten ist oder über alternative Organisationsformen umgesetzt wird. Diese offenen Ausgestaltungsfragen erhöhen die Komplexität und verlängern die Implementierungsphase.

Unabhängig von der grundsätzlichen rechtlichen Machbarkeit ist die Reform derzeit politisch nur begrenzt anschlussfähig. Sie setzt zusätzliche, explizit ausgewiesene Sozialausgaben und einen aktiven staatlichen Gestaltungsanspruch voraus, während die aktuelle Schwerpunktsetzung stärker auf Ausgabenkonsolidierung und inkrementelle Anpassungen bestehender Instrumente gerichtet ist. Der fehlende politische Reformdruck reduziert die kurzfristige Umsetzbarkeit deutlich. Vor diesem Hintergrund ist die regulatorische und rechtliche Machbarkeit von Reformoption 4 im Vergleich zu den anderen Reformoptionen als gering einzuschätzen.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Die aktuelle Ausgestaltung der Grund- und Ersatzversorgung für Strom weist insbesondere bei Preis- und Tarifstrukturen deutlichen Reformbedarf auf. Die aktuelle Grundversorgung für Strom in Deutschland steht vor erheblichen Herausforderungen, da ihre Preis- und Tarifstruktur nicht mehr angemessen auf die dynamischen Entwicklungen des Energiemarktes reagieren.

Die automatische Bestimmung des jeweils größten Versorgers einer Region zum Grundversorger ist im europäischen Vergleich eine Besonderheit Deutschlands. In anderen Ländern werden entsprechende Versorgungsmandate entweder per Los vergeben (Österreich), wettbewerblich ausgeschrieben (Großbritannien), durch Verkauf oder proportionale Verteilung der Kund:innen über den Übertragungsnetzbetreiber organisiert (Niederlande) oder über einen regulierten Strompreis abgesichert (Frankreich).

Die Analyse der Reformoptionen zeigt: Die Zukunft der Grund- und Ersatzversorgung liegt nicht in einer einzelnen „Go-to-Lösung“, sondern in der klugen Kombination wirksamer Reformbausteine.

Jede Option bringt spezifische Stärken mit, ist aber zugleich mit Zielkonflikten, strukturellen Schwächen oder Umsetzungsanforderungen verbunden. Maßgeblich ist letztlich das regulatorische Design, das über Wirkung und Effizienz entscheidet. Daher spricht die Bewertung weniger für die Entscheidung zugunsten einer einzelnen Reformoption als für einen modularen Reformansatz, der überzeugende Elemente unterschiedlicher Modelle miteinander kombiniert.

Ein besonders vielversprechender Reformpfad liegt in der Stärkung wettbewerblicher Elemente, insbesondere durch Ausschreibungen.

Der Ausschreibungsansatz zeigt vor allem bei der Kostenwirkung sein Potenzial: Durch ex-ante-Wettbewerb um Versorgungsmandate können Effizienzgewinne erzielt, Monopolstrukturen aufgebrochen, Kosten transparenter offengelegt und mehr Margendruck erzeugt werden. Gleichzeitig macht die Analyse aber auch deutlich, dass Ausschreibungen allein kein robustes

Gesamtsystem garantieren. Ihre Wirkung bleibt abhängig vom konkreten Design, vom Umgang mit Risiken und von stabilen Marktbedingungen.

Ein zweites zentrales Reformelement ist die konsequente Trennung von sozialpolitischer Absicherung und wettbewerblichem Massenmarkt.

Die Herauslösung vulnerabler Haushalte aus der marktbasierten Grund- und Ersatzversorgung und ihre institutionelle Absicherung über sozialstaatliche Instrumente adressieren eine wesentliche Schwäche des bestehenden Systems: die implizite Quersubventionierung sozialer Risiken über pauschal erhöhte Tarife. Durch die sozialpolitische Übernahme von Zahlungs- und Ausfallrisiken werden Wettbewerbsverzerrungen reduziert und die Stabilität des Endkundenmarktes gestärkt. Zugleich ist dieser Ansatz mit einem erhöhten administrativen und politischen Umsetzungsaufwand verbunden, was seine kurzfristige Realisierbarkeit begrenzt. Als ordnungspolitischer Zielrahmen bleibt die Trennung von Markt und Sozialschutz jedoch strukturell überzeugend.

Übergreifend zeigt die Analyse, dass mehr Transparenz, stärkerer wettbewerblicher Kostendruck und eine zielgerichtete soziale Absicherung vulnerabler Haushalte zentrale Hebel für eine Weiterentwicklung der Grund- und Ersatzversorgung darstellen.

Ein Reformpfad, der diese Elemente kombiniert, bietet das größte Potenzial, Kostenstabilität, Verbraucherschutz und Wettbewerb besser miteinander in Einklang zu bringen. Die weitere Reformdiskussion sollte daher weniger auf singuläre Modellentscheidungen fokussieren, sondern auf die schrittweise Integration dieser Bausteine in ein konsistentes und langfristig tragfähiges Versorgungssystem.

Vor diesem Hintergrund erscheint es empfehlenswert, den Ausschreibungsansatz zunächst in einer Pilotregion zu erproben und systematisch zu evaluieren. Eine solche Pilotierung würde ermöglichen, Designfragen praxisnah zu testen, Marktreaktionen zu analysieren und belastbare Erkenntnisse für eine mögliche bundesweite Ausweitung zu gewinnen.

6 Literaturverzeichnis

- [1] frontier economics, „Grundversorgung und Preisregulierung in ausgewählten Ländern der EU,“ frontier economics, 2024.
- [2] Europäisches Parlament, „Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (Neufassung),“ 2019. [Online]. Available: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32019L0944>. [Zugriff am 29 Januar 2026].
- [3] Bundesnetzagentur, „Verbraucherportal Grundversorgung,“ Bundesnetzagentur, [Online]. Available: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/Vertragsarten/Grundversorgung/start.html>. [Zugriff am 29 01 2026].
- [4] Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz, „Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG): § 36 Grundversorgungspflicht,“ [Online]. Available: https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/_36.html. [Zugriff am 29 Januar 2026].
- [5] O. Wagner und V. Dr. Zimmermann, „Perspektiven für eine Weiterentwicklung der Grundversorgung mit Strom und Gas,“ Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, Wuppertal, 2025.
- [6] Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz, „Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG): § 38 Ersatzversorgung mit Energie,“ [Online]. Available: https://www.gesetze-im-internet.de/enwg_2005/_38.html. [Zugriff am 29 Januar 2026].
- [7] Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, „Gesetz über den Messstellenbetrieb und die Datenkommunikation in intelligenten Energienetzen 1 (Messstellenbetriebsgesetz - MsbG): § 5 Auswahlrecht des Anschlussnutzers,“ [Online]. Available: https://www.gesetze-im-internet.de/messbg/_5.html. [Zugriff am 29 Januar 2026].
- [8] Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, „Gesetz über den Messstellenbetrieb und die Datenkommunikation in intelligenten Energienetzen 1 (Messstellenbetriebsgesetz - MsbG): § 6 Auswahlrecht des Anschlussnehmers; Folgen für das Auswahlrecht des Anschlussnutzers,“ [Online]. Available: https://www.gesetze-im-internet.de/messbg/_6.html. [Zugriff am 29 Januar 2026].
- [9] A. Jahn und J. Ecke, „Die Grundversorgung mit Strom und Gas in Deutschland,“ Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 2019.
- [10] ofgem, „Licences and licence conditions,“ 2026. [Online]. Available: <https://www.ofgem.gov.uk/energy-regulation/how-we-regulate/energy-licences-and-guidance/licences-and-licence-conditions>. [Zugriff am 30 Januar 2026].
- [11] ofgem, "Guidance on supplier of last resort and energy," Juni 2016. [Online]. Available: https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2016/06/supplier_of_last_resort_revised_guidance_-_2016.pdf. [Accessed 30 Januar 2026].
- [12] ofgem, „Retail market indicators,“ 2026. [Online]. Available: <https://www.ofgem.gov.uk/news-and-insight/data/data-portal/retail-market-indicators>. [Zugriff am 30 Januar 2026].

- [13] Österreichischer Nationalrat, *Gesamte Rechtsvorschrift für Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010*, Wien : Österreichischer Nationalrat, 2026.
- [14] ENPOR, "POLICY FICHE FOR ALLEVIATING ENERGY POVERTY: The Netherlands," 2024. [Online]. Available: https://ieecp.org/wp-content/uploads/2024/11/Enpor_PolicyFiche_TheNetherlands_03.pdf. [Accessed 30 Januar 2026].
- [15] cms, „Electricity law and regulation in the Netherlands," 2026. [Online]. Available: <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-electricity>. [Zugriff am 30 Januar 2026].
- [16] edf, „Tarif Bleu," 2026. [Online]. Available: <https://www.edf.fr/entreprises/tarifs-reglementes-de-vente>. [Zugriff am 30 Januar 2026].
- [17] engie, „Electricity tariffs in France," 2026. [Online]. Available: <https://particuliers.engie.fr/en/electricity-tariffs-in-france.html?msockid=1be4921ba6626624140f8480a7ce67b3>. [Zugriff am 2026 Januar 2026].
- [18] „Energie-Grundversorgung: Verbraucherzentrale für mehr Schutz vor hohen Preisen," verbraucherzentrale, 27 Januar 2026. [Online]. Available: <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/energie-grundversorgung-verbraucherzentrale-fuer-mehr-schutz-vor-hohen-preisen>. [Zugriff am 06 Februar 2026].
- [19] legifrance.gouv.fr, „Regulated Electricity Sales Tariffs (TRVE)," 2026. [Online]. Available: <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/vosdroits>. [Zugriff am 30 Januar 2026].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Preisspreads Grundversorgung vs. Normalversorgung in 2025 (Arbeitspreise brutto) 8

Abbildung 2: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Großbritannien 10

Abbildung 3: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Österreich..... 12

Abbildung 4: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Niederlande..... 13

Abbildung 5: Steckbrief Grund- und Ersatzversorgung Frankreich..... 14

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertungskriterien.....	20
Tabelle 2: Bewertungsskala	21
Tabelle 3: Bewertungsmatrix.....	21

