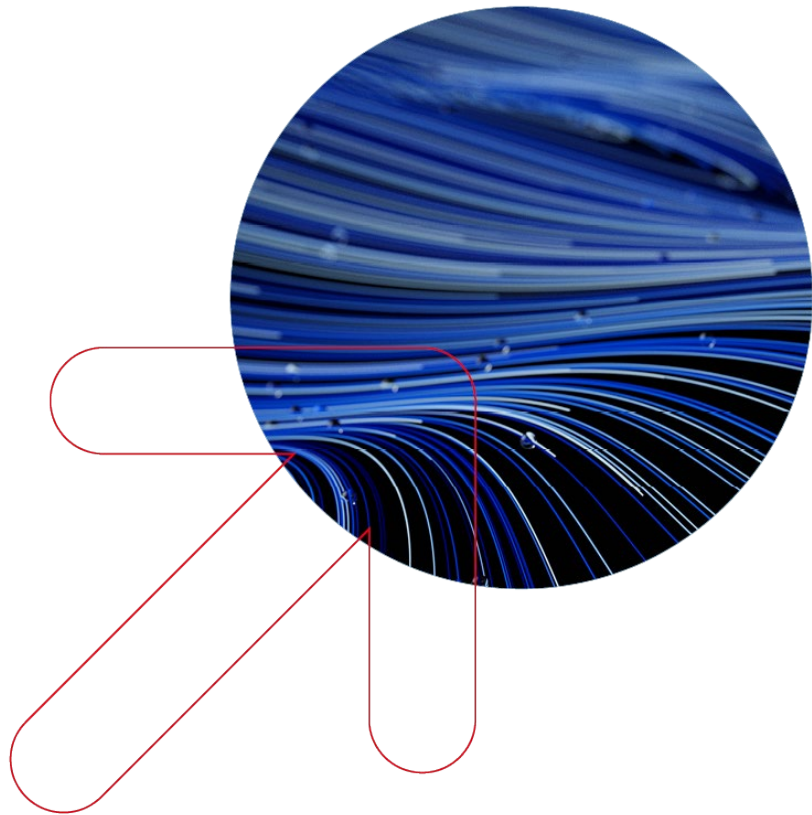


WIK • Diskussionsbeitrag

Nr. 504



---

## Sektoraler Verbraucherschutz im internationalen Vergleich – Vergleichsmarktinstrumente im Telekommunikations- und Energiesektor

 **WIK**  
Wissenschaftliches Institut  
für Infrastruktur und  
Kommunikationsdienste

Autoren:  
Stefano Lucidi  
Dr. Bernd Sörries  
unter Mitarbeit von Mehran Eslamimoshkenani

Bad Honnef, Dezember 2023

# Impressum

WIK Wissenschaftliches Institut für  
Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH  
Rhöndorfer Str. 68  
53604 Bad Honnef  
Deutschland  
Tel.: +49 2224 9225-0  
Fax: +49 2224 9225-63  
E-Mail: [info@wik.org](mailto:info@wik.org)  
[www.wik.org](http://www.wik.org)

## Vertretungs- und zeichnungsberechtigte Personen

Geschäftsführerin und Direktorin	Dr. Cara Schwarz-Schilling
Direktor Abteilungsleiter Smart Cities/Smart Regions	Alex Kalevi Dieke
Direktor Abteilungsleiter Netze und Kosten	Dr. Thomas Plückebaum
Direktor Abteilungsleiter Regulierung und Wettbewerb	Dr. Bernd Sörries
Leiter der Verwaltung	Karl-Hubert Strüver
Vorsitzender des Aufsichtsrates	Dr. Thomas Solbach
Handelsregister	Amtsgericht Siegburg, HRB 7225
Steuer-Nr.	222/5751/0722
Umsatzsteueridentifikations-Nr.	DE 123 383 795

Stand: Juli 2023

ISSN 1865-8997

Bildnachweis Titel: © Robert Kneschke - stock.adobe.com

Weitere Diskussionsbeiträge finden Sie hier:

<https://www.wik.org/veroeffentlichungen/diskussionsbeitraege>

In den vom WIK herausgegebenen Diskussionsbeiträgen erscheinen in loser Folge Aufsätze und Vorträge von Mitarbeitern des Instituts sowie ausgewählte Zwischen- und Abschlussberichte von durchgeführten Forschungsprojekten. Mit der Herausgabe dieser Reihe bezweckt das WIK, über seine Tätigkeit zu informieren, Diskussionsanstöße zu geben, aber auch Anregungen von außen zu empfangen. Kritik und Kommentare sind deshalb jederzeit willkommen. Die in den verschiedenen Beiträgen zum Ausdruck kommenden Ansichten geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder. WIK behält sich alle Rechte vor. Ohne ausdrückliche schriftliche Genehmigung des WIK ist es auch nicht gestattet, das Werk oder Teile daraus in irgendeiner Form (Fotokopie, Mikrofilm oder einem anderen Verfahren) zu vervielfältigen oder unter Verwendung elektronischer Systeme zu verarbeiten oder zu verbreiten.

ISSN 1865-8997

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungen</b>	<b>II</b>
<b>Tabellen</b>	<b>III</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>I</b>
<b>Summary</b>	<b>II</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>1</b>
<b>2 Rechtliche Grundlage für Vergleichsinstrumente in den Sektoren Telekommunikation und Energie</b>	<b>3</b>
2.1 Horizontaler Regulierungsrahmen	3
2.2 Sektorspezifischer Regulierungsrahmen	4
2.2.1 Telekommunikationssektor	4
2.2.2 Energiesektor	5
<b>3 Motivation für die Einführung von behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor</b>	<b>7</b>
3.1 Status quo im Telekommunikationssektor	7
3.1.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente	8
3.1.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente	9
3.1.3 Geplante Einführungen von Vergleichsmarktinstrumenten	10
3.2 Kosten für die Einführung von Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor	11
3.3 Vor- und Nachteile von behördlichen und zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor	12
3.3.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente	12
3.3.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente	14
3.4 Vermarktung von Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor	18
3.5 Zwischenfazit	18
<b>4 Motivation für die Einführung von behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor</b>	<b>19</b>
4.1 Status quo im Energiesektor	19
4.1.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente	20
4.1.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente	23
4.2 Kosten für die Einführung von Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor	24

4.3	Vor- und Nachteile von behördlichen und zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor	27
4.3.1	Behördliche Vergleichsmarktinstrumente	27
4.3.2	Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente	29
4.4	Vermarktung von Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor	31
4.5	Zwischenfazit	33
<b>5</b>	<b>Gewonnene Erkenntnisse und Implikationen für Deutschland</b>	<b>33</b>
5.1	Vergleichsportale in Deutschland	33
5.2	Abwägung behördliches Vergleichsmarktinstrument versus Zertifizierung in Deutschland	36
<b>6</b>	<b>Fazit</b>	<b>39</b>
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>41</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>43</b>

## Abbildungen

Abbildung 1:	Unterschiedliche Kategorien von Vergleichsmarktinstrumenten	2
Abbildung 2:	Länder in Europa mit behördlichen oder zertifizierten Vergleichsinstrumenten im Telekommunikationssektor, Juni 2023	8
Abbildung 3:	Kostenangaben für die Implementierung eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments	11
Abbildung 4:	Vorteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Telekommunikationssektor	13
Abbildung 5:	Nachteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Telekommunikationssektor	14
Abbildung 6:	Vorteile eines Zertifizierungssystems im Telekommunikationssektor	15
Abbildung 7:	Nachteile eines Zertifizierungssystems im Telekommunikationssektor	16
Abbildung 8:	Web-Traffic der drei auf der RTR-Webseite verlinkten Vergleichsmarktportale	17
Abbildung 9:	Marketingkanäle zur Förderung von Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor	18
Abbildung 10:	Länder in Europa mit behördlichen oder zertifizierten Vergleichsinstrumenten im Energiesektor (Strom), Juni 2023	20

Abbildung 11:	Anzahl erfüllter Kriterien durch öffentliche Vergleichsmarktinstrumente in der EU und Norwegen, 2020 und 2022	22
Abbildung 12:	Beispiel Belgien mit behördlichen UND zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor	24
Abbildung 13:	Kosten für die Einführung eines behördlichen Vergleichsinstruments im Energiesektor	25
Abbildung 14:	Vorteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Energiesektor	27
Abbildung 15:	Nachteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Energiesektor	28
Abbildung 16:	Vorteile eines Zertifizierungssystems im Energiesektor	29
Abbildung 17:	Nachteile eines Zertifizierungssystems im Energiesektor	30
Abbildung 18:	Marketingkanäle zur Förderung von Vergleichsmarktinstrumenten	32
Abbildung 19:	QR-Code Verlinkung zum behördlichen Vergleichsmarktinstrument auf Stromrechnungen in Spanien	33
Abbildung 20:	Nutzung von Vergleichsportalen in Deutschland	34
Abbildung 21:	Gruppenzugehörigkeit der Portale in den Bereichen Energie und Telekommunikation	36
Abbildung 22:	Entwicklung der Bruttowerbeaufwendungen von Check24 in Deutschland in der Jahren 2017 bis 2022 (in Tausend Euro)	37
Abbildung 23:	Schätzung des Web-Traffics der 5 Vergleichsportale, Juni/Oktober 2023	39
Abbildung 24:	Länder mit behördlichen oder zertifizierten Vergleichsinstrumenten, die die Minimumstandards der EU-Vorgaben erfüllen, 2020 und 2022	41

## Tabellen

Tabelle 1:	Übersicht Vergleichsmarktinstrumente mit Vergleichsmöglichkeit dynamischer Preisverträge vs. Einführung intelligenter Zähler (Stand 2022)	23
------------	---	----



## Zusammenfassung

Vergleichstools für Telekommunikations- und Energieprodukte sind für Verbraucher und Unternehmen unerlässlich, um fundierte Entscheidungen über ihre Telekommunikations- und Energiedienstleistungen treffen zu können. Deshalb schreiben die europäischen Richtlinien für Telekommunikation und Energie vor, dass Verbraucher Zugang zu mindestens einem unabhängigen Vergleichsinstrument haben müssen. Diese können von öffentlichen Stellen (z. B. Behörden) oder von privaten Anbietern betrieben werden. Für private Anbieter von Vergleichsinstrumenten sieht der sektorspezifische Rechtsrahmen für Telekommunikation und Energie die Möglichkeit einer Zertifizierung vor.

Ziel der Studie ist es, Erfahrungen mit der Implementierung von Vergleichsinstrumenten im Telekommunikations- und Energiesektor in verschiedenen Ländern in Europa zu sammeln, um daraus Erkenntnisse für Deutschland abzuleiten. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt dabei auf der Motivation der Länder und Sektoren sich für ein behördliches oder zertifiziertes Vergleichsmarktinstrument zu entscheiden.

In beiden Sektoren haben sich die meisten Länder für ein behördliches Vergleichsinstrument entschieden. Den größten Vorteil sehen die Regulierungsbehörden in der Gewährleistung der Unabhängigkeit und der damit verbundenen höheren Akzeptanz bei den Verbrauchern. Ein Nachteil sind die damit verbundenen hohen Kosten und der Ressourcenaufwand für die Behörde. Die Einführung eines Zertifizierungsverfahrens ist mit geringeren Kosten und Ressourcen verbunden. Eine Herausforderung besteht darin, dass bisher nur wenige private Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten einen Anreiz darin gesehen haben sich von der zuständigen Behörde zertifizieren zu lassen. Dies liegt weniger an den Kosten als an den zu erfüllenden Anforderungen.

Das Bundeskartellamt hat im Rahmen seiner Sektoruntersuchung 2019 festgestellt, dass Deutschland zwar über eine Vielzahl von Vergleichsmarktinstrumenten verfügt, aber nur wenige Vergleichsportale die Kriterien einer neutralen Plattform erfüllen. Grundsätzlich besteht daher Handlungsbedarf.

## Summary

Comparison tools for telecoms and energy products are essential for consumers and businesses to make informed choices about their telecoms and energy services. That is why the European Telecoms and Energy Directives require consumers to have access to at least one independent comparison tool. These can be run by public bodies (e.g. public authorities) or private providers. For private providers of comparison tools, the sector-specific regulatory frameworks for telecoms and energy provide for the possibility of certification.

The aim of the study is to gather experience with the implementation of comparison tools in the telecommunications and energy sectors in various European countries in order to derive lessons for Germany. The focus of the study is on the motivation of countries and sectors to opt for a public or certified comparison tool.

In both sectors, most countries have opted for a public comparison tool. The main advantage for regulators is the guarantee of independence and the resulting higher level of consumer acceptance. A disadvantage is the high cost involved and the resources required by the authority. The introduction of a certification scheme is associated with lower costs and resources. A challenge is that so far only a few private providers of comparison tools have seen an incentive to be certified by the competent authority. This is due less to the costs than to the requirements to be met.

As part of its 2019 sector enquiry, the German Federal Cartel Office found that although Germany has a large number of comparison tools, only a few of them fulfil the criteria of a neutral platform. As a result, there is a fundamental need for action.



## 1 Einleitung

Die Telekommunikations- und Stromendkundenmärkte in Deutschland zeichnen sich jeweils durch mehrere tausend Endkundertarife aus. Eine große Anbieter- und Tarifvielfalt kann aus Sicht der Verbraucher grundsätzlich positiv beurteilt werden.<sup>1</sup> Je größer die Vielfalt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass für den Verbraucher passgenaue Angebote vorliegen. Jedoch kann die Vielfalt auch mit einer Unübersichtlichkeit und letztlich mit einer Überforderung der Verbraucher einhergehen. Vergleichsinstrumente können hier ein Mittel sein, die aus Sicht des jeweiligen Verbrauchers beste Tarifoption auszuwählen.<sup>2</sup> Damit rücken insbesondere unabhängige, transparente Verbraucherportale in den Fokus.

Die für die Telekommunikationsmärkte einschlägige Richtlinie 2018/1972 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation sowie die Elektrizitätsrichtlinie 2019/944 beinhalten Vorgaben, wonach Verbraucher Zugang zu mindestens einem unabhängigen Vergleichsinstrument haben müssen.

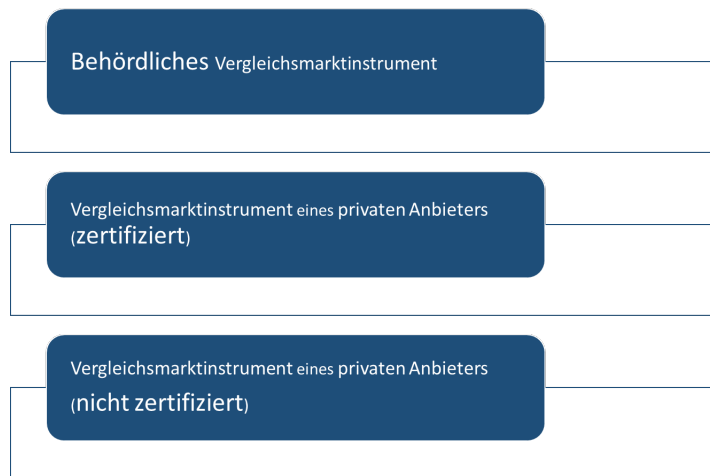
Gemäß des europäischen Rechtsrahmens werden unabhängige Vergleichstools für Telekommunikations- und Energieprodukte für Verbraucher und Unternehmen, die fundierte Entscheidungen über ihre Telekommunikations- und Energiedienstleistungen treffen wollen, als unerlässlich angesehen. Diese Instrumente sollen den Nutzern helfen, verschiedene Anbieter, Pläne, Preise und Funktionen zu vergleichen. Unabhängige Vergleichstools können von öffentlichen Stellen (z. B. Behörden) oder von privaten Anbietern betrieben werden. Für private Anbieter von Vergleichsinstrumenten gilt hierbei, dass sie eine Zertifizierung benötigen, die sie beispielsweise von rein kommerziellen Vergleichsportalen unterscheidet.

---

<sup>1</sup> Vgl. Monopolkommission (2023), Tz. 111.

<sup>2</sup> Vgl. WIK Consult (2018).

Abbildung 1: Unterschiedliche Kategorien von Vergleichsmarktinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, Erkenntnisse über die Implementierung von Vergleichsinstrumenten für Telekommunikations- und Energieendkumentarife in verschiedenen europäischen Ländern zu gewinnen, um daraus Erkenntnisse für Deutschland abzuleiten. Deutschland ist eines von mehreren europäischen Ländern, in denen es derzeit weder im Telekommunikations- noch im Energiesektor von der zuständigen Behörde betriebene<sup>3</sup> oder zertifizierte Vergleichsinstrumente gibt.

Schwerpunkt der Studie ist es, aufzuzeigen, welche Motive in den verschiedenen Ländern und Sektoren zur Entscheidung zu einem behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrument geführt haben. Darüber hinaus wird den Fragen nachgegangen, welche Kosten mit der Einführung der verschiedenen Varianten verbunden sind und welche Vor- und Nachteile bei den beiden Varianten aus Sicht der Behörden bestehen.

Die Analyse basierte auf der Durchführung einer Umfrage in beiden Sektoren über die Plattform der jeweiligen Regulierungsverbände, BEREC für den Telekommunikationssektor und CEER für den Energiesektor. Über BEREC<sup>4</sup> wurden zwischen Juli und August 2023 Regulierungsbehörden in 36 Ländern angeschrieben. 25 Länder haben die Umfrage beantwortet. Über CEER<sup>5</sup> wurden im gleichen Zeitraum Regulierungsbehörden in 39 Ländern angeschrieben, von denen sich 19 Länder an der Umfrage beteiligt haben. Ergänzend wurden Interviews mit einzelnen Regulierungsbehörden geführt und bestehende Studien zur Einführung von Vergleichsmarktinstrumenten auf europäischer Ebene ausgewertet.

Die Studie gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 werden die rechtlichen Grundlagen für die Einführung sektorspezifischer Vergleichsmarktinstrumente im Telekommunikations- und

<sup>3</sup> Im Folgenden als „behördliches Vergleichsinstrument“ bezeichnet.

<sup>4</sup> <https://www.berec.europa.eu/en/berec/berec-members>

<sup>5</sup> [https://www.ceer.eu/eeer\\_about/members#](https://www.ceer.eu/eeer_about/members#)

Energiesektor vorgestellt. Eine detaillierte Analyse hinsichtlich der Umsetzung europäischer Rechtsvorgaben und der Instrumente in beiden Sektoren folgt in Kapitel 3 (Telekommunikationssektor) und Kapitel 4 (Energiesektor). In Kapitel 5 werden der Einsatz von Vergleichsinstrumenten in beiden Sektoren miteinander verglichen und Erkenntnisse für Deutschland abgeleitet. Kapitel 6 fasst die Erkenntnisse der Studie zusammen.

## **2 Rechtliche Grundlage für Vergleichsinstrumente in den Sektoren Telekommunikation und Energie**

### **2.1 Horizontaler Regulierungsrahmen**

Auf europäischer Ebene gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen, die den Verbraucherschutz in den hier betrachteten Märkten betreffen. Einige relevante Vorgaben im Rechtsrahmen sind die folgenden:

Im Zuge einer Überprüfung des Verbraucherrechts in der Europäischen Union durch die Europäische Kommission und im Rahmen der EU-Verbraucherschutzinitiative „New Deal for Consumers“ wurde beschlossen, verschiedene verbraucherrechtliche Vorschriften zu modernisieren und die Durchsetzungsmöglichkeiten des Verbraucherschutzrechts zu verbessern. Zu diesem Zweck hat die EU die Richtlinie (EU) 2019/2161 vom 27. November 2019 erlassen.<sup>6</sup> Damit werden die Richtlinien über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen (93/13/EWG), über den Schutz der Verbraucher bei der Angabe der Preise der ihnen angebotenen Erzeugnisse (98/6/EG), über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (2005/29/EG) und über die Rechte der Verbraucher (2011/83/EU) geändert, um den Verbraucherschutz zu modernisieren.

Mit der zunehmenden Bedeutung der Plattformökonomie im Internet knüpft die Richtlinie (EU) 2019/2161 an die Verordnung (EU) 2019/1150<sup>7</sup> an, die Suchmaschinenbetreiber verpflichtet, die wichtigsten Parameter und deren Gewichtung für das Ranking in den Suchergebnissen in verständlicher und leicht vorhersehbarer Weise offenzulegen. Diese Transparenzpflicht für Plattformen im Internet wird durch die Richtlinie (EU) 2019/2161 auf Online-Marktplätze und Vergleichsportale ausgeweitet.

Ein wichtiges Element des horizontalen Rechtsrahmens ist die Festlegung der Transparenz von Online-Marktplätzen sowohl im Verhältnis zwischen Unternehmen und Online-

---

<sup>6</sup> Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten.

Vermittlern (Verordnung (EU) 2019/1150), als auch gegenüber den Verbrauchern (Richtlinie (EU) 2019/2161).

## 2.2 Sektorspezifischer Regulierungsrahmen

### 2.2.1 Telekommunikationssektor

Die Richtlinie (EU) 2018/1972 (Kodex für elektronische Kommunikationsdienste) zielt darauf ab, die Entwicklung und das Funktionieren des Binnenmarktes für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste zu fördern.

Die Richtlinie betont, wie wichtig es ist, dass Verbraucher klare und umfassende Informationen über elektronische Kommunikationsdienste erhalten.<sup>8</sup> Aufgrund der Struktur der Märkte für Telekommunikationsdienste sowie der großen Anzahl von Unternehmen, die eine Vielzahl an Diensten anbieten, kann es für Verbraucher schwierig sein, den Anbieter zu wählen, dessen Angebot ihren Bedürfnissen entspricht.

Diesbezüglich sieht die Richtlinie (EU) 2018/1972 vor, dass die nationalen Regulierungsbehörden nicht nur den Zugang zu transparenten und aktuellen Informationen sicherstellen, sondern auch dafür sorgen, dass „*Endnutzer das Leistungsangebot von unterschiedlichen Unternehmen, die Internetzugangsdienste und interpersonelle Kommunikationsdienste*“ mit Hilfe „*unabhängige[r] Vergleichswerkzeuge, wie z. B. Websites*“ einschätzen können.<sup>9</sup>

Die Regulierungsbehörden sollten die Qualität und Unabhängigkeit der in den Vergleichsinstrumenten enthaltenen Informationen sicherstellen. Zu diesem Zweck können sie entweder ein eigenes Vergleichsinstrument einrichten oder ein Zertifizierungsverfahren für private Anbieter von Vergleichsinstrumenten festlegen, sofern bestimmte Anforderungen an die Zuverlässigkeit erfüllt sind.<sup>10</sup> Artikel 103 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2019/1972 schreibt vor, dass Endnutzer einen kostenlosen Zugang zu mindestens einem unabhängigen Vergleichsinstrument haben sollten.<sup>11</sup>

Neben dem Preis und der Qualität der Leistung nach Artikel 104 der Richtlinie (EU) 2019/1972 muss das unabhängige Vergleichsinstrument gemäß Artikel 103 (3) der Richtlinie (EU) 2019/1972 weitere Voraussetzungen für einen effektiven Vergleich erfüllen. Es muss:

---

<sup>8</sup> Artikel 102 der Richtlinie (EU) 2018/1972

<sup>9</sup> Erwägungsgrund 267 der Richtlinie (EU) 2018/1972.

<sup>10</sup> Artikel 103 Absatz 3 Richtlinie (EU) 2018/1972 vor, dass private Anbieter von Vergleichsinstrumenten auf Antrag ihr Instrument von der zuständigen Behörde zertifizieren lassen können.

<sup>11</sup> Artikel 103 (2) Richtlinie (EU) 2018/1972.

- a) *unabhängig von den Anbietern solcher Dienste betrieben werden und damit sicherstellen, dass diese Anbieter bei den Suchergebnissen gleich behandelt werden;*
- b) *die Inhaber und Betreiber des Vergleichsinstruments eindeutig offenlegen;*
- c) *klare und objektive Kriterien, auf die sich der Vergleich stützt, enthalten;*
- d) *eine leicht verständliche und eindeutige Sprache verwenden;*
- e) *korrekte und aktualisierte Informationen bereitstellen und den Zeitpunkt der letzten Aktualisierung angeben;*
- f) *allen Anbietern von Internetzugangsdiensten oder öffentlich zugänglichen interpersonellen Kommunikationsdiensten offenstehen, wobei die einschlägigen Informationen verfügbar gemacht werden, und eine breite Palette an Angeboten, die einen wesentlichen Teil des Marktes abdeckt, umfassen und, falls die gebotenen Informationen keine vollständige Marktübersicht darstellen, eine eindeutige diesbezügliche Erklärung ausgeben, bevor die Ergebnisse angezeigt werden;*
- g) *ein wirksames Verfahren für die Meldung unrichtiger Informationen vorsehen;*
- h) *die Möglichkeit einschließen, Preise, Tarife und Dienstqualität zwischen den Verbrauchern zur Verfügung stehenden Angeboten und, falls dies von den Mitgliedstaaten verlangt wird, zwischen jenen Angeboten und den für andere Endnutzer öffentlich verfügbaren Standardangeboten zu vergleichen.*

Die Erfüllung der oben genannten Anforderungen ist eine notwendige Voraussetzung für den Erhalt der Zertifizierung durch die nationale Regulierungsbehörde.<sup>12</sup>

### 2.2.2 Energiesektor

Die Richtlinie (EU) 2019/944 (Elektrizitätsrichtlinie) betont, dass Haushalte und Kleinstunternehmen bei einem Jahresverbrauch von weniger als 100.000 kWh einen unentgeltlichen Zugang zu mindestens einem Instrument für den Vergleich von Angeboten verschiedener Versorger haben sollten.<sup>13</sup> Damit die Kunden „die Vorteile der verschiedenen am Markt verfügbaren Energieangebote beurteilen können“ sind „unabhängige Vergleichsinstrumente, wie z. B. Websites“ ein wirksames Mittel.<sup>14</sup> Dabei sollten die über solche Vergleichsinstrumente „bereitgestellten Informationen vertrauenswürdig, unparteiisch und transparent“ sein.<sup>15</sup> Zu diesem Zweck können die Mitgliedstaaten ein

---

<sup>12</sup> Artikel 103 (3) Richtlinie (EU) 2018/1972.

<sup>13</sup> Artikel 14 (1) Richtlinie (EU) 2019/944.

<sup>14</sup> Erwägungsgrund 35 der Richtlinie (EU) 2019/944.

<sup>15</sup> Ebenda.

Vergleichsinstrument vorsehen, das von einer nationalen Behörde oder einem Privatunternehmen betrieben wird, sofern die erforderlichen Anforderungen erfüllt sind.

Verbraucher sind über die Verfügbarkeit solcher Instrumente zu unterrichten.<sup>16</sup> Anbieter von Vergleichsinstrumenten sind verpflichtet, relevante Informationen, wie z. B. Informationen zur Abrechnung, Informationen über die Preisgestaltung und Vertragsbedingungen offenzulegen.<sup>17</sup> Neben der Vergleichbarkeit von Preisen und Vertragsbedingungen müssen Vergleichsmarktinstrumente, wie im Telekommunikationssektor, bestimmte Voraussetzungen erfüllen:<sup>18</sup>

- a) *Sie sind unabhängig von den Marktteilnehmern und stellen die Gleichbehandlung aller Elektrizitätsunternehmen bei den Suchergebnissen sicher;*
- b) *ihre Inhaber und die natürliche oder juristische Person, die das Instrument betreibt und kontrolliert, sowie Informationen darüber, wie die Instrumente finanziert werden, werden eindeutig offengelegt;*
- c) *sie enthalten klare und objektive Kriterien, auf die sich der Vergleich stützt, einschließlich der Dienstleistungen, und diese Kriterien werden offengelegt;*
- d) *sie sind klar und eindeutig formuliert;*
- e) *es werden korrekte und aktuelle Informationen bereitgestellt, wobei der Zeitpunkt der letzten Aktualisierung angegeben wird;*
- f) *sie sind für Menschen mit Behinderungen barrierefrei zugänglich, indem sie wahrnehmbar, steuerbar, verständlich und robust gestaltet werden;*
- g) *sie sehen ein wirksames Verfahren für die Meldung unzutreffender Angaben zu veröffentlichten Angeboten vor;*
- h) *der Vergleich wird so durchgeführt, dass die angeforderten personenbezogenen Daten auf die Daten beschränkt sind.*

Mindestens ein Instrument sollte den Gesamtmarkt abdecken. In den Fällen, in denen die Instrumente keine vollständige Marktabdeckung bieten, sollten Verbraucher darüber informiert werden.<sup>19</sup>

Im Energiebereich werden entsprechende Vorgaben zur Einführung von Vergleichsmarktinstrumenten auch in die überarbeitete Gasbinnenmarktrichtlinie aufgenommen. Derzeit laufen Trilogverhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Europäischem

---

<sup>16</sup> Artikel 14 (1) Richtlinie (EU) 2019/944.

<sup>17</sup> Artikel 10 (3) Richtlinie (EU) 2019/944

<sup>18</sup> Artikel 14 Abs. 1 der Richtlinie 2019/944.

<sup>19</sup> Artikel 14 Abs. 1 der Richtlinie 2019/944.

Rat und unter Aufsicht der Europäischen Kommission bezüglich der Überarbeitung der Gasbinnenmarkttrichtlinie. Ein Abschluss der Verhandlungen wird Ende 2023 erwartet.<sup>20</sup>

### 3 Motivation für die Einführung von behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor

Im Juli 2023 wurde eine Umfrage an alle BEREC Mitglieder<sup>21</sup> verschickt, auf die bis Mitte September 2023 insgesamt 25 Länder antworteten.<sup>22</sup> Die Umfrage konzentrierte sich insbesondere auf die Motivation der Mitgliedstaaten, sich für ein behördliches Instrument oder die Zertifizierung von privaten Vergleichsmarktinstrumenten zu entscheiden. Ergänzt um die Ergebnisse der BEREC Studie zu Vergleichsmarktinstrumenten von März 2023<sup>23</sup> wurde identifiziert, in welchen Ländern Behörden ein eigenes Vergleichsmarktinstrument betreiben und in welchen sie auf ein Zertifizierungssystem für private Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten setzen.

#### 3.1 Status quo im Telekommunikationssektor

Insgesamt 20 Länder haben ein behördliches Vergleichsinstrument oder ein Zertifizierungssystem eingeführt.<sup>24</sup> In Bulgarien besteht sowohl ein behördliches Vergleichsinstrument als auch ein Zertifizierungssystem. In 14 Ländern wird das unabhängige Vergleichsmarktinstrument durch die zuständige Behörde betrieben.<sup>25</sup> Sieben Länder haben ein Zertifizierungssystem für Vergleichsmarktinstrumente privater Anbieter eingeführt.<sup>26</sup> In drei der sieben Länder wurden Vergleichsmarktinstrumente tatsächlich zertifiziert.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> <https://www.bdew.de/energie/ueberarbeitung-gasbinnenmarkt-richtlinie-und-verordnung/>

<sup>21</sup> <https://www.berec.europa.eu/en/berec/berec-members>

<sup>22</sup> AT, BE, BG, HR, CY, CZ, DK, EL, IE, IT, LV, LI, LT, LU, MT, ME, NO, NL, PT, RO, RS, SK, SI, ES, SE.

<sup>23</sup> BEREC (2023)

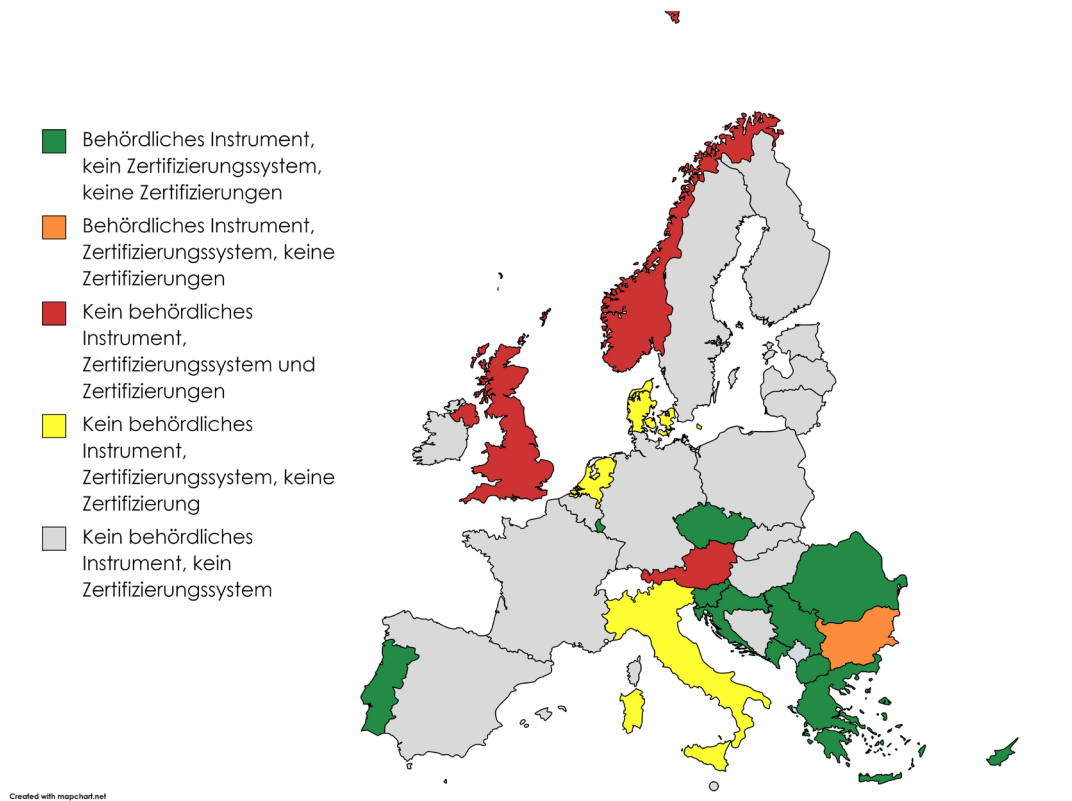
<sup>24</sup> BE, BG, DK, EL, IE, IT, HR, MT, ME, NL, MK, NO, AT, PT, RO, RS, SI, CZ, UK, CY.

<sup>25</sup> BE, BG, EL, IE, HR, MT, ME, MK, PT, RO, RS, SI, CZ, CY.

<sup>26</sup> BG, DK, IT, NL, NO, AT, UK.

<sup>27</sup> AT, NO, UK.

Abbildung 2: Länder in Europa mit behördlichen oder zertifizierten Vergleichsinstrumenten im Telekommunikationssektor, Juni 2023



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3.1.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente

In 14 europäischen Ländern betreibt die für den Telekommunikationssektor zuständige Regulierungsbehörde ein eigenes Vergleichsmarktinstrument, in zwei weiteren Ländern gibt es konkrete Planungen für die Einführung eines behördlichen Vergleichsinstruments. In einigen Ländern wurde das Instrument bereits vor der Umsetzung der Vorgaben aus der europäischen Richtlinie eingeführt. So hat die Regulierungsbehörde BIPT in Belgien das Vergleichsmarktinstrument bereits im Jahr 2009 eingeführt.<sup>28</sup> Mit der Umsetzung der europäischen Richtlinie 2018/1972 wurden dann geringfügige Änderungen vorgenommen, um den Vorgaben des Artikels 103 (2) der Richtlinie (EU) 2019/1972 zu entsprechen.<sup>29</sup> In Rumänien führte die Regulierungsbehörde ANCOM im Jahr 2012 ein Vergleichsmarktinstrument ein, das teilweise von der EU finanziert wurde.<sup>30</sup> In Griechenland führte die EETT im Jahr 2016 ein Vergleichsmarktinstrument ein, das durch einen

<sup>28</sup> Siehe Umfrage Belgien

<sup>29</sup> Zum Beispiel richtet sich das Tool seit Ende 2022 neben Verbraucher auch an kleine und mittlere Unternehmen.

<sup>30</sup> Siehe Umfrage Rumänien und [https://www.ancom.ro/en/uploads/links\\_files/2017.pdf](https://www.ancom.ro/en/uploads/links_files/2017.pdf), S. 12



Drittanbieter entwickelt wurde. In Irland betreibt ComReg seit dem Jahr 2017 ein eigenes Vergleichsmarktinstrument, dessen Entwicklung bereits im Jahr 2015 begann.<sup>31</sup>

### 3.1.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente

Gemäß Artikel 103 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/172 können private Anbieter von Vergleichsinstrumenten bei der zuständigen Behörde eine Zertifizierung ihres Instruments beantragen. Als wesentliche Voraussetzung für eine Zertifizierung gelten die Anforderungen der Buchstaben a) bis h) gemäß Artikel 103 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/172.

Ein Zertifizierungsprozess wurde bislang in sieben Ländern eingeführt: Österreich, Bulgarien, Italien, Niederlande, Dänemark, Norwegen und Großbritannien. Die Einführung eines Zertifizierungsprozesses bedeutet nicht, dass es auch zertifizierte Vergleichsinstrumente im Markt gibt. Auslöser der Zertifizierung ist die Nachfrage eines privaten Anbieters. Sofern private Anbieter kein Interesse an der Zertifizierung haben, weil beispielsweise ihr Geschäftsmodell nicht mit den Vorgaben der Zertifizierung vereinbar ist, bleibt der Zertifizierungsprozess ungenutzt.

Im Rahmen der BEREC-Umfrage im Jahr 2022 gab Dänemark an, dass es bislang keine Anfragen von privaten Anbietern für eine Zertifizierung gegeben hat.<sup>32</sup> Es ist davon auszugehen, dass dies auch in anderen europäischen Ländern der Fall ist. In Italien plant man, den Zertifizierungsprozess einzustellen, sobald ein behördliches Vergleichsinstrument eingeführt wird.<sup>33</sup>

Die meisten Länder, die über ein Zertifizierungssystem verfügen, haben keine Anforderungen festgelegt, die über die Anforderungen von Artikel 103 der Richtlinie (EU) 2019/172 hinausgehen.<sup>34</sup>

Auch die Dauer der Gültigkeit der Zertifizierung wird unterschiedlich gehandhabt. So wird in den Niederlanden eine unbefristete Zertifizierung angeboten. In Norwegen erfolgt die Zertifizierung für ein Jahr, wobei die Unabhängigkeit des Vergleichsinstruments halbjährlich überprüft wird.<sup>35</sup>

Tatsächlich zertifizierte Vergleichsinstrumente privater Anbieter gibt es bisher in drei Ländern: Norwegen, Österreich und Großbritannien.

---

<sup>31</sup> Siehe Umfrage ComReg und <https://businessplus.ie/news/comreg-launches-price-comparison-service/>

<sup>32</sup> BEREC (2023), S. 19.

<sup>33</sup> BEREC (2023), S. 19.

<sup>34</sup> BEREC (2023), S. 21.

<sup>35</sup> BEREC (2023), S. 22.

### 3.1.3 Geplante Einführungen von Vergleichsmarktinstrumenten

Einige Länder, in denen es weder ein behördliches noch ein zertifiziertes Vergleichsmarktinstrument gibt, gaben Auskunft über den Stand ihrer Planungen bezüglich der Einführung eines behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumentes:

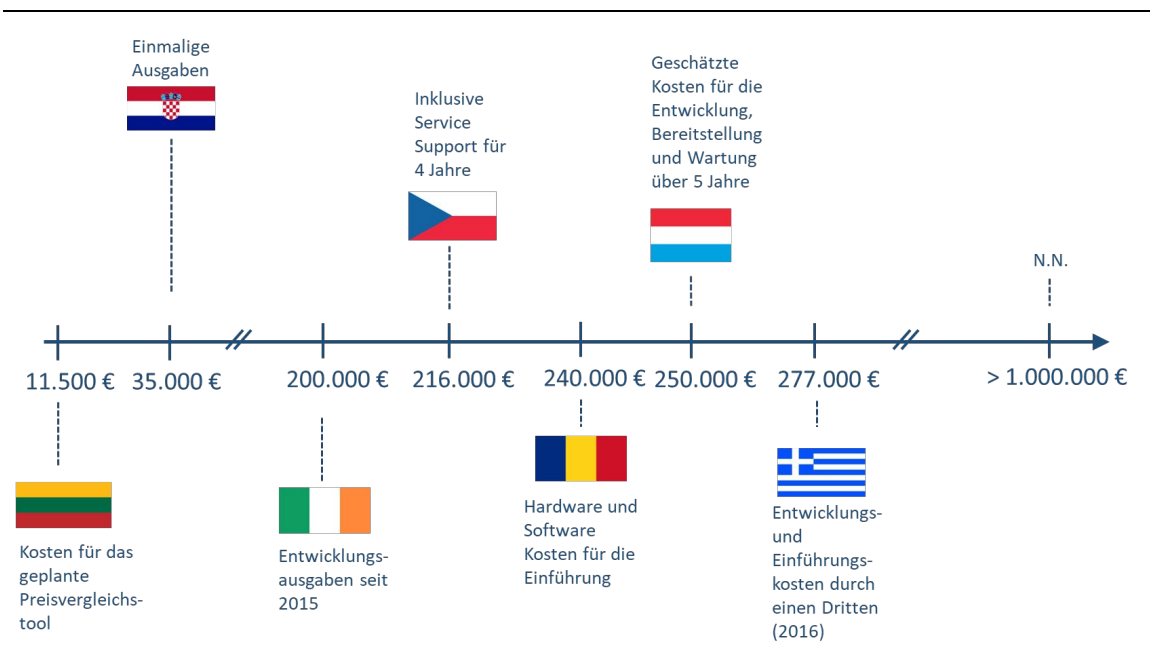
- In Lettland wird derzeit über die Kosten der Einführung eines solchen Tools diskutiert.
- Liechtenstein gibt an, dass sich die Einführung eines behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumentes aufgrund der kleinen Marktgröße nicht lohnt. Entsprechend gibt es auch keine privaten Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten im Markt.
- In Litauen wird über die Einführung eines Vergleichsmarktinstrumentes für Preise und ein separates Vergleichsinstrument für die Dienstqualität diskutiert. Ein Preisvergleichsinstrument, dessen Entwicklung an Dritte in Auftrag gegeben wurden, befindet sich in der Testphase.
- In Luxemburg plant die Regulierungsbehörde ILR eine Ausschreibung für die Entwicklung eines behördlichen Vergleichsmarktinstrumentes.
- In Italien testet die Regulierungsbehörde AGCOM derzeit eine eigene Webanwendung, die ständig mit Tarifdaten der Diensteanbieter aktualisiert wird. Sie ist für Verbraucher (noch) nicht zugänglich. Nur Verbraucherschutzverbände und Diensteanbieter können die Anwendung abfragen, um der Behörde Rückmeldung über die Funktionalität zu geben.
- In den Niederlanden ist die Entwicklung eines behördlichen Tools nicht geplant. Stattdessen gibt es mehrere private Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten, wobei keines davon bislang zertifiziert wurde.
- In Schweden diskutiert die Regulierungsbehörde PTS derzeit verschiedene Optionen zur Umsetzung der europäischen Vorgaben.
- Die Slowakei hat bislang keine Maßnahmen bezüglich der Einführung eines behördlichen Tools oder einer Zertifizierung unternommen.
- In Spanien überlegt die Behörde CNMC ein eigenes Tool einzuführen. Hinsichtlich einer möglichen Zertifizierung ist in Spanien das Ministerium für Digitales zuständig.

### 3.2 Kosten für die Einführung von Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor

Im Rahmen der Studie wurden die Investitions- und Betriebskosten für behördliche Vergleichsmarktinstrumente und Zertifizierungsverfahren abgefragt. Einige Angaben wurden als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eingestuft und werden daher hier nicht aufgeführt.

Die Kosten für die Einführung eines behördlichen Vergleichsmarktinstrumentes variieren zwischen den Ländern und die Spannweite reicht von 11.500 EUR für die Entwicklung eines Vergleichsinstrumentes bis über 1 Mio. EUR für Entwicklung inklusive Wartung über mehrere Jahre. Neben der Erfassung unterschiedlicher Kostenkomponenten können weitere Gründe für die große Spannweite unterschiedliche Kaufkraftparitäten, das Jahr der Einführung der Instrumente sowie die unterschiedliche Qualität der Tools sein.

Abbildung 3: Kostenangaben für die Implementierung eines behördlichen Vergleichsmarktinstrumentes



Quelle: Eigene Darstellung.

Im Vergleich zur Einführung eines eigenen Vergleichsmarktinstrumentes fällt der Ressourcenaufwand bei der Einführung eines Zertifizierungsprozesses und nachfolgenden Nutzung aus Sicht der Behörden deutlich geringer aus. Die Kosten für eine Zertifizierung variieren und bewegen sich im unteren vierstelligen Bereich:

- Die italienische Regulierungsbehörde AGCOM gibt an, dass die Kosten für eine Erstzertifizierung 3.000 EUR betragen, und danach jährlich 1.000 EUR anfallen,

um die Zertifizierung aufrechtzuerhalten.<sup>36</sup> Dabei ist festzuhalten, dass kein privater Anbieter in Italien jemals eine Anfrage für eine Zertifizierung gestellt hat. Daraufhin hat die AGCOM sich in der Zwischenzeit für die Entwicklung eines eigenen Tools entschieden, welches derzeit in der Planungsphase ist (siehe Kapitel 3.1.3). Die wesentliche Motivation der Behörde ist dabei die Gewährleistung der Unabhängigkeit des Instruments für Verbraucher. Gleichzeitig werden die Vorgaben der EU-Richtlinie erfüllt.

- In den Niederlanden betragen die Kosten für die Antragstellung einer Zertifizierung einmalig 4.700 EUR.<sup>37</sup> Ähnlich wie in Italien gibt es bisher kein Interesse von privaten Anbietern, ihre Vergleichsmarktinstrumente zertifizieren zu lassen. Laut ACM liegt dies weniger an den Kosten der Zertifizierung, sondern vielmehr an den Anforderungen, die für private Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten in den Niederlanden als zu hoch empfunden werden.

### **3.3 Vor- und Nachteile von behördlichen und zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor**

#### **3.3.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente**

Die Gewährleistung der Unabhängigkeit und damit eine hohe Akzeptanz bei den Verbrauchern ist der am häufigsten genannte Vorteil eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments. Insgesamt nennen sieben Regulierungsbehörden diesen Vorteil. Ein weiterer Vorteil, der von insgesamt sechs Regulierungsbehörden genannt wird, ist die Kontrolle über den Algorithmus, wodurch die Behörde aus ihrer Sicht die Hoheit über die angezeigten Ergebnisse behält und somit eine höhere Verlässlichkeit für die Verbraucher bieten kann.

Weitere Vorteile sind die Möglichkeit einer schnelleren Problemlösung durch den direkten Kontakt der Behörde mit den Betreibern. Ebenso wird eine schnelle Anpassung bei Gesetzesänderungen als Vorteil genannt.

Als weiteren Vorteil eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments wird von zwei Regulierungsbehörden das Angebot maßgeschneiderter Lösungen für die Verbraucher gesehen. Im Vergleich zu privaten Anbietern bietet ein behördliches Vergleichsmarktinstrument aus ihrer Sicht eine umfassende Vergleichbarkeit von Diensten (Marktabdeckung), während sich einige private Anbieter nur auf einzelne Dienste konzentrieren. Damit einhergehend sehen einige Regulierungsbehörden die Gewährleistung einer regelmäßigen Aktualisierung der Daten sowie einen generell besseren Zugang zu den Daten als weitere Vorteile einer Behörde gegenüber einem privaten Anbieter, z. B. bei geographisch

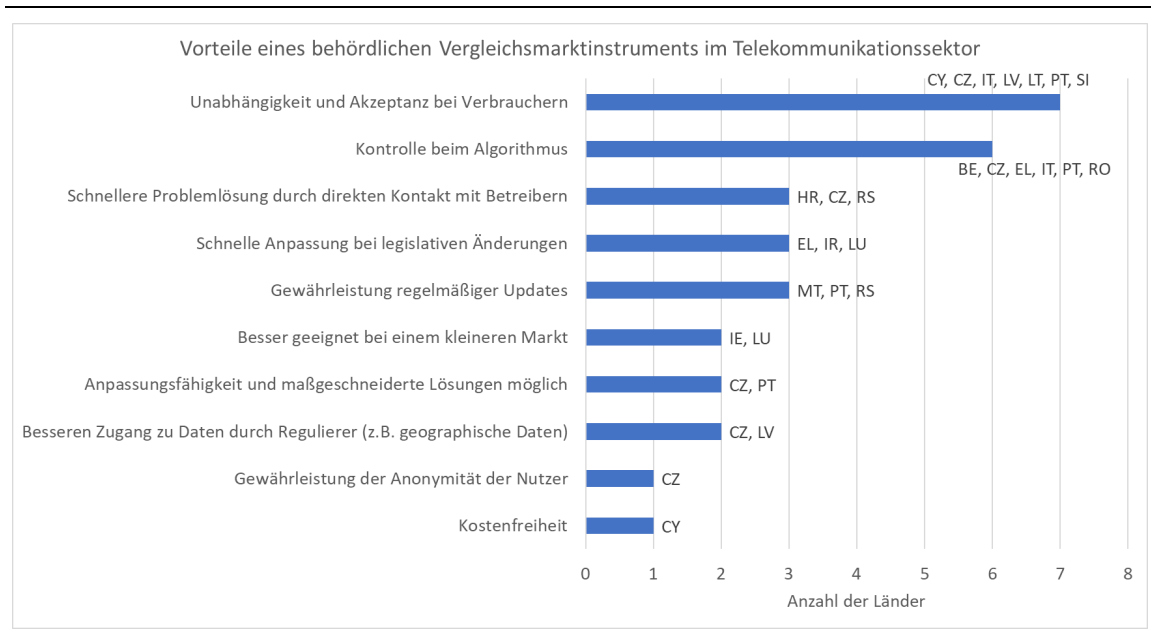
---

<sup>36</sup> Siehe BEREC (2023), S.21.

<sup>37</sup> [Aanvraagformulier certificaat prijsvergelijker | ACM.nl](#)

relevanten Ergebnissen in Abhängigkeit von der Netzabdeckung der Telekommunikationsanbieter. Jeweils eine Behörde nennt die Gewährleistung der Anonymität der Nutzer und die kostenlose Nutzung des Instruments als weitere Vorteile. Schließlich geben zwei Behörden kleinerer europäischer Länder an, dass in einem kleinen Markt, in dem es nur wenige oder keine privaten Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten gibt, ein behördliches Vergleichsmarktinstrument die einzige Alternative für die Verbraucher darstellt.

Abbildung 4: Vorteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Telekommunikationssektor

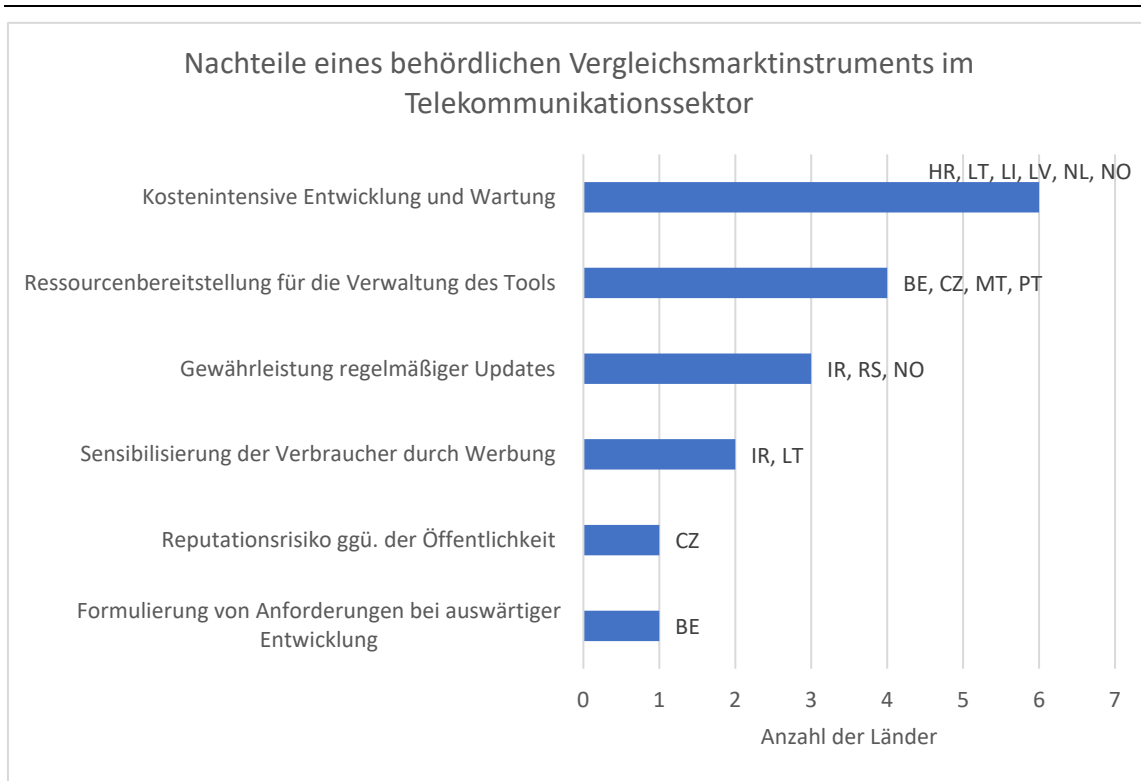


Quelle: Eigene Darstellung.

Den größten Nachteil bei der Implementierung eines eigenen Vergleichstools sehen die Behörden in der kostenintensiven Entwicklung und Pflege, insbesondere im Vergleich zur Zertifizierung.<sup>38</sup> Dies wird von insgesamt sechs Behörden als Nachteil genannt. Die Bereitstellung von Ressourcen für die Administration des Tools wird von insgesamt vier Behörden als Nachteil genannt. Weitere Nachteile sind die Gewährleistung und Verantwortung für die Durchführung regelmäßiger Updates, die Notwendigkeit, die Verbraucher für das eigene Tool zu sensibilisieren, die Formulierung der Anforderungen an das Tool bei Entwicklung durch Dritte sowie das Reputationsrisiko gegenüber der Öffentlichkeit.

<sup>38</sup> Siehe hierzu auch Kapitel 3.2.2

Abbildung 5: Nachteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Telekommunikationssektor



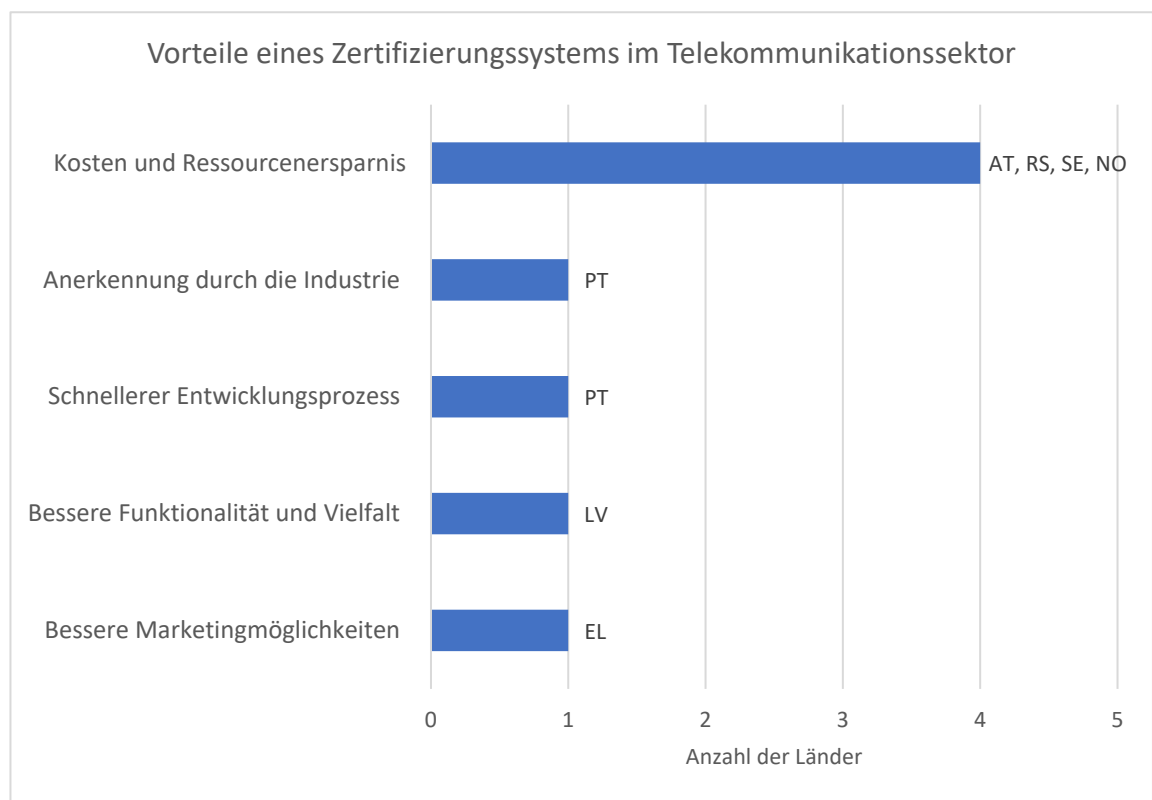
Quelle: Eigene Darstellung.

### 3.3.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente

Die Vorteile eines Zertifizierungssystems sehen Behörden vor allem in der Kosten- und Ressourcenersparnis gegenüber der Entwicklung eines eigenen Tools. Die norwegische Regulierungsbehörde Nkom weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sie bis 2015 ein behördliches Vergleichsmarktinstrument angeboten hat, die Pflege des eigenen Tools jedoch aufgrund der notwendigen Neuentwicklungen auf Dauer kostspielig wurde und auch die Gewährleistung regelmäßiger Updates eine Herausforderung darstellte. Nkom ist daher der Ansicht, dass, solange es Vergleichsmarktinstrumente von privaten Anbietern auf dem Markt gibt, die verlässliche und unabhängige Ergebnisse garantieren, eine Behörde nicht mit diesen Angeboten konkurrieren sollte.

Weitere genannte Vorteile eines Zertifizierungssystems sind bessere Marketingmöglichkeiten, eine bessere Funktionalität und Vielfalt, schnellere Entwicklungsprozesse sowie die allgemeine Anerkennung durch die Industrie.

Abbildung 6: Vorteile eines Zertifizierungssystems im Telekommunikationssektor



Quelle: Eigene Darstellung.

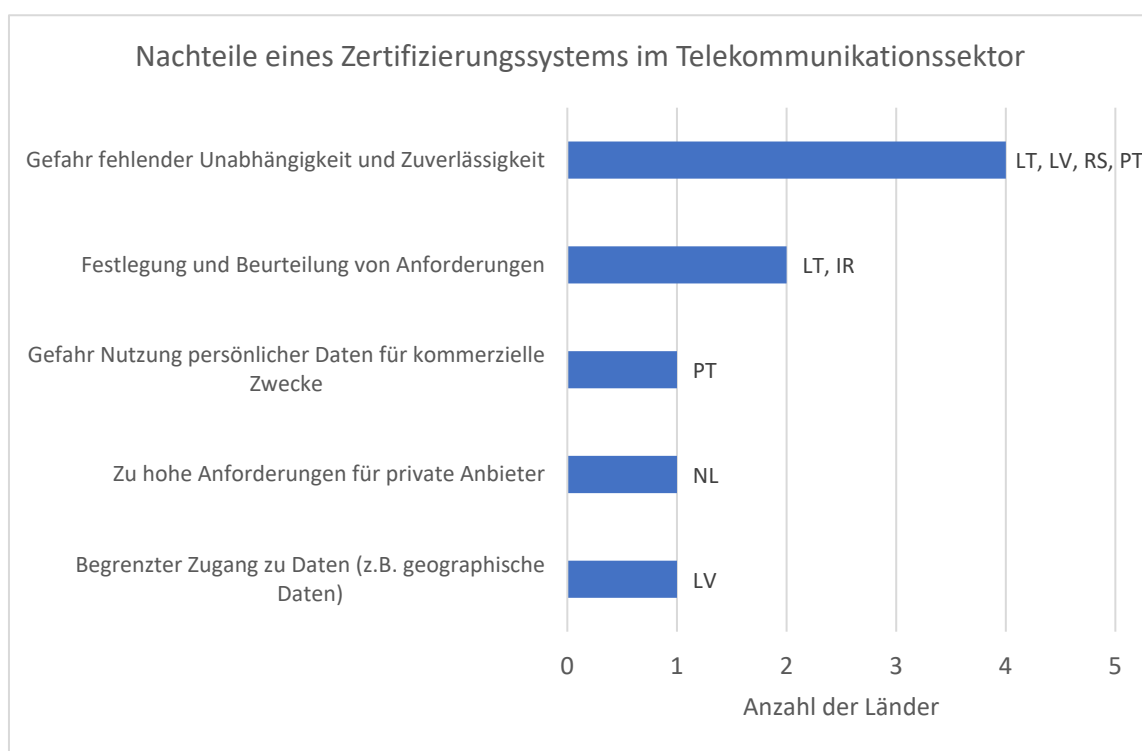
Zu den genannten Nachteilen eines Zertifizierungssystems führen vier Regulierungsbehörde die Gefahr einer fehlenden Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit an. Ein weiterer Nachteil liegt darin, die Anforderungen für eine Zertifizierung zu formulieren und festzulegen, insbesondere vor dem Hintergrund der Komplexität mancher Tools.

Es besteht die Gefahr, dass private Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten die persönlichen Daten der Nutzer für eigene kommerzielle Zwecke, zum Beispiel für Werbung, nutzen könnten.

Ein Nachteil gegenüber einem behördlichen Tool könnte der begrenzte Zugang zu Daten sein, wie zum Beispiel geographische Daten, wodurch vielleicht nicht alle Dienste aufgenommen werden können (siehe Norwegen, wo bestehende private Anbieter nur Mobilfunkangebote vergleichen).

Schließlich gibt eine Behörde an, dass zu hohe Anforderungen für private Anbieter ein Nachteil sind. Die geringe Verbreitung zertifizierter Vergleichsmarktinstrumenten bestätigt das. So haben Länder wie die Niederlande oder Dänemark trotz Zertifizierungssystem bislang keine Anfragen von privaten Anbietern erhalten. Solange sich die Geschäftsmodelle der privaten Anbieter auch ohne Zertifizierung lohnen, ist zu erwarten, dass es hier keinen Anreiz geben wird, die Vergleichsinstrumente freiwillig zertifizieren zu lassen.

Abbildung 7: Nachteile eines Zertifizierungssystems im Telekommunikationssektor



Quelle: Eigene Darstellung.

### Zertifizierung in Österreich

Die österreichische Regulierungsbehörde RTR verlinkt auf ihrer Webseite drei Vergleichsinstrumente, die von privaten Anbietern betrieben werden.<sup>39</sup> Eines davon (Tarife.at) ist nach § 134 TKG 2021 zertifiziert. Auf der Webseite der RTR heißt es:

*„Mit Bescheid vom 15.02.2023 hat die Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH den Tarif- und Angebotsvergleich von Internetzugangsdiensten und nummerngebundenen interpersonellen Kommunikationsdiensten der tarife.at MS VERGLEICHSPORTAL GmbH, Rothschildplatz 3, 1020 Wien, erreichbar unter der Webadresse "tarife.at", als Vergleichsinstrument gemäß § 134 TKG 2021 zertifiziert.“<sup>40</sup>*

Tarife.at hat im Vergleich zu den beiden anderen Vergleichsportalen, die auf der Webseite der RTR verlinkt sind, die geringste Reichweite (siehe

<sup>39</sup> [https://www.rtr.at/TKP/was\\_wir\\_tun/telekommunikation/konsumentenservice/information/informationen\\_fuer\\_konsumenten/TKKS\\_Tarif\\_und\\_Angbotsvergleiche.de.html](https://www.rtr.at/TKP/was_wir_tun/telekommunikation/konsumentenservice/information/informationen_fuer_konsumenten/TKKS_Tarif_und_Angbotsvergleiche.de.html)

<sup>40</sup> [https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/entscheidungen/entscheidungen/rson104\\_22.de.html](https://www.rtr.at/TKP/aktuelles/entscheidungen/entscheidungen/rson104_22.de.html)

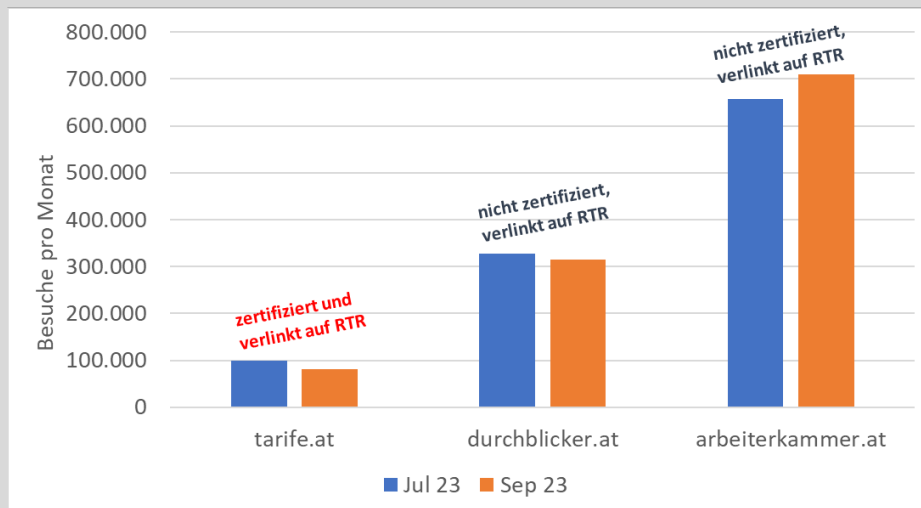


Abbildung 8). Die Entscheidung für eine staatliche Zertifizierung kann einen Wettbewerbsvorteil gegenüber nicht zertifizierten Vergleichsportalen darstellen, da ein solches Gütesiegel aus Verbrauchersicht vertrauensbildend wirkt.

Kurz nach der Zertifizierung von *Tarife.at* ist das Unternehmen auch eine Kooperation mit der Bundesanstalt Statistik Austria eingegangen.<sup>41</sup> Diese verwendet nun die Daten von *Tarife.at* zur Berechnung des Verbraucherpreisindex (VPI). Für das Vergleichsportale *Tarife.at* könnte die Nutzung seiner Tarifdaten durch die Statistik Austria einen weiteren Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Portalen darstellen. Gleichzeitig profitiert die Statistik Austria von der Zusammenarbeit mit dem zertifizierten Vergleichsportale *Tarife.at*, da sie sich auf die Preisdaten verlassen kann und keine eigenen Recherchen mehr durchführen muss.

Die unterschiedlichen Web-Traffic-Zahlen der drei auf der RTR-Webseite verlinkten Vergleichsmarktportale dürften jedoch auf die unterschiedliche Breite des Angebots der Vergleichsportale zurückzuführen sein. Während sich *Tarife.at* ausschließlich auf den Telekommunikations- und Energiesektor konzentriert, bieten die beiden anderen Vergleichsportale (*durchblicker.at* und *arbeiterkammer.at*) neben Preisvergleichen im Telekommunikations- und Energiesektor auch Preisvergleiche in anderen Bereichen wie Versicherungen, Pensionen, Finanzen etc. an. Dementsprechend sind die monatlichen Klickzahlen höher als beim zertifizierten Anbieter *Tarife.at*.

Abbildung 8: Web-Traffic der drei auf der RTR-Webseite verlinkten Vergleichsmarktportale <sup>42</sup>



Quelle: <https://ahrefs.com/traffic-checker>

<sup>41</sup> <https://www.derstandard.de/story/2000144094285/vergleichsportale-tarifeat-liefert-daten-an-die-statistik-austria>

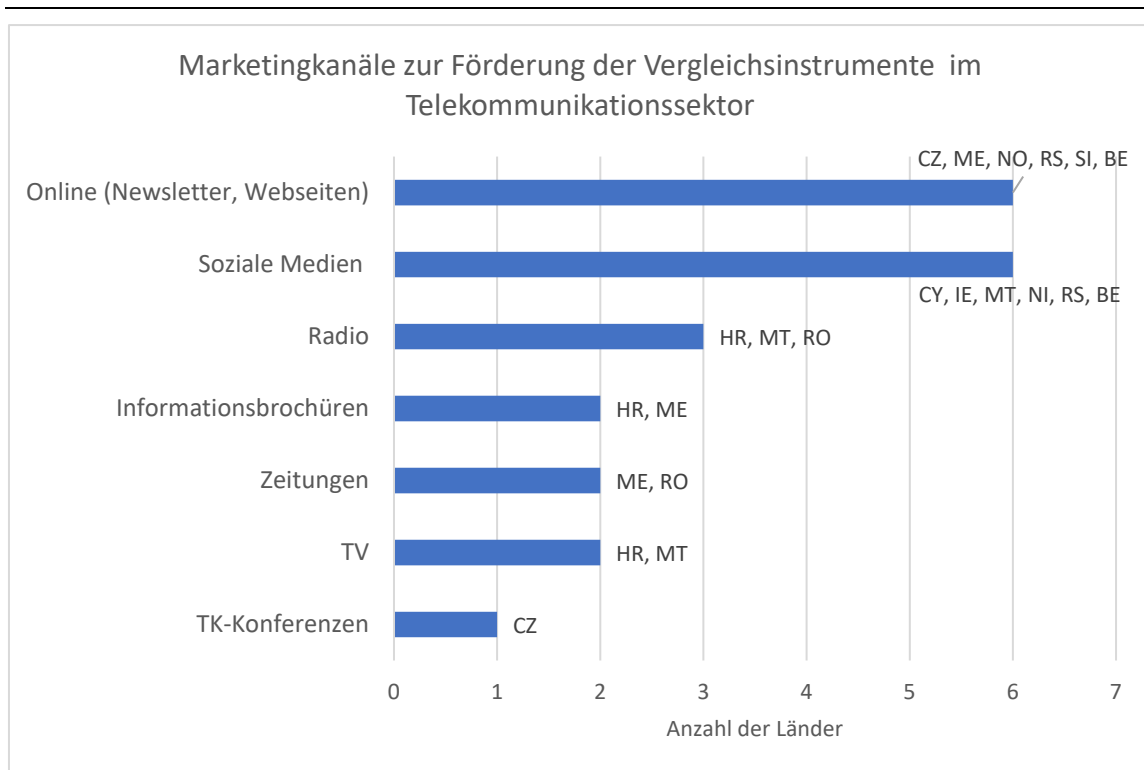
<sup>42</sup> Die geschätzte Anzahl der monatlichen Besuche, die diese Seite über die organische Suche für das ausgewählte Land erhält.

### 3.4 Vermarktung von Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor

Von den 17 europäischen Ländern, die über ein behördliches oder zertifiziertes Vergleichsmarktinstrument verfügen, werden in mindestens 12 Ländern Marketingmaßnahmen durchgeführt. Drei Länder (Österreich, Bulgarien und Portugal) geben an, keine aktiven Marketingmaßnahmen durchzuführen. Großbritannien und Nord-Mazedonien haben nicht an der Umfrage teilgenommen.

Der bevorzugte Marketingkanal ist das Internet, wo Online-Werbung auf Webseiten, in Newslettern oder über soziale Medien die Aufmerksamkeit der Verbraucher auf die Vergleichsmarktinstrumente lenkt. Drei Regulierungsbehörden geben an, ihre Instrumente über Radiosender zu vermarkten. Weitere Marketingkanäle sind Zeitungsanzeigen, Fernsehwerbung, Informationsbroschüren und Konferenzen.

Abbildung 9: Marketingkanäle zur Förderung von Vergleichsmarktinstrumenten im Telekommunikationssektor



Quelle: Eigene Darstellung.

### 3.5 Zwischenfazit

Die Analyse der Vergleichsmarktinstrumente im Telekommunikationssektor ergibt, dass viele Länder sich bislang für ein behördliches Vergleichsinstrument entschieden haben.

Den größten Vorteil dieser Wahl sehen Behörden in der Gewährleistung der Unabhängigkeit des Instruments und die daraus folgende höhere Akzeptanz bei Verbrauchern. Ein Nachteil dieser Lösung sind die damit verbundenen hohen Kosten und der benötigte Ressourcenaufwand. Dies war in Norwegen der Grund von einem behördlichen Vergleichsinstrument auf die Zertifizierung von Vergleichsinstrumenten zu wechseln.

Aus Sicht der privaten Anbieter stellt sich die Frage, ob sich eine Zertifizierung lohnt. Insbesondere für Anbieter von Vergleichsportalen, die seit längerem erfolgreich im Markt tätig sind, ist der Anreiz für eine Zertifizierung gering. Dies liegt weniger an den Kosten, sondern vielmehr an den zu erfüllenden Anforderungen. Das Beispiel Österreich zeigt jedoch, dass insbesondere kleinere Anbieter von Vergleichsportalen sich mit Hilfe einer Zertifizierung einen Wettbewerbsvorteil verschaffen wollen.

## 4 Motivation für die Einführung von behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor

Ausgangspunkt für die Analyse der Vergleichsmarktinstrumente im Energiesektor ist eine Umfrage, die im Juli 2023 an alle Mitglieder von CEER<sup>43</sup>, dem Rat der europäischen Energieregulierungsbehörden, verschickt wurde. Bis Ende August 2023 haben insgesamt 19 Länder<sup>44</sup> geantwortet. Die Erkenntnisse über den Einsatz von Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor werden durch die jährlichen Monitoringberichte von ACER, der Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden, ergänzt.

### 4.1 Status quo im Energiesektor

Insgesamt 20 Länder<sup>45</sup> verfügen über mindestens ein Vergleichsmarktinstrument, das von einer öffentlichen Stelle betrieben wird.<sup>46</sup> In vier Ländern (Belgien, Estland, Kroatien und Irland) wurden Vergleichsmarktinstrumente privater Anbieter zertifiziert.<sup>47</sup> Belgien, Kroatien und Großbritannien bieten ein behördliches Vergleichsmarktinstrument an und haben gleichzeitig Vergleichsmarktinstrumente privater Anbieter zertifiziert. Die Niederlande, Deutschland und Polen haben bislang weder ein behördliches Vergleichsmarktinstrument noch ein Zertifizierungssystem eingeführt. In Malta besteht dagegen kein Bedarf an einem Vergleichsinstrument, da es nur einen Anbieter pro Gebiet gibt und die Verbraucher keine Wahlmöglichkeit haben.

---

<sup>43</sup> [MEMBERS - ceer.eu](https://members.ceer.eu)

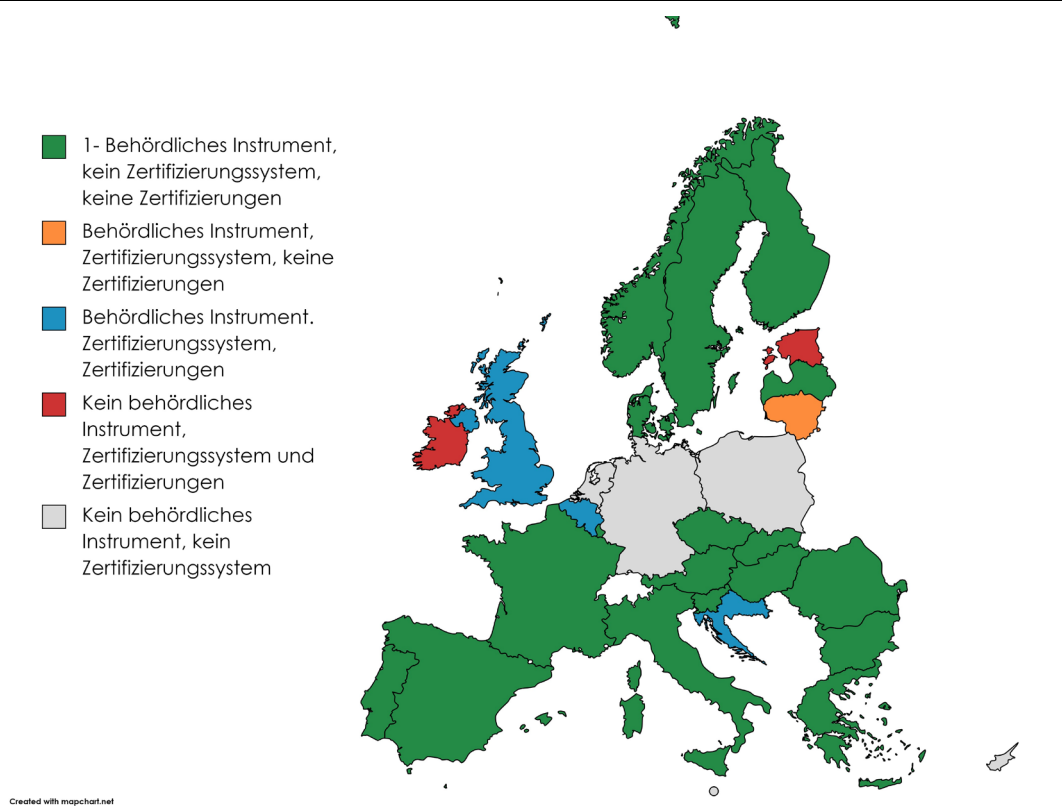
<sup>44</sup> AT, BE, HR, CY, EE, FR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, ES, SE, UK.

<sup>45</sup> AT, BE, CZ, DK, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LU, NO, PL, PT, RO, SE, SI, SK

<sup>46</sup> ACER/CEER (2023), S. 57 f.

<sup>47</sup> ACER/CEER (2023), S. 57 f.

Abbildung 10: Länder in Europa mit behördlichen oder zertifizierten Vergleichsinstrumenten im Energiesektor (Strom), Juni 2023



Quelle: Eigene Darstellung.

#### 4.1.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente

In 20 europäischen Ländern wird mindestens ein Vergleichsmarktinstrument im Energiebereich durch eine öffentliche Stelle betrieben.<sup>48</sup> Dabei ist nicht immer die nationale Regulierungsbehörde für das „behördliche“ Vergleichsmarktinstrument zuständig.<sup>49</sup> In acht Ländern ist eine andere öffentliche Stelle als die Regulierungsbehörde für den Betrieb des behördlichen Vergleichsmarktinstrumentes für Strom zuständig:<sup>50</sup>

- In Frankreich ist der *Médiateur national de l'énergie* (der nationale Ombudsman für Energie) zuständig für das Vergleichsinstrument.<sup>51</sup>
- In Großbritannien ist *Citizens Advice*, eine unabhängige Organisation, die sich auf vertrauliche Informationen und Beratung spezialisiert hat, um Menschen mit

<sup>48</sup> ACER/CEER (2023), S. 57.

<sup>49</sup> ACER (2020), S. 56.

<sup>50</sup> FR, UK, EL, IE, IT, LU, LV, NO. Siehe ACER (2021), S. 53. Ebenso gibt es bei Gas sechs Ländern in denen eine andere öffentliche Stelle als die Regulierungsbehörde für den Betrieb eines behördlichen Vergleichsmarktinstrumentes zuständig ist.

<sup>51</sup> [https://www.energie-mediateur.fr/wp-content/uploads/2017/06/uk\\_ra\\_mne\\_2015vf.pdf](https://www.energie-mediateur.fr/wp-content/uploads/2017/06/uk_ra_mne_2015vf.pdf)

Rechts-, Schulden-, Verbraucher-, Wohnungs- und anderen Problemen im Vereinigten Königreich zu helfen, für das Vergleichsinstrument zuständig.<sup>52</sup>

- In Kroatien ist HROTE – Hrvatski Operator Trzista Energije (Croatian Energy Market Operator) die zuständige öffentliche Stelle, die den Strom- und Gasmarkt als öffentliche Dienstleistung unter Aufsicht der kroatischen Regulierungsbehörde (HERA) organisiert und ein eigenes (behördliches) Vergleichstool betreibt.<sup>53</sup>
- In Norwegen betreibt der norwegische Verbraucherverband *Forbrukerrådet* ein eigenes Vergleichsinstrument.<sup>54</sup>

In vielen europäischen Ländern wurde bereits vor der Einführung der europäischen Richtlinie 2019/944 im Jahr 2019 ein behördliches Vergleichstool eingeführt.

- In Portugal führte die Regulierungsbehörde ERSE kurz nach dem Liberalisierungsprozess im Jahr 2007 ein eigenes Vergleichsmarktinstrument ein. Nach einer Aktualisierung im Jahr 2018 gibt es laut ERSE immer noch keine adäquaten Alternativen, die eine hohe Qualität der Verbraucherinformationen, Unabhängigkeit von den Marktteilnehmern und eine regelmäßige Aktualisierung der Informationen gewährleisten.<sup>55</sup>
- In Norwegen bietet der nationale Verbraucherverband (*Forbrukerrådet*) seit 2015 ein Vergleichsmarktinstrument für Strompreise an.<sup>56</sup>
- Tschechien führte ein behördliches Vergleichsinstrument für Strompreise bereits im Jahr 2008 ein.<sup>57</sup>

Im Jahr 2020 erfüllte nur Belgien mit seinem behördlichen Vergleichsinstrument sämtliche 14 Anforderungen der Elektrizitätsrichtlinie (siehe auch Abbildung 11).<sup>58</sup> In einigen Ländern, wie zum Beispiel Frankreich und Italien, ist bis heute kein Vergleich von dynamischen Preisverträgen möglich. Im Jahr 2022 erfüllten bereits sieben Länder mit mindestens einem öffentlichen Vergleichsmarktinstrument alle Anforderungen der Richtlinie 2019/944 (siehe Abbildung 11).<sup>59</sup>

---

<sup>52</sup> <https://www.citizensadvice.org.uk/consumer/energy/energy-supply/get-a-better-energy-deal/compare-domestic-energy-suppliers-customer-service1/>

<sup>53</sup> HROTE bietet sowohl ein eigenes behördliches Tool an und ist zuständig, um Vergleichsinstrumente privater Anbieter zu zertifizieren. <https://www.hrote.hr/en>

<sup>54</sup> <https://www.nve.no/norwegian-energy-regulatory-authority/nve-rme-news/latest-news/good-practice-on-comparison-tools/>

<sup>55</sup> Auskunft Portugal, WIK-Umfrage

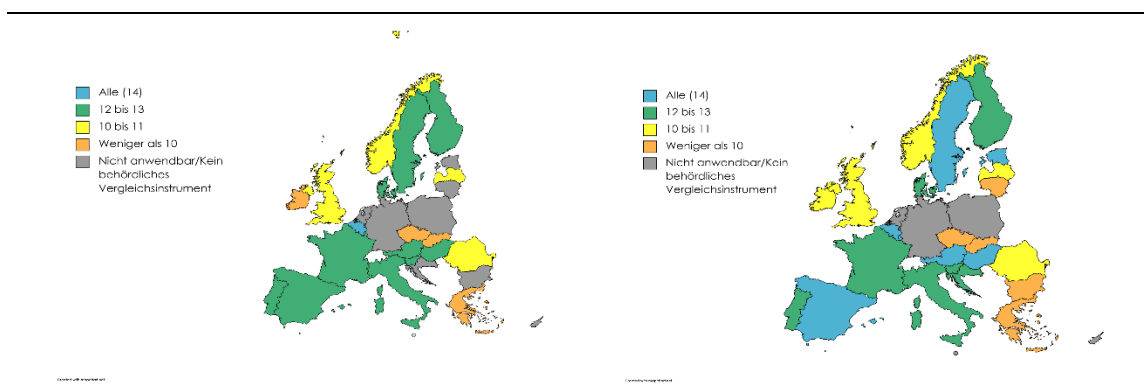
<sup>56</sup> <https://www.nve.no/norwegian-energy-regulatory-authority/nve-rme-news/latest-news/good-practice-on-comparison-tools/>

<sup>57</sup> Interview mit der nationalen Regulierungsbehörde ERU am 10.11.2023.

<sup>58</sup> ACER (2021), S. 54.

<sup>59</sup> BE, ES, LU, SE, AT, EE, HU.

Abbildung 11: Anzahl erfüllter Kriterien durch öffentliche Vergleichsmarktinstrumente in der EU und Norwegen, 2020 und 2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von CEER (2023).

Einige Länder erfüllen weniger als 10 Kriterien, wie zum Beispiel Bulgarien oder Griechenland. In Griechenland erfüllt das behördliche Vergleichsmarktinstrument folgende Kriterien nicht: Zeitpunkt der letzten Aktualisierung, barrierefreier Zugang, Verfahren zur Meldung falscher Informationen sowie der Vergleich dynamischer Preisverträge.<sup>60</sup>

Eine oft diskutierte Anforderung im Strommarkt ist der Vergleich von dynamischen Preisverträgen. Gemäß der Richtlinie 2019/944 müssen Stromverbraucher die Möglichkeit haben, flexible oder dynamische Preisverträge abzuschließen, wenn sie Zugang zu intelligenten Zählern (*smart meters, intelligentem Messsystem*) haben, und die Versorger müssen solche Verträge anbieten, wenn sie mehr als 200.000 Verbraucher haben.<sup>61</sup> Hinsichtlich der intelligenten Zähler sieht die Richtlinie 2009/72/EG vor, dass intelligente Messsysteme bis zum Jahr 2020 mindestens 80 Prozent der Verbraucher zur Verfügung stehen sollten, sofern eine wirtschaftliche Bewertung der Einführung positiv ausfällt.<sup>62</sup> Insoweit eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse eine geringere Ausbaquote empfiehlt, konnte von diesem Ziel abgewichen werden.

Tabelle 1 zeigt, wo Vergleichsmarktinstrumente Angebote mit dynamischen Preisverträgen miteinander vergleichen können und wie der Rollout von intelligenten Zählern ausgestaltet wurde:

- In 12 Ländern sind gemäß nationaler Gesetzgebungen 80 Prozent der Verbraucher mit intelligenten Zählern ausgestattet. In 8 dieser Länder können Verbraucher dynamische Preisverträge vergleichen.

<sup>60</sup> CEER (2023). Zur Übersicht der 14 zu erfüllenden Kriterien von Vergleichsmarktinstrumenten im Energiebereich siehe Anhang 1.

<sup>61</sup> Siehe ACER/CEER (2023), S. 57.

<sup>62</sup> Anhang I der Richtlinie 2009/72/EG.

- Weitere 6 Länder haben noch kein nationales Gesetz eingeführt, trotzdem erfolgt der Rollout von intelligenten Zählern. In zwei davon, Belgien und Ungarn, bietet das Vergleichsmarktinstrument den Vergleich dynamischer Preisverträge an.
- Zwei Länder haben noch keine positive Entscheidung zum Rollout von intelligenten Zählern getroffen.
- In 8 Ländern wird das Ziel nach 2024 erreicht.

Tabelle 1: Übersicht Vergleichsmarktinstrumente mit Vergleichsmöglichkeit dynamischer Preisverträge vs. Einführung intelligenter Zähler (Stand 2022)

Land	Vergleichstool zum Vergleich von Angeboten mit dynamischen Strompreisverträgen	Nationale Gesetzgebung bis wann 80% der Verbraucher mit intelligenten Zählern ausgestattet sind
AT	ja	2024
BE	ja	Kein nationales Gesetz, das dies vorsieht (trotz positiver Roll-out Entscheidung)
BG		
CY		Nach 2024
CZ		Nicht zutreffend (noch keine positive Entscheidung über die Einführung)
DE		Nach 2024
DK	ja	2020
EE	ja	2017
ES	ja	2017
FI	ja	Vor 2017
FR		2020
GB		2024
GR		Nach 2024
HR		Nicht zutreffend (noch keine positive Entscheidung über die Einführung)
HU	ja	Kein nationales Gesetz, das dies vorsieht (trotz positiver Roll-out Entscheidung)
IE		Kein nationales Gesetz, das dies vorsieht (trotz positiver Roll-out Entscheidung)
IT		Vor 2017
LT		No national law stating this (despite positive roll out decision)
LU	ja	2019
LV	ja	2022
MT		Nach 2024
NL		Kein nationales Gesetz, das dies vorsieht (trotz positiver Roll-out Entscheidung)
NO	ja	2019
PL		Nach 2024
PT		2023
RO		Nach 2024
SE	ja	2017
SI		Kein nationales Gesetz, das dies vorsieht (trotz positiver Roll-out Entscheidung)
SK		2020

Quelle: CEER-Datenbank (2023).

#### 4.1.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente

Gemäß Artikel 14 Absatz 3 der Richtlinie 2019/944 sind die Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, Vergleichsinstrumente, die die in Absatz 1 aufgeführten Voraussetzungen erfüllen, mit einem Vertrauenszeichen zu versehen. Artikel 14 Absatz 6 der Richtlinie 2019/944 stellt zudem klar, dass Mitgliedstaaten keine Vergabe von Vertrauenszeichen vorsehen müssen, sofern eine Behörde oder öffentliche Stelle ein eigenes Vergleichsmarktinstrument zur Verfügung stellt.

In fünf Ländern (Belgien, Estland, Kroatien, Irland und Großbritannien) wurden bislang Vertrauenszeichen vergeben (siehe Abbildung 10). Estland und Irland setzen ausschließlich auf zertifizierte Tools, während Belgien, Kroatien und Großbritannien ebenso über behördliche Instrumente verfügen.

In Belgien hat die nationale Regulierungsbehörde CREG neben ihrem eigenen Tool zwei Vergleichsinstrumente privater Anbieter zertifiziert.<sup>63</sup> Zudem verfügen die Regionen Flandern, Wallonien und Brüssel jeweils über eigene Regulierungsbehörden mit eigenen Tools (siehe Abbildung 15).

Abbildung 12: Beispiel Belgien mit behördlichen UND zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor



**CREG Scan**

1 De CREG Scan laat toe het energiecontract dat u in het verleden gesloten hebt te vergelijken met het huidige aanbod op de markt.

Het resultaat geeft aan hoe uw huidige contract zich houdt ten opzichte van het goedkoopste en het duurste product vandaag op de markt. De CREG Scan maakt het mogelijk om uw contract te vergelijken, zelfs wanneer u dit contract jaren geleden hebt ondertekend en het dus niet langer deel uitmaakt van het actief aanbod van de leveranciers.

**Websites van online prijsvergelijkers**

Er bestaan ook actoren in de sector die de prijzen van elektriciteit en aardgas vergelijken. Omdat er heel veel initiatieven voor prijsvergelijking van elektriciteit en aardgas zijn, heeft de CREG in overleg met de sector een "Charter voor een goede informatieverstopping bij de prijsvergelijking van elektriciteit en gas" ontwikkeld.

De websites van online prijsvergelijkers die voldoen aan de bepalingen van het charter kunnen het « kwaliteitslabel CREG » toegekend krijgen.

**Prijsvergelijkers met het CREG kwaliteitslabel**

De prijsvergelijker « Energie-Vergelijker.be » en « Mijnenergie.be » het « Kwaliteitslabel CREG » toegekend.

**Prijsvergelijkingswebsites van de regionale regulatoren**

De regionale regulatoren hebben eveneens prijsvergelijkingswebsites voor elektriciteit en aardgas ontwikkeld die het commerciële aanbod van de leveranciers van elektriciteit en aardgas in hun respectievelijke regio vergelijken.

- Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: BruSim
- Voor het Vlaams Gewest: V-test
- Voor het Waals Gewest: CompaCWaPE

Anmerkung: 1. Behördliches Vergleichsmarktinstrument der nationalen Regulierungsbehörde CREG,  
 2. Zertifiziertes Vergleichsmarktinstrument durch CREG,  
 3. Zertifiziertes Vergleichsmarktinstrument durch CREG,  
 4. Behördliches Vergleichsmarktinstrument der Region Brüssel,  
 5. Behördliches Vergleichsmarktinstrument der Region Flandern,  
 6. Behördliches Vergleichsmarktinstrument der Region Wallonien.

Quelle: <https://www.creg.be/nl/consumenten/prijzen-en-tarieven/vergelijking-van-prijzen-voor-elektriciteit-en-aardgas>

## 4.2 Kosten für die Einführung von Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor

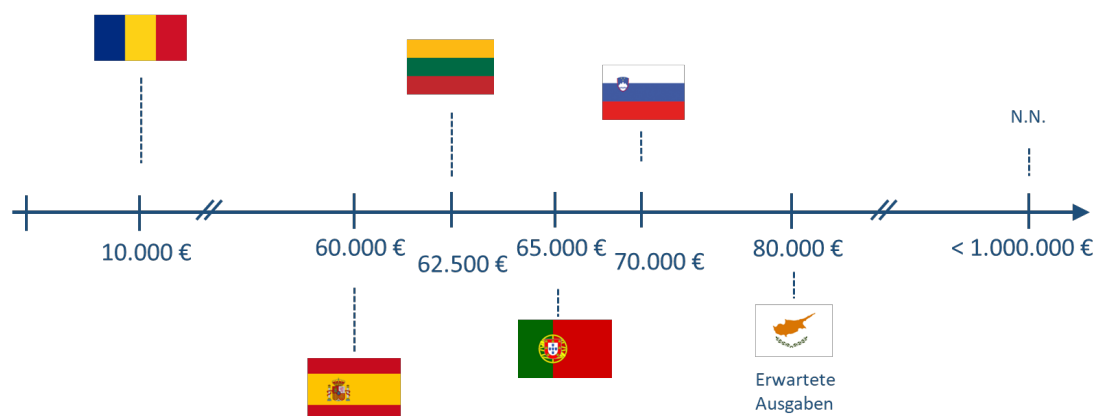
Im Vergleich zum Telekommunikationssektor fallen die Kosten für die Einführung eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Energiesektor im Durchschnitt niedriger

<sup>63</sup> <https://www.creg.be/nl/consumenten/prijzen-en-tarieven/vergelijking-van-prijzen-voor-elektriciteit-en-aardgas>



aus. Allerdings wurden keine Angaben über die Kostenzusammensetzung gemacht. Die Spannweite der Kosten ist vergleichbar mit den Angaben im Telekommunikationssektor. Diese reichen nach Angaben einiger befragten Regulierungsbehörden von 10.000 EUR bis knapp unter 1 Mio. EUR. Wie in den Ausführungen zum Telekommunikationssektor (Kapitel 3.2) erwähnt, können unterschiedliche Gründe für die Spannweite verantwortlich sein, wie zum Beispiel Wartungskosten/Gewährleistung, unterschiedliche Kaufkraftparitäten, das Jahr der Einführung der Instrumente sowie die unterschiedliche Qualität der Tools.

Abbildung 13: Kosten für die Einführung eines behördlichen Vergleichsinstruments im Energiesektor



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine Regulierungsbehörde weist darauf hin, dass es sich bei den Kosten ihres Vergleichsinstruments um einen pauschalen Kostenblock für ein einzelnes Produkt handelt, welches in den restlichen Portalen der Behörde integriert ist. Enthalten sind Kosten für Schnittstellen, Administrationsbereich, Anbindung der Lieferketten und weitere Bereiche. Auch die Kosten für die Entwicklung sowie eine Klausel zur Gewährleistung, die eine kostenlose Fehlerbehebung durch den beauftragten externen Entwickler umfasst, sind enthalten.<sup>64</sup>

### Zertifizierung

Zwei der vier Länder (Kroatien und Estland), die zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente im Energiesektor eingeführt haben, geben an, dass die Zertifizierung kostenfrei ist.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> WIK-Umfrage.

<sup>65</sup> Belgien und Irland, die beiden anderen Länder mit zertifizierten Vergleichsmarktportalen, haben hierzu keine Angaben gemacht.

Dabei handelt es sich um Kosten aus Sicht der Behörde, und es wird vermutet, dass die Personalkosten nicht inbegriffen sind.

### Zertifizierung in Irland

In Irland verpflichtet sich die Regulierungsbehörde CRU alle Anträge innerhalb von 7 Arbeitstagen nach Eingang zu bestätigen und schnellstmöglich zu bearbeiten. Zusätzlich entstehen Ressourcenkosten im Rahmen der regelmäßigen Audits, um sicherzustellen, dass die zertifizierten Vergleichsportale weiterhin die Zertifizierungsgrundsätze erfüllen. Zu diesem Zweck führt die irische Regulierungsbehörde CRU jährliche Auditverfahren durch. Aus Sicht eines privaten Anbieters von Vergleichsmarktinstrumenten sind die Kosten überschaubar. Die irische Regulierungsbehörde CRU sieht beispielsweise eine Registrierungsgebühr in Höhe von 254 EUR vor. Neben der Registrierungsgebühr ist vom Anbieter ein detailliertes Dokument vorzulegen, aus dem hervorgeht, dass alle Zertifizierungsgrundsätze eingehalten werden sowie eine Kopie des Geschäftsplans. Darüber hinaus verpflichten sich die Anbieter von Vergleichsportalen uneingeschränkt zur Kooperation bei allen Auditverfahren. Dazu gehören:

- Jährliche Audits: Anbieter von zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten müssen jährliche Audits von einem unabhängigen und von der CRU zugelassenen Wirtschaftsprüfer durchführen lassen;
- Regelmäßige Audits: Hinzu kommen regelmäßige Prüfungen durch die Behörde auf Basis der Checkliste<sup>66</sup>;
- Ad-hoc-Audits: Die Behörde behält sich vor jederzeit eine Ad-hoc-Prüfung durchzuführen, z. B. wenn ein neues Produkt eingeführt wird oder bestimmte Grundsätze nicht erfüllt werden.

Bei Nichterfüllung bestimmter Grundsätze kann die Behörde dem Anbieter des Vergleichsinstrumentes die Zertifizierung vorübergehend oder endgültig entziehen.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Unter anderem sind private Anbieter von Vergleichsportalen verpflichtet eine für Verbraucher leicht zugängliche Tabelle aller Versorger, von denen sie Provisionen erhalten auf ihrer Webseite zu publizieren. Änderungen müssen innerhalb von 10 Arbeitstagen aktualisiert werden. Siehe CRU (2019), S. 3 ff. und <https://www.bonkers.ie/compare-gas-electricity-prices/>

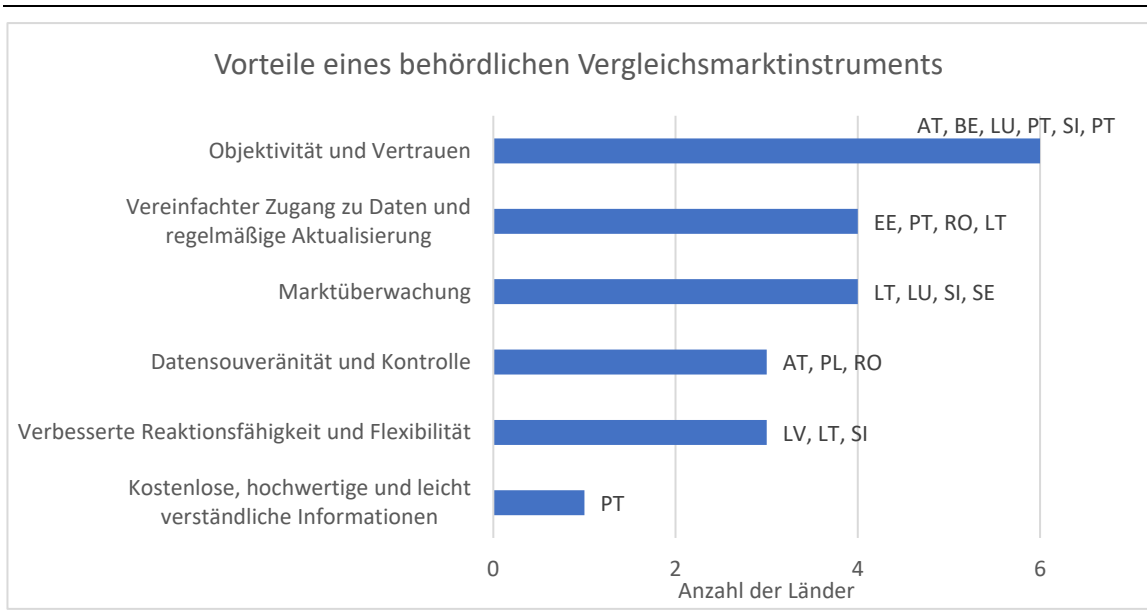
<sup>67</sup> CRU (2019), S. 16 ff.

### 4.3 Vor- und Nachteile von behördlichen und zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor

#### 4.3.1 Behördliche Vergleichsmarktinstrumente

Der am häufigsten genannte Vorteil eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Energiesektor ist die Gewährleistung von Objektivität und das damit einhergehende Vertrauen beim Verbraucher. Vier Regulierungsbehörden nennen den vereinfachten Zugang zu Daten als weiteren Vorteil. Der Zugang zu den Daten ermöglicht der Regulierungsbehörde auch die Nutzung von Rohdaten für die Marktbeobachtung und andere Zwecke und Analysen.<sup>68</sup> Datensouveränität und die Kontrolle über Daten sind weitere Vorteile aus Sicht der Behörden, sowie die verbesserte Reaktionsfähigkeit bei der Umsetzung von Gesetzesänderungen. Schließlich wird hervorgehoben, dass die Informationen beim behördlichen Instrument kostenlos, hochwertig und leicht verständlich aufbereitet sind für Verbraucher.

Abbildung 14: Vorteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Energiesektor



Quelle: Eigene Darstellung.

Der am häufigsten genannte Nachteil eines behördlichen Vergleichsinstruments waren die damit verbundenen Kosten und Ressourcen, einschließlich des Verwaltungs- und Personalaufwands für die Regulierungsbehörde.

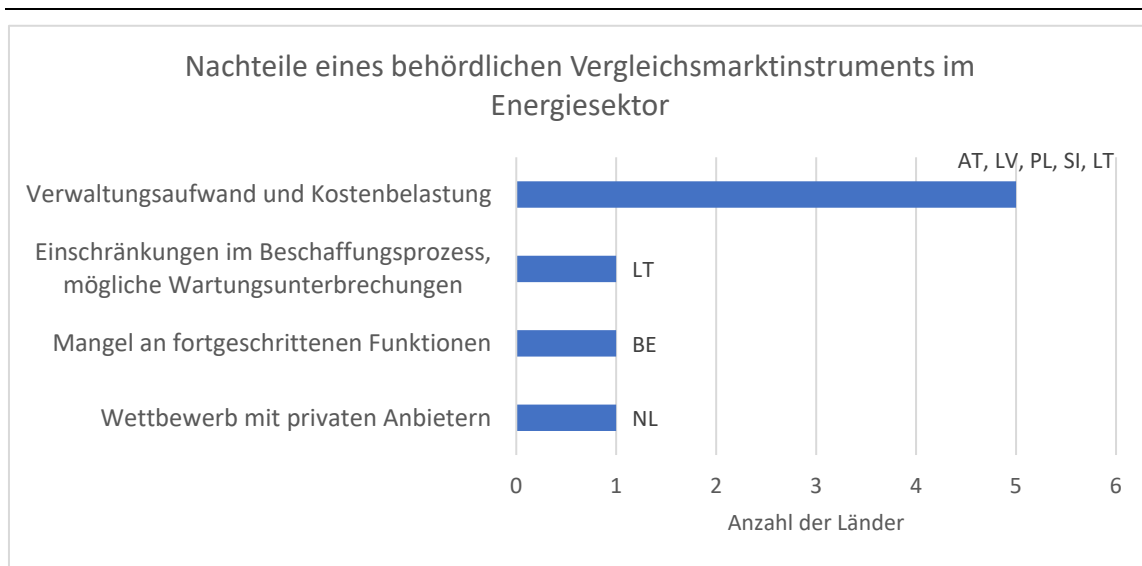
Ein weiterer genannter Nachteil ist, dass man bei der Einführung einer Regulierung auf einem Markt, auf dem es bereits ein oder mehrere private Vergleichsinstrumente gibt und

<sup>68</sup> Vorteil aus Sicht der Behörde

auf dem die privaten Anbieter mit besseren Funktionen für die Verbraucher besser positioniert sind, allein mit diesen konkurrieren muss. Es fehlen die Ressourcen, um ein Instrument so effizient zu betreiben wie private Anbieter.

Darüber hinaus können spezifische Transaktionskosten entstehen, wenn die Regulierungsbehörde eine andere Partei mit der Entwicklung des Vergleichsinstruments beauftragt. Beispielsweise hat die Auftragsvergabe einen gewissen Einfluss auf die Projektentwicklung. Formale Anfragen müssen an die Entwickler gerichtet werden, dazu erschwert das begrenzte Budget die Durchführung zusätzlicher Arbeiten. Das Warten auf den Abschluss des Beschaffungsvertrags und die mögliche Notwendigkeit einer neuen Beschaffung oder einer Vertragsänderung erschweren den Prozess. Die Art der Beschaffung hängt vom Budget ab; wenn der Schwellenwert für internationale Beschaffungen überschritten wird, können Änderungen problematisch werden. Außerdem ist es schwierig, die kontinuierliche Wartung der Software zu gewährleisten, da es nach Ablauf des Vertrags nicht klar ist, ob der derzeitige Entwickler den Folgeauftrag erhält. Dies birgt das Risiko, dass ein neuer Anbieter nicht mit der Funktionsweise des Systems vertraut ist und die spezifischen Eigenschaften des Tools nicht kennt. Außerdem kann die Einstellung von Programmierern ohne spezifische Marktkenntnisse zu Fehlern und ungenauen Berechnungen führen. Das von der Regulierungsbehörde erstellte Pflichtenheft berücksichtigt nicht immer mögliche Fehler und lässt manchmal „offensichtliche“ Punkte offen. Die Entwickler bemerken nicht immer Ungenauigkeiten während des Prozesses, was zu einer längeren Testphase zur Entdeckung von Fehlern führt.

Abbildung 15: Nachteile eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments im Energiesektor

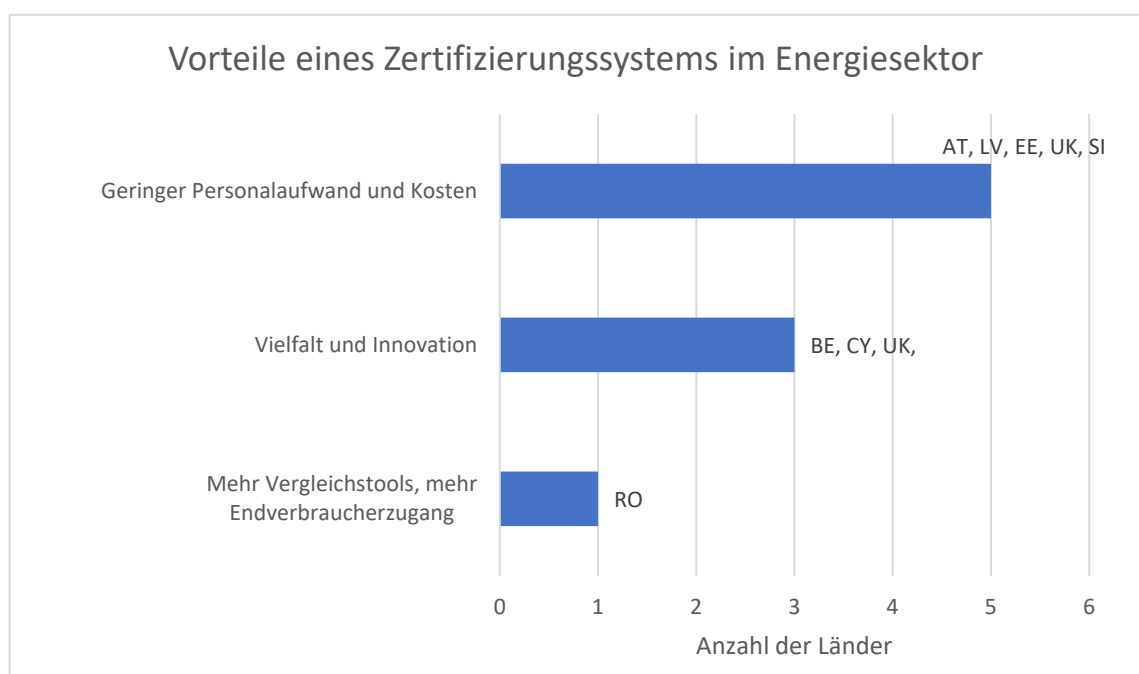


Quelle: Eigene Darstellung.

### 4.3.2 Zertifizierte Vergleichsmarktinstrumente

Der geringe Personal- und Kostenaufwand ist der am häufigsten genannte Vorteil eines zertifizierten Vergleichsmarktinstruments. Insgesamt fünf Regulierungsbehörden nennen diesen Vorteil. Ein weiterer Vorteil, der von insgesamt drei Regulierungsbehörden genannt wird, ist die erhöhte Vielfalt und Innovation. Vergleichsmarktinstrumente privater Anbieter sind aus Sicht einiger Regulierer im Vergleich zu behördlichen Vergleichsinstrumenten in der Lage, vielfältigere und innovativere Dienstleistungen effizienter anzubieten. Schließlich führt eine Behörde an, dass der Vorteil von zertifizierten Vergleichsinstrumenten darin liegt, dass es eine größere Anzahl Instrumente geben könnte, wodurch sich der Zugang zu diesen Instrumenten für Verbraucher verbessert.

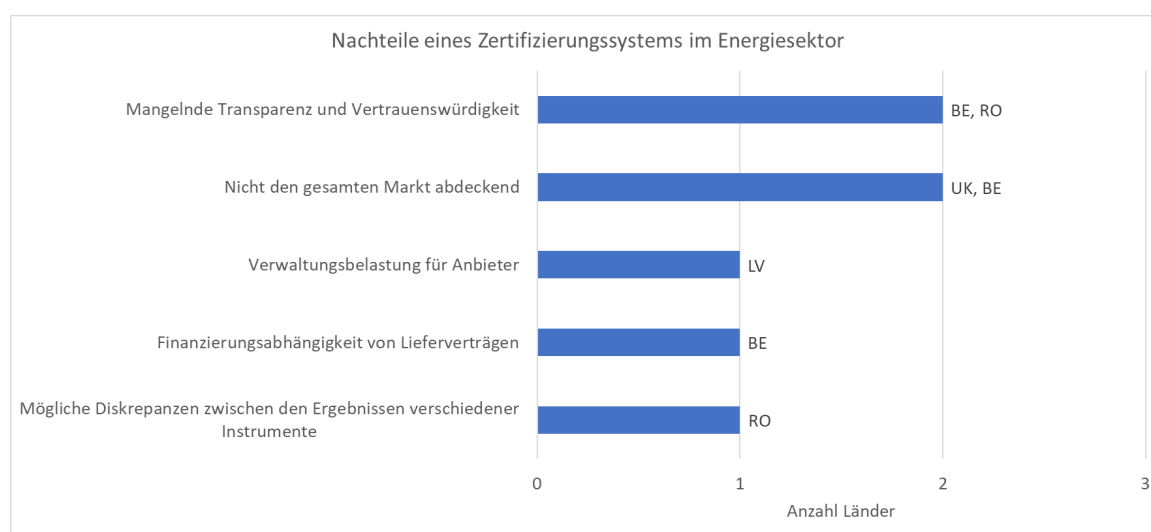
Abbildung 16: Vorteile eines Zertifizierungssystems im Energiesektor



Quelle: Eigene Darstellung.

Der am häufigsten genannte Nachteil der Zertifizierung von Vergleichsmarktinstrumenten privater Anbieter im Energiesektor ist die mangelnde Transparenz und Vertrauenswürdigkeit im Vergleich zu behördlichen Instrumenten. Zwei Regulierungsbehörden nennen die unzureichende Reichweite bzw. eine beschränkte Marktabdeckung der Vergleichsmarktinstrumente als Nachteil an. Dies kann bedeuten, dass nicht alle Anbieter/Angebote am Markt in den Vergleich einbezogen werden, weil der Anbieter des Tools nur mit bestimmten Strom- und Gasversorgern Geschäftsbeziehungen unterhält. Dies kann potenziell auch zu Unterschieden in den angezeigten Ergebnissen der verschiedenen Instrumente führen. Schließlich nennt eine Regulierungsbehörde den zusätzlichen Verwaltungsaufwand als weiteren Nachteil.

Abbildung 17: Nachteile eines Zertifizierungssystems im Energiesektor



Quelle: Eigene Darstellung.

### Neues behördliches Vergleichsmarktinstrument in Tschechien

Die tschechische Regulierungsbehörde ERU hat 2008 ein eigenes Vergleichsmarktinstrument eingeführt. Eine Herausforderung war damals, dass die Versorger ihre Endkundenpreise nur auf freiwilliger Basis an die Behörde weitergaben. Dadurch bestand die Gefahr von Verzerrungen, wenn Anbieter nur Preise für bestimmte Produkte weitergaben, andere aber zurückhielten. Weitere Schwächen des Tools waren fehlende Filterfunktionen. Das Tool funktionierte gut, solange die Preise stabil blieben. Bei volatilen Strompreisen wurde es für die Behörde schwierig, die Daten zu aktualisieren.

Im Jahr 2021 entschied sich die Behörde daher für eine Zusammenarbeit mit savings tech lab s.r.o. (stl), einem privaten Anbieter von digitalen Tools zum Vergleich von Angeboten im Energiesektor. Im Auftrag der Behörde entwickelte stl ein White-Label-Vergleichstool, das Anfang November 2023 von der Behörde in Betrieb genommen wurde. Das aktuelle Tool deckt nicht den gesamten Markt ab, sondern die wichtigsten Stromversorger in der Tschechischen Republik, die zusammen rund 95 Prozent des Marktes abdecken. Das Vergleichstool nutzt, wie andere moderne Tools auch, Webcrawling, um regelmäßige Preisänderungen der Stromanbieter automatisch zu erfassen. Die Behörde zahlt monatlich 1.000 EUR für den Betrieb. Sie betont aber auch, dass es sich nicht um eine dauerhafte Lösung handelt. Zunächst gehe es darum, den Endkunden ein im Vergleich zum alten Tool verbessertes Vergleichsinstrument anzubieten.

Langfristig möchte die Behörde ein eigenes Tool entwickeln und betreiben, das Preisänderungen möglichst automatisiert erfasst, um möglichst wenig Ressourcen zu binden. Ein wesentliches Argument aus Sicht der Behörde sich für ein eigenes Tool zu entscheiden und nicht bestehende Tools privater Anbieter am Markt zu zertifizieren, ist

der Zugang zu den (Preis-)Daten, die gleichzeitig für Zwecke der Marktbeobachtung genutzt werden können.

Eine Zertifizierung kommt für die tschechische Regulierungsbehörde nicht in Frage, da sie den Aufwand für eine Zertifizierung grundsätzlich als hoch einschätzt, wenn alle Anforderungen erfüllt und in regelmäßigen Abständen überprüft werden müssen. In der Vergangenheit gab es auch immer wieder Fälle, in denen private Anbieter höhere Provisionen von bestimmten Energieversorgern erhalten haben. Für die Entwicklung eines eigenen Tools wurde eine Förderung bei der Technology Agency beantragt.<sup>69</sup>

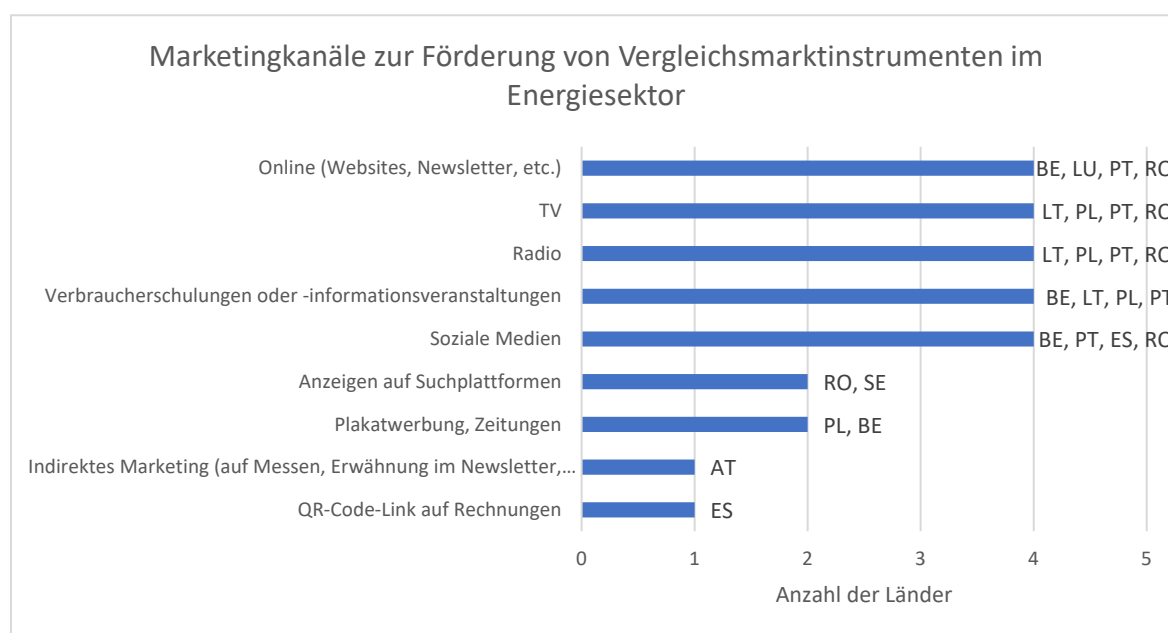
#### 4.4 Vermarktung von Vergleichsmarktinstrumenten im Energiesektor

Auch im Energiesektor gehören Online-Marketingmaßnahmen über Webseiten, Newsletter und soziale Medien zu den bevorzugten Marketingkanälen. TV und Radio werden ebenfalls häufiger als Marketingkanäle genannt. Einige Regulierungsbehörden organisieren spezielle Verbraucherschulungen und Informationsveranstaltungen, um die Verbraucher mit den Vergleichsinstrumenten besser vertraut zu machen. So gab die polnische Regulierungsbehörde URE an, Workshops zur Nutzung des Vergleichstools speziell für ältere Menschen angeboten zu haben.<sup>70</sup> Weitere Marketingstrategien sind Plakat- und Zeitungswerbung sowie Werbung auf Suchplattformen. Einen interessanten Ansatz wählt Spanien mit QR-Code-Links auf Stromrechnungen (siehe Abbildung 19).

<sup>69</sup> <https://starfos.tacr.cz/en/projekty/TITIERU114-3>

<sup>70</sup> Im Kontext des *University of the Third Age* (U3A), eine internationale Initiative deren Ziel es ist, vor allem die Mitglieder der Gemeinschaft im Ruhestand - die Menschen im dritten Lebensalter - zu erziehen und zu fördern.

Abbildung 18: Marketingkanäle zur Förderung von Vergleichsmarktinstrumenten



Quelle: Eigene Darstellung.

### QR-Code auf Rechnungen mit Verlinkung zum Vergleichsmarktinstrument von CNMC in Spanien

Strom- und Gasunternehmen in Spanien haben damit begonnen, ihre Rechnungen mit einem QR-Code und einem direkten Link zur Website des behördlichen Vergleichstools der nationalen Regulierungsbehörde CNMC zu versehen. Der QR-Code enthält auch Informationen zum Jahresverbrauch. So können die Verbraucher direkt auf die Website des Vergleichstools gelangen und die erforderlichen Informationen eingeben. Ein Video-Tutorial ist auf YouTube verfügbar. Nicht alle Energieversorger weisen den QR-Code aus, denn es gibt keine Verpflichtung dazu.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> <https://www.xataka.com/basics/qr-tu-factura-luz-sirve-como-usarla-para-encontrar-companias-baratas>



Abbildung 19: QR-Code Verlinkung zum behördlichen Vergleichsmarktinstrument auf Stromrechnungen in Spanien

DESGLOSE DE LA FACTURA	
<b>Facturación por potencia contratada ("TÉRMINO FIJO")</b> 7,89 €	
Importe por peajes de transporte y distribución y cargas:	
PI (punta)	3,3 kW x 27,958789 Eur/kW y año x (27/365) días 6,83 €
P3 (valle)	3,3 kW x 1,25856 Eur/kW y año x (27/365) días 0,31 €
Margen de comercialización fijo: 3,3 kW x 3,113 Eur/kW y año x (27/365) días 0,75 €	
<b>Facturación por energía consumida ("TÉRMINO VARIABLE")</b> 26,89 €	
Importe por peajes de transporte y distribución y cargas:	
PI (punta)	23 kWh x 0,100756 Eur/kWh 2,12 €
P2 (fianco)	22 kWh x 0,03374 Eur/kWh 0,74 €
P3 (valle)	52 kWh x 0,004351 Eur/kWh 0,23 €
Costes de la energía 23,80 €	
Impuesto electricidad: (34,58 X 0,500000 %) 0,17 €	
Alquiler del contador: (27 días x 0,028667 Eur/día) 0,72 €	
IVA normal: 10% s/ 35,47 3,55 €	
<b>TOTAL IMPORTE FACTURA</b> 39,02 €	
Precios de los términos del peaje de transporte y distribución, de los cargos, del contador y margen de comercialización fijo según normativa en vigor PVPC calculado según Real Decreto RD 216/2014	

INFORMACIÓN PARA EL CONSUMIDOR	
Usted tiene contratado el Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor (PVPC). No obstante, puede contratar también con cualquier comercializadora en mercado libre. El listado de comercializadoras de referencia y de comercializadoras de mercado libre está disponible en la página web de la CNMC: <a href="http://www.cnmc.es">www.cnmc.es</a>	
En el código QR o en el enlace <a href="https://comparador.cnmc.gob.es">https://comparador.cnmc.gob.es</a> puede consultar y comparar las distintas ofertas vigentes de las comercializadoras de energía eléctrica en mercado libre	
Si está recibiendo su factura en papel, puede solicitar en su lugar la factura electrónica en <a href="https://www.energiaxi.com/factura-digital-mr">https://www.energiaxi.com/factura-digital-mr</a>	
<b>BONO SOCIAL PARA CONSUMIDORES VULNERABLES:</b> Tienen derechos a acogerse al bono social aquellos consumidores vulnerables que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinan. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual. Dispone de información sobre el bono social en el teléfono 800 760 333 en la página web <a href="https://www.energiaxi.com/bono-social-mercado-regulado">https://www.energiaxi.com/bono-social-mercado-regulado</a>	
Otra información de interés: Consumidores de energía e información sobre la factura: <a href="http://www.cnmc.es">www.cnmc.es</a> . Información sobre consumo eficiente y ahorro energético: <a href="http://www.cisa.es">www.cisa.es</a> . Información sobre PVPC: <a href="http://www.rse.es">www.rse.es</a>	

Quelle: <https://www.xataka.com/basics/gr-tu-factura-luz-sirve-como-usarla-para-encontrar-companias-barratas>

## 4.5 Zwischenfazit

Die Analyse der Vergleichsmarktinstrumente im Energiesektor zeigt, dass bislang, wie im Telekommunikationssektor, die meisten Länder ein behördliches Vergleichsinstrument eingeführt haben. Dabei ist der Betreiber nicht immer die nationale Regulierungsbehörde. In Ländern wie Frankreich, Großbritannien oder Norwegen betreiben andere öffentliche Stellen als die Regulierungsbehörde Vergleichsmarktinstrumente für den Energiemarkt. Zwar gibt es im Vergleich zum Telekommunikationsmarkt mehr Länder, die erfolgreich Vergleichsinstrumente privater Anbieter zertifiziert haben. Allerdings sind auch im Energiemarkt die Anforderungen aus Sicht vieler privater Anbieter hoch.

Eine sektorspezifische Besonderheit im Strommarkt ist, dass Vergleichsmarktinstrumente in der Lage sein sollten, auch dynamische Preisverträge miteinander zu vergleichen. Die Umsetzung dieser Anforderung ist diesbezüglich eng mit dem Rollout von intelligenten Zählern verknüpft, wobei es noch in vielen Ländern Nachholbedarf gibt.

## 5 Gewonnene Erkenntnisse und Implikationen für Deutschland

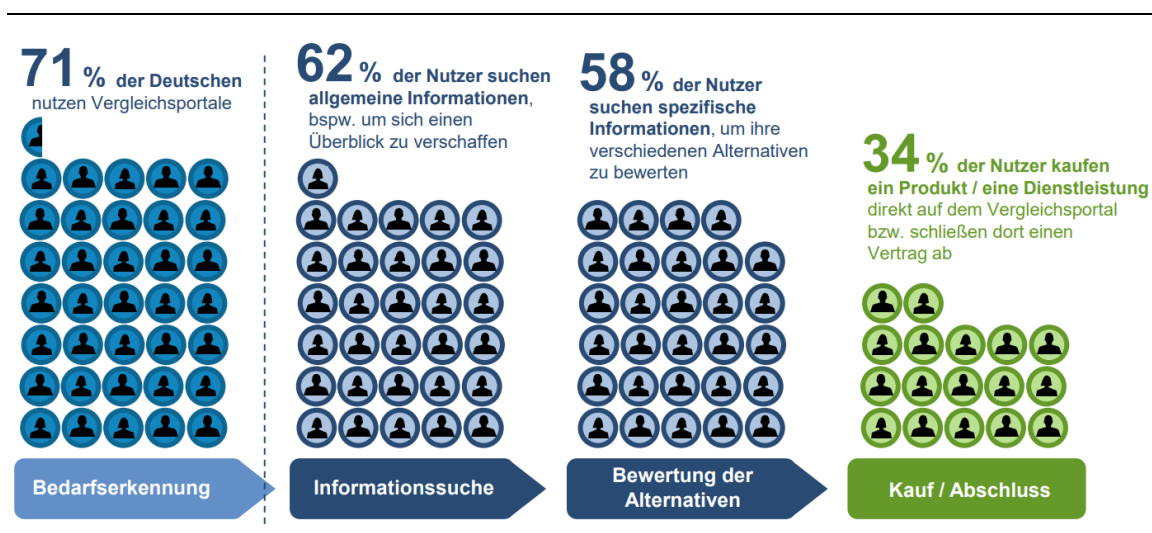
### 5.1 Vergleichsportale in Deutschland

In Deutschland nutzen mehr als 70 Prozent der Verbraucher Vergleichsportale.<sup>72</sup> Circa zwei Drittel der Nutzer verwenden Vergleichsportale ausschließlich als Informationsquelle, um sich einen Überblick über die unterschiedlichen Angebote im Markt zu

<sup>72</sup> WIK (2018), S. 3.

verschaffen. Dabei werden oftmals auch mehrere Vergleichsportale konsultiert. Etwa ein Drittel der Nutzer von Vergleichsportalen schließt dort auch einen Vertrag ab (siehe Abbildung 20). Insbesondere im Energiebereich nutzen Verbraucher Vergleichsportale, um Verträge abzuschließen. Etwa ein Viertel aller Strom- und Gasverträge werden über Vergleichsportale in Deutschland abgeschlossen.<sup>73</sup>

Abbildung 20: Nutzung von Vergleichsportalen in Deutschland



Anmerkung: \*etwa 5 Prozent der Nutzer geben an, Vergleichsportale für andere Zwecke zu nutzen. Werte gerundet. Basis: Alle Befragten: n=2.045; Nichtnutzer: n=601; Nutzer (gesamt): n=1.444

Quelle: WIK (2018), S. 3.

Seit Ende der 1990er-Jahre eröffnete sich im Zuge der Liberalisierung der Telekommunikations- und Energiemärkte ein Geschäftsfeld für Vergleichsportale in Deutschland.<sup>74</sup> Der Markt für Vergleichsportale wurde gemessen am Marktanteil sehr schnell von Check24 und Verivox dominiert. Das gilt im Besonderen für die Sektoren Energie und Telekommunikation.

- **Verivox:** Verivox ist ein von der ProSiebenSat.1 Media-Gruppe betriebenes Vergleichsportal. Verivox bietet Tarifvergleiche für Telekommunikation, Strom, Gas, Versicherungen, Bankprodukte und E-Mobilität an.<sup>75</sup> Verivox wirbt damit, dass die Nutzung des Vergleichsportal für Kunden kostenlos und das Vergleichsinstrument zu 100 Prozent unabhängig ist. Ihre Dienstleistungen finanziert Verivox durch Werbung, die Vermarktung von übergeordneten Marktdaten sowie Vermittlungsprovisionen.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> WIK (2018), S. 8.

<sup>74</sup> BKartA (2019), S. 20.

<sup>75</sup> <https://www.verivox.de/>

<sup>76</sup> <https://www.verivox.de/company/wir-sind-unabhaengig>

- **Check24:** Die Check24 GmbH ist ein inhabergeführtes deutsches Unternehmen, das 1999 gegründet wurde.<sup>77</sup> Check24 bietet Vergleiche für eine Vielzahl von Produkten und Dienstleistungen an, darunter Versicherungen, Finanzprodukte, Energie, Telekommunikation, Reisen und Mietwagen, Shopping und Dienstleistungen. Das Vergleichsportal verdient sein Geld über Provisionen, die von den Anbietern bei erfolgreicher Vermittlung gezahlt werden. Diese haben laut eigener Aussage keinen Einfluss auf das Ranking der Vergleichsergebnisse.<sup>78</sup>

Allein im Energiesektor wurden im Rahmen der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes im Jahr 2019 30 Vergleichsportale erfasst.<sup>79</sup> Der gemeinsame Marktanteil von Check24 und Verivox, gemessen anhand der Anzahl der Vermittlungen, beträgt 95 Prozent (von insgesamt rund 3,5 Millionen Vermittlungen in 2016/17). Gemessen anhand der Anzahl der Besuche beträgt der Anteil rund 85 Prozent. Mit eigenen Datensätzen und Tarifrrechnern heben Check24 und Verivox sich deutlich von anderen Portalen ab. Die Provision liegt in der Regel bei einem festen zweistelligen Euro-Betrag pro Vermittlung.<sup>80</sup>

Im Telekommunikationssektor wurden 26 Portale im Rahmen der Sektoruntersuchung des Bundeskartellamtes erfasst.<sup>81</sup> Auch hier dominieren Check24 und Verivox mit einem Marktanteil von über 90 Prozent der Vermittlungen (von insgesamt rund 600.000 Vermittlungen in 2016/17). Ähnlich wie im Energiebereich verfügen beide über eigene Datensätze und Tarifrchner, die auch von anderen Portalen genutzt werden. Die Provision variiert je nach Vertrag und kann zwischen 5 und 10 Euro bis zu mehreren Hundert Euro pro Vermittlung betragen. Weitere Einnahmequellen sind Werbekostenzuschüsse der Anbieter.<sup>82</sup>

Die nachfolgende Übersicht zeigt die Verflechtungen zwischen den beiden großen Portalen, Verivox und Check24, und kleineren Portalen im Energie- und Telekommunikationsbereich. Sowohl die ProSiebenSat.1-Gruppe als auch Check24 betreiben neben Verivox und Check24 mehrere kleinere Portale als White Label. Mit der iMPLI Informationssysteme GmbH gibt es im Telekommunikationsbereich noch eine weitere Gesellschaft, zu der mehrere Portale gehören.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> [Check24 – Wikipedia](#)

<sup>78</sup> [14798-unternehmenspraesentation.pdf \(check24.de\)](#)

<sup>79</sup> BKartA (2019), S. 25

<sup>80</sup> Ebenda.

<sup>81</sup> BKartA (2019), S. 25 f.

<sup>82</sup> BKartA (2019), S. 46.

<sup>83</sup> BKartA (2019), S. 46.

Abbildung 21: Gruppenzugehörigkeit der Portale in den Bereichen Energie und Telekommunikation

Vergleichsportal	Unternehmensgruppe	Vergleichsportal	Unternehmensgruppe
check.com	Check24	check24.de	Check24
check24.de		tarifcheck.de	
tarifcheck.de		billig-tarife.de	iMPLI Informations-Systeme
billigstrom.de	dsl-spezialist.de		
energievergleich.de	Energie Verivox/ProSiebenSat.1	tarifvergleiche.com	Telekommunikation Verivox/Pro Sieben Sat.1
preis24.de		billiger-surfen.de	
stromseite.de		billiger-telefonieren.de	
tarife.de		handytarife.de	
toptarif.de		onlinekosten.de	
verivox.de		preis24.de	
		sphone.de	
		tarife.de	
		toptarif.de	
		verivox.de	

Quelle: BKartA (2019), S. 45-46.

Im Energie- und Telekommunikationsbereich gibt es neben den etablierten Portalen nur wenige andere Portale, die mit eigenen Datensätzen aufwarten können. Ihr Marktanteil in beiden Sektoren liegt bei unter 1 Prozent der Vermittlungen.<sup>84</sup>

## 5.2 Abwägung behördliches Vergleichsmarktinstrument versus Zertifizierung in Deutschland

Nach der Darstellung der Motivation und Entscheidungsfindung für ein behördliches oder zertifiziertes Vergleichsmarktinstrument in anderen europäischen Ländern sowie der spezifischen Situation in Deutschland mit zahlreichen etablierten Vergleichsportalen stellt sich die Frage, welche Option für Deutschland am besten geeignet ist, um die Vorgaben der europäischen Richtlinien zu erfüllen.

Die Umsetzung der europäischen Vorgaben zur Einführung von unabhängigen Vergleichsinstrumenten für Verbraucher erfolgte in Deutschland zum 1.12.2021 mit § 53 im Telekommunikationsgesetz (TKG) und zum 27.7.2021 mit § 41c im Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). In beiden Sektoren hat die BNetzA als zuständige Regulierungsbehörde sicherzustellen, dass Verbrauchern und Kleinunternehmen ein unabhängiges Vergleichsinstrument unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird.<sup>85</sup> Vergleichsinstrumente, die den Anforderungen entsprechen, können in beiden Sektoren auf Antrag des Anbieters des Vergleichsinstruments von der BNetzA zertifiziert (TKG) oder mit einem Vertrauenszeichen versehen werden (EnWG).<sup>86</sup> Alternativ kann die BNetzA einen Dritten mit der Zertifizierung beauftragen. Werden solche Vergleichsinstrumente auf den relevanten Märkten nicht angeboten, kann die BNetzA die Leistung ausschreiben.

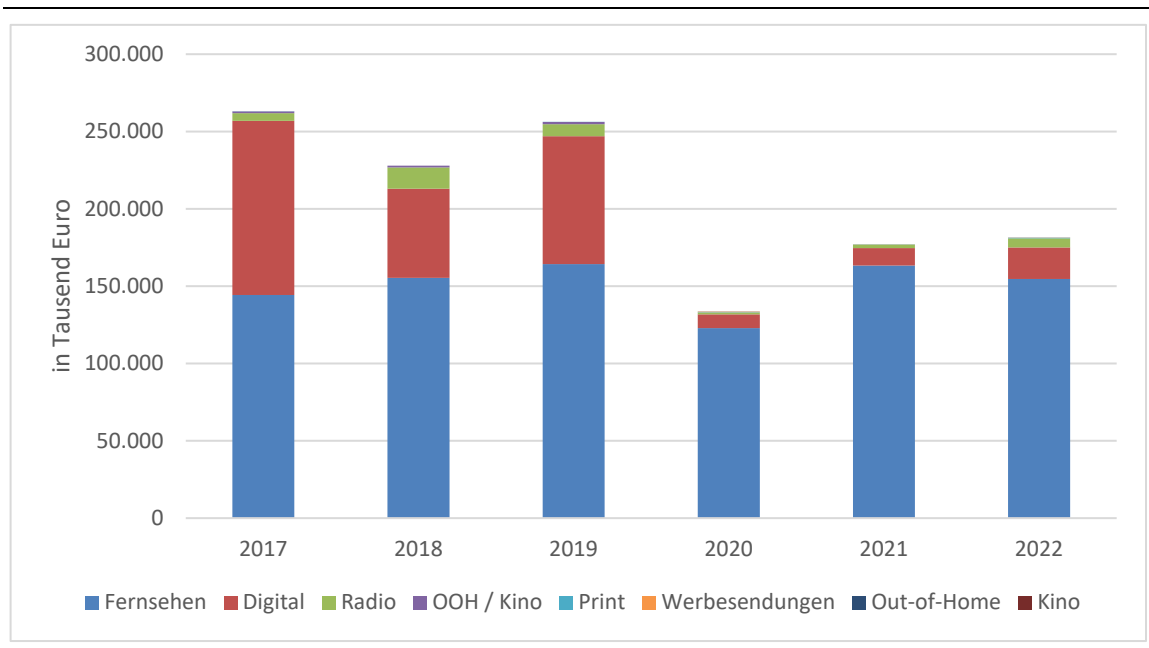
<sup>84</sup> BKartA (2019), S. 25.

<sup>85</sup> Siehe § 53 Abs. 1 TKG und § 41c Abs. 1 EnWG.

<sup>86</sup> Siehe § 53 Abs. 3 TKG und § 41c Abs. 3 EnWG.

Die Einführung eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments durch die BNetzA hätte viele der Vorteile, die auch von den anderen europäischen Regulierungsbehörden genannt wurden. Ein von der BNetzA betriebenes Vergleichsmarktinstrument würde den Verbrauchern beider Sektoren Objektivität und Vertrauen bieten. Auch die Datenhoheit und die Möglichkeit der Marktbeobachtung wären aus Sicht der Behörde ein Vorteil. Ein weiterer Vorteil ergibt sich in Deutschland daraus, dass die BNetzA für beide Sektoren zuständig ist. Bei der Entwicklung eines behördlichen Vergleichsinstruments könnten durch Synergieeffekte aufgrund der Abdeckung beider Sektoren Kosten eingespart werden. Andererseits ist zu erwarten, dass der Wettbewerb mit den etablierten Anbietern in Deutschland, die erhebliche Werbeausgaben tätigen (siehe Abbildung 22) und innovative Dienste anbieten, sehr schwierig sein wird. Dies ist ein wesentlicher Grund, warum auch in Ländern wie den Niederlanden oder Dänemark die Option eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments schnell verworfen wurde.

Abbildung 22: Entwicklung der Bruttowerbeaufwendungen von Check24 in Deutschland in der Jahren 2017 bis 2022 (in Tausend Euro)



Quelle: [Check24 - Bruttowerbeaufwendungen 2022 | Statista](#)

Eine Zertifizierung bereits bestehender Vergleichsmarktinstrumente wäre aus Sicht der Behörde mit einem geringeren Kosten- und Personalaufwand verbunden als die Entwicklung eines eigenen behördlichen Instruments. Weitere Vorteile einer Zertifizierung lägen darin, dass bestehende Vergleichsmarktinstrumente eine größere Vielfalt und Funktionalität bieten würden. Sie hätten auch bessere Vermarktungsmöglichkeiten.

Ein wesentlicher Nachteil der Zertifizierungsoption besteht nach der Analyse anderer europäischer Länder darin, dass private Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten keinen Anreiz sehen, sich zertifizieren zu lassen. Ähnlich wie in den Niederlanden oder Dänemark ist auch in Deutschland davon auszugehen, dass die Anforderungen an eine

Zertifizierung aus Sicht der privaten Anbieter vermutlich als zu hoch empfunden werden. Insbesondere bei den beiden etablierten Betreibern von Vergleichsportalen in Deutschland, Check24 und Verivox, haben sich die bestehenden Geschäftsmodelle bewährt und funktionieren auch ohne Zertifizierung gut. Bei den bestehenden Provisionsmodellen vieler privater Anbieter in Deutschland ist ohnehin fraglich, ob sie für eine Zertifizierung in Frage kommen.<sup>87</sup> Bei vielen privaten Anbietern haben die Provisionen einen direkten Einfluss auf das Ranking der Ergebnisse, sei es, dass Anbieter, die keine Provisionen zahlen, gar nicht erst angezeigt werden, sei es, dass Anbieter, die höhere Provisionen zahlen, ein höheres Ranking erhalten als Anbieter, die geringere Provisionen zahlen.

Eine Ausnahme bilden möglicherweise kleinere Anbieter von Vergleichsinstrumenten, wie z. B. Wechsepiraten.de oder Stromvergleich.de, die versichern, dass Provisionen entweder gar nicht gezahlt werden oder wenn, dann keinen Einfluss auf das Ranking der Ergebnisse haben.

- **Wechsepiraten:** Das Vergleichsportal Wechsepiraten wurde 2014 gegründet. Es bietet Vergleiche aller verfügbaren Anbieter, Tarife und Produkte aus den Bereichen Energie, Telekommunikation, Reisen, Versicherungen und Finanzen. Die Finanzierung der Dienstleistungen erfolgt durch Vermittlungsprovisionen und Werbeeinnahmen von interessierten Partnern, wobei diese keinen Einfluss auf die Ergebnisliste im Tarifrechner haben.<sup>88</sup>
- **Stromvergleich:** Stromvergleich.de ist ein deutsches Unternehmen im Besitz der Stromvergleich GmbH. Die Finanzierung erfolgt über eine verbrauchs-, anbieter- und tarifunabhängige Vergütung der Leistungen von Stromvergleich.de. Es bestehen keine direkten Provisionsvereinbarungen mit den Stromanbietern, so dass die Vergütung unabhängig davon, zu welchem Anbieter der Kunde wechselt, konstant bleibt.<sup>89</sup>

Ähnlich wie in Österreich im Energiesektor wäre es denkbar, dass die BNetzA auf diese kleineren Anbieter zugeht, die in einer Zertifizierung einen Wettbewerbsvorteil gegenüber etablierten Anbietern wie Check24 und Verivox sehen. (Abbildung 23)

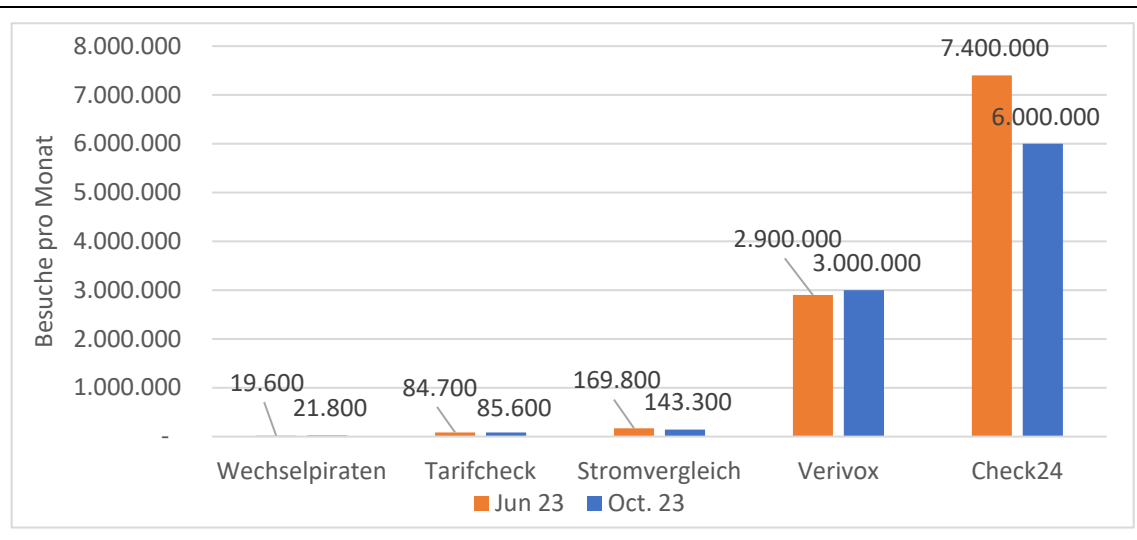
---

<sup>87</sup> Siehe hierzu BKartA (2019), S. 66 ff.

<sup>88</sup> [Über uns - Wechsepiraten](#)

<sup>89</sup> [Nicht mehr sparen? \(stromvergleich.de\)](#)

Abbildung 23: Schätzung des Web-Traffics der 5 Vergleichsportale, Juni/Oktober 2023



Quelle: [Website Traffic Checker: Estimate Any Site's Traffic \(ahrefs.com\)](https://www.ahrefs.com/)

## 6 Fazit

Die europäischen Anforderungen an die Einführung von unabhängigen Vergleichsmarktinstrumenten im Energie- und Telekommunikationssektor sind weitgehend identisch. Die Beweggründe für die Einführung eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments oder die Zertifizierung von Vergleichsmarktinstrumenten privater Anbieter sind von Land zu Land unterschiedlich. Einige Länder, wie z. B. Norwegen oder Italien im Telekommunikationssektor, haben im Laufe der Zeit ihre Strategie geändert und zwischen den beiden in den europäischen Richtlinien vorgesehenen Optionen (behördliches Instrument versus Zertifizierung) gewechselt.

Die Vor- und Nachteile von behördlichen oder zertifizierten Vergleichsmarktinstrumenten zwischen den beiden Sektoren unterscheiden sich aus Sicht der Regulierungsbehörden kaum. Folgende Vor- und Nachteile stehen sich gegenüber:

Die Hauptvorteile eines behördlichen Instruments liegen nach Meinung nationaler Regulierungsbehörden in beiden Sektoren in der Gewährleistung von Unabhängigkeit und der daraus resultierenden Akzeptanz bei den Verbrauchern. Als wesentlicher Nachteil eines behördlichen Instruments wird in beiden Sektoren der relativ hohe Kosten- und Ressourcenaufwand gesehen.

Umgekehrt sehen die nationale Regulierungsbehörden in beiden Sektoren den relativ geringen Kosten- und Ressourcenaufwand als wesentlichen Vorteil eines Zertifizierungssystems an. Die Gefahr mangelnder Unabhängigkeit und Verlässlichkeit wird dagegen als Hauptnachteil eines Zertifizierungssystem gesehen.

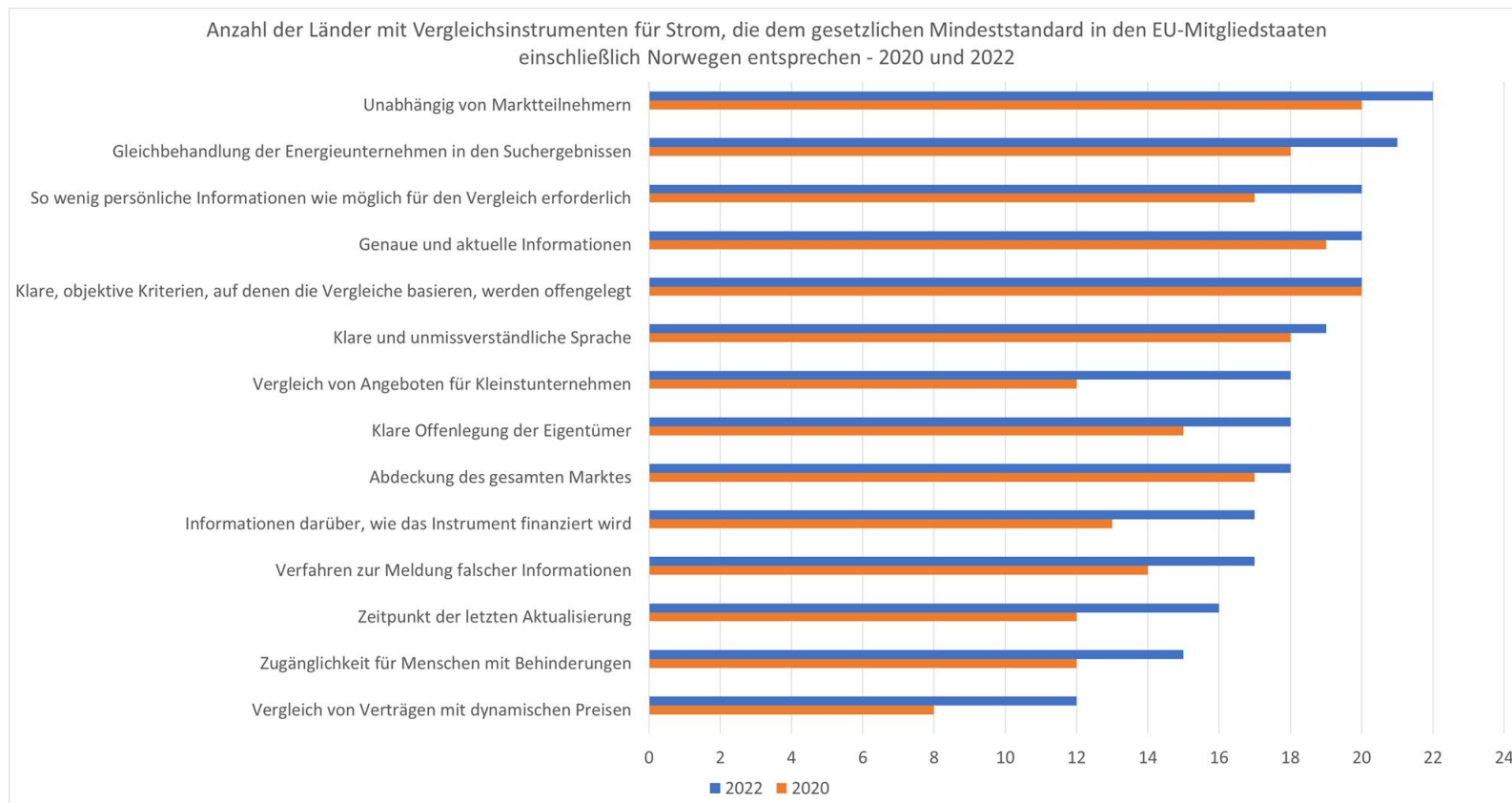


Bei der Frage, welche Option für Deutschland vorzugswürdig ist, bleibt festzuhalten, dass Deutschland über eine Vielzahl von Vergleichsmarktinstrumenten privater Anbieter im Energie- und Telekommunikationssektor verfügt. Allerdings hat bereits das Bundeskartellamt im Rahmen seiner Sektoruntersuchung festgestellt, dass wohl nur wenige Vergleichsportale in Deutschland die Kriterien einer neutralen Plattform erfüllen. Grundsätzlich besteht also Handlungsbedarf. Bei der Abwägung zwischen der Einführung eines Zertifizierungsverfahrens und der Einführung eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments gelten sicherlich auch für die BNetzA die von den anderen europäischen Behörden genannten Vor- und Nachteile. Ausgehend von einem Markt mit vielen Vergleichsmarktinstrumenten privater Anbieter würde neben dem hohen Kosten- und Ressourcenaufwand insbesondere die Konkurrenz zu privat betriebenen Vergleichsmarktportalen gegen die Einführung eines behördlichen Vergleichsmarktinstruments sprechen. Andererseits dürfte bei einer möglichen Zertifizierung bestehender Vergleichsmarktinstrumente der Anreiz für private Anbieter von Vergleichsmarktportalen fehlen. Insbesondere die etablierten Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten in Deutschland sind mit ihren provisiionsbasierten Geschäftsmodellen seit Jahren erfolgreich am Markt, so dass eine Zertifizierung für sie vermutlich zunächst nicht in Frage kommt. Wollte die Behörde eine zertifizierte Lösung erreichen, könnte sie auf einen der kleineren privaten Anbieter von Vergleichsmarktinstrumenten zugehen, um diesen – ähnlich wie in Österreich - einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den etablierten Vergleichsmarktportalen schmackhaft zu machen.



## 7 Anhang

Abbildung 24: Länder mit behördlichen oder zertifizierten Vergleichsinstrumenten, die die Minimumstandards der EU-Vorgaben erfüllen, 2020 und 2022



Quelle: CEER (2023) Datenbank Market Monitoring.



## Literaturverzeichnis

- ACER (2020), ACER Market Monitoring Report 2019 – Energy Retail and Consumer Protection Volume, October 2020.
- ACER (2021), ACER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Market in 2020, November 2021.
- ACER/CEER (2022), Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Market in 2021, October 2022.
- ACER/CEER (2023), Energy Retail and Consumer Protection – 2023 Market Monitoring Report, September 2023.
- BEREC (2023), Report on comparison tools and accreditation, BoR (23) 22
- BKartA (2019), Sektoruntersuchung Vergleichsportale, Bericht April 2019.
- CRU (2019), Price Comparison Website Accreditation Framework (CRU/19033), March 2019
- Monopolkommission (2023), Energie 2023: Mehr Wettbewerb aus der Energiekrise, 9. Sektorgutachten.
- Richtlinie (EU) 2018/1972 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über den europäischen Kodex für die elektronische Kommunikation.
- Richtlinie (EU) 2019/2161 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 zur Änderung der Richtlinie 93/13/EWG des Rates und der Richtlinien 98/6/EG, 2005/29/EG und 2011/83/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur besseren Durchsetzung und Modernisierung der Verbraucherschutzvorschriften der Union.
- 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
- Richtlinie 2009/72/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/54/EG
- RTR (2022), Bescheid vom 15.02.2023 – tarife.at, RSON 104/22-7
- Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten.
- WIK Consult (2018), Vergleichsportale in Deutschland, Bad Honnef: April 2018

**ISSN 1865-8997**