

# „Wollen wir wirklich so einen strengen Regulierer?“

## Regulierung von Stromnetzentgelten

Discussion Paper

Berlin, Februar 2007

Katherina Grashof

**Öko-Institut e.V.**

**Büro Berlin**

Novalisstraße 10  
D-10115 Berlin  
Tel.: +49-(0)30-280 486-80  
Fax: +49-(0)30-280 486-88

**Geschäftsstelle Freiburg**

Merzhauser Straße 173  
D-79100 Freiburg  
Tel.: +49-(0)761-45295-0  
Fax: +49-(0)761-475437

**Büro Darmstadt**

Rheinstraße 95  
D-64295 Darmstadt  
Tel.: +49-(0)6151-8191-0  
Fax: +49-(0)6151-8191-33

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde unter dem Titel „Funktionale und kontextuelle Erklärungen der neuen deutschen Regulierung des Elektrizitätsmarktes“ im Wintersemester 2005/2006 am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin als Diplomarbeit zur Erlangung des wissenschaftlichen Grades der Diplom-Politologin eingereicht. Anschließend wurde sie für die angenehmere Lektüre auch für Nicht-Politikwissenschaftler überarbeitet. Wegen beruflicher Verpflichtungen war eine umfassende Aktualisierung – etwa die Einarbeitung der neuen Erfahrungen mit der behördlichen Regulierung der Stromnetze – leider nicht möglich. Insofern spiegelt die Arbeit, von Ausnahmen abgesehen, den Stand vom Winter 2005/2006 wider.

Für vielfältige Unterstützung möchte ich meinen beiden Gutachtern, Dr. Lutz Mez an der Forschungsstelle für Umweltpolitik der Freien Universität Berlin sowie Prof. Dr. Marian Döhler, seinerzeit am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam und nun am Institut für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen, sehr herzlich danken. Sie haben mich unter anderem mit selten hinterfragten Gewohnheiten und grundsätzlichen Entwicklungen in der deutschen Energiewirtschaft und Bundesverwaltung vertraut gemacht, die ich in dieser Form keiner wissenschaftlichen Arbeit hätte entnehmen können. Weiter möchte ich mich sehr bei all meinen Interviewpartnern bedanken, die sich trotz ihrer Verpflichtungen Zeit genommen haben, ihre eigene Perspektive auf die Einführung der behördlichen Stromnetzregulierung verständlich zu machen. Sie erläuterten mir zudem wichtige Feinheiten, wie den Unterschied zwischen niedrigen und fairen Netzentgelten oder behördlichem Ermessensspielraum und der Notwendigkeit zur Rechtsnormauslegung. Einige von ihnen haben darum gebeten, nicht namentlich genannt zu werden; daher verzichte ich an dieser Stelle darauf. Gerne möchte ich mich auch bei Prof. Dr. Uwe Leprich von der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes und Dr. Felix Christian Matthes vom Öko-Institut Berlin bedanken, die mir nach einer vollständigen Durchsicht der Arbeit wertvolle Hinweise für die Überarbeitung gegeben haben. Franziska Wolff, Jan-Peter Voß (beide Öko-Institut Berlin) und Raphael Sauter (Science and Technology Policy Research an der University of Sussex, SPRU) verdanke ich spannende und die Gedanken klärende Diskussionen über enge und weite Definitionen von Pfadabhängigkeit und Unternehmensstrategien in der Energiewirtschaft. Meine Eltern haben nicht nur sprachlich wesentlich zur Fertigstellung dieser Arbeit beigetragen, wofür ich ihnen sehr herzlich danke. Samuel Ingold, Christian Vatter und Vanessa Cook bin ich schließlich für wertvolle redaktionelle Unterstützung zu Dank verpflichtet. Für alle verbleibenden Fehler und Unklarheiten trage ich allein die Verantwortung.

## Zusammenfassung

Die Arbeit untersucht die institutionelle Struktur, Unabhängigkeit und Kompetenzen der im Sommer 2005 in Deutschland neu eingeführten Stromnetzregulierung durch die Bundesnetzagentur und die Bundesländer und zeigt auf, welche Gründe zur Entscheidung für verschiedene Elemente der Regulierung geführt haben.

## Abstract

When liberalising its electricity market in 1998, Germany opted for a self-regulatory regime to set the rules for common network use and tariffication. The results in terms of price levels and the amount of customers who switched to new electricity providers, however, turned out to be unsatisfactory. When the EU decided to accelerate the set-up of a common European market for electricity (and gas) in 2003, no support could be found for a continuation of the German ‘Sonderweg’ and the negotiated network access was abandoned: Germany had to set up a regulatory agency for this task, although part of the government had fought hard against it. Indeed, the European directive left ample scope for deciding on the institutional design and competencies of the regulatory agencies. The new regime in Germany cannot be regarded as a minimal implementation of the directive. What led then to the decision as to which agency should be assigned as the regulatory body in 2005, to the inclusion of the Länder in supervising network operators and to the degree of both regulatory decision-making power and independence from political intervention? What are the reasons for venturing more than minimal state intervention and for engaging in an increasingly efficiency-oriented approach to determining appropriate network charges?

The study follows an approach developed *inter alia* by Mark Thatcher to explain delegation to independent regulatory agencies in Western Europe, using three common forms of neo-institutionalism to understand decisions of institutional choice and design. First, functional advantages of the new regime are deduced in order to explain the institutional change. To follow – and examine – Thatcher’s approach, this step of the analysis is carried out without taking into account the wider regulatory context. Second, the investigation is broadened to consider actions which follow a logic of appropriateness and constraints originating from the temporal development of the regulatory context.

The analysis shows that deduction of functional advantages of delegation without considering the regulatory context does not shed much light on what was responsible for the degree and direction of institutional change. By contrast, the second step of analysis revealed a convincing picture of relevant motives and pressures. Thus, the comparative approach proved to be useful for analysing a case study; the separation into two analytical parts may, however, need to be reconsidered. As for some of the empirical results, much of the new regulatory regime can be attributed to deep-seated traditions of (economic) regulation, e.g. the institutional separation of ‘politics’ and ‘administration’. The increasing efficiency-orientation and the power to approve single network tariffs, in contrast, were only possible due to a concurrent rise in power prices. The regulatory participation of the Länder in spite of fierce opposition from central government and an imminent rise in transaction costs can only be understood in the context of the traditional role of the Länder governments *vis-à-vis* the power sector.

Key words: Electricity industry, grid regulation, network charges, independent regulatory agencies

JEL Classification: H11, H77, L13, L94, Q48

**Inhaltsverzeichnis**

**ABBILDUNGSVERZEICHNIS..... 5**

**TABELLENVERZEICHNIS ..... 5**

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS..... 5**

**1 EINLEITUNG ..... 7**

1.1 EINFÜHRUNG UND FRAGESTELLUNG ..... 7

1.2 KNAPPER ÜBERBLICK ÜBER DIE DEBATTE UM DIE REGULIERUNG DER STROMNETZE IN DEUTSCHLAND ..... 13

**2 METHODISCHER AUSGANGSPUNKT UND THEORETISCHE GRUNDLAGEN ..... 16**

2.1 THATCHERS ‚PRESSURES, FUNCTIONS AND CONTEXTUAL MEDIATION‘ ..... 16

2.2 FUNKTIONALE VORTEILE DER INSTITUTIONENSCHAFFUNG UND -GESTALTUNG ..... 20

2.3 ERGÄNZUNG DURCH KONTEXTBEZOGENE EINFLÜSSE ..... 22

2.3.1 *Asymmetrien im Einfluss auf den politischen Prozess*..... 23

2.3.2 *Vorstellungen von Angemessenheit und Möglichkeit* ..... 24

2.3.3 *Isomorphismus und Policy-Transfer* ..... 26

2.3.4 *Historische Bedingungen institutioneller Stabilität und Veränderlichkeit*..... 27

**3 BESCHREIBUNG DES STEUERUNGSWANDELS ..... 29**

3.1 REGELFORMULIERUNG UND -FESTLEGUNG IM SYSTEM DES VERHANDELTEN NETZZUGANGS ..... 29

3.1.1 *Sektorale Selbstregulierung durch Verbändevereinbarungen*..... 30

3.1.2 *Ex post Aufsicht der Kartellbehörden und gerichtliche Überprüfung*..... 32

3.2 REGELFORMULIERUNG UND -FESTLEGUNG IM SYSTEM DER STAATLICHEN REGULIERUNG..... 34

3.2.1 *Bundesnetzagentur* ..... 35

3.2.1.1 *Kompetenzen, Verfahren und Instrumente* ..... 35

3.2.1.2 *Ministerielle und parlamentarische Aufsicht* ..... 39

3.2.2 *Abgrenzung der Kompetenzen der Bundesländer* ..... 41

3.2.3 *Kompetenzen der Kartellbehörden und Gerichte*..... 42

3.3 ZUSAMMENFASSUNG ..... 43

<b>4</b>	<b>ERKLÄRUNG DES STEUERUNGSWANDELS .....</b>	<b>45</b>
4.1	KONTEXTUNABHÄNGIGE, ZWECKORIENTIERTE MOTIVATIONEN .....	45
4.2	KONTEXTEINFLÜSSE UND ERWEITERTE MOTIVLAGEN .....	49
4.2.1	<i>Sektoraler Kontext</i> .....	50
4.2.1.1	Marktstruktur und Entwicklung seit der Liberalisierung .....	50
4.2.1.1.1	Aufbau und Besonderheiten des Stromsektors .....	50
4.2.1.1.2	Dynamiken infolge der Liberalisierung des Strommarktes.....	56
4.2.1.1.3	Besondere Relevanz des Gasmarktes als Nachbarsektor .....	62
4.2.1.2	Ordnung und Wandel der stromwirtschaftlichen Interessenvertretung....	64
4.2.1.3	Sektorale Steuerungsformen und -akteure .....	70
4.2.1.3.1	Öffentliches Eigentum und personelle Verflechtungen .....	70
4.2.1.3.2	Funktionen der Tarifaufsicht für die Bundesländer .....	73
4.2.1.3.3	Gesetzformulierung durch das Bundeswirtschaftsministerium.....	78
4.2.1.3.4	Sektorspezifische Selbstregulierung .....	85
4.2.2	<i>Nationaler Kontext</i> .....	91
4.2.2.1	Eignung der Regulierungsdebatte für Parteienwettbewerb.....	92
4.2.2.2	Verhandlungsdemokratische Züge des deutschen politischen Systems...97	
4.2.2.3	Wirtschaftspolitische Vorstellungen von Staatsintervention und Privatautonomie .....	98
4.2.2.4	Rolle und Funktion von Verwaltung.....	99
4.2.2.5	Relevante Organe ökonomischer Regulierung.....	103
4.2.2.5.1	Funktion und Rolle des Bundeskartellamts .....	104
4.2.2.5.2	RegTP als Vorläufer-Institution.....	108
4.2.3	<i>Internationaler Kontext</i> .....	113
<b>5</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>117</b>
<b>6</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>123</b>
	<b>LITERATUR UND (AMTLICHE) DOKUMENTE .....</b>	<b>123</b>
	<b>PRESSEARTIKEL .....</b>	<b>135</b>
	<b>EXPERTEN-INTERVIEWS .....</b>	<b>136</b>

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 4-1 Struktur der Allgemeinen Stromversorgung, 2004 ..... 52  
 Abbildung 4-2 Verbundnetzgebiete in Deutschland..... 54  
 Abbildung 4-3 Entwicklung der Haushalts- und Industriestrompreise (ohne Steuern) in der EU und Deutschland, 1991-2006 ..... 57  
 Abbildung 4-4 Durchschnittliche Stromkostenanteile in den Niederlanden und Deutschland ..... 58  
 Abbildung 4-5 Strompreise in der EU im Vergleich, 1997-2003 ..... 59

**Tabellenverzeichnis**

Tabelle 4-1 Entscheidungsalternativen des deutschen Gesetzgebers zur Regulierungs-Gestaltung unter Berücksichtigung der EU-Beschleunigungsrichtlinie Strom..... 47  
 Tabelle 4-2 Übersicht über Kalkulationsvorgaben für Netzentgelte in verschiedenen Entwürfen und dem verabschiedeten EnWG..... 96

**Abkürzungsverzeichnis**

- ARE Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungs-Unternehmen
- BDI Bundesverband der Deutschen Industrie
- BGH Bundesgerichtshof
- BGW Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft
- BKartA Bundeskartellamt
- BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
- BMWA<sup>1</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
- BMWi Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
- Bne Bundesverband neuer Energieanbieter
- BNetzA Bundesnetzagentur
- BNetzA-G Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
- BTOElt Bundestarifordnung Elektrizität
- CEER Council of European Energy Regulators

---

<sup>1</sup> Bezeichnung des Ministeriums während der 15. Legislaturperiode (2002-2005).

DVG	Deutsche Verbundgesellschaft
EFET	European Federation of Energy Traders
EnBW	Energie Baden-Württemberg
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
ERGEG	European Regulators Group For Electricity and Gas
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HTW	Hochschule für Technik und Wirtschaft Saarbrücken
IRA	Independent Regulatory Agency
kWh	Kilowattstunde
NARA	Negotiated Network Access Regime – Agency
OLG	Oberlandesgericht
PAS	Politisch-administratives System
RB	Regulierungsbehörde
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RWE	Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk
StromNEV	Stromnetzentgeltverordnung
TKG	Telekommunikationsgesetz
VDEW	Verband der Elektrizitätswirtschaft
VIK	Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VDN	Verband der Netzbetreiber
VV	Verbändevereinbarungen
Vzbv	Verbraucherzentrale Bundesverband

# 1 Einleitung

## 1.1 Einführung und Fragestellung

Warum delegieren Regierungen Entscheidungsgewalt an unabhängige Instanzen? Die stark gestiegene Zahl mehr oder weniger unabhängiger Regulierungsbehörden in Westeuropa hat eine große Aufmerksamkeit in der Politikwissenschaft hervorgerufen. Gemeint sind damit Behörden, die zwar z.B. einem Ministerium hierarchisch untergeordnet sind und Gesetze ausführen, aber dennoch in ihrer Entscheidungsfindung einen weitreichenden Freiraum genießen. Giandomenico Majone (1997) stellte die Ausbreitung dieses institutionellen Modells zum einen in den Zusammenhang eines breiteren Kontexts, den von Privatisierung und Europäisierung. So waren unabhängige Regulierungsbehörden offenbar geeignet, staatliche Interessenkonflikte bei der Aufsicht über ehemals öffentliche Versorgungsunternehmen zu entzerren. Zum anderen hat der stark gestiegene Einfluss europäischer Regulierung zu einer Fülle von nationalen Umsetzungserfordernissen geführt. Zusätzlich habe die Beauftragung unabhängiger Regulierungsbehörden im Bereich ökonomischer und sozialer Regulierung weitere bedeutende Vorteile: Solche Behörden könnten ein größeres Spezialwissen aufbauen und halten, flexibler agieren und böten insbesondere *„the possibility (because of independence from partisan political considerations) of making credible policy commitments“*. Allerdings solle darunter nicht ein Plädoyer für einen grundsätzlich überlegenen Modus des *„policy-making“* verstanden werden, lediglich für *„rule-making“* biete die Beauftragung unabhängiger Einrichtungen Vorteile, für andere politische Tätigkeiten wie Einkommensumverteilung sei sie dagegen ungeeignet (alle ebd., 2).

Ein Bereich, in welchem sich Deutschland den von Majone gesehenen Vorzügen offenbar bis vor kurzem entzogen hatte, ist der Stromsektor – allerdings nicht, weil ein Ministerium die Regulierungsaufgabe übernommen hatte, sondern ein Netzwerk privatwirtschaftlicher Wirtschaftsverbände. Ende der neunziger Jahre wurden einer europäischen Richtlinie folgend alle europäischen Märkte für Elektrizität liberalisiert, jedoch mit erheblichem Umsetzungsspielraum<sup>2</sup>. Nach einiger Zeit war Deutschland das einzige Land, welches eine Selbstregulierung der Wirtschaft bei Netzzugang und Netznutzung vorzog und die Beibehaltung dieses deutschen *„Sonderwegs“* (Eberlein 2001) engagiert verteidigte.

Ohne eine gemeinsame Nutzung der Stromnetze durch den Netzinhaber (i.d.R. den bisherigen Alleinversorger des betreffenden Gebietes) und seine neuen Konkurrenten kann sich Wettbewerb auf dem Markt für Stromerzeugung und – dem Netz nachgelagert – Vertrieb und Absatz an Endkunden nicht entwickeln. Daher zählt die Formulierung und Durchsetzung diskriminierungsfreier Regeln für den Zugang zu und die Nutzung der Stromnetze zu den zentralen Aufgaben bei der Liberalisierung des Marktes. Sieben Jahre nach Freigabe des Wettbewerbs ist in Deutschland im Sommer 2005 eine Regulie-

---

<sup>2</sup> Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 1996 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt. Amtsblatt Nr. L 027 vom 30/01/1997 S. 0020 – 0029.

rungsbehörde zur Beaufsichtigung der Strom- und Gasnetze eingerichtet worden, bzw. genauer: Die Kompetenz für diese Aufgabe wurde auf die – dem Bundeswirtschaftsministerium nachgeordnete – in ‚Bundesnetzagentur‘ (BNetzA) umbenannte ehemalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) sowie an die Bundesländer übertragen. Der Präsident des Bundeskartellamtes bezeichnete die Entgelte für die Netznutzung (in den ersten Jahren nach der Liberalisierung auch als ‚Durchleitungsgebühren‘ bezeichnet) als das „Kernproblem für den Wettbewerb im Strombereich“ (Böge 2004, 4).

In dieser Arbeit soll die Frage beantwortet werden, weshalb nun auch in Deutschland mehr oder weniger unabhängige Regulierungsbehörden mit der Aufsicht über die gemeinsame Netznutzung<sup>3</sup> bei Strom beauftragt wurden und welchen Ursprung ihre Kompetenzen haben. Dies setzt die Beantwortung einiger anderer Fragen voraus: So ist etwa zu erarbeiten, warum der Politikwechsel überhaupt zustande kam oder als wie eigenständig die Regulierungsbehörden mit dem heutigen Wissensstand eingeschätzt werden können. Außerdem wird davon ausgegangen, dass es nicht ausreicht, lediglich die Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung zu betrachten. Bedeutend sind auch Art und Umfang der übertragenen Aufgaben sowie die Stellung der Regulierungsbehörden gegenüber anderen sektorrelevanten Steuerungszentren. Daher wird die Frage ausgeweitet auf die Herausarbeitung der Ursachen für die neue institutionelle Ausgestaltung des Regulierungsregimes der Stromnetze. Entscheidungsspielraum und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde(n) stellen jedoch einen Schwerpunkt dar. Insofern wirft diese Arbeit auch einen eher ungewöhnlich ausführlichen Blick auf das Binnenverhältnis von Bundesministerien und Verwaltungseinrichtungen.

Grande und Eberlein fassen unter den Begriff ‚Regulierungsregime‘ jene Akteure, Institutionen, Verfahren, Instrumente, Normen und Regeln, „die für den Verlauf und das Ergebnis staatlicher Regulierung in einem Sektor von Bedeutung sind“ (Grande, Eberlein 1999, 16). Dies wird für diese Arbeit modifiziert, um einerseits auch die bisherige Selbstregulierung, zugleich aber auch bestehende Handlungsrestriktionen mit erfassen zu können. Daher soll diese Definition einerseits auf den Bereich gesellschaftlicher Selbststeuerung, zum anderen um Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Akteure ausgeweitet werden. ‚Möglichkeiten‘ insbesondere deshalb, weil nicht nur die allgemeine Aufgabenzuweisung an Steuerungsakteure einen Einfluss auf das eigentliche Steuerungsobjekt (etwa die Höhe der Stromnetzentgelte) hat, sondern auch bedingende Faktoren wie etwa informationelle, detailrechtliche oder auch Personal-Ressourcen.

Netzentgelte stellen den Schwerpunkt dieser Analyse dar, weil sie einen entscheidenden Einfluss auf das mögliche Maß an Wettbewerb in diesem netzgebundenen Infrastrukturssektor haben, so dass sich die politische Diskussion um die Selbstregulierung des Sektors oder eine staatliche Regelsetzung gut nachzeichnen lässt. Außerdem stellt die Genehmigung der künftigen Netzentgelte durch die Regulierungsbehörden eine ihrer

---

<sup>3</sup> Unter der gemeinsamen Netznutzung wird in dieser Arbeit grundsätzlich die Nutzung der Netze durch den Betreiber selbst sowie andere Unternehmen verstanden, die Kunden in seinem Netzbereich beliefern.

Hauptaufgaben dar. Eine Ausweitung der Analyse auf andere Kompetenzen der Regulierungsbehörde(n) würde vielfach eine diese Arbeit sprengende Darlegung technisch-ökonomischer Zusammenhänge erforderlich machen, ohne dafür einen deutlichen Erkenntnisgewinn politischer Vorgänge zu bringen. Außerdem konzentriert sich diese Arbeit auf die Darlegung der Stromnetzregulierung und betrachtet Aspekte aus dem Gasmarkt (welcher 1998 formal gemeinsam mit dem Strommarkt liberalisiert worden war) nur, sofern sie Auswirkungen auf den Stromsektor haben. Angesichts der vielfach ‚parallel laufenden‘ Regulierung von Strom und Gas wäre eine ausführliche Betrachtung beider Sektoren durchaus interessant, ist hier jedoch nicht zu leisten.

Neben dem bereits genannten Regulierungsregime ist eine Reihe weiterer Begriffsklärungen sinnvoll. So wird unterschieden zwischen einerseits der *Formulierung* und andererseits der *allgemeinverbindlichen Festsetzung* von Regeln, da die Kompetenzen für Regelformulierung und -Festlegung mit wichtigen Folgen auseinanderfallen können. Zudem erscheint es hilfreich, Regulierung selbst genauer zu definieren. Nach Czada und Lütz steuert regulative Politik Gesellschaft durch die „*Aufstellung, Überwachung und Sanktionierung allgemeiner Regeln*“ (Czada, Lütz 2003, 13). Sie nennen hierfür einige Beispiele aus der deutschen Verwaltungstätigkeit, die häufig bisher nicht unter dem Begriff der Regulierung subsumiert wurden, ihrer Definition folgend aber so eingeordnet werden können<sup>4</sup>. Es wird deutlich, dass hier die Formulierung und das Festlegen von Regeln zu einer Tätigkeit zusammen gefasst sind. So soll Regulierung in der vorliegenden Arbeit der Definition von Czada und Lütz folgend verwendet werden; ihre Unter Aspekte Formulierung und Festlegung von Regeln bzw. deren Durchsetzung werden ggf. eigens hervorgehoben.

Angeregt durch die stark komparativ orientierte Untersuchung der Einrichtung von unabhängigen Regulierungsbehörden (im Englischen oft als Independent Regulatory Agencies, kurz IRAs, bezeichnet) in Westeuropa in den vergangenen beiden Jahrzehnten verfolgt diese Arbeit die dort erörterte Fragestellung „*How can delegation of regulatory competencies to IRAs be explained?*“ (Gilardi 2004, 68) - allerdings im Gegensatz zu diesen als Fallstudie *eines* Politikfeldes in einem *einzelnen* Land. Dennoch ist die Orientierung an den vergleichenden Arbeiten bedeutsam, weil die Arbeit sich auf deren Heuristiken bezieht und einen Beitrag zu ihrer Weiterentwicklung leisten will (vgl. Behrens 2003, 213). Zum einen wird die dort entwickelte Herangehensweise für die Untersuchung eines Einzelfalles als guter Ausgangspunkt angesehen. Zum anderen stellt eine Anwendung dieser Heuristik auch eine Möglichkeit dar, um zu prüfen, ob sie auch einzelne Fälle sinnvoll zu analysieren erlaubt. Schließlich erlaubt diese Verfahrensweise zu prüfen, ob auch der Übergang von einem System der *Selbstregulierung* zu einer staatlichen Regulierung „*at arm’s length*“ (Majone 1997) auf diese Weise untersucht werden

---

<sup>4</sup> Czada und Lütz nennen hier traditionelle Felder regulativer Staatstätigkeit wie zum Beispiel kern-technische Sicherheitsregulierung, Arbeitszeitregulierung (Vorschriften zur Nacht- und Sonntagsarbeit, Ladenschlussgesetz), Tierseuchenregulierung (Fleischbeschau, Meldepflichten, Handelsbeschränkungen) und Tätigkeiten der Bauaufsichtsbehörden oder auch Güterverkehrsregulierung (Czada, Lütz 2003).

kann und nicht nur die klassisch vorgestellte Delegation von Aufgaben, auf deren Erfüllung eine Regierung bisher vollen ‚Zugriff‘ hatte.

Eine Reihe von komparativen Arbeiten, die sich mit der Entstehung unabhängiger Regulierungsbehörden beschäftigen, verwendet eine Prinzipal-Agent-Perspektive. Dort werden Delegationen von Entscheidungsgewalt als Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis aufgefasst. Mit dieser recht einfachen Kategorisierung lässt sich eine Fülle von Akteursbeziehungen in ähnlicher Weise untersuchen, etwa zwischen Unternehmen und Zulieferern, Wählern und Abgeordneten oder eben auch zwischen einer Regierung bzw. einem Ministerium einerseits und einer Verwaltungseinrichtung andererseits, die einen gesetzlichen Auftrag ausführt und dem Ministerium gegenüber rechenschaftspflichtig ist. So lässt sich – die Terminologie dieses Ansatzes aufgreifend – die politische Exekutive als Prinzipal und die Regulierungsbehörde als Agent verstehen. Die hier zu beobachtende Delegation von Kompetenzen (welche ursprünglich bei den demokratisch gewählten Entscheidungsträgern selbst lagen) an die Behörde wird damit begründet, dass sich politische Ziele der Exekutive so besser erreichen lassen, als wenn sie die Aufgabe selbst übernehme (genauer hierzu vgl. Kap. 2.2).

Damit stellt die Delegation der Aufgabe sowie die Gestaltung von Kontrollmechanismen (um zu verhindern, dass der Agent Regulierungsbehörde eigene Ziele anstelle derer des Prinzipals verfolgt) das Ergebnis rationaler Abwägungen dar. Ergänzt wird diese Perspektive häufig durch weniger rationale und bewusste Faktoren, die ebenfalls bei Delegationsentscheidungen zum Tragen kämen. Majone (ebd.) geht etwa so vor und nennt Expertise und die Fähigkeit der Exekutive, sich durch die Delegation *sichtbar* langfristigen politischen Zielen zu verschreiben (‚policy credibility‘) als wichtigste rational motivierte Funktionen, die für die Delegation ursächlich seien. Dass Regulierungsbehörden dennoch institutionell völlig verschieden gestaltet sein könnten – in ihrem Aufgabenspektrum, Entscheidungsverfahren, Grad politischer Unabhängigkeit und Durchsetzungskraft – wird auf ein häufig unbewusstes Design durch die delegierende Exekutive zurückgeführt, ohne hierauf weiter einzugehen. Ein Versuch, die ‚policy credibility‘-Hypothese (sie wird manchmal auch unter dem Stichwort ‚credible commitment‘ behandelt) durch quantitative Tests zu untermauern, findet sich bei Gilardi (2002).

Eberlein (2001) untersucht die Nicht-Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsbehörde für die Stromnetze in Deutschland anlässlich der Liberalisierung im Jahr 1998 aus einer ähnlichen Perspektive. So bestünden externe Stimuli (hier die durch die EU angelegte Liberalisierung der Stromwirtschaft), welche die Gewährung diskriminierungsfreien Netzzugangs auf die politische Agenda brachten. Im Gegensatz zu anderen Ländern hat die Regierung in Deutschland jedoch keine unabhängige Regulierungsbehörde eingerichtet, sondern reagierte auf die an sie gerichteten Anforderungen durch die Initiierung privatwirtschaftlicher Selbstregulierung. Die hier intervenierenden Einflüsse seien „*core sectoral and institutional rules of the German system*“ (ebd., 354). Eberlein kombiniert Vorstellungen rationaler Handlung, die Schaffung, Erhalt und Veränderung von Institutionen mittels der Vorteile erklären, welche sie betroffenen Akteuren verschaffen, mit eher soziologisch orientierten Ansätzen, nach denen (in-)formelle Regeln

oder kognitive Faktoren Akteurspräferenzen, -vorstellungen und -handlungen prägen. Auch Lernprozesse als Auswertung von Erfahrungen mit Steuerungsformen und damit verbundener Diffusion von als ‚best practice‘ eingeschätzter Delegation von Regulierungsaufgaben an unabhängige Behörden werden als ursächlich für die beobachtete Vielzahl derartiger Einrichtungen in den letzten Jahren genannt (Levi-Faur 2002). Der Ansatz des Neoinstitutionalismus hat in vielen dieser Arbeiten mehr oder weniger explizit und mit unterschiedlichen Schwerpunkten Anwendung gefunden. Bei Gilardi (2004) findet sich ein Überblick über Erklärungsversuche für die Entstehung von unabhängigen Regulierungsbehörden aus der Perspektive dreier wesentlicher Spielarten hiervon, dem Rational Choice, dem soziologischen sowie dem historischen Institutionalismus.

Die Darstellung von Thatcher (2002), welche die vorliegende Arbeit als Ausgangspunkt heranzieht, unterstreicht die unterschiedlichen Erklärungsbeiträge, die einerseits zweckorientierte Motive der Einrichtung unabhängiger Regulierungsbehörden und andererseits ‚weichere‘ Einflüsse leisten können, z.B. routiniertes Verhalten. Ein Handlungsdruck (Thatcher verwendet den Begriff ‚pressures‘), dem sich Regierungen ausgesetzt sehen, könne durchaus eine Erklärung für die Nutzung funktionaler Vorteile unabhängiger Regulierungsbehörden bieten. Dennoch lasse sich damit eine Reihe von in Westeuropa beobachtbaren Unterschieden nicht erklären. Erst das Hinzuziehen von intervenierenden Kontextfaktoren wie Policy Lernen und Isomorphismus, Staatstraditionen und -strukturen sowie die Reformen von Staatsaufgaben ließe diese Variation verstehen: *„They mould whether delegation to agencies or another institutional arrangement is chosen, the timing of change and the institutional features of delegation“* (ebd., 126). Auch wenn es dort nicht explizit so bezeichnet wird, liegt Thatchers kontextorientierten Herangehensweise auch eine Vorstellung der Pfadabhängigkeit historischer Entwicklung zugrunde. Dies zeigt sich beispielsweise, wenn die unterschiedliche Verbreitung unabhängiger Regulierungsbehörden in Großbritannien und Frankreich mit einer traditionell starken Sorge um die Einheit des Staates in Frankreich einerseits und mit der Einrichtung von britischen Regulierungskommissionen bereits im 19. Jahrhundert andererseits in Zusammenhang gebracht wird. Zugleich werden nicht allein rationales/strategisches Verhalten bei der Einrichtung solcher Behörden untersucht, sondern auch – vielfach historisch bedingte und national bzw. sektoral unterschiedliche – Angemessenheitsvorstellungen darüber, wie bestimmte Probleme zu lösen seien. Diese Herangehensweise, getrennt einerseits reine Zweckorientierung und andererseits routiniertes Verhalten und kontextgeprägte Einflüsse zu untersuchen, verfolgt auch die vorliegende Arbeit und orientiert sich dabei stark an der genannten Arbeit von Thatcher. Auf diesem Weg soll versucht werden, die Beauftragung der Bundesnetzagentur (und bis zu 16 weiterer Landesbehörden) mit der Regulierung der Netzentgelte zu erklären.

Um die im Hauptteil der Arbeit berichteten Aspekte besser einordnen zu können, schließt sich hier direkt eine knappe Darstellung der (Debatte um die) Regulierung der Stromnetze in Deutschland seit der Liberalisierung an. Danach erfolgt eine Betrachtung und Diskussion der bei Thatcher (2002) angewandten Heuristik und eine etwas ausführlichere Darstellung der theoretischen und konzeptionellen Grundlagen, wie sie einerseits

der Arbeit von Thatcher zugrunde liegen und andererseits in deren Anpassung für diese Arbeit als sinnvoll erachtet werden. Im dritten Teil der Arbeit findet sich eine Darstellung sowohl des bisherigen Systems der sektoralen Selbstregulierung als auch der neuen behördlichen Regulierung der Stromnetze, um den anschließend als abhängige Variable betrachteten Steuerungswandel zu beschreiben. Im vierten und Hauptteil der Arbeit wird versucht, diesen Steuerungswandel herauszuarbeiten. Darin folgt die Arbeit der Herangehensweise von Thatcher, zuerst vom konkreten Regulierungskontext losgelöst funktionale Vorteile, d.h. denkbare Zweckorientierungen der neuen Institution ‚behördliche Netzregulierung‘ gedanklich abzuleiten. Dem schließt sich wie bei Thatcher eine Untersuchung des historischen und aktuellen Kontextes des Steuerungswandels an. Da sich die vorliegende Arbeit an der komparativen Verwendung dieser Heuristik orientiert, ist die Untersuchung des Kontexts nach sektoralen, nationalen und internationalen Einflüssen unterteilt. Dem Hauptteil folgt schließlich das Fazit, in dem die beiden übergeordneten Fragen der Arbeit – die Erklärung des neuen Steuerungsregimes und die Bewertung der Anwendbarkeit der Heuristik von Thatcher (2002) – beantwortet werden. Zugleich wird auch auf einige Motive eingegangen, die Thatcher als wesentlich bei der Gestaltung von Regulierungsinstanzen in Westeuropa erachtet.

Zur Datenlage ist Folgendes zu sagen: Für die Darstellung sowie die politikwissenschaftliche Analyse des Diskussionsprozesses im Vorlauf der Entscheidung für den verhandelten Netzzugang 1997 (sowie der Politikformulierung auf europäischer Ebene im betreffenden Zeitraum) konnte mit viel Gewinn auf Arbeiten von Renz (2001), Voß (1998 und 2000) und Eising (2000) zurückgegriffen werden, für eine Analyse aus neo-institutionalistischer Sicht zusätzlich auf Erkenntnisse von Eberlein (2001). Grundlage der empirischen Darstellung seit der Liberalisierung 1998 bildeten eine systematische Recherche der Tageszeitung ‚Handelsblatt‘, mehrere Jahrgänge des Nachrichtendienstes ‚E&M Daily‘ der energiewirtschaftlichen Fachzeitschrift ‚Energie & Management‘, der Monatszeitschrift ‚Energiewirtschaftliche Tagesfragen‘ sowie eine Auswertung einer Vielzahl von Dokumenten aus dem politisch-administrativen System sowie von Unternehmen und Verbänden. Presseberichte werden der angenehmeren Lesbarkeit wegen in Fußnoten zitiert, alle übrigen Quellenverweise im Fließtext. Weiterhin wurden für die Anfertigung dieser Arbeit in der Zeit von November 2005 bis Januar 2006 insgesamt zwölf Experteninterviews geführt. Eine Auflistung der Interviews findet sich im Quellenverzeichnis. In der Regel werden sie auch im Text der Arbeit als Quellen aufgeführt. Eine Ausnahme bilden einzelne Aspekte, bei denen Interviewpartner um Vertrauensschutz gebeten haben. Um dennoch eine Einordnung auch dieser Aussagen zu ermöglichen, wird jeweils kenntlich gemacht, ob es sich bei dem Zitierten etwa um einen Vertreter des politisch-administrativen Systems (PAS) oder der Energiewirtschaft etc. handelt.

## 1.2 Knapper Überblick über die Debatte um die Regulierung der Stromnetze in Deutschland<sup>5</sup>

Im April 1998 wurde der deutsche Strom- und Gasmarkt von der konservativ-liberalen Bundesregierung unter Helmut Kohl (CDU) auf eine weit in die neunziger Jahre zurückreichende Initiative der Europäischen Union hin liberalisiert. Während andere europäische Länder eine staatliche Aufsicht über die gemeinsame Nutzung der Stromnetze einrichteten, präferierte Deutschland den europarechtlich ebenfalls zulässigen verhandelten Netzzugang<sup>6</sup>. Bereits seit 1997 fanden hierzu (unter Spitzenverbänden der deutschen Stromwirtschaft und Industrie) regelmäßige Verhandlungen statt um im Konsens Vorschläge für die Bedingungen der Stromnetz-Nutzung zu erarbeiten. Damit waren die Interessenvertreter der ehemaligen Gebietsversorger (welche heute zugleich Stromnetzbetreiber wie zu unterschiedlichen Anteilen Stromerzeuger und -anbieter sind) sowie der großen industriellen Stromeigenerzeuger und -verbraucher an der sektoralen Selbstregulierung beteiligt, nicht jedoch kleine Verbraucher und neue Stromanbieter. 1999 begannen zuerst und stärker die Strompreise für industrielle Kunden sowie später auch für Haushalts- und kleinere Gewerbekunden zu sinken, neben den ehemaligen Gebietsversorgern trat auch eine wachsende Zahl neuer Stromanbieter<sup>7</sup> auf den Markt.

Allerdings häuften sich von diesen seit Ende 1999 Beschwerden bei den Kartellbehörden, welche für eine Missbrauchsaufsicht der (in ihrer Region jeweils) marktbeherrschenden Stellung der Netzbetreiber zuständig waren. Diese Aufsicht konnte jedoch nur wenige Fälle von überhöhten Netzentgelten ‚abstellen‘, da die gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidungen lange Zeit in Anspruch nahm und in einigen Verfahren mit Vorbildcharakter gegen die Kartellbehörden ausfiel. Einige der Beschwerdeführer wandten sich gegen das System des verhandelten Netzzugangs insgesamt und forderten die Einrichtung einer staatlichen Regulierungsinstitution oder den Erlass einer Netzzugangsverordnung, zu welcher das federführende Bundeswirtschaftsministerium ermächtigt war. Dieses ließ jedoch erkennen, dass es eine Netzzugangsverordnung nur im äußersten Notfall erlassen wolle und nicht beabsichtige, eine Regulierungsbehörde einzurichten. Denn wie der Großteil der ehemaligen Gebietsversorger und der industriellen Kraftwirtschaft erachtete es eine sektorale Selbstregulierung für grundsätzlich überle-

---

<sup>5</sup> Dieser Abschnitt dient einer kurzen Orientierung über den später fundiert betrachteten Steuerungswandel. Da auf alle Elemente dieser Beschreibung im weiteren Verlauf dieser Arbeit detailliert eingegangen wird, wird an dieser Stelle auf Quellennachweise für den empirischen Ablauf verzichtet.

<sup>6</sup> Dieser war Mitte der 1990er Jahre von den deutschen industriellen Stromverbrauchern in der europäischen Debatte um die Liberalisierung der Energiemärkte vorgeschlagen worden, als eine Einigung zwischen den Befürwortern eines gesetzlich geregelten Netzzugangs und denen eines Versorgungsmonopols nicht möglich erschien (Eising 2000, 227ff.).

<sup>7</sup> Damit sind in dieser Arbeit Energieerzeuger und/oder -händler bezeichnet, die selbst bisher keine Gebietsversorger darstellten (jedoch eigentumsrechtlich mit solchen verbunden sein können) und damit kein eigenes Netz betreiben, und die ihre Aktivitäten überwiegend auf den Bereich der öffentlichen Stromversorgung richten. Für die Versorgung ihrer Kunden sind sie auf die Benutzung der Netze der ehemaligen Gebietsversorger angewiesen.

gen. Allerdings wirkte das Ministerium in der Folge offenbar auf die Aufnahme weiterer Akteure an den Verbände Verhandlungen hin.

Aufgrund der strategischen Neuorientierung der meisten ehemaligen Gebietsversorger war in diesen Jahren eine starke Marktkonzentration durch Unternehmensfusionen und Beteiligungen zu beobachten. Als sich die Wettbewerbsdynamik auf dem Strommarkt ab 2000 wieder deutlich abschwächte, stiegen die Strompreise für alle Kundengruppen langsam wieder an. Außerdem schied nach und nach eine Reihe von Newcomern, die auf dem Markt nicht hatten Fuß fassen können, wieder aus. Für ihr Scheitern machten sie im Wesentlichen die diskriminierenden Netznutzungsbedingungen der ehemaligen Gebietsversorger verantwortlich. In der politischen Diskussion setzten sich Bündnis 90/Die Grünen sowie Teile der SPD für eine behördliche Regulierung der Netznutzung ein, während Union und FDP, andere Strömungen in der SPD sowie das Bundeswirtschaftsministerium und Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) die Beibehaltung des eingeschlagenen Weges favorisierten. Die EU-Kommission rügte die Marktentwicklung in Deutschland (und anderen Ländern) in mehreren Berichten als unzureichend und kündigte im Jahr 2001 eine Initiative zur Beschleunigung der Liberalisierung und Integration der europäischen Strommärkte an<sup>8</sup>. In diesem Zusammenhang wurde auch deutlich, dass der verhandelte Netzzugang, welchen in der EU allein Deutschland verfolgte, in Zukunft nicht mehr zulässig sein sollte. Dies mündete im Sommer 2003 in die Verabschiedung des so genannten EU-Beschleunigungs-Richtlinienpakets<sup>9</sup>, welches die Einrichtung nationaler Regulierungsbehörden verpflichtend vorsah, zumindest zur ex ante Bestimmung der Methoden der Netzentgeltkalkulation<sup>10</sup>. Kurz zuvor hatte die Bundesregierung bereits eine so genannte ‚Verrechtlichung‘ der Vorschläge der Verbändevereinbarungen (im Folgenden auch kurz als VVen bezeichnet) im Energiewirtschaftsgesetz verankert, welche die Vorgaben der VVen zwar formal nicht verbindlich machte, Netzbetreibern bei deren Einhaltung jedoch einen großen Schutz vor einer kartellrechtlichen oder gerichtlichen Überprüfung bot.

Nach Inkrafttreten der neuen europäischen Anforderungen entschied sich die Bundesregierung 2003 für die Beauftragung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation

---

<sup>8</sup> Für eine Übersicht über den europäischen Diskussionsprozess, der in die Verabschiedung der so genannten Beschleunigungsrichtlinien mündete, sowie den deutschen Anteil hieran, vgl. Schneider, Prater 2003.

<sup>9</sup> Dies sind zwei Richtlinien zur vollständigen Öffnung des europäischen Binnenmarktes für Strom und Gas (2003/54/EG und 2003/55/EG) sowie eine Verordnung zum grenzüberschreitenden Stromhandel.

<sup>10</sup> Die Unterscheidung zwischen ex ante und ex post Regulierung stellt einen zentralen Aspekt der untersuchten energiepolitischen Debatte dar. Diese Bezeichnung bezieht sich jeweils darauf, ob ein staatlicher Eingriff ‚vor dem Fakt‘ erfolgt oder anschließend. Demnach kann eine ex ante Regulierung bestimmen, welche Netzentgelte verlangt werden können, *bevor* Netzbetreiber sie zum Vertragsinhalt mit Netznutzern machen dürfen. Eine ex post Regulierung dagegen überprüft bereits *bestehende* Verträge darauf, ob sie bestimmte Vorgaben einhalten. Wie sich unschwer erkennen lässt, stellt eine ex ante Regulierung hier einen wesentlich stärkeren staatlichen Eingriff dar, da nicht einzelne (als unzulässig erachtete) Netzentgelte überprüft werden, sondern alle, die auf dem Markt überhaupt verlangt werden dürfen.

und Post (RegTP) mit der Aufsicht über die Strom- und Gasnetze. Erste konzeptionelle Vorschläge hierzu machte das BMWi im August 2003. Dieser Zeitpunkt kann als Beginn der Politikformulierung zur Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) bewertet werden<sup>11</sup>. Da ohne Kenntnis wesentlicher Aspekte des Strommarktes und der dort bestehenden Interessen die Entwicklung des Gesetzentwurfs nur schwer beschrieben werden kann, wird auf dessen inhaltliche Darstellung hier verzichtet. Dennoch erscheint es zur zeitlichen Orientierung sinnvoll, im Folgenden kurz den Verlauf der fast zweijährigen Verhandlungen aufzuführen: Im Februar 2004 legte das Bundeswirtschaftsministerium einen ersten Referentenentwurf vor. Dieser wurde anschließend zwischen den Ministerien beraten und im August etwas verändert als Regierungsentwurf verabschiedet. In den folgenden Monaten berieten Bundestag und – das Gesetz war zustimmungspflichtig - Bundesrat das Gesetz. Letzterer verlangte eine Vielzahl von Veränderungen am Regierungsentwurf, was in der Folge auch neue Verhandlungen unter den Koalitionspartnern erforderte. Diese führten erst im April 2005 zur Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der Regierungsparteien. Es wurde daraufhin vom Bundesrat an den Vermittlungsausschuss verwiesen, der unter hohem Zeitdruck verhandelte. Denn die EU-Kommission hatte Deutschland neben weiteren Ländern inzwischen angemahnt, die seit Juli 2004 überfällige Umsetzung der Beschleunigungsrichtlinien zu verabschieden. Weiter beschleunigt wurde das Verfahren im Vermittlungsausschuss durch die Wahlniederlage der SPD bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen und der Ankündigung vorgezogener Neuwahlen zum Deutschen Bundestag. Schließlich wurde das Gesetz (und einige begleitende Verordnungen) im Sommer verabschiedet und trat am 13. Juli 2005 in Kraft.

---

<sup>11</sup> Das Energiewirtschaftsgesetz stellt den Rahmen für die in dieser Arbeit betrachtete Regulierung der Stromnetze dar.

## 2 Methodischer Ausgangspunkt und theoretische Grundlagen

### 2.1 Thatchers ‚Pressures, Functions and Contextual Mediation‘

In der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, das komparative Konzept von Thatcher (2002) nachzuvollziehen, und herauszufinden, ob es sich auch für die Untersuchung eines einzelnen Falles in einem einzelnen Land eignet. In einem ersten Schritt (Kap. 4.1) wird versucht, abzuleiten, welche Zwecke mit der neuen Netzregulierung verfolgt worden sein könnten. Wie bei Thatchers erstem Untersuchungsschritt geschieht dies weitgehend ohne Berücksichtigung des nationalen oder sektoralen Kontexts. In einem zweiten Schritt (Kap. 4.2) werden diese zweckorientierten Motive in einen größeren methodischen bzw. theoretischen Zusammenhang gestellt; der Untersuchungsansatz wird hierfür ergänzt. Denn Ziel ist es nicht nur, herauszuarbeiten, ob sich die einzelnen hier abgeleiteten Zweck-Hypothesen bestätigen lassen oder nicht, sondern auch eine eigenständige, kontextorientierte Untersuchung des beobachteten Steuerungswandels vorzunehmen.

Thatcher zufolge stellt die Schaffung und Gestaltung<sup>12</sup> unabhängiger Regulierungsbehörden<sup>13</sup> ein klassisches Beispiel für nicht-majoritäre<sup>14</sup> Institutionen dar, die durch Gesetzgebung geschaffen werden - entsprechend sind gewählte Politiker („*elected officials*“, ebd., 125) ihre Prinzipale. Sie sind organisatorisch von Regierungen getrennt und werden von ernannten Direktoren geleitet, haben einerseits Entscheidungsgewalt über ihre Aufgabe, die Regulierung, sind andererseits jedoch Kontrollen durch gewählte Politiker und Gerichte unterworfen.

Um zu verstehen, weshalb in den letzten 20 Jahren in Westeuropa viele, aber auch sehr unterschiedliche unabhängige Regulierungsbehörden entstanden sind, geht Thatcher zusammengefasst folgendermaßen vor: er setzt einen bestehenden Handlungsdruck auf gewählte Politiker (mit gegebenen, fixen Zielen) als unabhängige Variable ein (erster Untersuchungsschritt), institutionelle Kontextfaktoren als intervenierende Variablen (zweiter Untersuchungsschritt) und analysiert mit deren Hilfe die abhängige Variable ‚Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden‘. Zugleich beschränkt sich der erste Untersuchungsschritt auf die Betrachtung utilitaristischer Motive (d.h. der rationalen

---

<sup>12</sup> Die folgende Beschreibung der Herangehensweise von Thatcher bezieht sich insbesondere auf seine Untersuchung des Zustandekommens unabhängiger Regulierungsbehörden und lässt die von ihm ebenfalls untersuchten *Auswirkungen* von deren Bestehen außer Acht, da dies nicht den Schwerpunkt dieser Arbeit darstellt.

<sup>13</sup> Da die in verschiedenen Ländern anzutreffenden unabhängigen Regulierungsbehörden beachtliche Unterschiede aufweisen, setzt Thatcher anstelle einer engen Definition folgende Minimalanforderungen bezüglich der formalen institutionellen Gestalt, welche erfüllt sein müssen, um von einer unabhängigen Regulierungsbehörden sprechen zu können: „*the agency has its own powers and responsibilities under public law; it is organisationally separated from ministries; it is neither directly elected nor managed by elected officials*“ (Thatcher 2002, 127). Für Deutschland identifiziert er nach dieser Lesart das Bundeskartellamt, die RegTP und die Medienanstalten der Bundesländer als unabhängige Regulierungsbehörden.

<sup>14</sup> Dieser etwas eigenartige Ausdruck rührt aus dem englischsprachigen Original her, wo von ‚non-majoritarian institutions‘ die Rede ist.

Verfolgung von Zwecken), während im zweiten auch normative bzw. kognitiv geprägte Handlungsorientierungen integriert werden.

Als erstes unternimmt Thatcher also eine Betrachtung aus einer zweckorientierten Perspektive unter Verwendung des Prinzipal-Agent-Ansatzes. Als Prinzipale werden dabei jene gewählten Akteure des politischen Systems verstanden, die eine bislang bei der Exekutive angesiedelte Entscheidungsgewalt an unabhängige Regulierungsbehörden (die Agenten) übertragen<sup>15</sup>. Thatcher zufolge haben gewählte Politiker in verschiedenen Ländern Westeuropas Aufgaben an unabhängige Regulierungsbehörden delegiert, um auf bestehenden Handlungsdruck (der als *unabhängige Variable* konzeptionalisiert wird) zu reagieren (ebd., 131ff). Die Delegation von Entscheidungsgewalt an unabhängige Regulierungsbehörden stellte für sie eine Möglichkeit dar, gegebene politische Ziele (wieder) besser verfolgen zu können und teilweise zugleich, die eigene Machtposition zu sichern. Durch die Delegation konnte demnach erstens Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen auf die Regulierungsbehörde verschoben (‚blame shifting‘), zweitens durch deren stärkere Expertise eine erfolgreichere Regulierung erreicht, sowie drittens eine glaubwürdige politische Selbstbindung (‚credible commitment‘) und viertens infolge von Umsetzungsaufträgen der Europäischen Union eine bessere Kommunikation mit europäischen Institutionen sowie die vorgenannte Möglichkeit zur Abschiebung von Verantwortung erzielt werden. Diese Zwecke werden im Folgenden kurz genauer beschrieben.

Als vielfach empirisch wirksamen Handlungsdruck nennt Thatcher eine geringe gesellschaftliche Popularität politischer Maßnahmen, die von Prinzipalen für notwendig erachtet wird und bei deren Umsetzung sie befürchten mussten, ihre Chancen auf eine Wiederwahl stark zu reduzieren. Die Beauftragung der Regulierungsbehörde erfüllte in dem Fall den Zweck, die Verantwortung für die Regulierungsergebnisse an die Regulierungsbehörde ‚abzuschieben‘. Als Beispiel nennt Thatcher hier etwa Qualitätsprobleme der britischen Wasserversorgung, welche eine Sanierung dringend erforderlich machten, durch welche jedoch stark steigende Wasserpreise zu befürchten waren. Die Delegation an eine unabhängige Regulierungsbehörde ermöglichte es Politikern, diese Aufgabe angehen zu können, ohne selbst für die in der Folge steigenden Wasserpreise ‚bestraft‘ zu werden. Der zweite beschriebene Zweck besteht in einer im Gegensatz zur Exekutive höheren Expertise spezialisierter Regulierungsbehörden, die es ermöglicht, einem Handlungsdruck durch erhöhten Wissensbedarf für Regulierung zu begegnen. Hierdurch sei etwa bei Lebensmittelskandalen ein präzises Risikomanagement ermöglicht worden. Eine glaubwürdige politische Selbstbindung war drittens in Fällen vonnöten, wo ein Vertrauensverlust von (für den Politikerfolg) zentralen Akteuren zu befürchten war. So seien etwa in Frankreich durch die Einrichtung einer fairen Finanzmarktaufsicht ausländische Investoren angezogen worden, die bei einer Regulierung durch die Regierung

---

<sup>15</sup> Wie viele andere Arbeiten zum Thema bestehen hier lediglich zwei Alternativen: Regulierung durch demokratisch gewählte Akteure oder durch staatliche Regulierungsinstanzen mit einer gewissen Unabhängigkeit von der Tagespolitik. Die Möglichkeit einer Selbstregulierung durch die betroffene Branche spielt in diesen Überlegungen an keiner Stelle eine Rolle.

selbst möglicherweise Zweifel an der Unparteilichkeit der Regulierungsentscheidungen gehabt hätten. Im Zusammenhang mit europäischen Anforderungen nennt Thatcher schließlich umzusetzende Standards bei Umweltschutz, welche gerade in Ländern, die hier bisher wenig aktiv waren, zu einem großen Nachholbedarf führten und so relativ unpopuläre Politiken notwendig machten.

Die drei zuerst stehenden Elemente können als unterschiedliche Situationen identifiziert werden, in denen die Delegation von Entscheidungsmacht an (unabhängige) Regulierungsbehörden für Politiker nützliche Zwecke erfüllt. Thatcher nennt den Einfluss internationaler Anforderungen zwar als vierte typische Situation dieser Art, mit Ausnahme der Sicherung eines Ansprechpartners für europäische Institutionen kann jedoch in der Schaffung von Regulierungsbehörden hier kein Vorteil erkannt werden, der nicht bereits durch die ersten drei Situationen erfasst würde.

Die parallele Einschränkung der Betrachtung bei Thatcher im ersten Untersuchungsschritt auf funktionale Motive *und* eine ‚kontextfreie‘ Analyse lassen dies eventuell verstehen. Denn der erste Untersuchungsschritt in Thatcher (2002) kann dazu dienen, sich ohne größeren Aufwand einen Überblick über relevante Motive für die Einrichtung von Regulierungsbehörden zu verschaffen. Diesem Zweck folgt (mehr oder weniger implizit) die Abgrenzung zwischen analytisch isolierter und kontextorientierter Betrachtung. Untersucht man nun eine Reihe von europäischen Mitgliedsländern, lassen sich europäische Umsetzungserfordernisse vergleichsweise leicht integrieren, da sie üblicherweise für alle Mitgliedsländer identisch gelten. Doch dieser Vorteil entfällt, sobald eine anders zusammen gesetzte Gruppe von Ländern untersucht wird. Da die vorliegende Arbeit die Herangehensweise von Thatcher in dieser Frage weitgehend nachvollzieht, werden internationale/europäische Anforderungen als unabhängige (Handlungsdruck auslösende) Faktoren je nach ihrer systematischen Wirkung integriert. Während Thatcher lediglich Beispiele nennt, in denen europäische Forderungen *indirekt* Regulierungsbehörden begünstigten, war deren Einrichtung im hier untersuchten Fall ausdrücklich *obligatorischer* Teil der umzusetzenden Vorgaben. In diesem Fall handeln nationale Prinzipale ebenfalls rational, wenn sie diese Vorgaben umsetzen, da sie andernfalls etwa Vertragsverletzungsverfahren befürchten müssen. Die Vermeidung dieser ‚Kosten‘ kann somit als eigenständiges funktionales Motiv kategorisiert werden.

Im zweiten Untersuchungsschritt betrachtet Thatcher intervenierende Einflüsse aus dem Kontext der jeweiligen Regulierungssituationen. Denn wenngleich die zuvor identifizierten Zwecke als bedeutsam eingeschätzt werden, könnte allein aufgrund ihres Bestehens zum einen nicht darauf geschlossen werden, dass sie für die Schaffung der Regulierungsbehörde auch *ursächlich* waren. Zum anderen kann bei alleiniger Betrachtung dieser Zwecke Vieles an empirisch beobachteter nationaler oder sektoraler Variation nicht erklärt werden (ebd., 25). Denn viele Zwänge und daraus resultierende Anreize für Delegation haben Thatcher zufolge schon lange bestanden. Dennoch seien in vielen Ländern unabhängige Regulierungsbehörden erst seit den achtziger Jahren gegründet worden. In Großbritannien sei dies deutlich früher geschehen als in anderen westeuropäischen Ländern. In Deutschland gebe es zwar mit dem Bundeskartellamt bereits seit 1957 eine bedeutende Regulierungsbehörde, anschließend wurden jedoch nicht viele

weitere geschaffen. Überdies seien statt einer Delegation an unabhängige Regulierungsbehörden alternative institutionelle Reaktionen denkbar, etwa eine bessere Ausstattung von Ministerien mit Fachleuten für Regulierungsaufgaben. Und schließlich seien bei der institutionellen Ausgestaltung der Regulierungsbehörden in verschiedenen Ländern und Sektoren erhebliche Unterschiede festzustellen, die sich nicht mit differierendem Handlungsdruck erklären lassen.

Daher müssen Thatcher zufolge zusätzlich Kontextfaktoren wie Policy Lernen und das Auftreten von Isomorphismus, die Bedeutung von Staatstraditionen und -strukturen sowie klarer politischer Mehrheiten („*political leadership*“, ebd. 126; zur Erläuterung vgl. Kap. 2.3) und der weitere Kontext westeuropäischer Staaten betrachtet werden, die als intervenierende Einflüsse die Reaktion gewählter Politiker auf bestehenden Handlungsdruck bedingen. Insbesondere werde dadurch beeinflusst, ob überhaupt durch Delegation an eine unabhängige Regulierungsbehörde reagiert wird (oder auf andere Weise), wann der Politikwandel stattfindet - und falls delegiert wird, auf welche Weise genau.

Auch diese Einflüsse sollen kurz erläutert werden. Im Sinne eines Schneeballeffektes war Thatchers Auffassung nach in vielen Ländern Policy Lernen und Isomorphismus zu beobachten, denn „*once an apparently successful model of an agency existed, it was copied in other domains*“ (ebd., 136). Dadurch könnten einerseits klare nationale Delegationsmuster gerade in der Ausgestaltung der Behörden erklärt werden und andererseits zeitliche Unterschiede der Delegation. Zum anderen sei die Einrichtung des britischen Telekommunikations-Regulierers Oftel von seinem seit langem bestehenden US-amerikanischen Pendant inspiriert worden und diene selbst später als Vorbild bei der Regulierung des italienischen Telekommunikationssektors. Staatstraditionen und -strukturen wie die in Frankreich lange Zeit bestehende Sorge, dass Regulierungsbehörden entweder nicht wirklich unabhängig sein oder aber die Einheit des Staates untergraben könnten, seien ebenso bedeutsam wie das Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive. Überdies existierten in Großbritannien aufgrund des relativen Mehrheitswahlrechts in der Regel stabile Ein-Parteien-Regierungen, innerhalb welcher eine Einigung zur Einrichtung einer neuen Behörde schneller möglich war als bei schwachen politischen Mehrheiten etwa in Italien. Im weiteren Kontext westeuropäischer Staaten betrachtet Thatcher schließlich fast überall anzutreffende Reformen wie die Privatisierung oder Liberalisierung ehemals staatsnaher Wirtschaftsbereiche sowie die Verbreitung von Vorstellungen zur Verwaltungsmodernisierung.

Thatchers erster Untersuchungsschritt konzentriert sich also darauf, herauszuarbeiten, *welche Vorteile* die gewählte institutionelle Form ihren Prinzipalen bietet, d.h. welche Zwecke mit der Regulierung verfolgt worden sein könnten. Diese utilitaristische Perspektive wurzelt in einem (am Rational Choice Ansatz orientierten) Verständnis von Institutionenschaffung, in welchem Institutionen als das Ergebnis der Interaktion frei und bewusst agierender Akteure verstanden werden, die ausschließlich ihren persönlichen Nutzen verfolgen. Entsprechend existieren Institutionen nur in der Form und nur so lange, wie sie ihren Schöpfern diesen Nutzen bringen, ansonsten werden sie reformiert oder abgeschafft. Basierend auf dieser Annahme lässt sich das Bestehen von Institutionen umfassend erklären, indem man die Vorteile untersucht, die sie ihren Urhebern

bringt; andere Erklärungen für das Bestehen einer Institution kann es schlicht nicht geben (ausführlicher zu dieser Perspektive vgl. Kap. 2.2). Im zweiten Schritt hebt Thatcher diese Beschränkung auf und beschreibt auch routiniertes Verhalten von Akteuren, was sich an tradierten Handlungsmustern und Werten orientiert. Zugleich wird der vorher analytisch isolierte Blick auf die jeweils interessierende Delegationsentscheidung ausgeweitet auf den institutionellen Kontext, in welchem sie steht. Bedeutsam an dieser Aufteilung der Untersuchung ist die implizite Annahme, dass der wesentliche Anreiz für die Schaffung unabhängiger Regulierungsbehörden erstens allein aus *funktionalen* Vorteilen resultiert, die sich zweitens *ohne die Untersuchung* des regulatorischen *Kontextes* erkennen lassen. Der zweite Untersuchungsschritt dient so alleine, um zu ermitteln, *ob* den bereits abschließend determinierten Anreizen gefolgt wurde. Neue Anreize, so wird hier angenommen, kommen durch die Betrachtung des Kontextes nicht hinzu.

Im Anschluss werden nun eine Reihe methodischer und theoretischer Konzepte besprochen, in welchen die von Thatcher verwendeten Annahmen begründet liegen und für die Untersuchung der behördlichen Regulierung der Stromnetze in Deutschland angepasst. Dabei wird die Aufteilung der Untersuchung in analytisch isolierte, rein funktionale Vorteile der Delegation an eine unabhängige Behörde einerseits und eher kontextorientierte Aspekte andererseits aufrechterhalten. Dabei werden die von Thatcher untersuchten Parameter herausgearbeitet und für den deutschen Fall konkretisiert und ergänzt. Denn Ziel dieser Vorgehensweise ist zweierlei: zum einen, zu prüfen ob sich Thatchers Heuristik eignet, den hier betrachteten Einzelfall zu verstehen - zum anderen aber auch, die Entstehung der neuen Regulierung für die deutsche Stromwirtschaft möglichst weitgehend zu erklären. Daher kann es nicht allein darum gehen, das Konzept von Thatcher zu falsifizieren, sondern es wo nötig auch zu ergänzen.

## **2.2 Funktionale Vorteile der Institutionenschaffung und -gestaltung**

Die Erklärung einer Institution anhand der Vorteile, welche sie ihren Schöpfern bietet, wurzelt im Rational Choice Ansatz. Damit wird meist die Verwendung einer Handlungstheorie assoziiert, die individuelles Verhalten als Ergebnis eines bewussten Nutzenmaximierungs-Kalküls auffasst. Ziele und Präferenzen von Akteuren werden hier in der Regel als unveränderlich und exogen angenommen. Dieser Handlungsorientierungen liegt eine Logik der Konsequenz (‘logic of consequentiality’) zugrunde, da als zentrales Kriterium für die Auswahl zwischen Handlungsoptionen deren Konsequenzen für den eigenen Nutzen bewertet werden – anders als etwa bei einer Logik der Angemessenheit (‘logic of appropriateness’), nach welcher Akteure versuchen, so zu handeln, wie es in ihrem sozialen Umfeld von ihnen erwartet wird (vgl. March, Olsen 2004).

Die hieraus entwickelte Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus lässt sich als Analyse strategischer Entscheidungen rationaler, voneinander abhängiger Akteure zusammenfassen; strategisch insofern, als Akteure vor dem eigenen Handeln versuchen, das wahrscheinliche Handeln anderer zu antizipieren. Aus der Spieltheorie wurde die Annahme übernommen, Politikergebnisse seien die Folge kollektiver Handlungsdilemmata. Das Entstehen von Institutionen wird entsprechend funktional erklärt (vgl. Immergut 1998). Wenn Institutionen als abhängige Variable untersucht werden – und das ist das Ziel in Thatchers (2002) erstem Untersuchungsschritt und Kap. 4.1 der vorlie-

genden Arbeit –, ist die Annahme, dass sie ausschließlich das Ergebnis absichtsvoller Gestaltung sind. Die Motive für ihr Design finden sich demnach bis ins Detail in den Vorzügen, die sie relevanten Akteuren bieten:

*„Rational choice institutionalists have [...] developed a distinctive approach to the problem of explaining how institutions originate. Typically, they begin by using deduction to arrive at a stylized specification of the functions that an institution performs. They then explain the existence of the institution by reference to the value those functions have for the actors affected by the institution. This formulation assumes that the actors create the institution in order to realize this value [...]. Thus, the process of institutional creation usually revolves around voluntary agreement by the relevant actors; and, if the institution is subject to a process of competitive selection, it survives primarily because it provides more benefits to the relevant actors than alternate institutional forms.” (Hall, Taylor 1996, 13).*

Der Prinzipal-Agent-Ansatz als Variante des Rational Choice Institutionalismus wurzelt in der US-amerikanischen Bürokratietheorie der sechziger Jahre. Seit einiger Zeit erweitert sich sein Anwendungsfeld jedoch und nimmt nun auch in der an Rational Choice orientierten Untersuchung unabhängiger Regulierungsbehörden eine wichtige Stellung ein (vgl. Gilardi, Braun 2002). Dieser Ansatz betrachtet eine Fülle verschiedenartiger sozialer Interaktionen als Delegationsprozesse, in denen ein Prinzipal (der Auftraggeber) einen Agenten (den Auftragnehmer) beauftragt, gegen eine Entlohnung eine Aufgabe zu erledigen, die dem Prinzipal zum Vorteil gereicht. Die Ursache für diese Delegation sind Situationen, in denen dem Prinzipal das notwendige Wissen, die Fähigkeiten oder andere Ressourcen fehlen, um diese Aufgabe selbst zu erfüllen, weswegen er - um seine Ziele erreichen zu können - einen Agenten beauftragt, bei dem er diese Ressourcen vermutet. Entsprechend ist der Prinzipal fortan vom Agenten abhängig. Denn vielfach ist es für den Prinzipal von Vorteil, dem Agenten zu vertrauen, der hierdurch eine gewisse Macht über den Prinzipal erlangt.

Die Unmöglichkeit der vollständigen ‚Programmierung‘ des Agentenverhaltens wird durch Unsicherheit verstärkt. Denn der Prinzipal besitzt häufig nicht die nötigen Informationen, um vollständig zu beurteilen, ob der Agent auch wirklich das Richtige und Notwendige tut, um die Ziele des Prinzipals zu verwirklichen. Entsprechend den nutzenmaximierenden Annahmen des Rational Choice Ansatzes hat der Agent ein grundsätzliches Interesse daran, die eigene Arbeitsleistung soweit zu reduzieren, dass sein Aufwand so gering wie möglich ist, der Prinzipal aber gerade noch zufrieden gestellt wird. So liegt ein Schwerpunkt des Prinzipal-Agent-Ansatzes in der Gestaltung adäquater Kontrollmechanismen (Williamson 1975, Coleman 1990). Daher wird der Prinzipal nur jene Aufgaben delegieren, für die er den Agenten fähiger einschätzt als sich selbst. Weiter wird er bei der Gestaltung der Kontrollmechanismen darauf achten, dass diese in einem sinnvollen Verhältnis zu den Kosten stehen, die auf den Prinzipal im Falle abweichenden Verhaltens des Agenten wahrscheinlich zukommen. Auch die Mechanismen, die geschaffen werden, um abweichendes Verhalten des Agenten zu verhindern, folgen der zweckorientierten Logik von Institutionengestaltung: ihre Existenz wird ausschließlich mit dem funktionalen Nutzen erklärt und begründet, den sie dem Prinzipal bringen.

Die Delegationen, welche üblicherweise mithilfe des Prinzipal-Agent-Ansatzes untersucht wurden, resultieren aus Spezialisations- und Arbeitsteilungsvorteilen (Gilardi,

Braun 2002). Neuere Ansätze finden dagegen eine Reihe von Motiven für die Delegation von Entscheidungsgewalt an unabhängige Regulierungsbehörden, wie die oben bei der Darstellung von Thatchers (2002) Heuristik dargestellten, etwa ‚credible commitment‘. Diese hier dargestellte Untersuchungsperspektive bildet die Grundlage für die Herausarbeitung denkbarer funktionaler Vorteile des neuen Regulierungsregimes zu Beginn des Hauptteils dieser Arbeit.

### **2.3 Ergänzung durch kontextbezogene Einflüsse**

Während sich die Betrachtung in Thatchers (2002) erstem analytischen Schritt auf die ‚kontextfreie‘ Analyse der Institution ‚Schaffung und Ausgestaltung unabhängiger Regulierungsbehörden‘ als unabhängige Variable konzentriert, ohne die Wirkung intervenierender Faktoren miteinzubeziehen, wird diese Beschränkung im anschließenden Schritt (in dieser Arbeit in Kap. 4.2) aufgehoben. Entsprechend den Annahmen des Rational Choice Institutionalismus werden individuelle und kollektive Entscheidungen durch intervenierende Faktoren beeinflusst und lassen sich nicht direkt aus der Aggregation der gegebenen Präferenzen erklären. Der Einfluss von Institutionen als intervenierende Variable wird in Form von Rahmenbedingungen und strukturierender Organisation des politischen und gesellschaftlichen Feldes wirksam (Hall, Taylor 1996).

So soll im zweiten Erklärungsschritt dieser Arbeit die Beschränkung auf funktionale Vorteile einer Institution als einzig zulässige Erklärungsfaktoren ihrer Einrichtung aufgehoben werden. Zugleich wird der größere Regulierungskontext betrachtet. Denn im Gegensatz zu strengen Annahmen des Rational Choice Institutionalismus werden unabhängige Regulierungsbehörden in einer *„world already replete with institutions“* (ebd., 20) eingerichtet, deren Existenz auf verschiedene Arten bedeutsam sein kann - sei es als bisher verfolgte Politiken mit Vorbildwirkung oder als Struktur, die manchen Akteuren mehr und anderen weniger Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess verleiht, oder auch als althergebrachte Verfahren, wie mit bestimmten Problemen umgegangen wird. Dieser Katalog an möglichen Wirkungen verdeutlicht zugleich, dass es notwendig ist, Institutionen etwas klarer zu definieren. So sollen Institutionen in diesem Teil der Arbeit als (auch informelle) soziale Regeln oder Regelsysteme verstanden werden, welche den Kontext, in dem Akteure handeln, wesentlich definieren: sie setzen Anreize, ermöglichen Handeln von Akteuren oder schränken es ein, ohne es jedoch abschließend zu determinieren. Zugleich wirken sie nicht nur auf den Handlungsraum, sondern vielfach bereits auf die Ausbildung von Zielen und Präferenzen, andererseits sind sie auch selbst das Produkt menschlicher Gestaltung (v. Waarden 2003, 259).

Zugleich ist es wichtig, neben Institutionen auch Strukturen als Kontextfaktoren zu betrachten. Diese können Akteurshandeln als relativ stabile, ordnungsbezogene Bedingungen ebenfalls ermöglichen oder einschränken und etwa die Entstehung kollektiver oder korporativer Akteure bedingen. Gesellschaftliche Systeme, wie etwa der Elektrizitätssektor, *„in denen wichtige Merkmale bzw. Ereignisse auf Systemebene sich nicht einfach durch die Aufsummierung von Merkmalen ihrer einfachsten Elemente ergeben“* (Mayntz 2002, 30) können als strukturiert aufgefasst werden. ‚Struktur‘ bezieht sich hier auf das Beziehungsverhältnis oder genauer die Zueinanderordnung von Systemelementen. Makrosysteme sind demnach strukturell komplex, was sich zum einen auf

ihre vertikale Gliederung (Mehrstufigkeit, Hierarchie) in verschiedene Ebenen, aber auch auf ihre funktionelle Differenzierung in Teilsysteme beziehen kann. Diese können sich personell überlappen (wenn dieselben Akteure auf mehreren Ebenen bzw. in mehreren Teilsystemen handeln), folgen jedoch unterschiedlichen Logiken (Rationalitäten, Normen). Für die kausale Rekonstruktion von Phänomenen auf der Makroebene von Systemen bleibt eine Analyse daher sinnvollerweise nicht nur auf dieser Ebene, sondern konzentriert sich jeweils auf die soziale Aggregationsebene, der Handlungsfähigkeit zugeschrieben werden kann. Betrachtet man also die Stromwirtschaft als gesellschaftliches System, ist es für das Verständnis von Entwicklungen auf der Makroebene sinnvoll, seine funktionale (unterschiedliche Teile der Stromwirtschaft verfolgen unterschiedliche Aufgaben) und hierarchische (es bestehen bedeutende Abhängigkeitsverhältnisse) Differenzierung zu berücksichtigen; relevante Ordnungskategorien sind hier auch Konzentration bzw. Fragmentierung.

### 2.3.1 Asymmetrien im Einfluss auf den politischen Prozess

Entgegen Vorstellungen etwa der pluralistischen Gruppentheorie (Bentley 1908), dass Interessen grundsätzlich von Akteuren mit ähnlich großem Einfluss verfolgt werden, ist zu berücksichtigen, dass asymmetrische Akteursbeziehungen bestimmte Interessen mit besserem, und andere mit schlechterem Einfluss auf politische Entscheidungen ausstatten. V. Prittwitz (1993, 34f) nennt Droh-, Anreiz- und Orientierungs-Potenziale als bedeutende Einflusskategorien.

Drohpotenziale ergeben sich demnach aus der Fähigkeit, anderen direkt oder indirekt schwer wiegende Nachteile bereiten zu können. Hierunter sind etwa staatliche Möglichkeiten zu fassen, gesetzwidriges Verhalten zu bestrafen oder bestehende wirtschaftliche Vorteile zurückzunehmen. Ein typisches gesellschaftliches Drohpotenzial stellt dagegen die Verfügungsgewalt über für den Staat wichtige Leistungen oder Ressourcen (die Beschäftigung vieler Arbeitnehmer, spezialwirtschaftliche Informationen etc.) dar, mit deren Entzug gedroht werden kann, oder auch die Fähigkeit zur öffentlichen Bloßstellung. Anreizpotenziale stehen hierzu in nahem Zusammenhang, betonen jedoch die Möglichkeit, anderen Akteuren neue Vorteile zu verschaffen. Prittwitz betont hier die „*Verfügung über Ressourcen jeglicher Art [...], so über Kapital, Subventionen, technisches Know-how oder selbst öffentlich-politische Anerkennungsformen*“ (ebd., 34). Orientierungspotenziale schließlich hängen stark mit Deliberation und kognitiven Faktoren zusammen, sie können sich etwa aus wissenschaftlicher Dominanz und/oder öffentlicher Meinungsführung ergeben, weiterhin auch aus der Möglichkeit, öffentliche Problem- oder Lösungsverständnisse zu beeinflussen (Definitionsmacht bzw. -fähigkeit). Betrachtet man nicht mehr korporative, sondern individuelle Akteure<sup>16</sup>, fallen hierunter auch

---

<sup>16</sup> Als individuelle Akteure werden Personen verstanden, die am politischen Prozess teilnehmen. Kollektive Akteure sind dagegen Gruppen von Individuen mit weitgehend übereinstimmenden Präferenzen, die jedoch ohne klare Repräsentanzstrukturen geäußert werden. Schließlich werden Organisationen mit innerer Willensrepräsentation, wie etwa Interessenverbände, als korporative Akteure bezeichnet (v. Prittwitz 1994, 14).

persönliche Ausstrahlung, Argumentationstalent und die Fähigkeit, eigene Vorschläge in ein von den zu beeinflussenden Akteuren geteiltes Wertesystem einzuordnen.

Weiter sind hier die Fähigkeit zur internen Interessenaggregation sowie die Einfluss schaffenden oder verweigernden Wirkungen staatlicher Institutionen zu nennen. Olsen (1965) zufolge resultiert aus der leichteren kollektiven Handlungsfähigkeit kleinerer Gruppen mitunter ein relativ größerer Einfluss, als er aufgrund der Gruppengröße zu erwarten wäre. Dies ist besonders für politische Parteien bzw. Interessenverbände von Bedeutung, hängt jedoch nicht unbedingt mit der Größe, sondern vor allem mit der Interessenhomogenität der vertretenen Gruppenmitglieder zusammen.

Immergut und Jäger betonen dagegen, wie staatliche Institutionen gesellschaftliche Machtverteilungsmuster verstetigen und reproduzieren: „*Institutionelle Verfahrensregeln, wie z.B. das Privileg des Agenda-Setting auf Seiten der politischen Exekutiven oder die Vetomacht parlamentarischer Kammern und Ausschüsse [...], verteilen Entscheidungsmacht*“ (Immergut, Jäger 2005, 11). Während demnach die Exekutive als gegenüber der Legislative einflussreicher aufgefasst wird, können derlei Asymmetrien auch innerhalb der Exekutive bestehen, etwa zwischen einem federführenden Ressort, welches eine Rechtsnorm formuliert und alle diesbezüglichen Abstimmungsprozesse koordiniert, und anderen Ressorts, die formal nur phasenweise beteiligt sind.

### **2.3.2 Vorstellungen von Angemessenheit und Möglichkeit**

Will man die Relevanz von Angemessenheitsvorstellungen untersuchen, muss man davon ausgehen, dass Handeln nicht vollkommen strategisch geschieht, sondern beschränkt wird durch kognitive Faktoren bzw. die individuelle Weltanschauung. Aufbauend auf der Erkenntnis der Verhaltenspsychologie wird damit nicht geleugnet, dass menschliches Verhalten rational oder absichtsvoll sein könnte, allerdings betont, dass sich Individuen bei der Verfolgung von Zielen auch an Werten und Erwartungen anderer orientieren und für ihr Handeln gern auf bereits etablierte Routinen oder Verhaltensmuster zurückgreifen. Individuen werden so als ‚satisficers‘ statt als ‚utility maximisers‘ (Simon 1961) verstanden - sie wollen nicht in jedem Einzelfall ihren Nutzen maximieren sondern vielfach ‚nur‘ Zufriedenheit erreichen. Denn aufgrund begrenzter Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazitäten (‚bounded rationality‘) neigen Menschen zu Komplexitätsreduktion und der „*Akzeptanz der ersten mehr oder weniger annehmbaren Alternative*“ (Immergut, Jäger 2005, 12). So stellen Institutionen moralische oder kognitive Vorlagen für die Interpretation von Situationen und die Auswahl aus Handlungsoptionen zur Verfügung: „*Institutions influence behavior not simply by specifying what one should do but also by specifying what one can imagine oneself doing in a given context*“ (Hall, Taylor 1996, 15).

Institutionen wirken demnach wie ein Filter, und zwar sowohl bei der Ausbildung von Präferenzen als auch bei der Interpretation einer Situation und der darauf folgenden Wahl zwischen verschiedenen Handlungsmöglichkeiten. Ebenso wie im Rational Choice Institutionalismus können sie strategisch nützliche Informationen über das wahrscheinliche Verhalten anderer zur Verfügung stellen, etwa wenn ein Akteur relativ sicher sein kann, an welche Verhaltenskodizes sich sein Gegenüber voraussichtlich halten

wird. March und Olsen fassen die hieraus entwickelte Logik der Angemessenheit (,logic of appropriateness') folgendermaßen zusammen: „*The simple behavioral proposition is that, most of the time humans take reasoned action by trying to answer three elementary questions: What kind of a situation is this? What kind of a person am I? What does a person such as I do in a situation such as this?*” (March, Olsen 2004, 4). Institutionen strukturieren damit das Blickfeld desjenigen, der institutionelle Reformen erwägt: Was ein Akteur erreichen will und für erreichbar hält, wie er eine gegebene Situation interpretiert, welches Verhalten ihm in der Reaktion als sozial angemessen oder zur Lösung eines Problems zweckdienlich erscheint, und welche Reaktion er von anderen Akteuren erwartet, ist institutionell bedingt.

Aus der gleichen Perspektive wird auch die Schaffung neuer Institutionen mit Legitimitätsgewinnen erklärt. Eine Institution wird demnach nicht eingerichtet, weil sie Akteuren die effizienteste Lösung eines gegebenen Problems ermöglicht, sondern weil dadurch die soziale Legitimität ihrer Urheber erhöht wird: Akteure schaffen bestimmte Institutionen, weil sie dies für angemessen halten. So argumentiert Soysal (1994), dass viele Länder bestimmte Einwanderungspolitiken nicht übernommen haben, weil diese als *nützlich* für den Staat eingeschätzt wurden, sondern weil verbreitete Vorstellungen von Menschenrechten diese Politiken in den Augen der Entscheidungsträger als angemessen erscheinen ließ, und andere delegitimierte.

Doch was verleiht manchen Institutionen Legitimität bzw. soziale Angemessenheit und anderen nicht? Hierauf gibt es keine knappe Antwort, jedoch enthalten verschiedene Arbeiten aus dem soziologischen Institutionalismus sinnvolle Vorschläge. Bestimmte Verfahren entstehen etwa innerhalb von Netzwerken in Diskussionsprozessen über gemeinsame Probleme, deren Interpretation und Lösungsmöglichkeiten. Durch diesen Austausch entwickeln die beteiligten Akteure „*shared cognitive maps, often embodying a sense of appropriate institutional practices*“ (Hall, Taylor 1996, 17; siehe auch Campbell 1995). Andere betonen, wie durch Professionalisierungsprozesse spezialisierte Gemeinschaften entstehen, die aufgrund einer kulturellen Autorität von ihren Mitgliedern die Einhaltung bestimmter Standards verlangen können (DiMaggio, Powell 1991).

Solche Institutionen tragen nicht nur zur Entwicklung geteilter Angemessenheitsvorstellungen bei, sie prägen auch stark die Auffassungen der beteiligten Akteure über das, was möglich oder praktikabel ist. Die aus dem Sozialkonstruktivismus herrührende Differenzierung von ‚Wirklichkeit‘ und ‚sozialer Produktion von Wirklichkeit‘ erlaubt es, von Akteuren als ‚unmöglich realisierbar‘ dargestellte Problemlösungen nicht nur in Einzelfällen (beim Verdacht verdeckter Interessenverfolgung) sondern grundsätzlich zu hinterfragen. Denn „*what counts as justified belief and valid knowledge sets limits to the kind of questions and information that are acceptable in the political debate*“ (Hajer, Wagenaar 2003, 13). Dies wird insbesondere dann relevant, wenn sich wandelnde Möglichkeitsvorstellungen die Auswahl an verfügbaren Lösungsoptionen für ein Problem erweitern oder verändern.

Das Fortbestehen von Institutionen kann im Gegensatz zu an Rational Choice orientierten Ansätzen auch dadurch erklärt werden, dass diese häufig gar kein Objekt individuel-

len Handelns darstellen. Einige Institutionen werden als so konventionell und selbstverständlich betrachtet, dass sie hierdurch einer Infragestellung entgehen und in der Konsequenz auch nicht bewusst beibehalten oder reformiert werden. Institutionen widersetzen sich damit einer Erneuerung, indem sie bereits die Überlegungen selbst strukturieren, welche ein Individuum zu ihrer Veränderung anstellen wird. Überdies ist die Beziehung zwischen Institutionen und individuellem Verhalten interaktiv und hat gegenseitig verstärkende Effekte: Wenn Individuen sich so verhalten, wie es eine soziale Konvention vorsieht, konstituieren sie sich dadurch einerseits als soziale Akteure, weil sie sozial bedeutungsvoll handeln. Zugleich bestärken sie dadurch wiederum die Konvention, der sie in ihrem Handeln folgen (Hall, Taylor 1996, 15).

### 2.3.3 Isomorphismus und Policy-Transfer

Prozesse zunehmender Homogenität institutioneller Formen stellen ein auch als ‚Isomorphie‘ (Gleichförmigkeit) bezeichnetes Phänomen dar, dessen Auftreten teilweise mit Angemessenheitsvorstellungen verknüpft wird. Nach der Beschreibung von Hawley (1968) ist dies ein einschränkender Prozess, der eine Einheit in einer Population dazu bringt, anderen zu ähneln, die unter denselben Umweltbedingungen stehen. DiMaggio und Powell (1991, 150ff) unterscheiden drei Formen des Isomorphismus: erzwungene, mimetische (oder nachahmende) sowie normative Angleichung von Organisationen. Während mit Isomorphismus als Phänomen lediglich deskriptiv auf ähnliche institutionelle Formen hingewiesen wird, verweisen die Zusätze in der Bezeichnung auf einen unterstellten kausalen Zusammenhang, der das Auftreten dieses Phänomens erklären soll.

Erzwungener Isomorphismus hat seinen Ursprung bei direktem und indirektem Druck bzw. Anreizen, welche Organisationen auf andere, von ihnen abhängige Organisationen ausüben. Hierunter kann also etwa die Wirkung von zu befolgenden Rechtsnormen oder Verträgen gefasst werden, aber auch die Folgen andersartiger Abhängigkeitsbeziehungen. Nachahmender Isomorphismus ist in Fällen zu beobachten, wo sich Akteure aus Unsicherheit über adäquate Problemlösungen an (eigene oder von vertrauenswürdigen Dritten angewandte) Standard-Verfahrensweisen halten, die ‚sich bewährt haben‘ und im konkreten Einzelfall nicht gründlich auf Zweckmäßigkeit überprüft werden. Hier sind neben Angemessenheitsvorstellungen also auch satisficer-Orientierungen wirksam. Offe (1992, 21) fügt dem hinzu: *“institutional designs are typically copies, and are frequently advocated as such”*. Denn indem der Urheber einer neuen Institution die vorherige Anwendung desselben Designs durch andere Akteure herausstellt, kann er es legitimieren und den Verdacht entkräften, die neue Institution diene allein der Verfolgung seiner eigenen Interessen. Wertorientierter Isomorphismus wiederum findet etwa in spezialisierten Netzwerken statt. Hier bilden sich organisationale Normen und spezielle Verfahrens- und Verhaltensweisen heraus und werden an ‚Neulinge‘ als angemessen weitergegeben. Haben Akteure lange Zeit in einem Netzwerk verbracht, ist es wahrscheinlich, dass *“they will tend to view problems in a similiar fashion, see the same policies, procedures and structures as normatively sanctioned and legitimated, and approach decisions in much the same way”* (DiMaggio, Powell 1991, 153).

Durch einen wachsenden internationalen Austausch von Politik-Gestaltern sehen Dolowitz und Marsh (2000) ein vermehrtes Auftreten von Prozessen des Policy-Transfer. Gemeint ist damit die bewusste Übernahme von Politik-Instrumenten, Institutionen oder auch die Berücksichtigung negativer Erfahrungen aus anderen Ländern oder Ebenen eines politischen Systems. Dolowitz und Marsh (ebd., 13) unterscheiden mehrere Grade der Intensität von Policy Transfer, vom vollständigen Kopieren bis hin zu Fällen von Inspiration, in welchem die Politik des anderen Landes Anregungen beim Politikwechsel gibt, sich jedoch im Ergebnis des Politikformulierungsprozesses nicht mehr wieder finden lässt.

### 2.3.4 Historische Bedingungen institutioneller Stabilität und Veränderlichkeit

Die Entstehung, der Fortbestand sowie der Wandel von Institutionen bilden einen zentralen Analyseschwerpunkt der so genannten historischen Schule des Neoinstitutionalismus (Thelen 2002). Neben der Tatsache, dass dieselben funktionalen Anreize bei unterschiedlichen Kontextbedingungen unterschiedliche Handlungsergebnisse hervorbringen können, liegt ein besonderes Augenmerk dieses Ansatzes auf Entwicklungen in der Vergangenheit. Von diesen wird angenommen, dass sie Ziele, Strategien und Handlungsmöglichkeiten von Akteuren zu einem späteren Zeitpunkt stark zu beeinflussen in der Lage sind. Insbesondere wann eine Begebenheit stattfindet und die Reihenfolge, in welcher mehrere Ereignisse aufeinander folgen, prägen demnach später mögliche Entwicklungen und das Aussehen aktuell beobachtbarer ‚Endpunkte‘. Während Rational Choice Institutionalisten eher davon ausgehen, dass Institutionen ein bestimmtes Gleichgewicht zwischen verschiedenen Akteuren stützen (und zu diesem Zweck geschaffen wurden), verstehen historische Institutionalisten Institutionen als das Vermächtnis konkreter, identifizierbarer historischer Prozesse und Entwicklungen damit als ‚pfadabhängig‘.

So wird die Schaffung einer Institution nicht aus ihrem Nutzen für bestimmte Akteure abgeleitet, sondern empirisch nachvollzogen. Dabei werden häufig so genannte ‚critical junctures‘ identifiziert, d.h. entscheidende Momente, an denen die historische Entwicklung einen bestimmten Weg eingeschlagen hat, der mit bedeutenden institutionellen Attributen verbunden ist - die wiederum zukünftig mögliche oder gar nur vorstellbare Entwicklungen beeinflussen. Außerdem wird das Fortbestehen von Institutionen als Reproduktion aufgefasst, was die Existenz reproduzierender Mechanismen in den Mittelpunkt rückt. Sie können Institutionen selbst angesichts starker externer Veränderungen eine außergewöhnliche Stabilität verleihen oder auch in völliger Abwesenheit exogener Einflüsse „*subtle but very significant changes in terms of their form and functions*“ verursachen (Thelen 2002, 101). Eine Reihe von Autoren haben argumentiert, dass es insbesondere Selbstverstärkungseffekte („*positive feedback*“) und steigende Erträge („*increasing returns*“) sind, welche eine einmal geschaffene Institution jenseits ihrer funktionalen Aufgabenerfüllung stabilisieren (North 1990; David 1992; Arthur 1994; Pierson 2000a). Sie können das Abweichen von einem einmal eingeschlagenen Pfad mit fortschreitender Zeit so stark erschweren, dass die Entscheidung im zuvor erwähnten kritischen Moment die anschließende Entwicklung nicht nur prägt, sondern abschließend determiniert („lock-in“). Pfadabhängigkeit wird verschieden streng definiert, von

einem sehr weiten Verständnis, dass frühere Phasen spätere bedingen („history matters“, vgl. Sewell 1996), bis hin zu elaborierten Vorstellungen von steigenden Erträgen als Reproduktionsfaktoren, die in politischen Prozessen sehr wahrscheinlich spezifische Ergebnisse hervorbringen<sup>17</sup>.

Die Betonung von Selbstverstärkungseffekten und steigenden Erträgen hat insbesondere die Kritik auf sich gezogen, der Ansatz sei voreingenommen zugunsten einer Annahme institutioneller Stabilität und versage weitgehend, wenn es darum gehe, institutionellen Wandel zu erklären (Rittberger 2003). An Piersons vage Bemerkung, dass Institutionen so lange schwer zu verändern sind, „*until something erodes or swamps the mechanisms of reproduction that generate continuity*“ (Pierson 2000a, 265) knüpft etwa Kathleen Thelen an und setzt die Erforschung der jeweils stabilisierenden Mechanismen vor die Analyse konkreten institutionellen Wandels. Denn die Kenntnis der besonderen Sensibilitäten einer Institution erlaube es, ihre Veränderung (oder ihr Verschwinden) ex ante vorherzusagen bzw. ex post zu verstehen. So sei es vielversprechend, Reproduktionsmechanismen institutioneller Stabilität zu untersuchen; dies könne die theoretische Debatte erheblich weiter führen als „*sterile definitional debates [...] how to define path dependence*“ (Thelen 2002, 102). Entsprechend werden Institutionen als relativ fest verankerte Attribute einer historischen Landschaft angesehen, und damit als zentrale Faktoren, welche dafür sorgen, dass sich historische Entwicklung entlang bestimmter Pfade vollzieht. Historische Institutionisten gehen nicht wie die beiden übrigen Schulen des Neo-Institutionalismus von einer eigenen Handlungsorientierung aus, vielmehr konzentrieren sie sich auf die historische Veränderlichkeit bzw. Stabilität von Institutionen und untersuchen dabei sowohl rationales wie auch routiniertes Verhalten (Hall, Taylor 1996).

---

<sup>17</sup> Unter bestimmten Ausgangsbedingungen sind nach Pierson (2000a, 263) relativ viele Folgeentwicklungen hin zu entsprechend vielen vorstellbaren Gleichgewichtszuständen möglich. Relativ kleine Ereignisse können überproportional große und dauerhafte Folgen hervorbringen; entscheidend für die Wirkung von Ereignissen ist insbesondere, wann sie geschehen, und in welcher Reihenfolge. Hat ein Prozess steigender Erträge erst einmal begonnen, führen positive Rückkopplungen zu einem einzigen Gleichgewichtszustand, der außerordentlich veränderungsresistent ist.

### 3 Beschreibung des Steuerungswandels

Im nun folgenden ersten empirischen Teil der Arbeit werden das ‚alte‘ sowie das ‚neue‘ Regulierungsregime dargestellt. Eine grundsätzliche Schwierigkeit bei der beabsichtigten Gegenüberstellung besteht in der Tatsache, dass das nun vergangene Regulierungsregime nicht nur in seinen formalen, sondern auch seinen informalen Zügen und empirischen Funktionsbegrenzungen dargestellt werden kann. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das neue System bestehen hingegen erst seit Sommer 2005, und obgleich die Regulierungsbehörde bereits seit 2004 am Aufbau der neuen Energieabteilung arbeitete, werden mit den ersten Entgeltgenehmigungen die für diese Arbeit zentralen ‚Outputs‘ der neuen Regulierung erst im Verlauf des Jahres 2006 erwartet. Zudem wird sich erst in einigen Jahren erwiesen haben, wie viel an Regelformulierung Gerichte im Zweifelsfall der Regulierungsbehörde zugestehen oder selbst übernehmen. Aus dem Bestreben, nicht ‚Äpfel mit Birnen‘ vergleichen zu wollen, könnte sich als Lösung ergeben, sich in beiden Fällen auf die Darstellung formaler Vorgaben und Verfahren zu beschränken. Dies wird jedoch als nicht sinnvoll erachtet. Denn so würden wesentliche Ursachen des Steuerungswandels ausgeblendet, die eher in der aus dem Rechtsrahmen nicht ableitbaren, *praktischen* Funktionsweise begründet liegen. Entsprechend wird auch für das als zweites beschriebene System des regulierten Netzzugangs auf bereits beobachtbare informelle Strukturen und Verfahren sowie Kapazitätsfragen eingegangen (zu einem abstrakten Vergleich zwischen diesen beiden Systemen vgl. auch Bohne, Frenzel 2003).

#### 3.1 Regelformulierung und -festlegung im System des verhandelten Netzzugangs

Das im April 1998 in Kraft getretene EnWG<sup>18</sup> legte den Wegfall der vorherigen ausschließlichen Konzessionen und Demarkationen durch die Aufhebung der entsprechenden Freistellungsparagraphen (§ 103, § 103a) im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen fest<sup>19</sup>. Damit war der deutsche Strommarkt ‚auf dem Papier‘ vollständig liberalisiert, jedem Kunden stand es fortan rechtlich frei, seinen Stromlieferanten selbst zu wählen. Als Netzzugangsmodelle waren der verhandelte Netzzugang (§ 6 EnWG) und ein als Netzzugangsalternative bezeichnetes Alleinabnehmersystem (§ 7) vorgesehen. Letzteres war insbesondere auf Drängen der Kommunen eingefügt worden und vorbehaltlich einer Überprüfung bis Ende 2005 befristet. Die Europäische Kommission hatte jedoch bereits erkennen lassen, dass sie eine unbefristete Geltung dieses Modells nicht akzeptieren würde<sup>20</sup>. Der verhandelte Netzzugang stellte so das dominante Steuerungsmodell dar und wird im Folgenden genauer beschrieben.

---

<sup>18</sup> Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz - EnWG) vom 24. April 1998. BGBl I S. 730.

<sup>19</sup> Weitere Regelungen des EnWG betreffen unter anderem die buchhalterische Entflechtung vertikal integrierter Unternehmen in die Bereiche Erzeugung, Netzbetrieb und Verteilung sowie die Begrenzung der Konzessionsverträge auf eine max. Laufzeit von 20 Jahre.

<sup>20</sup> Handelsblatt 17.01.2001: EU will Energiemarkt rascher liberalisieren

Das Bundeswirtschaftsministerium hatte mit dem EnWG 1998 eine ‚Reservekompetenz‘ bezüglich der Netzentgelte erhalten: Es war nach § 6 II ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates eine Netzzugangsverordnung zu erlassen, die die Regelformulierung durch sektorale Verhandlungen ersetzen und die Netztarife festlegen könnte. Allerdings hatten sowohl der bei Inkrafttreten des EnWG 1998 noch amtierende Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt (FDP), sowie seine Nachfolger Werner Müller (parteilos, 1998-2002) und Wolfgang Clement (SPD, 2002-2005) betont, dass sie die privatwirtschaftliche Selbstregulierung für das überlegenere Modell hielten. Das Ministerium hatte jedoch mehrfach mit dem Erlass einer Netzzugangsverordnung gedroht, wenn sich die Verbände Verhandlungen aus seiner Sicht zu lange hinzogen<sup>21</sup>. Außerdem nahm es offenbar Einfluss auf die Zusammensetzung der Verhandlungsrunde und veranlasste etwa die Aufnahme der subsektoralen Organisationen Verband kommunaler Unternehmen (VKU), Arbeitsgemeinschaft Regionaler Energieversorgungs-Unternehmen (ARE), der Deutsche Verbundgesellschaft (DVG) sowie des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen (vgl. etwa BMWA 2003a).

### 3.1.1 Sektorale Selbstregulierung durch Verbändevereinbarungen

Der verhandelte Netzzugang gemäß § 6 EnWG 1998 verpflichtet Netzbetreiber, ihr Stromnetz anderen Unternehmen diskriminierungsfrei, d. h. nicht ungünstiger als gegenüber mit dem eigenen Unternehmen verbundenen oder assoziierten Unternehmen zur Verfügung zu stellen. Damit war im EnWG die Frage des ‚Ob‘ der Netznutzung beantwortet, jedoch keine Aussage über das ‚Wie‘ gemacht. Zur seiner Ausgestaltung, insbesondere der (technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen) Voraussetzungen sowie einiger Regeln für die Kalkulation der Netzentgelte schlossen der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) und Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW) am 22. Mai 1998 die sogenannte Verbändevereinbarung eins (VV I) ab. Die Anwendung dieser Regeln war allen Netzbetreibern und -nutzern freigestellt, sie stellten lediglich eine Empfehlung dar.

Die Vereinbarung wurde unter wachsender Teilnehmerzahl 1999 (VV II) und 2001 (VV II+) überarbeitet (vgl. zum Folgenden BMWA 2003a; Bohne, Frenzel 2003, Glachant et al. 2004): Bei der VV II waren zusätzlich zu BDI, VIK und VDEW auch die ARE, DVG und der VKU beteiligt<sup>22</sup>. Der Unterzeichnerkreis der VV II+ unterscheidet sich hiervon nur unwesentlich: statt der DVG nahm der neu gegründete Verband der Netzbetreiber (VDN) teil. Der Bundesverband der Verbraucherzentralen (vzbv) war auf Veranlassung des BMWi als Vertreter der Privatkunden-Interessen in die Verhandlungen über die VV II+ einbezogen worden und hatte bestimmte Fortschritte für das Privatkundengeschäft durchsetzen können, unterzeichnete die Vereinbarung jedoch nicht.

---

<sup>21</sup> Vgl. Handelsblatt 17.02.1998: Regulierungsbehörde für Stromnetze, Handelsblatt 05.05.1999: Kein Reformbedarf für Energiegesetz

<sup>22</sup> Damit waren nicht mehr nur noch der ‚Dachverband‘ der deutschen Elektrizitätswirtschaft VDEW, sondern auch die speziellen Interessenvertretungen der kommunalen, regionalen und überregionalen (also der Verbund-) Energieversorgungsunternehmen an den Verhandlungen beteiligt. Genauer zur Interessenvertretung in der Stromwirtschaft vgl. Kapitel 4.2.1.2.

Die Verbändevereinbarungen waren jeweils befristet - insbesondere die industriellen Stromverbraucher hatten auf kurze Laufzeiten gedrängt -, damit waren ihre Unterzeichner zu einer regelmäßigen Überarbeitung verpflichtet. In den drei aufeinander folgenden Vereinbarungen entwickelten sich die Maßstäbe zur Kalkulation der Netzentgelte erheblich, von einer Entfernungsabhängigkeit einzelner Entgelte in der VV I (welche ortansässige gegenüber anderen Anbietern bevorteilte) hin zur prinzipiellen Massenmarkt- und damit Börsenfähigkeit des Stromhandels nach den Vorgaben der VV II+. Seit Mitte Juni 2003 fanden Verhandlungen zur Überarbeitung der bis Ende 2003 befristeten VV II+ statt - diesmal unter der zusätzlichen Teilnahme von Vertretern des Bundesverbandes Neuer Energieanbieter (bne) sowie der europäischen Großhändler-Vereinigung E-FET -, mit dem Ziel, möglichst viel an Regeln für Netzzugang und Netznutzung zu formulieren, was in das künftige System staatlicher Regulierung eingehen könnte. Denn inzwischen war die Einrichtung einer Regulierungsbehörde beschlossene Sache. Größter Streitpunkt war bei den Verbände Verhandlungen der Kalkulationsleitfaden für die Netznutzungsentgelte, die Verhandlungen fanden jedoch keinen erfolgreichen Abschluss mehr<sup>23</sup> (vgl. Kap. 4.2.1.3).

Vereinfacht ausgedrückt wurden Netzentgelte nach den Preisfindungsprinzipien der VV II+ ermittelt, indem *Istkosten* des individuellen Netzbetriebs und *Sollerlöse* („angemessene“ Eigenkapitalverzinsung) addiert wurden, und die Summe durch die *Menge* der Netznutzung (also den eigenen und fremden Stromabsatz im Netzgebiet) geteilt wurde. Das Ergebnis stellte den jeweils zu verlangenden Preis für die Netznutzung dar. Anders als in einem freien Wettbewerb waren hier Netzbetreiber also Preissetzer (ihre individuell zu deckenden Kosten und ein bestimmtes Niveau an zu erzielenden Erlösen determinierten den Preis), und nicht Preisnehmer (ohne Möglichkeit der Preisbeeinflussung, welcher sich im Markt aus Angebot und Nachfrage bildet). Ergänzt wurde diese Kalkulation durch ein Vergleichsverfahren<sup>24</sup>, welches jedoch eher Informationscharakter hatte. Das Bundeskartellamt beurteilte dieses Kalkulationsverfahren als unzureichend, da seine Anwendung zu systematisch überhöhten Netzentgelten führe (Canty 2003).

Einen erheblichen Zuwachs an Schutz vor kartellrechtlicher Überprüfung erhielten Netzbetreiber 2003 durch die so genannte ‚Verrechtlichung‘ der Verbändevereinbarungen, als das EnWG dahingehend ergänzt wurde, dass eine Einhaltung der vorgeschriebenen ‚guten fachlichen Praxis‘ vermutet wurde, wenn sie die Vorgaben der VV II+

---

<sup>23</sup> Handelsblatt 23.7.2003: Stromneulinge schlagen milde Töne an

<sup>24</sup> Es ist nicht zu verwechseln mit dem im GWB verankerten Vergleichsmarktkonzept. Das in der VV II+ beschriebene Vergleichsmarktkonzept sollte die Angemessenheit der Netzentgelte, welche deutlich über dem Durchschnitt vergleichbarer Netzbetreiber liegen, überprüfbar machen. Hierzu wurden Strukturklassen gebildet, in welche Netzbetreiber eingeordnet wurden. Allerdings wurde bei der von den Verbänden hierzu eingerichteten Schiedsstelle bis Mitte 2003 kein für diesen Fall vorgesehenes Rechtfertigungsverfahren durchgeführt (BMW 2003a, 24). Da die Teilnahme am Vergleichsverfahren freiwillig war, boten der empirische Durchschnitt und die Streuung innerhalb der Klassen keinen objektiven Überblick.

befolgt<sup>25</sup>. Damit beruhte die Ordnung des Strommarktes in der Frage der Netzentgelte formal zu wesentlichen Teilen auf einem ‚gentlemen’s agreement‘ mit empfehlendem Charakter, welches erst durch bilaterale privatrechtliche Verträge<sup>26</sup> rechtlich bindende Wirkung für die jeweils beteiligten Vertragsparteien (Netzbetreiber und Netznutzer) entfaltete.

### 3.1.2 Ex post Aufsicht der Kartellbehörden und gerichtliche Überprüfung

Nicht nur aus dem EnWG, auch aus dem Kartellrecht ergibt sich gemäß § 19 IV Nr. 4 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) ein Anspruch auf Netznutzung<sup>27</sup>. Dieser umfasst auch die Frage der Entgelte, welche nicht missbräuchlich überhöht sein dürfen. Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht wirkt fallspezifisch und ex post, d.h. sie kann erst bei konkreten, bereits eingetretenen Fällen eingreifen, nicht aber systematisch ex ante auf die Verbesserung zum Beispiel der allgemein zu beachtenden Netznutzungsregeln einwirken. Zudem lag bei den Kartellbehörden die Beweislast, einen Missbrauch zu belegen. Zuständig für die Aufsicht waren das Bundes- und die Landeskartellämter. Bei Netzfragen wurden die Fälle danach aufgeteilt, ob die Netze der jeweiligen Unternehmen Landesgrenzen überschreiten. Bundes- und Landeskartellämter koordinierten ihr Vorgehen, etwa durch die Erarbeitung von Leitlinien (AG Netznutzung Strom 2001). Seit Beginn der Liberalisierung hat insbesondere das Bundeskartellamt versucht, sich eine einflussreiche Position bei der Kontrolle des Strommarktes aufzubauen, sowohl im Bereich der Fusionskontrolle als auch beim Netzzugang (für eine Übersicht vgl. Canty 2003).

Das Hauptinstrument der Kartellbehörden, die ex post Missbrauchsaufsicht, ließ sich jedoch nur schwer anwenden, insbesondere was die Bestimmung angemessener Entgelte durch die Kartellbehörden anging. Denn die Gerichte stellten hier hohe Anforderungen an Missbrauchsverfügungen<sup>28</sup> (AG Netznutzung Strom 2001, Deutscher Bundestag

---

<sup>25</sup> Art. 1, Nr. 3 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 20. Mai 2003. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2003 Teil I Nr. 20, ausgegeben zu Bonn am 23. Mai 2003.

<sup>26</sup> Nach den in den VVen vorgeschlagenen Verfahren waren für die Belieferung eines einzelnen Kunden mitunter zahlreiche Verträge zur Netznutzung erforderlich, vgl. Bohne, Frenzel 2003, 30f.

<sup>27</sup> Nach § 19 IV Nr. 4 GWB liegt der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung insbesondere vor *„wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen [...] sich weigert, einem anderen Unternehmen gegen angemessenes Entgelt Zugang zu den eigenen Netzen [...] zu gewähren, wenn es dem anderen Unternehmen [...] ohne die Mitbenutzung nicht möglich ist, auf dem vor- oder nachgelagerten Markt als Wettbewerber des marktbeherrschenden Unternehmens tätig zu werden.“*

<sup>28</sup> Einerseits bestehen für Stromnetze keine wettbewerblich organisierten Vergleichsmärkte im Inland, an deren Entgelten sich ein Kartellamt hätte orientieren können. Auch der Vergleich mit anderen europäischen Ländern war hierfür nicht sinnvoll, da die dortigen Netzentgelte in aller Regel staatlicher Regulierung unterlagen und sich folglich ebenfalls nicht im Wettbewerb gebildet hatten – und damit für deutsche Netze keinen zulässigen Vergleichsmaßstab darstellten. Darüber hinaus wehrten sich betroffene Netzbetreiber, die Kosten offen zu legen, auf welchen die Kalkulation des Entgelts basierte. Die Überprüfung dieser Kosten war zwar 2002 vom OLG Düsseldorf als zulässig beurteilt worden, dennoch mit einem erheblichen Untersuchungs- und Zeitaufwand verbunden. Gerade der Zeitfaktor ist aber für einen Netzzugangspetenten, vor allem für Newcomer, entschei-

2004b). Sowohl Bundeskartellamt als auch die Landeskartellämter haben zudem eine relativ geringe Personalausstattung. Zwar wurde beim BKartA drei Jahre nach der Liberalisierung eine Beschlussabteilung für die Stromwirtschaft gegründet, allerdings waren hier dennoch lediglich acht Mitarbeiter für die Missbrauchsaufsicht zuständig (Bohne, Frenzel 2003). Bei den Landeskartellbehörden bearbeiteten zusätzlich die meist wenigen Mitarbeiter verschiedene Sachgebiete, so dass sich hier zur schlechten Personalsituation nach Auffassung von Bohne und Frenzel (ebd., 41) teilweise auch Mängel im Fachwissen hinzugesellten.

Die Wirkung der kartellrechtlichen Aufsicht war durch das weitgehende Fehlen eines Sofortvollzugs stark eingeschränkt, d.h. Netzbetreiber konnten die Umsetzung einer kartellrechtlichen Entscheidung durch Einlegung juristischer Mittel verzögern. Diese Verzögerung wiederum stellt gerade für neue Marktakteure das größere Problem dar. Sie konnte daher von Netzbetreibern auch als gezielte Strategie zur Behinderung der Konkurrenz genutzt werden. Denn vor einer verbindlichen Entscheidung wurde der betreffende Kunde in der Regel weiter vom bisherigen - zumeist dem ortsansässigen, das Netz betreibenden – Anbieter versorgt. Zwar wurde diese Lücke später formal geschlossen, allerdings kam die Einführung des Sofortvollzugs für Missbrauchsverfügungen aus Sicht des Bundeskartellamtes mit der Energierechtsnovelle 2003 „*erstens sehr spät und wurde zweitens durch die ‚Verrechtlichung‘ unbrauchbar*“ (Böge 2004, 4)<sup>29</sup>. Letztere erschwerte den Nachweis missbräuchlich überhöhter Netzentgelte durch die Kartellbehörden somit ganz erheblich (BT Drs. 15/3610, Tz 1133ff; BKartA 2005, 30).

Das Bundeskartellamt hat neben der bisher beschriebenen Verhaltenskontrolle auch die Prüfung von Zusammenschlussvorhaben in mehreren Fällen als ‚Hebel‘ benutzt, um auf die Regelung der Netzentgelte einzuwirken<sup>30</sup>. Weiterhin bemühte es sich außerhalb von förmlichen Verfahren, die Höhe der verlangten Entgelte zu beeinflussen; etwa durch die explizite Nennung von Aspekten, welche bei künftigen Missbrauchsverfahren eine wichtige Rolle spielen würden oder die öffentliche ‚Ermahnung‘ von Netzbetreibern, deren Entgelte als überhöht eingeschätzt wurden. Der Effekt dieser informellen Steuerungsversuche kann jedoch ebenfalls als recht gering bewertet werden<sup>31</sup>.

---

dend, weil sonst die Gefahr besteht, dass der Kunde ‚verloren‘ geht, d.h. mit einem anderen Wettbewerber, und häufig war das in diesem Fall der örtliche Versorger, einen neuen Liefervertrag abschließt (Böge 2000a).

<sup>29</sup> Der Grund war, dass das zuständige OLG Düsseldorf den Sofortvollzug von BKartA-Entscheidungen in drei zentralen Verfahren ausgesetzt hatte, was das kritisierte Verhalten der Netzbetreiber bis zur Klärung der Angelegenheit in einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs weiter ermöglichte (Canty 2003).

<sup>30</sup> So erteilte es etwa bei der Genehmigung der Fusionen zwischen RWE/VEW und VEBA/VIAG die Auflage, dass die neuen Unternehmen die in der damaligen VV II noch enthaltene T-Komponente bei der Stromübertragung zwischen Nord- und Süddeutschland nicht mehr anwenden (BKartA 2001, 133). In der Folge führte dies dazu, dass eine entfernungsrelevante Komponente in der darauf folgenden Fassung der Verbändevereinbarung, der VV II+, nicht mehr enthalten war.

<sup>31</sup> Diese Auffassung wurde von mehreren Interviewpartnern im PAS geteilt.

Nachdem die Kartellbehörden zunächst mit Fällen pauschaler Netzzugangsverweigerungen konfrontiert waren, dominierten seit 2002 Verfahren wegen überhöhter Netzentgelte und erreichten kurz darauf die Kartellgerichte. Zwei dieser Verfahren, die Fälle Thüringer Energie AG (TEAG) und Stadtwerke Mainz, wurden als Verfahren mit Modellcharakter eingeschätzt und fanden große Aufmerksamkeit in den Medien (BT Drs. 15/3610, Tz 1133). Der Streit um die Entgelte der Stadtwerke Mainz verdeutlicht exemplarisch die Langsamkeit der ex post Aufsicht, vor allem aber ihre über Jahre bestehenden, erheblichen Beschränkungen: So hatte das BKartA 2001 mit einer Vorprüfung der Netzentgelte begonnen und das Verfahren Anfang 2003 mit der Verfügung abgeschlossen, die Entgelte seien um 20 % zu senken. Das zuständige OLG Düsseldorf hob zuerst den Sofortvollzug auf und ein Jahr später auch die Verfügung selbst. Im Sommer 2005 hob der Bundesgerichtshof (BGH) wiederum die Entscheidung des OLG auf und verwies die Angelegenheit dorthin zurück. Erst hier – mithin wenige Tage vor dem Ende des verhandelten Netzzugangs – wurde höchstichterlich festgestellt, dass die kartellrechtliche Festlegung einer Erlösobergrenze aus dem Netzbetrieb zulässig gewesen war und die Einhaltung der in sektoralen Verhandlungen erarbeiteten Regeln nicht grundsätzlich vor kartellrechtlicher Überprüfung schützte (Canty 2003).

### **3.2 Regelformulierung und -festlegung im System der staatlichen Regulierung**

Auch die folgende Darstellung orientiert sich an der Verteilung der Aufgaben auf die Steuerungsakteure. Da die Regulierung von Stromnetzentgelten sehr komplexe technische, ökonomische und juristische Fragen berührt, können die Kompetenzen der einzelnen Akteure nicht vollständig beschrieben werden, ohne den Rahmen dieser Arbeit zu sprengen. Daher werden die wesentlichen Aufgabenbereiche zusammen mit denkbaren Interferenzen dargestellt. So soll wie im vorangehenden Fall gezeigt werden, wo die zentralen Kompetenzen für die Regelformulierung angesiedelt sind und wo die für ihre verbindliche Festsetzung. Da die ex ante Genehmigung aller Netzentgelte einen deutlich konstanteren und stärkeren Eingriff des Staates darstellt, wird auch auf das Verhältnis zwischen Regulierungsbehörde und übergeordneten Ebenen eingegangen.

Nach dem neuen System folgt die Regulierung der Stromnetzentgelte grundsätzlich folgenden Stufen: Es gibt bestimmte Vorgaben im EnWG 2005, dem folgen speziellere Vorgaben in der Stromnetzentgeltverordnung (StromNEV)<sup>32</sup>. Im danach verbleibenden Spielraum werden die Netzentgelte durch die Regulierungsbehörden<sup>33</sup> auf Bundes- und Länderebene genehmigt und unterliegen ihrerseits der rechtlichen Überprüfung durch die Zivilgerichte. Weiterhin enthält das EnWG einen Auftrag an die BNetzA, binnen eines Jahres ein System zur Anreizregulierung zu entwickeln, was die bisher weitgehend kostenorientierte Genehmigung der Netzentgelte ersetzen soll.

---

<sup>32</sup> Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung – StromNEV) vom 25. Juli 2005. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 46, ausgegeben zu Bonn am 28. Juli 2005.

<sup>33</sup> Wenn von ‚die Regulierungsbehörde‘ die Rede ist, so ist damit üblicherweise die jeweils zuständige Behörde auf Bundes- oder Landesebene gemeint.

Im bisherigen Regulierungsregime lag die wesentliche Verantwortung für die Formulierung von Maßstäben und Methoden zur Kalkulation der Netzentgelte bei der sektoralen Selbstregulierung. Dies hat sich grundlegend geändert. Die Möglichkeiten der Beteiligung der Privatwirtschaft beschränken sich nun auf die Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger (bei der Formulierung von Gesetzen und Verordnungen oder auch der ministeriellen Aufsicht), die Kommunikation mit der Regulierungsbehörde sowie informationelle Aktivitäten wie Öffentlichkeitsarbeit oder die Erstellung von Gutachten. Auch die Kompetenzen der Bundesregierung haben sich verändert: Im EnWG 2005 ist für sie (mit Zustimmung des Bundesrates) eine Vielzahl von Verordnungsermächtigungen vorgesehen<sup>34</sup>. Die StromNEV wurde zeitgleich mit der Fertigstellung des EnWG im Sommer 2005 erlassen. Bezüglich der Netzentgelte enthält sie Konkretisierungen der Vorgaben im EnWG, z.B. Kalkulationsmethoden wie Nettosubstanz- und Realkapitalerhaltung und Sätze der Eigenkapitalverzinsung<sup>35</sup>. Hat die Bundesnetzagentur ein System zur Anreizregulierung entwickelt, so bedarf dies vor seiner Anwendung ebenfalls einer Verordnung der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (§ 21a VI EnWG).

### 3.2.1 Bundesnetzagentur

#### 3.2.1.1 Kompetenzen, Verfahren und Instrumente

Die Bundesnetzagentur hat bis Juli 2006 ein Konzept zur Einführung einer Anreizregulierung vorzulegen (§§ 21a, 112a EnWG). Dieses System soll die ex ante Genehmigung der Netzentgelte ablösen, und Anreize dafür setzen, dass Netzbetreiber ihre Kosten eigenständig senken. Während im einen Fall - vereinfacht gesprochen - Netzbetreiber alle anlegbaren Kosten auf die Netznutzer umlegen können, soll das andere System zeitlich befristete Obergrenzen für die erlaubte Höhe der Netzentgelte (bzw. -erlöse) setzen und Netzbetreiber dadurch anregen, ihre Kosten unter diesen Wert zu senken, denn die Differenz bleibt im Unternehmen<sup>36</sup>. Auf diese Weise sollen die Netzentgelte von den Kos-

---

<sup>34</sup> So kann z.B. das Verfahren zur Festlegung, Änderung oder Genehmigung der Methoden für die Kalkulation der Netzentgelte, sowie eine mögliche Beteiligung des BKartA hieran näher ausgestaltet werden (§ 29 EnWG). Weiterhin können Verordnungen Konkretisierungen zur Gewährleistung der Betriebs- und Versorgungssicherheit vorgeben sowie für zur Funktionsfähigkeit der Netze erforderliche Investitionen, die bei der Kalkulation der Netzentgelte berücksichtigt werden müssen (§ 24 II 4). Ebenfalls können mittels einer Verordnung Maßstäbe zur Bestimmung der Entgelte festgelegt werden. Und schließlich kann definiert werden, in welchen Fällen die Regulierungsbehörde derlei Maßstäbe selbst festlegen oder auf Antrag des Netzbetreibers genehmigen kann, in welchen Fällen die Regulierungsbehörde konkrete Entgelte einzelner Netznutzer genehmigen oder untersagen und unter welchen Bedingungen die Regulierungsbehörde von ihren ex post Kompetenzen Gebrauch machen kann (§ 24 I).

<sup>35</sup> Die StromNEV trifft in § 6 bei der Eigenkapitalverzinsung eine Unterscheidung nach Anlagegütern vor 1. Januar 2006 und nach 1. Januar 2006. Der Eigenkapitalzinssatz beträgt 6,5 % vor Steuern für Altanlagen und 7,91 % vor Steuern für Neuanlagen (§ 7 StromNEV). Die Zinssätze gelten für 2 Jahre; ist die Anreizregulierung bis dann noch nicht eingesetzt worden, setzt die Regulierungsbehörde sie selbst neu fest.

<sup>36</sup> In § 21a II EnWG 2005 heißt es: „Die Anreizregulierung beinhaltet die Vorgabe von Obergrenzen, die in der Regel für die Höhe der Netzzugangsentgelte oder die Gesamterlöse aus Netzzu-

ten der einzelnen Netzbetreiber entkoppelt werden. Für die Entwicklung des Systems der Anreizregulierung wurde zur Beteiligung von Wirtschaft und Ländern ein Konsultationsprozess eingeleitet<sup>37</sup>. Zugleich soll die Behörde auch Mindestvorgaben für die Netzsicherheit entwickeln. Überdies ist die BNetzA Mitglied im internationalen Regulierer-Rat (CEER), nimmt an der European Regulators Group For Electricity and Gas (ERGEG) sowie am Florenz- und Madridforum (Mini-Fora) teil und ist für die Umsetzung der EU-Verordnung zum grenzüberschreitenden Stromhandel<sup>38</sup> verantwortlich (Kurth 2005).

Entsprechend § 23a EnWG müssen alle Stromnetzbetreiber ihre Entgelte bis zur Einführung der Anreizregulierung ex ante von der Regulierungsbehörde genehmigen lassen<sup>39</sup>, bevor sie anwendbar sind; bewilligt werden jeweils Höchstpreise, die nicht überschritten werden dürfen. Die Genehmigung gilt befristet und kann widerrufen werden. Außerdem haben direkt Betroffene die Möglichkeit, Entgelte von der Regulierungsbehörde ex post in einem Missbrauchsverfahren (§ 30) überprüfen zu lassen. Innerhalb der rechtlichen Vorgaben bleiben der Regulierungsbehörde erhebliche Freiräume und Interpretationsaufträge<sup>40</sup>. Der relevante § 21 Abs. 2 EnWG 2005 lautet:

---

*gangsentgelten gebildet werden, für eine Regulierungsperiode unter Berücksichtigung von Effizienzvorgaben“.*

<sup>37</sup> So wurde zum einen ein Arbeitskreis eingerichtet, dem Vertreter von sechs Ländern (Nordrhein-Westfalen, Bayern, Hessen, Baden-Württemberg, Thüringen, Sachsen-Anhalt) angehören. Zum anderen wurde ein Konsultationskreis ins Leben gerufen, zu dem 15 Verbände geladen wurden. Beide Gremien tagen monatlich, vgl. BNetzA 2005b.

<sup>38</sup> Verordnung (EG) Nr. 1228/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über die Netzzugangsbedingungen für den grenzüberschreitenden Stromhandel. ABl. L 176 vom 15.7.2003.

<sup>39</sup> Die Genehmigung ist mindestens sechs Monate vor dem Zeitpunkt schriftlich zu beantragen, an dem die Entgelte wirksam werden sollen. Entscheidet die Regulierungsbehörde nicht binnen dieser Frist, gelten durch eine so genannte ‚Genehmigungsfiktion‘ die Entgelte automatisch als genehmigt – allerdings hat die BNetzA bereits angekündigt, es hierzu nicht kommen zu lassen (Kurth 2005). Weitere Genehmigungen sind die Entgeltverfahren zur Vereinbarung eines individuellen Netzentgelts nach § 19 II StromNEV auf Initiative von industriellen Nachfragern.

<sup>40</sup> Die Regulierung muss etwa beachten, dass Netze hohe Fix- und nur geringe variable Kosten der Nutzung aufweisen. Bei dieser Kostenstruktur hängt jeglicher Preis-Kosten-Vergleich zwischen Netzbetreibern davon ab, wie fixe Kosten den Einzelleistungen zugerechnet werden; hierfür gibt es weder aus betriebs- noch aus volkswirtschaftlicher Perspektive eindeutig überlegene Methoden (vgl. auch Hellwig 2004). Hier hat die Regulierungsbehörde freien Spielraum, allgemeine Zuordnungsregeln zu formulieren (§ 30 StromNEV).

*„Die Entgelte werden auf der Grundlage der Kosten einer Betriebsführung, die denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen müssen, unter Berücksichtigung von Anreizen für eine effiziente Leistungserbringung und einer angemessenen, wettbewerbsfähigen und risikoangepassten Verzinsung des eingesetzten Kapitals gebildet, soweit in einer Rechtsverordnung nach § 24 nicht eine Abweichung von der kostenorientierten Entgeltbildung bestimmt ist. Soweit die Entgelte kostenorientiert gebildet werden, dürfen Kosten und Kostenbestandteile, die sich ihrem Umfang nach im Wettbewerb nicht einstellen würden, nicht berücksichtigt werden.“*

Diese Formulierung lässt, wie unschwer erkennbar ist, verschiedene Auslegungen zu. Die BNetzA spricht hier von einer „Genehmigung von Netznutzungsentgelten auf der Grundlage kosten- und effizienzbasierter Preisbildung“ (Feuerborn 2006).

In der Praxis geht die Prüfung der Entgeltanträge, soweit es bis jetzt erkennbar ist, von den unternehmensindividuellen Kosten aus. Diese werden – vereinfacht gesprochen – jedoch nicht automatisch in vollem Umfang anerkannt. Der entscheidende Maßstab hierfür ist vielmehr ein von der Netzagentur jeweils zu bestimmender 'effizienter und strukturell vergleichbarer' Netzbetreiber, der je nach betrachteter Kostenposition wechseln kann (tatsächlich betrachtet die BNetzA im Vergleichsverfahren nicht nur Kosten, sondern auch Erlöse und Entgelte selbst). Der Terminus ‚effizient‘ wird hier analog zur Situation im Wettbewerb aufgefasst. Dies lässt sich an einem Beispiel illustrieren: alle Netzbetreiber müssen etwa angeben, welche Kosten sie für den Ausgleich von Stromverlusten im Netz haben. Während ein großer Netzbetreiber A etwa 30 €/je Megawattstunde bezahlt, kostet dies einen anderen, ebenso großen (B) möglicherweise 50 €, zwei mittlere Stadtwerke einer ähnlichen geographischen Lage dagegen 45 € (C) bzw. 80 € (D). In diesem Fall würde dem Unternehmen B lediglich gestattet, hiervon 30 € auf die Netzentgelte umzulegen, dem Unternehmen D dagegen 45 €, wenn es diese Leistung als kleinerer Nachfrager weniger günstig einkaufen kann. Für dieses Vergleichsverfahren hat die Behörde umfangreiche Daten abgefragt (ebd., 20). Aufgrund der Schwierigkeiten des bisherigen Systems und der nun übernommenen staatlichen Verantwortung für die Höhe aller Netzentgelte steht die BNetzA unter hohem Erfolgsdruck: ob die Regulierung effektiv ist und ihre Rahmenbedingungen stimmen, wird an den Netzentgelten und in der Folge auch an den künftigen Strompreisen gemessen werden.

Entgeltgenehmigungen oder auch Missbrauchsverfügungen der Bundesnetzagentur werden von Beschlusskammern ausgesprochen (§ 59 EnWG), die Beschlusskammer 8 ist etwa zuständig für die Regulierung der Stromnetzentgelte<sup>41</sup>. Hintergrund dieser Vorkehrung ist, dass Beschlusskammern – entsprechend dem Prinzip der richterlichen Unabhängigkeit – als justizähnliche Organe aufgrund eigener Abwägung und unabhängig von politischen Einflüssen entscheiden sollen. Dieser Zweck könnte juristisch dadurch gesichert werden, dass sie weder vom übergeordneten Ministerium noch vom Präsidium der Regulierungsbehörde angewiesen werden dürften. Eine solche rechtliche Festlegung existiert jedoch nicht. Dass Beschlusskammern unabhängig entscheiden sollen, folgt

---

<sup>41</sup> Sie setzt sich zusammen aus einem Vorsitzenden (derzeit Alfred Feuerborn), drei Beisitzern, zwei Referenten, einem Sachbearbeiter und einem Mitarbeiter. Zum konkreten Verfahren dieser Beschlusskammer vgl. Feuerborn 2006.

damit nur aus einer (juristisch durchaus umstrittenen) Interpretation (ausführlich hierzu vgl. Paulweber 1999, 106ff).

Tatsächlich ist Verhältnis der Beschlusskammern zum Behördenpräsidium durch wohl austarierte Zurückhaltung charakterisiert. Ein Mitarbeiter der BNetzA beschreibt es aus den Erfahrungen mit der bisherigen Telekommunikationsregulierung folgendermaßen:

*“In der Praxis läuft es eher so, dass sich weder das Präsidium des Weisungsrechtes noch die Beschlusskammer der Unabhängigkeit wirklich sicher sind und deshalb jeder den Kompromiss sucht und keiner seine Position überreizt. Praktisch gesehen kommen weitere sich ausgleichende Aspekte dazu: Eine Weisung des Präsidiums müsste in die Akten, damit hätten spätere Kläger einen Nachweis, dass die Beschlusskammer, also anerkannte Fachleute, eigentlich eine andere Entscheidung für richtig hielten und damit eine Steilvorlage par excellence, ihre Klage zu begründen. Außerdem ist das Präsidium von der Zeit und den Ressourcen her auch kaum in der Lage, juristisch einwandfrei eine förmliche Weisung auszuformulieren und zu begründen.*

*Andererseits muss man auch weiter mit einander klarkommen und zusammenarbeiten, deswegen reizt die Beschlusskammer das Präsidium nicht zu sehr, schließlich sind die Meinungen des Präsidiums nicht einfach willkürlich oder abwegig, sondern meistens aus anderen, eher politisch-langfristigen Überlegungen heraus motiviert. Außerdem schätzt es die Beschlusskammer auch, wenn das Präsidium für sie den öffentlichen Druck wegnimmt und die Lobbyisten ‚abarbeitet‘. Und schließlich lässt das Präsidium den Beschlusskammern auch deshalb eine große ‚Unabhängigkeit‘ um seinerseits die Behörde unabhängig von Einflussnahmeversuchen der Politik zu machen.“ (Interview BNetzA).*

Allerdings findet die fachliche Arbeit nicht allein innerhalb der jeweiligen Beschlusskammer statt, welche die formelle Verantwortung für die Regulierungsentscheidungen trägt, sondern auch in größeren Fachabteilungen. So hat das Referat 610 ‚Netzentgelte Strom‘ (bestehend aus einem Referatsleiter und neun weiteren Mitarbeitern) etwa die Prüfung der Entgeltgenehmigungsanträge, die Durchführung des Vergleichsverfahrens bei Strom sowie diesbezügliche Festlegungen zur Aufgabe. In der Praxis sind diese Fachabteilungen an Entscheidungen der Beschlusskammern vielfach stark beteiligt (Interview BNetzA), was die unabhängige Entscheidungsfindung der Kammer unterminieren kann. Die personelle Ressourcenausstattung<sup>42</sup> der BNetzA ist trotz der aufwändigeren ex ante Genehmigung verglichen mit der früheren bundeskartellamtlichen ex post Aufsicht deutlich schlechter: während in der zuständigen Beschlusskammer 11 des BKartA sechs bis sieben Mitarbeiter für die Aufsicht über rund 30 Netzbetreiber zuständig waren (Interview PAS), sind in der BNetzA in der Beschlussabteilung sowie dem zugehörigen Referat 18 Mitarbeiter tätig, haben jedoch rund 240 Netzbetreiber zu regulieren<sup>43</sup>.

Die Entgeltgenehmigungen der Regulierungsbehörden sind sofort zu vollziehen. Zwar bleibt Netzbetreibern die Möglichkeit, im Wege des Eilverfahrens eine Aussetzung der sofortigen Vollziehbarkeit vor Gericht zu beantragen. Die Bundesnetzagentur geht je-

---

<sup>42</sup> Insgesamt wurden der BNetzA für die Regulierung der Strom- und Gasnetze rund 160 Planstellen zugewiesen, welche jedoch bis zum Herbst 2005 noch nicht voll besetzt waren (Interview BNetzA).

<sup>43</sup> Etwa 100 davon in eigener Zuständigkeit nach § 54 EnWG, sowie rund 140 weitere im Wege der Organleihe (Feuerborn 2006).

doch derzeit davon aus, dass solchen Anträgen in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht stattgegeben werden wird<sup>44</sup>. Davon zu unterscheiden sind sogenannte Zwischenverfügungen, bei denen das Gericht bittet oder - wenn die Behörde dem nicht ‚freiwillig‘ nachkommt - anordnet, bis zur Entscheidung über den Aussetzungsantrag noch keine Vollziehung einzuleiten. Damit wird für die Dauer des Eilverfahrens verhindert, dass es zur Schaffung vollendeter Tatsachen kommt<sup>45</sup>. Praktisch wird das Phänomen dadurch relativiert, dass viele Entscheidungen Umsetzungsfristen enthalten, die so bemessen sind, dass während dieser Zeit auch die Gerichte Gelegenheit haben, ihre Entscheidungen im Eilverfahren zu treffen (Interview BNetzA).

### 3.2.1.2 Ministerielle und parlamentarische Aufsicht

Nach Genoud (2003, 15ff) kann der Ermessensspielraum einer Regulierungsbehörde grundsätzlich auf zwei Arten begrenzt werden. Die Ausstattung mit Kompetenzen und Ressourcen wurde vorstehend beschrieben. Nachfolgend stehen Möglichkeiten externer Kontrolle der Regulierungstätigkeit durch Regierung und Parlament.

Die Bundesnetzagentur ist eine obere Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums und untersteht dessen Rechts- und Fachaufsicht. Das Ministerium ist explizit zur Erteilung allgemeiner Weisungen berechtigt<sup>46</sup>, allerdings ist juristisch ungeklärt, ob sich daraus ein Verbot einzelner Weisungen (etwa bezüglich konkreter Entgeltgenehmigungen) ergibt<sup>47</sup>. In jedem Fall ist der Adressat einer ministeriellen Weisung der Präsident der Regulierungsbehörde, welcher diese nach außen vertritt. Auch die Bildung von Beschlusskammern erfolgt nach Bestimmung des Ministeriums (§ 59 EnWG). Dies beinhaltet organisatorische Fragen, aber auch die personelle Besetzung. Tatsächlich kann das Ministerium, dessen Personalabteilung die hier relevanten Personalentscheidungen der Behörde grundsätzlich gegenzeichnet, die Entscheidungen der Regulierungsbehörde in eine bestimmte Richtung steuern, das findet offenbar auch in einem gewissen Maße statt (Interview PAS). Die Personalabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums lässt bedeutsame Personalentscheidungen wiederum von dessen Energieabteilung mitzeichnen: *„die gucken da drauf und horchen sicher auch mal in den Markt, ob denn die Leute akzeptabel sind – das kann man bedenklich*

<sup>44</sup> Denn bei der Telekommunikationsregulierung - für welche allerdings der Verwaltungsrechtsweg gilt - war dies bei Entgeltgenehmigungen der Regelfall.

<sup>45</sup> Dementsprechend setzte die RegTP bei Entscheidungen, die etwa bauliche Maßnahmen der Deutschen Telekom zur Folge haben sollten, nach Stellung eines Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz den Vollzug auf Bitten des Gerichts regelmäßig aus, damit in diesen – im Verwaltungsgerichtsverfahren üblicherweise - rund drei Monaten nicht bereits Fakten geschaffen würden, die aufgrund einer ablehnenden Entscheidung des Gerichts schon kurz darauf wieder rückgängig gemacht werden müssten. Da Entgeltgenehmigungen dagegen leicht rückabwickelbar sind, kommen derlei Bedenken hier nicht in gleichem Umfang zum Tragen.

<sup>46</sup> Der hier relevante § 61 EnWG lautet: *„Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit der Bundesnetzagentur allgemeine Weisungen für den Erlass oder die Unterlassung von Verfügungen nach diesem Gesetz erteilt, sind diese Weisungen mit Begründung im Bundesanzeiger zu veröffentlichen“.*

<sup>47</sup> Vgl. die juristische Diskussion und eine Fülle weiterer Verweise bei Paulweber 1999, 103f.

*finden. Es ist aber vielleicht nicht so furchtbar verkehrt, dass man sich nicht gegenseitig mit den entsprechenden Feindbildern gegenüber sitzt“ (Interview BNetzA).*

Personalrechtliche Entscheidungen wie die Verlängerung von Amtszeiten, das Bestehen von Probezeiten, Beförderungen oder Regelungen zur Altersversorgung etc. lassen sich prinzipiell mit vom Ministerium politisch erwünschten Verhalten des Behördenmitarbeiters verknüpfen. Von den dem Ministerium zur Verfügung stehenden Möglichkeiten, die Regulierungsbehörde ‚an der kurzen Leine‘ zu halten, stellt diese wahrscheinlich die effektivste dar. Von der ebenfalls denkbaren Gelegenheit, eigene Mitarbeiter für die Behörde vorzuschlagen, hat das Ministerium weniger auf der Arbeits-, jedoch auf der Leitungsebene Gebrauch gemacht<sup>48</sup>. Das Präsidium der Bundesnetzagentur wird auf Vorschlag des Beirates (siehe unten) von der Bundesregierung benannt. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre, eine Verlängerung ist zulässig. Das Gehalt und weitere Konditionen sind in einem - durch die Bundesregierung zustimmungspflichtigen - Vertrag mit dem Bundeswirtschaftsministerium geregelt. Der Präsident kann auf eigenen Wunsch oder aus wichtigem Grund durch die Bundesregierung auf Antrag des Wirtschaftsministeriums entlassen werden (§ 4 BNetzA-G).

In der Konsequenz können die Möglichkeiten zur Einflussnahme durch dem Ministerium nahestehende BNetzA-Mitarbeiter als relativ stark bewertet werden. Allerdings stellt eine Einmischung in bestehende Verfahren auch ein Risiko für das Ministerium dar, denn es kennt die Einzelheiten sowie den Zusammenhang konkreter Entscheidungen nicht. Viele Fälle sind komplex mit anderen verwoben, das Ministerium kann daher die Folgewirkungen der Korrektur einer einzelnen Entscheidung auf die „*anderen Fäden, die da alle mit dran hängen*“, oft nicht überschauen (Interview BNetzA).

Sowohl bezüglich der aktuellen Hauptaufgabe der Behörde, der Netzentgelt-Genehmigung wie bei der Entwicklung des Konzepts zur Anreizregulierung hält das Ministerium engen Kontakt. Ob diese Kommunikation allein der Beobachtung dient oder auch ministerielle Steuerungsversuche beinhaltet, lässt sich augenblicklich nicht sagen. Bei der bereits getroffenen Regulierungsentscheidung bezüglich individueller Netzentgelte<sup>49</sup> fielen die Positionen von Ministerium und Behörde so wenig auseinander, dass derlei nicht relevant war (Interviews PAS, BNetzA). Die ersten Genehmigungen von Entgelten nach § 23a werden für Frühjahr/Sommer 2006 erwartet; welchen Spielraum das Ministerium der Behörde bei der Entgeltregulierung allgemein gewährt, wird sich schließlich erst nach einiger Zeit bewerten lassen.

Die legislative Kontrolle der Regulierungspraxis fällt dagegen erheblich geringer aus. So wird bei der Bundesnetzagentur ein Beirat gebildet (§ 5 I BNetzA-G), der aus je-

---

<sup>48</sup> 2004 wurden zwei Vizepräsidenten ernannt, welche vorher Unterabteilungsleiter im Bundeswirtschaftsministerium waren, Martin Cronenberg und Iris Henseler-Unger. Der Leiter der neuen Energieregulierungsabteilung, Klaus-Peter Schultz, war lange Vorsitzender der für den Energiebereich zuständigen Beschlussabteilung beim Bundeskartellamt und später Leiter der Task Force Gasnetzzugang im Bundeswirtschaftsministerium (Neveling 2006; Interview PAS).

<sup>49</sup> Gemeint ist die Genehmigung von Entgelten für industrielle Netznutzer § 19 II Nr.2 StromNEV, die unter bestimmten Umständen nur ermäßigte Entgelte zu bezahlen brauchen.

weils 16 Mitgliedern von Bundestag und Bundesrat besteht und der Bundesregierung Vorschläge für die Besetzung des Präsidenten und der zwei Vizepräsidenten der Bundesnetzagentur macht, die Agentur bei der Erstellung von Berichten berät und berechtigt ist, von der Behörde Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen. In der Konsequenz ist die Besetzung des Behördenpräsidiums grundsätzlich eine politische Angelegenheit, welche bei divergierenden Mehrheiten in den legislativen Kammern einen Kompromiss zwischen den beiden großen Volksparteien erfordert.

### 3.2.2 Abgrenzung der Kompetenzen der Bundesländer

Landesregulierungsbehörden genehmigen nach § 54 EnWG die Netzentgelte von Unternehmen, an deren Versorgungsnetz weniger als 100.000 Kunden angeschlossen sind, sofern es nicht über die Bundeslandgrenze hinausreicht (so genannte ‚de-minimis-Regelung‘); konkret umfasst dies i.d.R. kleine und mittlere Stadtwerke. Die Länder können diese Aufgaben in einer Organleihe dem Bund übertragen<sup>50</sup>. Infolge dieser Abgrenzung reguliert die BNetzA damit etwa 90 der über 900 Stromnetzbetreiber in eigener Verantwortung. Trotz der geringen Zahl von Unternehmen ist sie der bedeutendere Regulierer, da von ihr die größeren Unternehmen beaufsichtigt werden<sup>51</sup>. Hinzu kommen etwa 150 weitere infolge in Anspruch genommener Organleihe. Die Tatsache, dass die Länderbehörden mit der Regulierung der Netzentgelte kleinerer Unternehmen beauftragt wurden, entlastet die Behörde insofern in einem gewissen Maße; allerdings muss sich erweisen, ob dies aufgrund der Koordinationserfordernisse zwischen Bundes- und Landesregulierung langfristig so bleibt.

Weder das Bundeswirtschaftsministerium noch die -netzagentur können der Länderregulierung Vorgaben machen, die Länder sind in eigener Verantwortung zuständig. Reguliert die BNetzA dagegen im Auftrag der Länder, ist sie diesen weisungsgebunden (Neveling 2006, 267). Die Zuständigkeit ist in den Ländern in der Regel innerhalb der Wirtschaftsministerien angesiedelt, eigene Vorkehrungen zur ‚politischen Absicherung‘ entsprechend den Beschlusskammern der BNetzA sind nicht vorgesehen. Die Entscheidungskompetenz liegt damit in prinzipiell der politischen Leitung der Wirtschaftsministerien gegenüber weisungsgebundenen Abteilungen.

Anhand des Landes Bayern lässt sich die konkrete Ausgestaltung auf Länderebene illustrieren. Bayern ist für die Netzaufsicht auf rund 330 Strom- und Gasnetzbetreiber zuständig, diese wurde in die bisherige Landeskartellbehörde integriert. Unter Verweis auf die erhebliche Arbeitsbelastung und die auf lokaler Ebene vorhandene Unternehmens- und Sachkenntnis wurde die Netzregulierung aller bis auf die beiden größten Unternehmen von der Landesregulierungsbehörde an die Bezirksregierungen weiter dele-

---

<sup>50</sup> Berlin, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen haben bisher angekündigt, davon Gebrauch machen zu wollen (BNetzA 2005a).

<sup>51</sup> Als entscheidend wird hier nicht die Zahl der regulierten Unternehmen, sondern der ‚Stromumsatz‘ in ihren Netzen angesehen. Die BNetzA reguliert 85 % des zu Endverbrauchern in Haushalten und Industrie transportierten Stroms (Interview BNetzA).

giert, welche bisher schon die Stromtarifaufsicht führten (vgl. Kap. 4.2.1.3). In anderen Bundesländern ist die Aufsicht ‚zentral‘ im Wirtschaftsministerium angesiedelt.

Ein Länderausschuss (§ 8 BNetzA-G, § 60a EnWG), in den alle Landesregulierungsbehörden je einen Vertreter entsenden können, soll den bundeseinheitlichen Vollzug der Regulierungsaufgaben sicherstellen<sup>52</sup>. Er stellt die zentrale Koordinationsstelle für Bundes- und Länderregulierung dar und es wird in der Praxis bereits deutlich, dass die Abstimmungen zwischen Bundesnetzagentur und den Landesregulierungsbehörden aufwändig und zeitraubend sind (Interview BNetzA)<sup>53</sup>. Auch wenn er weiterhin potentiell ein Einfallstor für eine Einmischung der Länder in die eigenverantwortliche Bundesregulierung darstellen könnte, wird der Austausch mit den Ländern in der BNetzA auch als hilfreich aufgefasst. Denn die Ländervertreter waren vielfach seit langem in der Tarifaufsicht aktiv und die Netzagentur kann insofern an ihren Erfahrungen teilhaben (Interview BNetzA). Rein formal ist dem Länderausschuss bei förmlichen Festlegungen der BNetzA etwa bezüglich der Maßstäbe zulässiger Netzentgelte Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, nicht jedoch beim Beschluss informeller Standards für die ‚eigene‘ Regulierung. Informell bemühen sich Bundes- und Länderregulierungsbehörden um eine möglichst große Einheitlichkeit, um zwischen Landes- und Bundesregulierung keine Unterschiede in den Genehmigungsbedingungen entstehen zu lassen (Interview BNetzA).

### 3.2.3 Kompetenzen der Kartellbehörden und Gerichte

Im Gegensatz zur beschriebenen Netzregulierung beaufsichtigen die Kartellbehörden wie bereits bisher die vor- und nachgelagerten Bereiche Erzeugung/Großhandel und Vertrieb von Strom. Überschneiden sich Verantwortungsbereiche - bei Netzentgelten ist dies nicht der Fall -, sieht § 58 EnWG eine Zusammenarbeit vor. Informell besteht derzeit ein starker fachlicher Austausch zwischen BNetzA und BKartA, denn Letzteres hat in der bisherigen Netznutzungs-Missbrauchsaufsicht eine erhebliche Expertise aufgebaut, die für die BNetzA von größtem Wert ist. So stellt der Austausch mit dem BKartA für die Regulierungsbehörde eine willkommene Unterstützung bei der fachlichen Einarbeitung in die komplexe Materie dar (Interview BNetzA).

Gegen die Entscheidungen der Regulierungsbehörden sind zivilrechtliche Beschwerden möglich (§ 75 EnWG). Für die BNetzA ist - wie für das BKartA - das Oberlandesgericht Düsseldorf zuständig, für die Landesregulierungsbehörden die jeweiligen Oberlan-

---

<sup>52</sup> Außerdem ist in § 60a IV EnWG verankert, dass die Entwicklung der Anreizregulierung „im *Benehmen mit dem Länderausschuss*“ erfolgen soll.

<sup>53</sup> Bisher ist unklar, ob die BNetzA die Auslegung von Spielräumen in Gesetz und Verordnungen, welche einheitlich erfolgen sollte, auch für die Länderbehörden vornehmen soll. Einerseits spräche aus Gründen der bundesweiten Konsistenz viel dafür, andererseits ist dies im Gesetz nicht explizit vorgesehen; verfassungsrechtlich kann es problematisch sein, wenn eine Bundes- einer Länderbehörde hier verbindliche Vorgaben macht. Derzeit ist daher der Standpunkt der BNetzA, nur Maßstäbe für die Netzbetreiber zu konkretisieren, für welche sie die eindeutige Kompetenz besitzt. Genehmigungen von Landesregulierungsbehörden folgen damit deren eigenen Auslegungen oder orientieren sich freiwillig an der BNetzA (Interview BNetzA).

desgerichte. Die Rechtsbeschwerde gegen deren Entscheidung ist beim Bundesgerichtshof (BGH) möglich. Voraussichtlich sind gegen eine Vielzahl von Entscheidungen der Regulierungsbehörden Klagen zu erwarten, dies verdeutlicht etwa die Äußerung des folgenden Interviewpartners: *„Wenn man sich anschaut, was die Regulierungsbehörde derzeit alles zu tun hat, bietet das genügend Ansatzpunkte für eine gerichtliche Überprüfung. Gerade weil es auch neue Methoden sind, die hier zugrunde gelegt werden und die Regulierungsbehörde nicht alles aus dem Bereich Telekommunikation übernehmen kann“* (Interview E.ON). Nach dieser Vermutung wird denkbarerweise *„alles, was die Regulierungsbehörde macht, von irgendeinem bezweifelt und angefochten und gelangt dann vor das OLG Düsseldorf“* (ebd.).

### 3.3 Zusammenfassung

Das vergangene Regulierungssystem basierte im Wesentlichen auf einer ex ante Formulierung von Vorschlägen für die Kalkulation von Netzentgelten durch die Marktakteure Netzbetreiber und große Stromverbraucher, sowie einer schwachen ex post Überprüfung des Verhaltens einzelner Unternehmen durch Kartellbehörden und Gerichte. Das federführende Bundesministerium wirkte nach und nach darauf hin, dass nicht oder unterrepräsentierte ‚Stakeholder‘ an der sektoralen Selbstregulierung beteiligt wurden.

Bindende Kalkulationsregeln bestanden damit nicht, vielmehr sollten sowohl die privaten Vorschläge wie die Missbrauchsaufsicht auf eine Vereinheitlichung der Netznutzungsbedingungen hinwirken: Erstere durch Vereinbarungen, in welche Richtung harmonisiert werden soll (mittels der Erarbeitung von ‚in der Branche‘ akzeptierter Verfahren und Methoden), Letztere durch die Sanktionierung einzelner ‚Ausreißer‘, die dem Gesamtziel der Regulierung (Wettbewerb auf dem Strommarkt) schaden. Durch die ex post Aufsicht und die allein mögliche Überprüfung einzelner Verdachtsfälle bestand in diesem System für Netzbetreiber ein wirtschaftlicher Anreiz, die eigenen Forderungen an Netznutzer so hoch zu ansetzen, dass sie gerade noch von anderen Unternehmen übertroffen würden – auf welche sich die kartellrechtliche Überprüfung dann richten würde. So wohnte diesem System eine Tendenz zu durchschnittlich hohen Netzentgelten inne. Insbesondere durch die erwähnte Rechtsprechung beschränkten sich die kartellrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten jedoch bald auf die Überprüfung von Unternehmensverhalten, das nicht mit dem Selbstregulierungskonsens in Einklang stand. Schlussfolgernd kann der sektoralen Selbstregulierung nicht nur die Kompetenz zur unverbindlichen *Regelformulierung*, sondern auch zu ihrer allgemeinen *Festsetzung* zugeschrieben werden, da bei der Einhaltung der Vorschläge eine staatliche Korrektur praktisch nicht stattfand. Die Entgelte basierten wesentlich auf unternehmensindividuellen Istkosten der jeweiligen Netzbetreiber.

Im ‚neuen‘ System finden sich die wesentlichen Kalkulationsvorgaben in Rechtsnormen, danach werden Netzentgelte vor ihrer Anwendung genehmigt, damit besteht eine recht hohe staatliche Eingriffsintensität. Beauftragt mit dieser Genehmigung sind eine Bundesbehörde sowie in jedem Bundesland eine Abteilung innerhalb der Landeswirtschaftsministerien. Die regulierenden Behörden haben bei der Genehmigung einigen Ermessensspielraum bzw. müssen Vorgaben der Rechtsnormen auslegen, um sie anwenden zu können. Der Schwerpunkt dieser sektorspezifischen Regulierung liegt auf

der Bundesebene, hier werden die größeren Unternehmen beaufsichtigt und voraussichtlich wesentliche Maßstäbe gesetzt, allerdings haben die Bundesländer über den Länderausschuss die Möglichkeit, Grundsätze der bundesweiten Regulierung mitzubestimmen. Die Kalkulation der Netzentgelte kombiniert Ist- und Sollkostenelemente, insofern als (innerhalb rechtlicher Vorgaben) von den Regulierungsbehörden konkretisiert wird, welche unternehmensindividuellen Kosten bei der Kalkulation veranschlagt werden können, und welche nicht. Nach einer Übergangszeit soll mit einer Anreizregulierung eine reine ‚Sollorientierung‘ eingeführt werden ohne Berücksichtigung der individuellen Kosten der einzelnen Unternehmen, ein Konzept hierfür entwickelt die BNetzA in enger Abstimmung mit dem Bundeswirtschaftsministerium und den Ländern (zu seiner Einführung bedarf es einer Verordnung von Bundesregierung und Bundesrat).

Die Bundesregulierung ist auf unklarer Armeslänge von der Exekutive angesiedelt, die Ausübung der bestehenden Rechts- und Fachaufsicht lässt grundsätzlich eine relativ enge Steuerung der Regulierungstätigkeit durch das Bundeswirtschaftsministerium zu. Entscheidungsbefugt sind zwar justizähnlich gestaltete Beschlusskammern, deren Nichtanweisbarkeit ist jedoch juristisch ungeklärt, außerdem werden sie vielfach von eindeutig weisungsgebundenen Fachabteilungen unterstützt. Eine Unabhängigkeit in der Regulierung besteht damit nur bei freiwilliger Zurückhaltung des Ministeriums. In den Bundesländern bestehen dagegen keine organisatorischen Vorkehrungen zur politischen ‚Abschirmung‘ der Netzregulierung.

## 4 Erklärung des Steuerungswandels

### 4.1 Kontextunabhängige, zweckorientierte Motivationen

In einem ersten Versuch der Erklärung der neuen Institution ‚behördliche Regulierung der Netze für Strom‘ sollen die Funktionen identifiziert werden, die diese Institution für ‚gewählte Politiker‘ entsprechend der Formulierung bei Thatcher (2002) erfüllt. Allerdings ist für eine Anwendung zuerst eine Konkretisierung erforderlich. Da hier wie bei Thatcher verfahren werden soll, können institutionelle Kontexte des deutschen Energiesektors und politischen Systems nicht betrachtet werden<sup>54</sup>; ihre Integration erfolgt erst in Kapitel 4.2. Mithin scheidet etwa der Bundesrat an dieser Stelle als zu betrachtender Prinzipal aus, da seine Zustimmungspflicht zur Novelle des EnWG in nationalen Besonderheiten des politischen Systems begründet liegt, die Thatcher als intervenierende Kontextvariable unter *„State Traditions and Structures“* (ebd., 137) eingeordnet hat. So wird im Folgenden die Bundesregierung als Aggregation der *„elected officials“* betrachtet.

Die Ausgestaltung des neuen Regulierungssystems bietet einige denkbare Vorteile für die verantwortliche Regierung: Die Umsetzung europäischer Vorgaben, eine verbesserte europäische Kommunikation, eine glaubwürdige Verpflichtung zur Durchsetzung von Wettbewerb, Flexibilität und Expertise in der Regulierung sowie die Möglichkeiten, Verantwortung für Regulierungsergebnisse ‚abzuschieben‘. Diese werden im Folgenden genauer dargestellt.

Thatcher (2002) nennt europäische Umsetzungserfordernisse als Anstoß, welche die Delegation von Entscheidungsgewalt an unabhängige Regulierungsbehörden ausgelöst haben können, z.B. weil diese europäische Forderungen als so unpopulär aufgefasst wurden, dass Regierungen es vorzogen, die Verantwortung hierfür an eine Behörde ‚abzuschieben‘ zu können. Im aktuell untersuchten Fall dagegen enthielten die europäischen Vorgaben obligatorische Delegationserfordernisse. Die Beschleunigungsrichtlinie Strom<sup>55</sup> sah die Einrichtung nationaler Regulierungsbehörden vor, die ex ante mindestens Kalkulationsmethoden für die Ermittlung der Netzentgelte festlegen oder genehmigen. Diese Behörden müssen von den Interessen der Elektrizitätswirtschaft unabhängig sein. Es ist den Mitgliedstaaten freigestellt, eine oder mehrere zuständige Stellen mit der Aufgabe als Regulierungsbehörde zu betrauen. Für die Debatte in Deutschland bedeutete dies, dass einerseits eine weitere ‚Verrechtlichung‘ der Selbstregulierung zulässig war, entweder indem der Gesetzgeber der Regulierungsbehörde entsprechende Vorgaben für die Genehmigung der von Verbänden vereinbarten Methoden macht, oder indem die Inhalte einer Verbändevereinbarung in eine Verordnung aufgenommen werden und

---

<sup>54</sup> Dies bedeutet also wohlgerne nicht, dass das für sinnvoller gehalten wird, sondern geschieht aus Gründen der Konsistenz. Ob die hier abgeleiteten zweckorientierten Motive tatsächlich wirksam waren, kann erst im kontextorientierten Teil der Arbeit überprüft werden.

<sup>55</sup> Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG.

dadurch die dort definierten Methoden für die Festlegungen der Regulierungsbehörde verbindlich werden. Beides könnte zu einer stark normierenden Regulierung führen. Andererseits ermöglichen die Beschleunigungsrichtlinien auch ein sehr weitgehendes Ermessen, etwa indem sich der Gesetzgeber auf das Setzen allgemeiner Regulierungsziele und Grundsätze beschränkt und die weitere Konkretisierung der Behörde überlässt.

Außerdem ist nicht vorgeschrieben, ob die Regulierungsfunktion vollständig innerhalb der staatlichen Verwaltung anzusiedeln ist. So war es etwa Österreich möglich, die Regulierung einer unabhängigen Kommission sowie einer privatwirtschaftlichen, mit Hoheitsfunktionen ausgestatteten GmbH gemeinsam zu übertragen. Auch eine Fülle von weiteren Ausgestaltungsoptionen standen den nationalen Gesetzgebern innerhalb des neuen europäischen Rechtsrahmens offen. Im Folgenden steht eine Übersicht der Entscheidungsalternativen in Deutschland (teilweise sind dazwischen auch Mischformen oder Zwischenstufen realisierbar).

Tabelle 4-1 *Entscheidungsalternativen des deutschen Gesetzgebers zur Regulierungs-Gestaltung unter Berücksichtigung der EU-Beschleunigungsrichtlinie Strom*

<b>Polity-Elemente</b>	
Staatliche vs. privatwirtschaftliche Aufsicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [ Regulierung durch die Bundesregierung selbst ]</li> <li>• Regulierung durch staatliche, fachlich spezialisierte Instanz</li> <li>• Übertragung hoheitlicher Aufgaben auf privatwirtschaftliche Institution</li> <li>• [ Selbstregulierung der Branche ohne rechtliche Verbindlichkeit ]</li> <li>• Regel-Formulierung in Branchenverhandlungen und anschließende Verrechtlichung als Handlungsvorgabe für die Regulierungsbehörde</li> </ul>
Einordnung im Bundesstaat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrale Regulierung auf Bundesebene</li> <li>• Ausschließliche Regulierung auf Länderebene</li> <li>• Aufteilung zwischen Bundes- und Länderregulierung</li> </ul>
Wettbewerbsrechtlicher Ansatz: Regulierung durch ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bereits existierende kartellrechtliche Regulierungsinstanz</li> <li>• bereits existierende sektorspezifische Regulierungsinstanz</li> <li>• neu gegründete Regulierungsinstanz</li> </ul>
Legislative Normierung des Verhaltens der Regulierungsbehörde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enge rechtliche Vorgaben für die Regulierungsinstanz ('normierende Regulierung')</li> <li>• Weite rechtliche Vorgaben für die Regulierungsinstanz ('dynamische Regulierung')</li> <li>• [ Minimalvorgaben von Verhaltensprinzipien (z.B. Nicht-Diskriminierung) ]</li> </ul>
Exekutiver Einfluss auf die Regulierungspraxis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eindeutige hierarchische Unterordnung der Entscheidungsfindung in der Regulierungsbehörde</li> <li>• Unklare hierarchische Unterordnung der Entscheidungsfindung in der Regulierungsbehörde</li> <li>• Entscheidungsfindung in der Regulierungsbehörde klar von tagespolitischen Einflüssen abgesichert</li> </ul>
<b>Policy-Elemente</b>	
Eingriffstiefe der Regulierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulierung von Berechnungsmethoden für Netzentgelte</li> <li>• Regulierung einzelner Netzentgelte</li> <li>• [ Regulierung allg. Berechnungsprinzipien für Netzentgelte ]</li> </ul>
Maßstab für die Entgeltkalkulation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientierung an Kosten / Erlösen der Netzbetreiber</li> <li>• Effizienzorientierung / Anreizregulierung</li> </ul>
<p>Anmerkung: [ ] Optionen, die nach der EU-Beschleunigungsrichtlinie rechtlich nicht mehr zulässig sind, werden in eckigen Klammern dargestellt.</p>	

Quelle: *Eigene Zusammenstellung in Auswertung der Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG.*

Mit Blick auf die Europäische Union ist ebenfalls bedeutsam, dass die Regulierungsbehörden anderer Länder die EU-Kommission in verschiedenen Gremien beraten und ihre Willensbildung erheblich beeinflussen. Durch den verhandelten Netzzugang hatte Deutschland in diesen Gremien bisher keinen *Regulierungsvertreter*, da weder das Bun-

deswirtschaftsministerium, noch das Bundeskartellamt oder Vertreter der Verbände als solcher angesehen wurden; dieses Problem besteht nun nicht mehr (vgl. Kap. 4.2.3).

Ein anderer Zweck, der vielleicht verfolgt wurde, besteht darin, dass auf erhebliche Kritik an verschiedenen Elementen des bisherigen Systems eingegangen wird. So kann das ‚commitment‘ der Regierung, auf dem Strommarkt Wettbewerb einzuführen, als größer eingeschätzt werden. Bisher hielt sich die Regierung bei der Regelformulierung und -festsetzung zur Netzentgeltkalkulation stark zurück und hatte auch durch große Proteste von neuen Konkurrenten der ehemaligen Gebietsversorger<sup>56</sup> nicht zur Übernahme etwa von Schiedsrichterfunktionen bewegt werden können – was wiederum den Druck zu einem grundsätzlichen Systemwandel bei der Regulierung nur steigerte. Demgegenüber kann die behördliche Genehmigung aller einzelnen Netzentgelte und deren zunehmende ‚Sollorientierung‘ ein deutliches Signal darstellen, dass der Staat nun hierfür Verantwortung übernehmen wird - allerdings nicht als Regierung, sondern durch hiermit beauftragte Behörden.

Denn als wichtiges Element eines ‚credible commitment‘ ist die Ansiedelung der Regulierung (der größeren Unternehmen) bei einer Behörde anzusehen, deren Entscheidungen dem direkten Zugriff eher tagespolitisch orientierter Akteure wie Parlamentarier oder Minister in einem gewissen Maß entzogen sind. Dies kann den Akteuren, die auf niedrige Netzentgelte angewiesen sind (Energiehändlern oder -verbrauchern) versichern, dass das Wettbewerbsziel der Regierung weder ein bloßes Lippenbekenntnis darstellt, noch in kurzer Zeit durch andere politische Prioritäten oder Mehrheiten wieder revidiert werden wird. So können Investitionen, die nur bei ausreichender Erwartungssicherheit getätigt werden, begünstigt werden. Die eingeschränkt mögliche Beeinflussung der Bundes-Regulierungspraxis kann als notwendige Kontrolle zur Verhinderung von abweichendem Behördenverhalten aufgefasst werden; sie schwächt jedoch zugleich das Signal des ‚credible commitment‘. Dass bei der Länderregulierung keinerlei Vorkehrungen zur unabhängigen Entscheidung existieren, ist nicht klar aus funktionalen Vorteilen ohne Berücksichtigung des Kontextes zu verstehen. Es müsste derselben Logik nach entweder aus geringeren Vorteilen der Abschirmung oder größeren Kontrollnotwendigkeiten resultieren.

Die Überlassung eines gewissen Genehmigungsspielraums macht die Regulierung flexibler. Ebenso stellt die bei der BNetzA konzentrierte Expertise einen Vorteil gegenüber einer Ansiedelung dieser Aufgabe innerhalb eines Ministeriums dar, welches verschiedenste andere Aufgaben hat. Das für die Regulierungsaufgabe erforderliche Fachwissen kann auch ausschlaggebend für die Wahl einer *sektorspezifischen*<sup>57</sup> Institution gewesen sein. Sollte die Regierung den Einfluss mächtiger Lobbys oder die Reaktion enttäuschter Wähler fürchten, stellt die teilweise Ansiedelung der Regulierung etwas außerhalb des eigenen Zugriffs eine gute Möglichkeit dar, sich gesellschaftlicher Begehrlichkeiten

---

<sup>56</sup> Handelsblatt 20.09.2000: Neue Strom-Anbieter fordern Regulierungsbehörde

<sup>57</sup> Wenngleich die Bundesnetzagentur mehrere Infrastruktursektoren beaufsichtigt, geschieht dies doch nach fachgesetzlichen Vorgaben und für jeden Sektor getrennt – anders als es durch das Bundeskartellamt bisher der Fall war.

zu erwehren. Das institutionelle Design bietet somit auf Bundesebene die Möglichkeit zum ‚blame shifting‘.

In einer kontextunabhängigen Betrachtung lässt sich also eine Reihe von zweckorientierten Motiven ableiten, welche dazu geführt haben könnten, sich für das heute vorfindbare Design der Regulierung zu entscheiden; es bleiben jedoch viele Fragen offen. Unverständlich ist aus dieser Perspektive heraus etwa die Aufteilung auf Bund und Länder. Denn einerseits kommen bei den Ländern die Vorteile der Delegation an eine unabhängige Behörde nicht zur Geltung, andererseits erfordert die einheitliche Regulierung nun einige Abstimmung untereinander, was hohe Transaktionskosten mit sich bringt. Aus Gründen der bereits bestehenden Expertise wäre es in dieser Perspektive ebenfalls denkbar gewesen, die Kalkulationsvorgaben durch einen Konsens aller Betroffenen erarbeiten und lediglich durch die Behörde genehmigen zu lassen.

Damit ist deutlich geworden, dass sich die institutionelle Strukturen ebenso wenig wie die Kompetenzen der neuen Stromnetz-Regulierungsinstanzen als logisches Ergebnis bewusst-rationaler Gestaltung erklären lassen, noch dazu, wenn der weitere Kontext außen vor gelassen wird. Die Suche nach Erklärungen für das neue Regulierungsmodell wird daher im Folgenden um weniger zweckorientierte Motivlagen und den weiteren sektoralen, nationalen und internationalen Kontext ergänzt.

## **4.2 Kontexteinflüsse und erweiterte Motivlagen**

Bisher wurden die Schaffung und Ausgestaltung der neuen Regulierung als zu erklärende Variable betrachtet, intervenierende institutionelle Einflüsse jedoch nicht berücksichtigt. Im Folgenden wird ebenso wie bei Thatcher (2002) die Beschränkung auf eine analytisch isolierte, d.h. ‚kontextfreie‘ Perspektive aufgehoben. Thatcher konzentriert sich im zweiten Untersuchungsschritt auf die Wirkungen von Institutionen und Strukturen als intervenierende Variablen, die Präferenzen und Handeln von Prinzipalen beeinflussen.

Obwohl er dies nicht explizit ausführt, wird damit auch die Beschränkung auf eine rein zweckorientierte, utilitaristische Handlungsrationalität aufgehoben. Denn den Annahmen des klassischen Rational Choice Institutionalismus zufolge beeinflussen Institutionen - als intervenierende Variable betrachtet - lediglich den Handlungsraum von Akteuren; dass sie auch die Ausbildung von Präferenzen bedingen, ist diesem Ansatz nach nicht vorstellbar (Hall, Taylor 1996). In Kapitel 2.3 geschilderte sozial konstruierte Vorstellungen von Angemessenheit oder Möglichkeit wirken sich dagegen auch auf Präferenzen, Interessen und/oder Ziele von Akteuren aus. Unter Berücksichtigung von teilweise historisch entstandenen Kontextstrukturen und -institutionen können so in diesem Teil der Arbeit die zuvor herausgearbeiteten Vorteile der Gestaltung der Netzregulierung auf ihre Erklärungskraft überprüft und weitere hinzugefügt werden. Zugleich wird deutlich, welche Rolle andere Handlungsrationalitäten wie der Einfluss von Angemessenheits- und Möglichkeitsvorstellungen sowie von ‚satisficer‘-Orientierungen bei der Entscheidung für bestimmte Lösungswege gegebener Probleme spielten. Außerdem werden Wechselwirkungen mit anderen Sektoren untersucht, welche ebenfalls einen Erklärungsbeitrag für den Steuerungswandel im Stromsektor leisten können.

## 4.2.1 Sektoraler Kontext

### 4.2.1.1 Marktstruktur und Entwicklung seit der Liberalisierung

Hier werden strukturelle Merkmale des deutschen Elektrizitätssektors dargestellt, die einerseits für das Verständnis von Unternehmensstrategien und -interessen, andererseits für die Auswahl an Steuerungsinstrumenten von Bedeutung sind. Soweit ihre Relevanz für den in der Arbeit untersuchten Steuerungswandel nicht direkt erläutert wird, stellen sie Grundlagen für die Darstellung in den darauf folgenden Abschnitten der Arbeit dar.

#### 4.2.1.1.1 Aufbau und Besonderheiten des Stromsektors

Faktisch existierten in der deutschen Stromversorgung bis zum 1998 novellierten Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) regional begrenzte Versorgungsmonopole, deren teils in öffentlichem, teils in privatem oder gemischtwirtschaftlichem Eigentum<sup>58</sup> befindliche Unternehmen in ein komplexes Netzwerk von Konzessions-, Versorgungs- und Demarkationsverträgen eingebunden waren. Diese Ordnung der Stromwirtschaft war das Ergebnis von Entwicklungen im frühen 20. Jahrhundert und wurde 1935 durch die erste Fassung des Energiewirtschaftsgesetzes<sup>59</sup> für die kommenden Jahrzehnte festgeschrieben. Als zentrale Ziele des Gesetzes wurden in der Präambel die Preisgünstigkeit und die Sicherheit der Versorgung verankert (Ortwein 1996). Üblicherweise werden drei technisch-ökonomische Merkmale der Elektrizitätswirtschaft ausgemacht, welche (neben der Bedeutung für die Entstehung moderner Industriegesellschaften als notwendige Infrastruktur und ihrer Verzahnung mit gesellschaftlichen Teilbereichen) ihre jahrzehntelange ordnungspolitische Sonderstellung begründeten: die Leitungsgebundenheit der Versorgung, die Nicht-Speicherbarkeit von Strom sowie die Kapitalintensität der Stromversorgung (Eising 2000, 45f; Renz 2001, 65ff). Aus diesen Besonderheiten wurde auf die Eigenschaft eines natürlichen Monopols geschlossen und der Energieversorgung insgesamt Marktversagen unterstellt. Verbreitet war die Auffassung, dass ein kostenorientierter Wettbewerb die sichere und preisgünstige Versorgung gefährde und soziale und regionale Ungerechtigkeiten begünstige (Schneider 1999, 76f).

Zur Erzeugungsstruktur ist Folgendes zu sagen: Gegenwärtig stammt etwa rund die Hälfte der deutschen Nettostromerzeugung aus Braun- und Steinkohle, ein knappes Drittel aus Atomkraft, der verbleibende Anteil wird durch Erdgas, erneuerbare Energien und andere Energieträger erzeugt. Insbesondere der Anteil von Erdgas (2004: 8 %) und erneuerbaren Energien (2004: 10%) ist in den vergangenen Jahren stark angestiegen. Auch für die Zukunft wird eine solche Tendenz erwartet, wohingegen der nukleare Anteil infolge des vereinbarten Atomausstiegs zurückgehen wird (VDEW 2005, IZES 2004)<sup>60</sup>. Infolge dieser Erwartungen hat insbesondere die Sicherung der Erdgas-Rohstoffversorgung einen erheblichen strategischen Wert für viele Stromversorger er-

---

<sup>58</sup> Dieser Terminus bezeichnet das gemeinsame Eigentum öffentlicher und privater Akteure an Unternehmen.

<sup>59</sup> Gesetz zur Förderung der Energiewirtschaft vom 13. Dezember 1935, BGBl. III, S. 752-1.

<sup>60</sup> Der grenzüberschreitende Stromaustausch spielt in Deutschland nur eine untergeordnete Rolle

halten, was bereits bestehende Unternehmensverflechtungen zwischen dem Strom- und Gassektor weiter verstärkt hat. Zugleich hat die Wettbewerbsentwicklung bei Gas insofern Implikationen für den möglichen Verlauf bei Strom (s.u.).

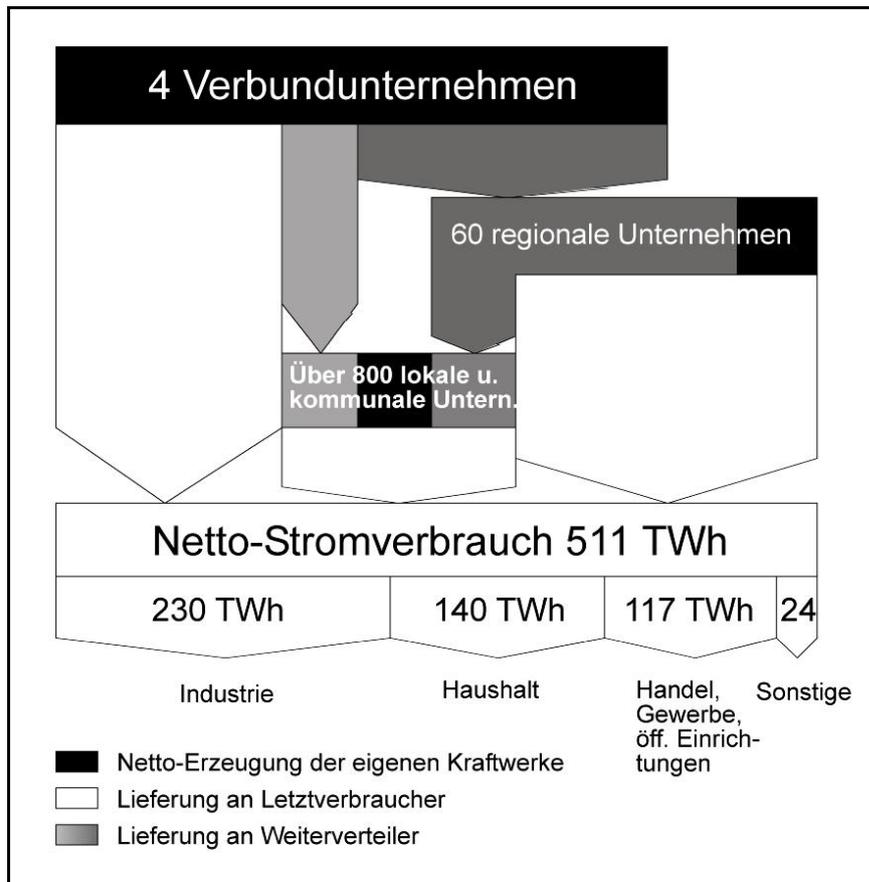
Für das Verständnis der wirtschaftlichen Interessenlagen in diesem Sektor ist ein kurzer Überblick über den Aufbau des deutschen Elektrizitätsmarktes sinnvoll. Die öffentliche Stromversorgung<sup>61</sup> gliedert sich in drei Ebenen, eine lokale, eine regionale sowie eine überregionale bzw. Verbundstufe, insgesamt etwa 950 Unternehmen (Schiffer 2005). Bis vor kurzem betrieben acht Unternehmen<sup>62</sup> das Verbundnetz sowie den größten Teil der Stromerzeugungskapazitäten - 1998 produzierten sie rund 80 % der öffentlichen Stromerzeugung (Mez 2001, 203) -, heute sind dies die Unternehmen RWE, E.ON, EnBW und Vattenfall Europe. Auf der darunter liegenden Ebene existieren rund 60 Regionalversorger, welche über Unternehmensbeteiligungen schon länger unter relativ hohem Einfluss der Verbundunternehmen standen (ebd.; Schiffer 2005, 179). Sie kaufen überwiegend Strom von den Verbundunternehmen und liefern diesen an lokale Versorger und große Endkunden weiter. Auf der untersten Ebenen schließlich versorgen rund 900 lokale Unternehmen (i.d.R. Stadt- und Gemeindewerke) die Haushalts- und kleineren Gewerbekunden. Den Unternehmen, welche bis 1998 ein kommunales, regionales oder überregionales Gebietsmonopol innehatten, ist gemeinsam, dass sie integrierte Versorger darstellen, hier also eigene Erzeugung, Transport teilweise eigenes Netz und Absatz von Strom in einer Hand liegen, wenn auch zu stark unterschiedlichen Anteilen, wie Abbildung 4-1 zeigt. Die wesentliche Stromerzeugung liegt damit bei den vier Verbundunternehmen, vervollständigt durch rund ein Fünftel von Regional- und kommunalen Versorgern. Die wirtschaftlichen Verflechtungen unter diesen Unternehmen sind erheblich und werden zusätzlich durch eine Vielzahl von langfristigen, vertraglich festgeschriebenen Liefer- und Handelsbeziehungen ergänzt (Mez 2003; Eising 2001, 101ff).

---

<sup>61</sup> Der Terminus ‚öffentlich‘ bedeutet mitnichten, dass es sich um Stromversorgung durch in staatlichem Besitz befindliche Unternehmen handelt. Vielmehr diente er bislang zur Abgrenzung von der Eigenerzeugung durch die stromverbrauchende Industrie, vgl. Fußnote 66.

<sup>62</sup> Im Einzelnen waren dies, abwärts geordnet nach ihrem Stromabsatz 1998: die RWE AG, die PreussenElektra Gruppe, die Bayernwerk Gruppe, die EnBW Gruppe, die VEAG AG, die VEW AG, die HEW AG sowie die BEWAG AG (Mez 2003).

Abbildung 4-1 Struktur der Allgemeinen Stromversorgung, 2004<sup>63</sup>



Quelle: Schiffer 2005, 179. Daten des VDEW.

Während die Verbundunternehmen i.d.R. das Höchst- und Hochspannungsnetz zur weiträumigen Stromübertragung betreiben, obliegt die Stromverteilung an lokale Versorger und Endkunden den Regionalunternehmen und die Belieferung kleinerer Endkunden den lokalen Unternehmen<sup>64</sup>. Anders als etwa in der Telekommunikation ist die

<sup>63</sup> In Schiffer (2005, 179) ist diese Abbildung mit „Struktur des deutschen Strommarktes 2004, Allgemeine Versorgung einschließlich Deutsche Bahn AG“ betitelt. Auf Nachfrage bestätigte der VDEW, dessen Daten zugrunde gelegt worden waren, dass diese Grafik nicht so gelesen werden dürfe, dass es sich bei den schwarz gekennzeichneten Bereichen vollständig um *eigene Erzeugung* der ehemaligen Gebietsversorger handle; *Einspeisungen* aus erneuerbaren Energien oder anderer unabhängiger Erzeugung seien hier etwa ebenfalls integriert. Die Definition der 'allgemeinen Versorgung' folgt beim VDEW dem Begriff 'Energieversorgungsunternehmen' in § 3 Nr. 18 EnWG 2005, der als aktualisierte Fortführung der sog. ‚Öffentlichen Versorgung‘ vor der Liberalisierung des Marktes aufgefasst wird. Die Produktion industrieller Eigenerzeuger, die weder ein Netz besitzen noch Dritte beliefern, wird entsprechend nicht dazu gezählt (Telefonat am 8. Februar 2006).

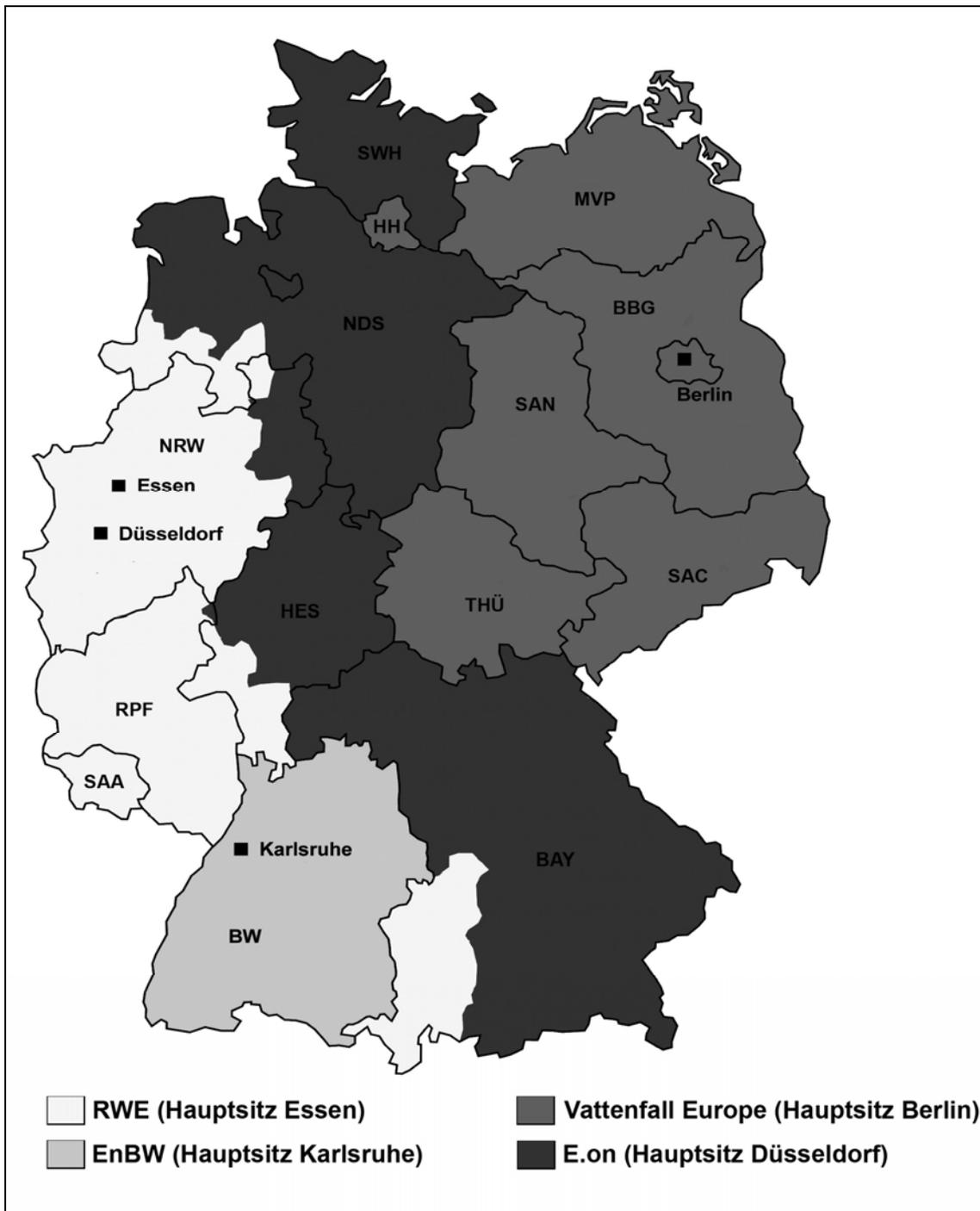
<sup>64</sup> Präziser ausgedrückt ist die Aufteilung und Bezeichnung üblicherweise wie folgt: Verbundunternehmen betreiben das Hoch- und Höchstspannungsnetz, welches der *Stromübertragung* über weite Strecken und dem Austausch mit dem Ausland dient. Regionalunternehmen betreiben das Mittelspannungsnetz, hier findet ebenso wie auf kommunaler Ebene *Stromverteilung* statt, kommunale Versorger betreiben dafür das Niederspannungsnetz.

Eigentümerschaft der Stromnetze mit über 900 Netzbetreibern erheblich weniger konzentriert. Diese zersplitterte Eigentümerstruktur im Netzbereich stellte lange Zeit eines der zentralen Argumente dar, mit dem eine staatliche Regulierung der Netze abgelehnt wurde - zu hoch sei der resultierende Aufwand und zu heterogen die Netzbetreiber, als dass man eine sinnvolle Aufsicht führen könne (vgl. Kap. 4.2.1.3) - und begünstigte damit die Entscheidung für den verhandelten Netzzugang Ende der 90er Jahre<sup>65</sup>. Weiter entstand hierdurch im verhandelten Netzzugang ein kompliziertes Geflecht unterschiedlicher Netzzugangsbedingungen und Verhandlungspartner, was die Transaktionskosten der gemeinsamen Netznutzung erhöhte und den Wettbewerb erschwerte. Denn das Ergebnis war eine Fülle an nicht standardisierten Verträgen, die ein Stromanbieter schließen musste, um einen einzigen Kunden in einem fremden Netzgebiet versorgen zu können. Für eine beeindruckende Übersicht vgl. Bohne, Frenzel 2003.

---

<sup>65</sup> Die Einrichtung der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation um die selbe Zeit wurde u.a. mit dem Bestehen eines einzigen Netzbetreibers begründet und auch die Äußerungen im Bundestag im Vorfeld der Novellierung des EnWG 1998 lassen darauf schließen, dass ein verhandelter Netzzugang bei lediglich einem Netzbetreiber im Strombereich politisch nicht durchsetzbar gewesen wäre (Bundestag 1997).

Abbildung 4-2 Verbundnetzgebiete in Deutschland



Quelle: VDN 2005; eigene Darstellung. In der Abbildung sind die Sitze der Muttergesellschaften der Übertragungsnetzbetreiber aufgeführt.

Andererseits wird durch diese Eigentümerstruktur ein Vergleich zwischen deutschen Netzbetreibern verschiedener Kategorien möglich, so dass auf dem Wege von Benchmarking-Verfahren die relative Effizienz von Netzbetreibern ermittelt werden kann. Letzteres fehlt in Ländern und Sektoren, in welchen das gesamte nationale Netz in der

Hand eines einzigen Betreibers liegt. Diese Struktur ermöglichte so auch die Einführung des Vergleichsverfahrens als eine Art freiwilliges Benchmarking (nicht zur Erhöhung der Gesamteffizienz der Branche, sondern zur Herstellung einheitlicher Netznutzungskonditionen bei vergleichbaren strukturellen Rahmenbedingungen) im Rahmen der sektoralen Selbstregulierung, welches vom Bundeskartellamt gefordert worden war (vgl. Kronenberg 2003; AG Netznutzung 2001). Damit bot die Netzeigentümer-Struktur eine Gelegenheit zur inkrementellen ‚Optimierung‘ der Selbstregulierung, welche den Druck zu einem grundsätzlichen Wechsel des Systems zu einer staatlichen Regulierung vorübergehend senken konnte. Auch in der Folge wurde hierdurch in der Debatte zur Verbesserung der gemeinsamen Netznutzung vielfach eine Vereinheitlichung der Bedingungen (und damit eine *Orientierung am Durchschnitt*) implizit vor eine Ausschöpfung von Effizienzpotenzialen (eine *Senkung des Durchschnitts* der Entgelte) gesetzt (vergleiche Kap. 4.2.1.2). Weiter machte sich diese Eigentümerstruktur auch bei der Novellierung des EnWG 2004/05 lange Zeit als Hindernis für eine ex ante Genehmigung einzelner Netzentgelte bemerkbar, welche als nicht praktikabel bewertet wurde, da der Aufwand für die Regulierung derartig vieler Unternehmen zu hoch sei. Hier sei eine ex post Missbrauchsüberprüfung einzelner Fälle sinnvoller (Bundesregierung 2004, 5). Die Beauftragung der Länderbehörden mit der Netzregulierung kleinerer Unternehmen entlastet die BNetzA insofern in einem gewissen Maße (vgl. Kap. 3.2.2). Und schließlich hatte die Netzstruktur auch insofern deutliche Implikationen bei der Gestaltung der staatlichen Netzregulierung, als bei der Bundesregierung davon ausgegangen wurde, dass eine alleinige Regulierung durch die Bundesländer nicht zweckmäßig sei (Interview B90/Die Grünen). Denn die Netze der Verbundunternehmen überschreiten regelmäßig Ländergrenzen, Verteilernetze häufig ebenfalls.

So führte die vor langer Zeit entstandene Unternehmens- und Netzbetreiberstruktur zu einer historisch entstandenen Einschränkung der vorstellbaren Politikoptionen, ein klassisches Merkmal von Pfadabhängigkeit. Die Rahmenbedingungen, unter denen diese Struktur entstanden ist und festgeschrieben wurde, waren vollkommen andere als die heutigen (Ortwein 1996), nichtsdestotrotz hat sich diese Unternehmensstruktur über Jahrzehnte weitgehend unverändert erhalten. Die Gründe dafür liegen v.a. in einem starken Interesse der verschiedenen Versorgergruppen am Erhalt des Status Quo und ihrer Fähigkeit, dies weitgehend durchzusetzen (Mez 2003, 193). Insbesondere eine Entflechtung des Netzbetriebs von den anderen Aufgaben integrierter Versorger (Stromerzeugung und -vertrieb) war in Deutschland im Vorfeld der Liberalisierung vorgeschlagen worden, hatte seinerzeit jedoch keine Chancen, realisiert zu werden (Voß 1998, 64; Eising 2000, 276). Durch eine solche Veränderung der Marktstruktur würden Netzbetreiber den Anreiz verlieren, andere Stromversorger bei der Nutzung des eigenen Netzes zu diskriminieren - eben weil dadurch keine Eigenerzeugung bzw. eigene Kunden mehr ‚geschützt‘ würden.

Der Stromverbrauch in Deutschland ist seit einigen Jahren beinahe konstant, er stieg von 1990 bis 2001 um lediglich rund 5 %<sup>66</sup>. Auch die Verteilung des Stromverbrauchs

---

<sup>66</sup> Gründe für die zunehmende Entkopplung von Stromverbrauch und Wirtschaftswachstum sind Effizienzsteigerungen beim Einsatz von Strom, der anhaltende wirtschaftliche Strukturwandel vom

auf die verschiedenen Verbrauchergruppen ist weitgehend gleich geblieben: Größter Verbraucher ist die Industrie mit etwa 45 %, bedeutend sind hier v.a. die Chemieindustrie, Eisen- und Metallverarbeitung sowie Holz und Papier produzierende Unternehmen. Die Anteile privater Haushalte sowie aggregiert von Gewerbe, Dienstleistungen etc. liegen jeweils bei etwas mehr als einem Viertel des Gesamtverbrauchs (vgl. Abbildung 4-1 und Bauknecht, Bürger 2003, 33). Eine wichtige Implikation des weitgehend konstanten Stromverbrauches ist, dass neue Anbieter den Markt nicht – wie etwa im Telekommunikationsbereich – um neue Produkte erweitern können, ohne dabei bisherige Versorger zu verdrängen; dieser Verteilungswettbewerb trifft verständlicherweise auf größere Gegenwehr der ehemaligen Monopolunternehmen. So kann die mangelnde Dynamik des Stromverbrauches ein Widerstreben der ehemaligen Gebietsversorger gegenüber dem Endkunden-Wettbewerb - insbesondere nach der Erkenntnis, dass sich viele Stromkunden auch durch erhebliche Marketinganstrengungen nicht zum Wechsel ihres Stromversorgers überzeugen lassen konnten (s.u.) – nachvollziehbarer machen.

#### **4.2.1.1.2 Dynamiken infolge der Liberalisierung des Strommarktes**

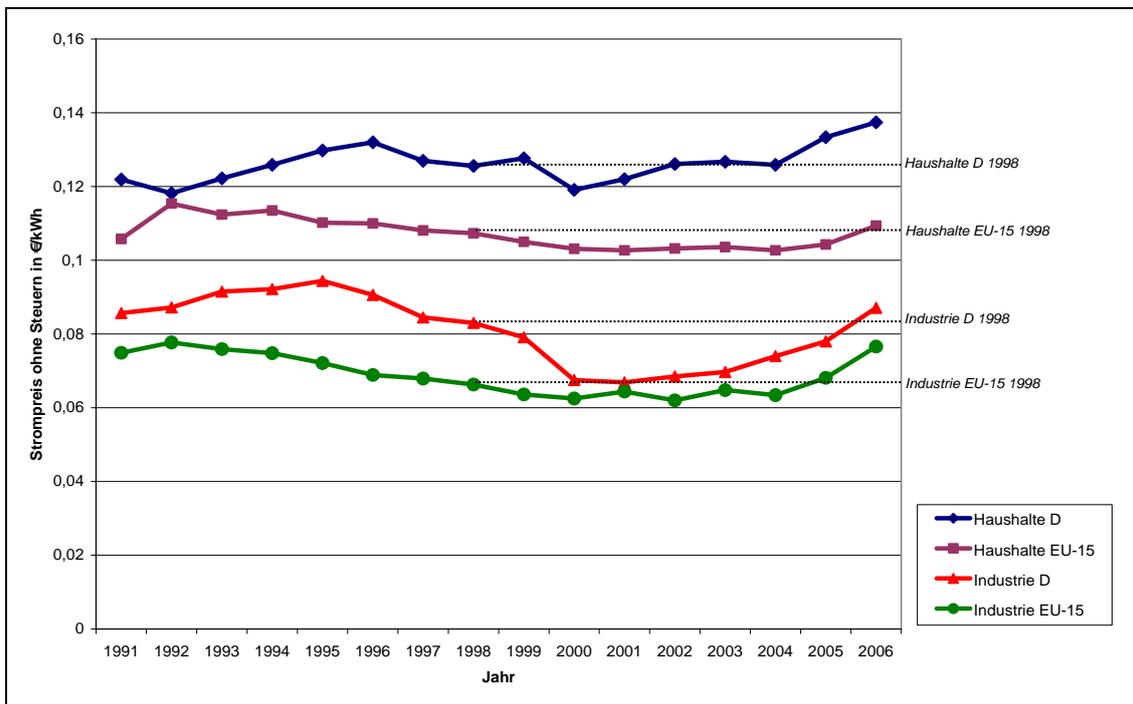
Die im internationalen Vergleich in Deutschland recht hohen Strompreise reduzierten sich im Anschluss an die Liberalisierung des Marktes zuerst und stärker für industrielle, ab dem Frühjahr 1999 auch für Haushalte und gewerbliche Verbraucher – damit waren Industriekunden kurzfristig die klaren Gewinner der Liberalisierung. Begünstigt wurden niedrige Strompreise großer ehemaliger Gebietsversorger durch deren erhebliche Erzeugungs-Überkapazitäten<sup>67</sup>. Seit dem Sommer 2000 stiegen die Preise sukzessive wieder an, allerdings muss hier bei der Bewertung zwischen der Entwicklung der versorgerbezogenen Kosten (Erzeugung, Transport, Vertrieb) sowie anderen Preisanteilen, wie etwa der Ökosteuer differenziert werden, daher gibt Abbildung 4-3 Strompreise ohne Steuern an.

---

Schwerpunkt energieintensiver industrieller Produktion zu Dienstleistungen sowie ein gesteigertes Energiebewusstsein bei Verbrauchern (Bauknecht, Bürger 2003, 33).

<sup>67</sup> Bis zur Liberalisierung des Strommarktes hatten die Energieversorgungsunternehmen erhebliche Überkapazitäten für die Stromerzeugung aufgebaut. In der Folgezeit wurden jedoch viele der nicht benötigten Kraftwerkskapazitäten abgebaut. Dies liegt vor allem an der Altersstruktur der Kraftwerke. So stammten 2003 um 40% der Bruttostromerzeugung aus mindestens 25 Jahre alten Kraftwerken. Annahmen über den aktuellen Neubaubedarf an Kraftwerksleistung bis 2020 reichen von rund 33 bis 70 GW, bei einer bestehenden Gesamtinstallation von etwa 110 GW brutto Kraftwerksleistung im Jahr 2003 (IZES 2004, 6ff).

Abbildung 4-3 Entwicklung der Haushalts- und Industriestrompreise (ohne Steuern) in der EU und Deutschland, 1991-2006<sup>68</sup>



Quelle: Eurostat 2006

Durch die Liberalisierung des Strommarktes erhielten alle Kunden das Recht, frei zu wählen, bei welchem Anbieter sie künftig ihren Strom kaufen wollen. Tatsächlich hat jedoch nur eine recht kleine Zahl von Stromkunden von der Möglichkeit des Versorgerwechsels Gebrauch gemacht, bei den Haushalten liegt der Anteil unter 5 %, bei gewerblichen Kunden etwas über 6% (Brunekreeft, Tweleemann 2005, 104)<sup>69</sup>. Bauknecht und Bürger (2003, 36) erklären die geringen Wechselraten in den ersten Jahren mit folgenden Faktoren: anfängliche Behinderungen beim Versorgerwechsel, Strom als ‚low-interest‘ Produkt, Fehlen leicht verständlicher Preis- und Produktinformationen, gerade zu Beginn deutlich höhere Preise ökologischer Angebote.

Bedeutsam war hier insbesondere die Höhe der Netzentgelte, die ehemalige Gebietsversorger ihren Wettbewerbern für die Netznutzung in Rechnung stellten. Sie machten 2001 etwa 42 % des Endkundenpreises aus (Brunekreeft, Keller 2001, 18f)<sup>70</sup>. Durchschnittlich nahmen die deutschen Netzentgelte 2003 im EU-Vergleich den höchsten (Mittelspannung) bzw. dritthöchsten (Niederspannung) Rang ein (EU-Kommission

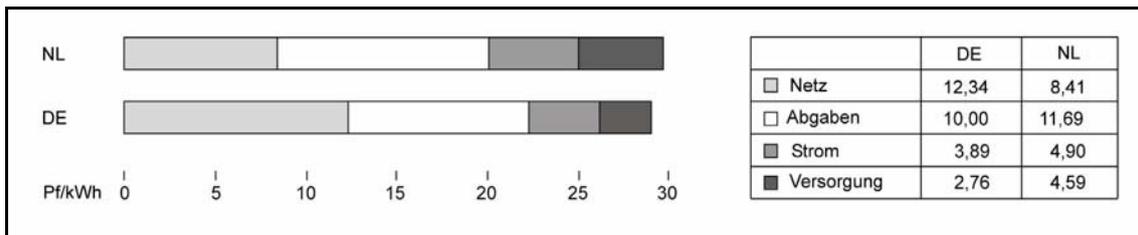
<sup>68</sup> Elektrizitätspreise für Haushalte: Eurostat-Kategorie Dc (Jahresverbrauch: 3 500 kWh, darunter Nachtstrom 1 300). Elektrizitätspreise für die Industrie: Eurostat-Kategorie Ie (Jahresverbrauch: 2 000 MWh; Maximale Abnahme: 500 kW; Jährliche Inanspruchnahme: 4 000 Stunden).

<sup>69</sup> Hingegen wechselten 28% der Haushaltskunden und 48% der Gewerbekunden bis 2001 bei ihrem angestammten Stromversorger ihren Stromvertrag, davon der Großteil zu günstigeren Tarifen (VDEW 2002b; VDEW 2001).

<sup>70</sup> Grundlage dieser Berechnung war ein Bruttostrompreis für einen Jahresverbrauch von 3500 kWh.

2004, 21). Die Netzbetreiber erklärten die Höhe der Entgelte mit der außerordentlich guten Versorgungssicherheit in Deutschland (Kronenberg 2003), insbesondere als es im Jahre 2003 im Ausland zu einigen Stromausfällen kam<sup>71</sup>. Die erheblichen Unterschiede in den Entgelten verschiedener Netzbetreiber in Deutschland wurden mit strukturellen Unterschieden begründet (VDN 2005, 9).

Abbildung 4-4 Durchschnittliche Stromkostenanteile in den Niederlanden und Deutschland



Quelle: Brunekreeft, Keller 2001, 19. Strompreise (Abnahme 3500 kWh/a): Deutschland 2001, Niederlande 2000

Laut Verband der Netzbetreiber wurden in Deutschland im Jahr 2000 etwa rund 2,5 Mrd. € in Stromnetze investiert, dies stellt etwa die Hälfte der Gesamtinvestitionen in der Stromwirtschaft dar; der größte Anteil der Netzkosten liegt bei der Stromverteilung im Niederspannungsbereich (VDN 2002). Kritiker sahen die hohen Netzentgelte in einer unternehmensinternen Quersubventionierung von Wettbewerbsbereichen (Erzeugung und Vertrieb von Strom, oder auch Aktivitäten in anderen Branchen) oder auf kommunaler Ebene von defizitären Bereichen wie dem öffentlichen Nahverkehr begründet<sup>72</sup>. Dem sind im EnWG 1998 gewisse Grenzen gesetzt worden, da das Gesetz eine buchhalterische Entflechtung von Erzeugung, Transport und Vertrieb an Endkunden vorsieht<sup>73</sup>. Brunekreeft und Tweleemann beschreiben die Folgen der Verschiebung von Kosten von Erzeugung und Vertrieb in das Netz als so genannte Preis-Kosten-Schere<sup>74</sup> („margin squeeze“), welche Konkurrenten eines angestammten Gebietsversor-

<sup>71</sup> Handelsblatt 29.9.2003: Schützenhilfe

<sup>72</sup> Diese Vermutung wurde von Rechenexemplen gestützt, welche nahelegten, dass die Endverbraucherpreise einiger vertikal integrierter Unternehmen zeitweise günstiger waren als die Preise, die sich ergeben, wenn man die von diesen Unternehmen ihren Netznutzern in Rechnung gestellten Netzentgelte mit anderen, für alle Stromanbieter bekannten Kostenelementen wie Großhandelspreis, Steuern etc. addiert (Bauknecht, Bürger 2003, 31).

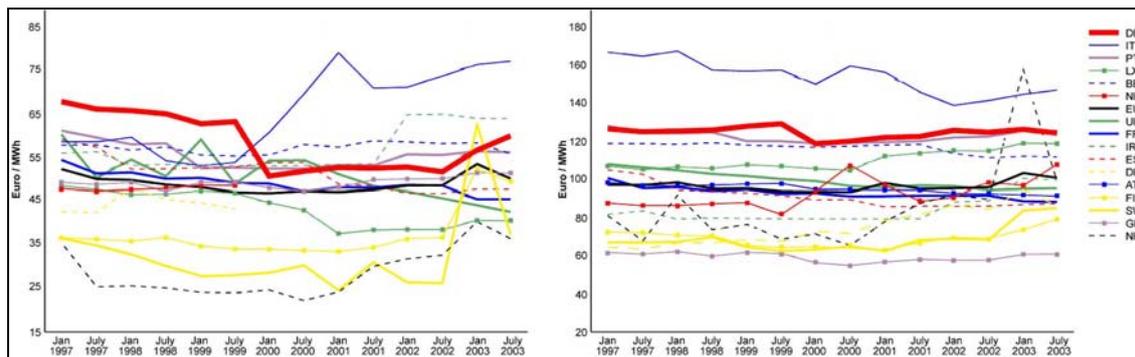
<sup>73</sup> Netze können in unterschiedlicher Intensität von den anderen Stufen entflochten werden. Die schwächste Form ist die getrennte Buchführung, gefolgt von getrenntem Management. Eine stärkere Entflechtung kann durch die Schaffung unterschiedlicher Unternehmen geschaffen werden, die immer noch zu einer gemeinsamen Holding gehören (rechtliche Entflechtung). Eine vollständige Trennung wird erst erreicht, wenn diese Unternehmen auch unterschiedliche Eigentümer haben. Diese würde Anreize, Netze zu diskriminierenden Konditionen zur Verfügung zu stellen, zu nichte machen.

<sup>74</sup> Eine Preis-Kosten-Schere wird dann angenommen, wenn die Spanne zwischen dem Entgelt, welches der Netzbetreiber einem Konkurrenten für die Netznutzung in Rechnung stellt, und seinem eigenen Endverbraucherpreis nicht ausreicht, um einem effizienten Konkurrenz-Unternehmen die

gers das Unterbieten von dessen Strompreisen unmöglich macht (Brunekreeft, Twele-  
mann 2005).

Auch die deutschen Strompreise sind im europäischen Vergleich relativ hoch (vgl.  
Abbildung 4-5): die der Haushalte waren 2004 die höchsten in der Europäischen Union,  
die Industriestrompreise rangierten im Vergleich an vierthöchster Stelle (EU-  
Kommission 2004, 15). Die Entwicklung in den vorangegangenen Jahren illustriert die  
folgende Abbildung.

Abbildung 4-5 Strompreise in der EU im Vergleich, 1997-2003<sup>75</sup>



Quelle: EU-Kommission 2004

Neben Handelsabteilungen der ehemaligen Gebietsversorger wurden um 1999 zahlrei-  
che neue Energieanbieter gegründet (Monstadt 2003, 41f). Diese Energiehandels- und  
Vertriebsunternehmen versuchten, mit günstigen Tarifen oder ökologischen Angeboten  
Kunden zu gewinnen. Allerdings waren sie nicht nur auf die Nutzung der Netze Dritter  
angewiesen, sie verfügten außerdem häufig über keine eigenen Stromerzeugungskapazi-  
täten und waren dann stark vom – von den Verbundunternehmen dominierten – Groß-  
handel abhängig; beides erwies sich als kostentreibend und erschwerte ihre Chancen  
nachhaltig. Durch die geringen Markterfolge begann die Zahl der neuen Anbieter seit  
2001 wieder zu sinken; viele kleine und mittlere Newcomer<sup>76</sup> meldeten Insolvenz an,  
stellten ihre Angebote ein bzw. boten ihre Kunden zum ‚Verkauf‘ an andere Stromver-  
sorger an. Chancen unabhängiger Stromerzeuger ergaben sich zwar in Bereichen, wo  
durch rechtliche Rahmenbedingungen – etwa durch das Erneuerbare-Energien- oder das  
KWK-Gesetz – Sondermärkte bestanden, allerdings beklagten auch diese Unternehmen  
Behinderungen durch Netzbetreiber (B.KWK 2003). Demgegenüber konnten sich ande-  
re unabhängige Erzeuger nur in Ausnahmefällen auf dem deutschen Energiemarkt etab-

Erzielung einer angemessenen Verzinsung des eingesetzten Kapitals auf dem Endverbraucher-  
markt zu ermöglichen (vgl. die Definition im TKG 2004, § 28).

<sup>75</sup> Industriepreise (links) beziehen sich auf einen Jahresverbrauch von rund 24 GWh, Haushaltspreise  
(rechts) auf einen Verbrauch von rund 3,5 GWh/Jahr.

<sup>76</sup> Monstadt (2003, 42) nennt hier etwa die Stromfirmen Ares Energie GmbH, Best Energy, Riva  
Energie GmbH, die Deutsche Strom AG, Zeus Strom, die Vasa Energy oder Euro Power Energy,  
die mit großen Erwartungen in den Markt gestartet waren.

lieren; ihre Investitionsplanungen wurden überwiegend nicht realisiert, auch die industrielle Eigenstromerzeugung verlor an Marktanteilen (Monstadt 2003, 44).

Im Jahr 2000 nahmen in Deutschland zwei Strombörsen<sup>77</sup> in Leipzig und in Frankfurt (Main) ihre Arbeit auf – ihre Ermöglichung war ein wesentliches Ziel der VV II gewesen - und fusionierten später zur European Energy Exchange. 2005 wurden zwar nur um 12 % des deutschen Stroms hier gehandelt, allerdings beeinflussen die Kurse den Preis auf dem Gesamtmarkt. Im Herbst 2003 wurden erstmals Vorwürfe laut, die vier Verbundunternehmen trieben, erleichtert durch ihre dominante Stellung auf dem Erzeugungsmarkt, künstlich den Börsenpreis in die Höhe<sup>78</sup>. Schwarz und Lang (2006) zufolge ist ein nicht geringer Anteil des Preisanstiegs im Elektrizitäts-Großhandel zwischen 2000 und 2005 auf fundamentale Faktoren (wie den Anstieg von Brennstoffkosten) zurück zu führen. Den Preisanstieg im Jahr 2003 führen die Autoren jedoch vollständig auf die Ausübung von Marktmacht der vier großen Erzeuger zurück und auch in den folgenden Jahren habe dieser Faktor eine Bedeutung gehabt.

Besondere öffentliche Resonanz erzeugten zwei Wellen von Preiserhöhungen: zum einen kündigten die Verbundunternehmen im Herbst 2003 eine bis zu 10 %ige Erhöhung von Netzentgelten an<sup>79</sup>, und für Herbst 2003 bzw. Anfang 2004 erhebliche Strompreiserhöhungen, ebenso wie eine Reihe von Kommunalversorgern<sup>80</sup>. Im Sommer 2004 gaben Vattenfall Europe und RWE erneut Pläne für eine bis zu 28 %ige Steigerung von Netzentgelten bekannt<sup>81</sup> und auch die Strompreise sollten bei fast allen Verbundversorgern zu Anfang 2005 noch einmal stark erhöht werden<sup>82</sup>. Dies brachte den Stromversorgern von Verbrauchern erhebliche Vorwürfe ein („Selbstbedienung der Stromkonzerne“, „Abzocke“<sup>83</sup>) und führte zu einer Reihe von Boykottaufrufen, Stromrechnungen nicht mehr vollständig zu bezahlen.

Infolge der Liberalisierung fand eine Reihe von Zusammenschlüssen unter ehemaligen Gebietsversorgern statt. So war die EnBW bereits 1997 mit Blick auf die Liberalisierung aus dem Zusammenschluss der Energieversorgung Schwaben und der Badenwerk entstanden. Im Jahr 2000 fusionierten mit VEBA and VIAG die Mutterunternehmen von PreussenElektra and Bayernwerk zu E.ON, sowie kurz darauf RWE und VEW un-

---

<sup>77</sup> Die Strombörsen können zur Optimierung des Kraftwerkseinsatzes für die Stromerzeuger und der Strombeschaffung für die Händler (z.T. auch für Großverbraucher) beitragen. Ferner besteht eine wesentliche Funktion darin, Preis- und Markttransparenz zu schaffen und damit den Wettbewerb zu fördern.

<sup>78</sup> Handelsblatt 10.12.2003: Verbraucherverband, Politik soll Strompreis prüfen

<sup>79</sup> Handelsblatt 22.11.2003: Eon will Durchleitungsgebühren anheben, Handelsblatt 10.12.2003: Verbraucherverband, Politik soll Strompreis prüfen

<sup>80</sup> Handelsblatt 07.01.2004: RWE zieht Kraft aus dem Stromgeschäft

<sup>81</sup> Handelsblatt 16.08.2004: Stromhändler beklagen hohe Netzpreise

<sup>82</sup> Handelsblatt 31.08.2004: RWE erhöht als erster Konzern kräftig die Strompreise

<sup>83</sup> Handelsblatt 01.07.2004: Kunden und Händler verlieren die Geduld, Handelsblatt 06.01.2005: Elektroschock

ter Beibehaltung des Namens RWE zum größten deutschen und drittgrößten europäischen Energieversorger (umfassend zu Veränderungen der Eigentümerstruktur vgl. Mez 2003). Die Größe der Unternehmen steigert ihre Anbieter- und Nachfragemacht erheblich; um das Risiko bei der Beschaffung von Erdgas zu minimieren, streben zahlreiche Unternehmen darüber hinaus eine verstärkte Integration mit dem Gasmarkt an<sup>84</sup>. Ein Grund für die generelle Wachstumsstrategie vieler Unternehmen ist die Sorge um den Verlust der unternehmerischen Selbstständigkeit, zugleich bot das Wachstum deutschen Unternehmen attraktive Beteiligungsmöglichkeiten im Ausland.

Im Rahmen der Verschiebungen bei den Besitzverhältnissen wurden auch viele kommunale Versorgungsunternehmen anteilig oder vollständig privatisiert, vielfach aufgrund wachsender Finanznöte in den Gemeinden; häufig beteiligten sich hier große ehemalige Gebietsversorger. Von den rund 970 Stadtwerken waren Ende 2001 nur noch 560 in rein kommunaler Hand, zwischen 1997 und 2001 kam es zu rund 270 Kooperationen bzw. Fusionen zwischen kommunalen Stadtwerken; das Spektrum der Kooperationen reicht hierbei von losen Einkaufskooperationen über eigens gegründete Gesellschaften bis hin zu Vollfusionen (ATKearney 2002).

Zugleich sind zahlreiche ausländische Konzerne in den deutschen Markt eingestiegen (Mez 2003). Der französische Energiekonzern EDF zählt mit seiner Beteiligung an EnBW ebenso wie der schwedische Konzern Vattenfall über die ehemaligen Verbundunternehmen Bewag, HEW und VEAG mittlerweile zu den Marktführern in Deutschland. Auch infolge der Erkenntnis, dass sich trotz eines erheblichen Werbeaufwands (2001: 143 Mio. Euro; vgl. Bauer Media 2002) nur ernüchternd wenig Neukunden gewinnen ließen, bemühten sich große ehemalige Gebietsversorger, neue Stromabnehmer primär über Akquisitionen von Endversorgern oder strategische Kooperationen zu gewinnen. So beteiligte sich die E.ON-Tochter Thüga bis 2003 an rund 150 Stadtwerken, der Stromkonzern RWE an rund 130 (Bauknecht, Bürger 2003, 37). Nach Auswertungen des VDEW wurden von 1998 bis 2001 25 Fusionen mit mehr als 60 Unternehmen abgeschlossen (VDEW 2002a, 10).

Dies resultierte in einem weiteren Anstieg der Erzeugungsdominanz insbesondere bei den fünf größten ehemaligen Gebietsversorgern, die inzwischen direkt und mittelbar zusammengenommen rund 90 % der Großkraftwerkskapazitäten der öffentlichen Versorgung kontrollieren<sup>85</sup>, sowie einer Sicherung ihres Stromabsatzes. Allerdings ist der Anteil von RWE (2004: 28 %) und E.ON (24 %) an der Nettostromerzeugung deutlich

---

<sup>84</sup> In diesem Zusammenhang sind etwa die Übernahme der Ruhrgas durch Eon sowie die der GVS durch EnBW zu sehen (Mez 2002; Bauknecht, Bürger 2003, 62f).

<sup>85</sup> So beherrschten RWE, E.ON, EnBW, Vattenfall Europe und die STEAG als fünftgrößter Erzeuger 2004 fast 80% der inländischen Stromerzeugung und verfügten über 70% der inländischen Kapazitäten. Rechnet man jedoch die Beherrschung über unmittelbare Mehrheitsbeteiligungen hinzu, erhöht sich die Kontrolle über die Kapazitäten auf knapp 90% der Kapazität aller Großkraftwerke der öffentlichen Versorgung. Ohne jede Beteiligung dieser fünf großen Unternehmen waren als Betreiber von Großkraftwerken der öffentlichen Versorgung 2004 nur noch die Stadtwerke München, Flensburg, Bremen, Bielefeld und Saarbrücken (Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2005 (12): Marktstruktur und Konzentration in der deutschen Stromerzeugung).

höher als der von Vattenfall Europe (14 %), EnBW (9 %) sowie der STEAG (4 %) <sup>86</sup>. Bereits früher war der Einfluss der Verbundunternehmen auf die Regionalversorger relativ groß. Aufgrund weiter angestiegener Beteiligungen kann inzwischen davon ausgegangen werden, dass die Regionalversorger keine eigenen unternehmerischen Strategien mehr verfolgen, da sie sich fast vollständig im Eigentum der Verbundunternehmen befinden (Telefonat VRE 8. Februar 2006). Die EU-Kommission schätzt den Anteil der vier großen Versorger am Endkundenmarkt für 2004 auf rund 50 % (EU-Kommission 2007, 36).

Tatsächlich ist die Wettbewerbsentwicklung nach vorübergehenden Preissenkungen weit hinter den hohen Erwartungen zurückgeblieben: *„Stadtwerke können in Zukunft ihren Strom billiger einkaufen und dann auch entsprechend billiger an ihre Kunden, an alle Kunden weitergeben [...] Der Kölner Industriebetrieb kann in Zukunft seinen Strom in Bayern kaufen, und die Berliner Wohnungsbaugesellschaft mit 15 000 Wohnungen kann ihren Strom aus Hessen oder anderen Regionen beziehen [...] Auch die kleinen Kunden werden profitieren“*, prophezeite Bundeswirtschaftsminister Günter Rexrodt (FDP) vor der Liberalisierung (Rexrodt 1997, 18980f). Hingegen sprach die Monopolkommission (2004, Tz. 1110ff) sechs Jahre nach der Marktöffnung der Großhandelsebene eine Oligopolstruktur zu, welche von den Verbundunternehmen kein wettbewerbliches Verhalten mehr erwarten lasse und belegte dies mit der Beobachtung, dass es selbst für Großverbraucher mittlerweile schwer sei, wettbewerbliche Angebote zu erhalten. Stadtwerke seien dagegen aufgrund von Minderheitsbeteiligung von Verbundunternehmen vielfach nicht mehr frei in der eigenen Beschaffung und fielen damit als wichtige Nachfrager aus. Dies liege neben marktstrukturellen Fehlentwicklungen auch in der *„wenig wettbewerbskonformen Ausgestaltung des Ordnungsrahmens“* begründet (ebd., Tz. 237).

#### **4.2.1.1.3 Besondere Relevanz des Gasmarktes als Nachbarsektor**

Obgleich das EnWG 1998 den Gas- zusammen mit dem Strommarkt liberalisierte, wollte sich hier so gut wie kein Wettbewerb einstellen (BMWA 2003a, 34ff). Auch hier war ein verhandelter Netzzugang vorgesehen, die erste Verbändevereinbarung Gas kam jedoch erst im Sommer 2000 zu Stande, unterzeichnet von den Verbänden BDI, VIK, BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft) und VKU. Diese Verbändevereinbarung geriet bald unter Druck, da aufgrund der hohen Transaktionskosten der hier vorgeschlagenen Netzzugangsmodalitäten kein Wettbewerb entstand. Neue Verhandlungen gestalteten sich als sehr schwierig und konnten erst mit einer ab Oktober 2002 gültigen VV Gas II abgeschlossen werden. Die Gespräche zur VV Gas III scheiterten dagegen endgültig im April 2003, da sich die Verbände nicht auf ein grundlegend neues Netzzugangsmodell einigen konnten. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die Aufgabe, ein unkompliziertes Verfahren zur Durchleitung von Gas durch die Netze fremder Anbieter zu entwerfen, schwieriger ist als im Strombereich; dies hat physikali-

---

<sup>86</sup> Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2005 (12): Marktstruktur und Konzentration in der deutschen Stromerzeugung

sche, aber auch technisch-ökonomische Gründe. So werden in Deutschland in verschiedenen Versorgungsgebieten unterschiedliche Gasqualitäten gehandelt und das nationale Gasnetz ist auch deutlich weniger ‚vermascht‘ als das für Stromtransport (BMW 2001, 33; BMW 2003a, 36).

Je nach Verbrauchsklassen erwartete die EU-Kommission für 2004 in Deutschland im europäischen Vergleich die höchsten bzw. zweithöchsten Gaspreise (EU-Kommission 2004, 30). Wie beschrieben versuchen viele Stromversorgungsunternehmen derzeit, ihre Aktivitäten in den Gasbereich auszudehnen, um ihre Beschaffungssituation für die Stromerzeugung aus Erdgas zu verbessern. Insbesondere für von den ehemaligen Gebietsversorgern unabhängige Stromerzeuger stellt dies eine attraktive Option dar, da sie dadurch vom Großhandel unabhängiger werden. Eine Abschottung des Wettbewerbs auf dem Gasmarkt durch schlechte Netzzugangsbedingungen und langfristige Lieferverträge (von der etwa das Bundeskartellamt ausgeht und welche es derzeit aufzubrechen versucht<sup>87</sup>) hat insofern auch Implikationen für mögliche Wettbewerbsintensität auf dem Strommarkt. Brunekreeft und Tweleemann (2005, 100) führen die fehlende Wettbewerbsentwicklung auf dem Gasmarkt als bedeutenden Grund an, weshalb sich die Bundesregierung schließlich auch für einen regulierten Netzzugang bei Gas und Strom entschieden hat. Die unterschiedliche Bewertung des Bundeswirtschaftsministeriums zeigt sich etwa im 2003 erschienenen ‚Monitoringbericht‘, in dem die Entwicklung im Strombereich im Großen und Ganzen begrüßt, der verhandelte Netzzugang bei Gas jedoch als „*gescheitert*“ bezeichnet wird (BMW 2003a, 45; vgl. Kap. 4.2.1.3).

Obgleich diese Arbeit nur die Regulierung der Stromnetze untersucht, ist dieser Ausblick auf den Nachbarsektor Gas bedeutsam, weil dieser in Deutschland, was die Regulierung anbetrifft, in aller Regel zusammen mit dem Stromsektor ‚gedacht‘ wurde<sup>88</sup>. Dies führt dazu, dass jede Entwicklung bei Gas grundsätzlich Konsequenzen bei Strom nach sich ziehen kann und umgekehrt. So betonte etwa Bundeswirtschaftsminister Werner Müller (SPD) im Frühjahr 2001, als er die Ergebnisse der Gas-Verbände Verhandlungen als unzureichend kritisierte, dass, falls er eine Regulierungsbehörde zur Beaufsichtigung der Gasnetze einrichten müsse, diese den Strombereich ebenso gut mit überwachen könne<sup>89</sup>. So stellt dies ein Beispiel dafür dar, wie lückenhaft eine Beurteilung der Gründe für die Einführung eines regulierten Stromnetzzugangs ausfallen kann, wenn die Betrachtung auf diesen einen Sektor beschränkt wird. Auch mit Blick auf die Willensbildung der EU-Kommission ist dieser Zusammenhang wich-

---

<sup>87</sup> Handelsblatt 18.01.2006: Das letzte Wort werden die Gerichte haben

<sup>88</sup> So betrifft das EnWG 1998 trotz seiner Bezeichnung als Energiewirtschaftsgesetz nicht die Primärenergieträger Öl, Kohle, Uran oder andere, aber die beiden Energieträger Strom und Gas. Dies ist jedoch keine speziell deutsche Besonderheit - die Liberalisierungsrichtlinien für Strom und Gas der Europäischen Union Mitte der neunziger Jahre etwa wurden ebenfalls in großen Teilen parallel verhandelt (Renz 2001).

<sup>89</sup> Handelsblatt 26.01.2001: Müller droht Gaswirtschaft erneut mit einem staatlichen Regulierer, Handelsblatt 20.02.2001: Mit ihrer gegenseitigen Blockade verspielt die deutsche Gaswirtschaft Chancen.

tig, da diese den verhandelten Netzzugang insbesondere aufgrund der Ergebnisse bei Gas als offenbar nicht funktionsfähig bewertete (vgl Kap. 4.2.3).

#### 4.2.1.2 Ordnung und Wandel der stromwirtschaftlichen Interessenvertretung

Stark vereinfacht gesprochen sind bei der Diskussion um die Regulierung der Höhe der Stromnetzentgelte drei Gruppen von Akteuren auszumachen: Netzbetreiber, neue Stromanbieter (als Erzeuger und/oder Händler) und Stromverbraucher; die letzten beiden lassen sich als Netznutzer zusammenfassen. Netzbetreiber müssen als ehemalige Gebietsversorger rationalen Erwartungen nach daran interessiert sein, im Wettbewerb zumindest ihren bisherigen Kundenstamm zu erhalten und weiterhin, wenn sie ihr Netz fremden Anbietern zur Verfügung stellen, dafür mit eher *hohen* Netzentgelten gut entlohnt zu werden. ‚Gut‘ bedeutet in diesem Fall, dass die Deckung der eigenen Netzkosten gesichert sein muss und zusätzlich eine Rendite, die neue Investitionen wirtschaftlich attraktiv macht. Neue Stromanbieter, die über kein eigenes Netz verfügen, sind für ihre Wettbewerbsfähigkeit darauf angewiesen, die Netze anderer Unternehmen zu einem *fairen*, also nicht diskriminierenden Preis benutzen zu können (d.h. nicht zu höheren Kosten, als der Netzbetreiber seiner eigenen Erzeugungs- und/oder Vertriebspartee berechnet; die absolute Höhe der Entgelte ist demgegenüber untergeordnet). Da sich Netzkosten bzw. -entgelte im Strompreis der Endverbraucher niederschlagen, kann schließlich die dritte Gruppe der Stromverbraucher als grundsätzlich an *niedrigen* Netzentgelten interessiert angenommen werden. Industrielle Großstromverbraucher sind hier besonders sensibel, wenn der Strompreis einen bedeutenden Einfluss auf die Produktionskosten hat.

Lange Zeit stellten die ehemals monopolistischen Energieversorgungsunternehmen eine weitgehend homogene und einflussreiche Interessenkoalition dar: „*The Electricity Supply Industry [...] is among the most powerful economic sectors in Germany, and constitutes an economic and political power cartel which has been able to resist all attempts at altering the framework conditions for German energy policy in recent decades*“ (Mez 2001, 195). Dieser Zusammenhalt begann jedoch schon Ende der neunziger Jahre zu bröckeln, als sich vor allem die Verbundunternehmen zunehmend für die geplante Liberalisierung des Strommarktes erwärmen konnten, weil sie sich hiervon eine erhebliche Ausweitung ihrer Kundenkreise versprachen. Die kommunalen Energieversorger dagegen befürchteten, die Leidtragenden dieser Strategie zu werden, und engagierten sich im Vorfeld zuerst gegen die Liberalisierung, und schließlich, als diese nicht mehr abzuwenden war, für die Schaffung von Ausnahmeregelungen für die Stadtwerke (Renz 2001).

Wenngleich sich der VDEW als Vertreter der gesamten Stromwirtschaft darstellt („*der Dachverband vertritt und kommuniziert die Interessen der Branche*“<sup>90</sup>), konnte bereits Ende der 1990er Jahre ein deutliches Übergewicht der Verbundunternehmen festgestellt werden (Voß 1998, 47). Diese Tendenz verstärkte sich einerseits als Folge der Liberali-

---

<sup>90</sup> Selbstdarstellung des VDEW auf seiner Internetseite  
[http://www.strom.de/vdew.nsf/id/DE\\_Verband](http://www.strom.de/vdew.nsf/id/DE_Verband), heruntergeladen am 21. Januar 2007.

sierung. Andererseits blieb die Koalition der Verbundnetzbetreiber nicht homogen. Sie traten in den ersten Jahren nach der Liberalisierung stark im Wettbewerb gegeneinander an, was die Bereitschaft der einzelnen Unternehmen, in einem gemeinsamen Verband auch günstige Rahmenbedingungen für die direkten Konkurrenten zu erstreiten, senkte (mehrere Interviews Energiewirtschaft). Verstärkt wurde die Tendenz des Auseinanderfallens dieser Koalition auch durch das große Engagement von EnBW, mit ihrer neu gegründeten Tochter Yello nennenswerte Marktanteile sowohl bei Haushalten wie Gewerbe und Industrie zu erlangen (ebd.). Anders als die übrigen Verbundunternehmen setzte sich EnBW nach außen erkennbar für einen diskriminierungsfreien Netzzugang ein. Denn es war für seine Möglichkeiten, außerhalb des eigenen Netzgebietes konkurrenzfähig anbieten zu können, darauf angewiesen, dass integrierte Energieversorger anderen Netznutzern nicht höhere Netzentgelte in Rechnung stellten als sich selbst. Dies ist jedoch nicht zu verwechseln mit einer generellen Forderung nach einer starken Absenkung der Entgelte – denn als Betreiber von Übertragungs- und Verteilernetzen kann EnBW auch ein Interesse an nicht zu niedrigen Netzentgelten zugeschrieben werden. Entscheidend war für das Unternehmen daher, eine Chancengleichheit zwischen Wettbewerbern und dem ehemaligen Gebietsversorger der Region herzustellen (Interview Energiewirtschaft).

Der Wandel in der politischen Interessenvertretung lässt sich auch an den Urhebern der verschiedenen Gesetzentwürfe und Positionspapiere erkennen, welche zur Ausgestaltung der behördlichen Regulierung aus den Reihen der Wirtschaft im Herbst und Winter 2003 vorgeschlagen wurden: so legten RWE und E.ON jeweils eigene Entwürfe vor (der VDEW oder der Verband der Netzbetreiber dagegen nicht), weitere kamen von den Verbänden VKU und VIK, vom bne ein ausführliches Positionspapier. Auch die Verbundunternehmen EnBW und Vattenfall Europe haben keine Entwürfe vorgeschlagen. Nichtsdestotrotz gibt es unter den vier großen Versorgern erhebliche Gemeinsamkeiten. Die politische wie ökonomische Bedeutung der Verbundunternehmen stellt Mez wie folgt dar:

*„While they are competitors on the domestic and also the European market, they have many things in common: They are all shareholder companies with, today, only minority public ownership; they are oriented toward the international market; they own and operate the national transmission network as well as most regional distribution networks through direct subsidiaries; their strong ties to the federal and respective Länder governments have grown out of traditional ownership ties with Länder and local governments” (Mez 2003, 199).*

Beim VDEW war man durchgängig der Auffassung, dass der verhandelte Netzzugang im Strommarkt europaweit eine schnelle und hohe Wettbewerbsintensität ausgelöst habe und eine „Erfolgsstory“<sup>91</sup> darstelle - eine Einschätzung, die von der Mehrzahl der Netzbetreiber geteilt wird (Meller 2001; vgl. auch Interviews E.ON, VKU, EnBW).

Für E.ON und RWE war die Interessenvertretung über die eigenen Konzernrepräsentanten in der Hauptstadt außerordentlich wichtig - als die beiden größten Stromversorger Deutschlands konnten sie auf ihr erhebliches ‚Eigengewicht‘ vertrauen. Unabhängig

<sup>91</sup> Handelsblatt 27.03.2003: Bundesregierung richtet ihre Energiepolitik neu aus.

von der unternehmensspezifischen Lobbyarbeit nutzten sie zusätzlich, wie die meisten übrigen Energieversorger soweit sie Mitglieder waren, die politischen Verbindungen des VDEW. Mehreren Interviews mit Vertretern der Energiewirtschaft zufolge können die beiden Unternehmen darauf vertrauen, dass ihre Vorstellungen als größte Mitglieder des Verbandes auf hervorgehobene Beachtung treffen. So erscheint es zunehmend unwahrscheinlich, dass der VDEW Positionen vertritt, die nicht die klare Zustimmung der beiden großen Versorger haben. Auch zwischen einzelnen Verbundunternehmen und dem VKU wurden in der EnWG-Debatte Positionen ‚verhandelt‘, bei denen eine hohe Überschneidung von Interessen identifiziert wurde. Dazu gehörten auch Versuche, sich zu verständigen, sich nicht zulasten der anderen Versorgungsstufen zu engagieren, wenn keine eigene Betroffenheit gegeben war (Interview VKU). Die rechtliche Verankerung der sog. ‚Nettosubstanzerhaltung‘ als Kalkulationsmethode für Netzentgelte (mindestens für bereits bestehende Anlagen) stellte für viele Netzbetreiber einen außerordentlich wichtigen Punkt in den Verhandlungen dar. Wenn dies nicht verordnungsrechtlich verankert worden wäre, *„wären wir alle nach Berlin marschiert“*, betonte ein Interviewpartner aus der Energiewirtschaft. Außerdem hatten viele Netzbetreiber dafür plädiert, nicht das Bundeskartellamt mit der Energienetzregulierung zu beauftragen, da sie aufgrund dessen bisheriger Entscheidungspraxis davon ausgingen, dass es bei einem erweiterten gesetzlichen Mandat nur um so stärker an einer Senkung der Netzentgelte arbeiten würde (Interviews E.ON, VKU).

Die besondere Rolle der EnBW unter den Verbundnetzbetreibern wird auch vom Unternehmen selbst geteilt. So zeigt man sich *„als Vorreiter für die Diskussion“* mit der erfolgreichen *„Verankerung“* der vom eigenen Haus im Sommer 2004 vorgeschlagenen Realisierung einer Anreizregulierung außerordentlich zufrieden (Interview EnBW). Durch dieses sollte die Kalkulation der Netzentgelte von unternehmensindividuellen Istkosten abgekoppelt werden. In der Tat hat die Vorlage dieses Konzepts durch einen *Netzbetreiber* bei den Verbundunternehmen und anderen ehemaligen Gebietsversorgern für einiges Aufsehen gesorgt (Interview Energiewirtschaft). Auch im politischen System hatte dieser Vorschlag eine größere Wirkung, da hiermit alle von anderen Netzbetreibern vorgetragene Argumente, eine Anreizregulierung sei im deutschen Netzsystem nicht realistisch, infrage gestellt wurden (Interview B90/Die Grünen). Für die Übergangszeit wurde bei EnBW eine Methodenregulierung (ex ante Festlegung bzw. Genehmigung von Kalkulationsmethoden, wie es in den ersten Referentenentwürfen des BMWi vorgesehen war und nicht einzelner Entgelte) favorisiert, u.a. weil die Sorge bestand, dass die regulierende Stelle ansonsten angesichts der über 900 Stromnetzbetreiber in Deutschland zu einer *„Riesenbehörde“* werden könnte (Interview EnBW).

Der VKU war bis zum Beginn der Liberalisierung vor allem in der Interessenvertretung kommunalpolitischer Angelegenheiten der lokalen Versorger aktiv, während der VDEW als Verband bei energiepolitischen Fragen dominierte (in welchem eine Reihe von kleineren Stadtwerken allerdings nicht vertreten ist). Dies änderte sich jedoch fundamental im Rahmen der Verhandlungen um ein Gesetz zur Sicherung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) um 2001, in welchen der VDEW nicht Position zugunsten einer Stützung dieser für die Kommunalwirtschaft bedeutenden Stromerzeugungstech-

nologie (über 160 kommunale Unternehmen betreiben KWK-Anlagen) bezogen hatte, da hierzu entgegenstehende Auffassungen insbesondere der beiden größten deutschen Stromkonzerne zu berücksichtigen waren (Monstadt 2003). Sowohl die KWK betreibenden Stadtwerke als auch deren Eigentümer-Kommunen konnten in dieser Frage vom VKU besser vertreten werden. Die Verbandsarbeit für das später verabschiedete KWK-Modernisierungsgesetz wird vom Verband selbst als „Durchbruch für die energiepolitische Profilierung des VKU“ angesehen (Interview VKU). Seither gibt es bei sich überschneidenden Interessenlagen durchaus Kooperationen mit dem VDEW, der VKU hat sich jedoch zur dominierenden Vertretung der Interessen von kommunalen Unternehmen in elektrizitätspolitischen und -wirtschaftlichen Fragen etablieren können. Bedeutsam ist für die Arbeit des VKU, dessen Mitglieder sich zu großen Teilen in vollständigem Kommunalbesitz befinden, dass sich in den Vorständen der vertretenen Unternehmen auch viele ehemalige Kommunalpolitiker befinden, welche die „von Großunternehmen vertretene Haltung, ‚wenn der Staat reguliert, dann möglichst wenig‘ weniger restriktiv beurteilten“ (ebd.). Sie setzten sich auch für eine intensive Beteiligung der Bundesländer an der Netzregulierung ein (VKU 2003).

Seit 2002 engagierte sich der Verband für eine ‚Verrechtlichung‘ der Verbändevereinbarungen (ohne welche man nicht mehr bereit war, neue, andere als technische Fragen behandelnde Verbändevereinbarungen abzuschließen) sowie 2004/5 für einen normierenden Regulierungscharakter<sup>92</sup> des zukünftigen EnWG. Davon versprach man sich vor allem Rechtsklarheit, „damit man etwa als kleines Stadtwerk nicht mehr ständig vor Gericht zu gehen braucht und nicht immer die Kartellbehörde im Haus hat, solange man sich an die klar festgelegten Marktregeln hält“ (Interview VKU). Auch aus anderen Gründen waren die kommunalen Unternehmen nicht unzufrieden mit der Aussicht auf einen staatlich regulierten Netzzugang. Denn aus ihrer Sicht waren die Verbände-verhandlungen 2003 an ihre Grenzen getreten: Die technischen Fragen der gemeinsamen Netznutzung waren inzwischen weitgehend geregelt. Künftig wäre es zwischen den Verhandlungsparteien vor allem zu Verteilungskonflikten über die Höhe der Netzentgelte gekommen, welche zwischen Marktakteuren schlecht im Konsens zu lösen sind. Zudem gibt es dem Verband zufolge bei den kommunalen Unternehmen Kostentreiber für die Netzentgelte (genannt werden etwa politische Vorgaben der Eigentümer-Kommunen, bei Netzinvestitionen soweit möglich örtliche Dienstleister zu beauftragen, die oft aufgrund geringer Größe teurer anbieten müssten), welche die Unternehmen hofften, einer Behörden eher verständlich machen zu können als Vertretern industrieller Stromverbraucher im Rahmen der Verbände-verhandlungen. Für die politische Interessenvertretung ist es für den Verband von Vorteil, dass in den meisten Wahlkreisen mit den Stadtwerken eigene Mitglieder angesiedelt sind, über welche man kurzfristig den Großteil der deutschen Bundestagsabgeordneten ‚ansprechen‘ kann.

---

<sup>92</sup> Grundsätzlich wurde in der Debatte zwischen einerseits normierender (teils normativer) Regulierung, d.h. engen rechtlichen Vorgaben für die Regulierungsbehörde und andererseits dynamischer (auch flexibler, lernender) Regulierung, d.h. weiteren Ermessens- und Entscheidungsspielräumen für die Regulierungsbehörde unterschieden. Zur Unterscheidung normierende versus dynamische Regulierung vgl. auch Kapitel 4.2.2.4.

Wie Eberlein (2001, 366) betont, folgt die strategische Neuorientierung der ehemaligen Gebietsversorger rationalen Erwartungen, und *“as some rational choice institutionalists remind us, institutional change or maintenance involves distributional struggles and power conflicts, with the different parties seeking to advance institutional solutions which further their specific interests [...] For example, former monopolists can be expected to advocate regulatory patterns cushioning the full effects of liberalisation and protecting their position at the expense of new entrants. Likewise, the latter group will plead for a rigorous regulatory dismantling of remaining barriers to market entry. And this is pretty much what is actually happening“*. In großen Teilen trifft diese Bewertung auch für den hier untersuchten Fall zu.

Nach den zwei eher vorübergehenden Zusammenschlüssen ‚Initiative Pro Wettbewerb‘ und ‚Freier Energiedienstleister-Verband‘ (FEDV) hatten neu in den Markt getretene Stromanbieter (überwiegend Energiehandels- und Vertriebsunternehmen) mit dem im Herbst 2002 gegründeten Bundesverband neuer Energieanbieter (bne) ebenfalls eine Interessenvertretung gefunden<sup>93</sup>. Gemeinsam ist den Mitglieds-Unternehmen, dass sie bei der Ausübung ihrer Geschäftstätigkeit auf die Nutzung der Netze der ehemaligen Gebietsversorger angewiesen sind. Bedeutsam für die Aktionsmöglichkeiten des bne war insbesondere die Mitgliedschaft des Unternehmens Yello, einer Tochter des Verbundunternehmens EnBW. Ohne Beteiligung dieses ‚Schwergewichts‘ wäre für die Newcomer der Zugang zum politischen System und zu den Medien erheblich schwieriger geworden (Interview bne). Wesentlicher Gründungszweck des Verbandes stellte explizit die *„Schaffung einer nationalen Regulierungsinstanz für die Energiewirtschaft“* (bne 2002) dar, da ohne eine solche die Realisierung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs für unmöglich erachtet wurde. Mit der Gründung des bne reagierten die neuen Anbieter jedoch auch auf die Aufforderung aus Ministerien, durch einen Bundesverband die Voraussetzung für eine Teilnahme an den Verhandlungen zu den Verbändevereinbarungen zu erfüllen<sup>94</sup>. Wie beschrieben kam es jedoch nicht zum Abschluss der VV III Strom, an deren Verhandlungen der bne erstmals beteiligt war.

Energieintensive Unternehmen als industrielle Kunden oder von der öffentlichen Versorgung unabhängige Stromeigenerzeuger haben eine bedeutende Interessenvertretung im VIK. Wie VDEW und VKU stellt der VIK, gegründet im Jahr 1947, eine Organisation mit langer Tradition dar und engagierte sich Zeit seines Bestehens gegen die monopolistische Ordnung der Stromwirtschaft, die für überdurchschnittlich hohe Strompreise in Deutschland verantwortlich gemacht wurde (Voß 1998). Dass viele industrielle Großverbraucher ihre Stromversorgung teilweise selbst in die Hände genommen und eigene Kraftwerke gebaut haben, führte einerseits häufig zu einer guten Verhandlungspositionen des VIK gegenüber dem VDEW, da Industrieunternehmen durch die Mög-

---

<sup>93</sup> Zu den Gründungsmitgliedern gehören die Unternehmen ares-energie-direkt GmbH, best energy GmbH, BMR-Service GmbH, Electrabel Deutschland AG, LichtBlick – die Zukunft der Energie GmbH, Rätia Energie (Ch), Riva Energie AG, unit energy stromvertrieb GmbH und Yello Strom GmbH.

<sup>94</sup> Verivox 01.10.2002: Bundesverband Neuer Energieanbieter gegründet

lichkeit der Eigenerzeugung über ein gutes ‚Druckmittel‘ gegen hohe Strompreise verfügten. Zum andern bestand mit eben diesen Eigenerzeugern (auch als Independent Power Producers, IPPs, bezeichnet) schon vor der Liberalisierung eine Gruppe unabhängiger Erzeuger, welche später im Wettbewerb als Konkurrenten der ehemaligen Gebietsversorger antreten konnte.

Wie VDEW und VKU zählt auch dieser Verband zu den Kernakteuren der deutschen Energieanbieter und -nachfrager und geht je nach aktuell diskutierten energiepolitischen Fragen mit Vertretern kommunaler und/oder größerer Unternehmen Interessenskoalitionen ein. Wichtig für die Kommunikation mit der Energiewirtschaft ist die Tatsache, dass der VIK über zahlreiche ehrenamtliche Mitglieder verfügt, welche etwa in ihrem täglichen Geschäft Strombezugsbedingungen mit Versorgern aushandeln und mit diesen daher persönlich gut bekannt sind. Sind sie dann in ihrer Funktion für den Verband aktiv, können Sie diese Kontakte nutzen. In Vertretung seiner sowohl Strom verbrauchenden wie selbst erzeugenden Unternehmen hat sich der VIK stark für eine Senkung und Vereinheitlichung der Netzentgelte engagiert (vgl. Bauknecht, Bürger 2003, 47). Auch wenn man beim VIK mit den Ergebnissen der Verbände Verhandlungen nicht zufrieden war, insbesondere was die Höhe, die Überprüfbarkeit und die erheblichen Spreizungen der Netzentgelte anging, stellte man das System des verhandelten Netzzugangs (bis zum Konsens zwischen Bundeswirtschafts- und Bundesumweltministerium, eine Regulierungsbehörde einzurichten, s.u.) öffentlich nicht infrage. Allerdings sah man die Gespräche durch die Teilnahme neuer Verbände erschwert; wichtig war hier sowohl die Tatsache, dass man die neuen Akteure nicht oder nur wenig einschätzen konnte, wie auch die schiere Zunahme der Zahl der Verhandlungsteilnehmer. Entscheidend war, dass man lieber versuchen wollte, das System der sektoralen Selbstregulierung zu optimieren, anstatt nach einem staatlichen Eingriff zu ‚rufen‘, dessen Konsequenzen für die eigenen Interessen schlecht abschätzbar waren. (Interview VIK)

Als die politische Entscheidung für die Einsetzung einer Regulierungsbehörde gefallen war, zeigte sich der VIK an der Ausstattung der Regulierungsbehörde mit weitreichenden Kompetenzen und großer Unabhängigkeit von tagespolitischen Einflüssen interessiert. Grundsätzlich hatte man aufgrund dessen Ruf dafür plädiert, das Bundeskartellamt mit der Regulierung der Netzentgelte zu beauftragen und außerdem für einen gesetzlichen Ausschluss einzelner Weisungen des Bundeswirtschaftsministeriums an die Regulierungsbehörde. Erhebliche Proteste gab es gegen die Forderung der Netzbetreiber, allen Netzbetreibern eine Mindestrendite von 6,5 % durch Festschreibung im EnWG zu garantieren. Dies sei ordnungspolitisch völlig inakzeptabel, denn dadurch würden einzelne Wettbewerber anstelle des Wettbewerbs geschützt. Das Resultat sei eine Existenzgarantie für jeden einzelnen Netzbetreiber - unabhängig davon, wie effizient er seine Aufgabe erfüllt (Richmann 2004, 12).

Seit Ende 2003, also noch vor der Vorstellung des ersten EnWG-Referentenentwurfs, kooperierten neue Stromanbieter sowie größere Verbraucher (die Verbraucherzentralen

etwa waren nicht beteiligt) in einer Allianz der Netznutzer-Verbände<sup>95</sup>. Sie argumentierten grundsätzlich für eine dynamische Regulierung, d.h. einen „lernendes“ Regulierungssystem, das insbesondere eine „wettbewerbsorientierte Überarbeitung der Kalkulationsmethoden“ und eine Anreizregulierung beinhalten müsse. Letztere sollte durch die Regulierungsbehörde entwickelt und direkt erprobt werden, erst später sollte eine „Normierung“ durch den Gesetz- bzw. Verordnungsgeber stattfinden (ebd., 3).

#### 4.2.1.3 Sektorale Steuerungsformen und -akteure

Viele Infrastruktursektoren wurden in der Vergangenheit als staatsnah klassifiziert (vgl. etwa Mayntz, Scharpf 1995, 14), so etwa das Bildungssystem oder Rundfunk und Fernsehen, besonders aber netzgebundene Sektoren wie die Energie- und Wasserversorgung oder Telekommunikation. Nicht nur in Deutschland wurden solche Bereiche als öffentliche oder öffentlich geschützte Monopole organisiert, begründet mit dem Vorliegen technisch-ökonomischer Besonderheiten, natürlicher Monopole und/oder besonderen Zielen der staatlichen Daseinsvorsorge.

Die Sonderregelungen der Energiewirtschaft, welche die geschlossenen Gebietsmonopole begründeten, waren im EnWG 1935 und in verschiedenen Fassungen des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verankert und stellten die Energieversorgung vom allgemeinen Kartellverbot frei. Dennoch unterstand die Energiewirtschaft seit Bestehen des GWB auch der ökonomischen Regulierung durch die Kartellämter<sup>96</sup>. Diese Aufsicht konzentrierte sich auf die ex post Kontrolle der Stromlieferverträge der Versorger mit Sondervertragskunden (große industrielle Stromverbraucher) und Wiederverkäufern, deren Preise nicht der weiter unten erörterten Tarifaufsicht der Länderbehörden unterlagen (Renz 2001, 84f; Markert 1996). Zusätzlich wurde 1973 die Fusionskontrolle eingeführt; sie hatte für die Energiewirtschaft eine erhebliche Bedeutung. Ursache hierfür war neben der großen Zahl der in Deutschland tätigen Stromversorger und den nicht erst seit der Liberalisierung zu beobachtenden Tendenzen der Marktkonzentration (Ortwein 1996) die grundsätzlich marktbeherrschende Stellung der Versorger in ihren Gebietsmonopolen.

##### 4.2.1.3.1 Öffentliches Eigentum und personelle Verflechtungen

Ein wesentliches Steuerungsmittel zur Verfolgung staatlicher Ziele<sup>97</sup> in der Energiewirtschaft stellte lange Zeit die öffentliche Beteiligung an Energieversorgern dar. Im

---

<sup>95</sup> Mitglieder dieses Netzwerkes waren in wechselnden Konstellationen BDI, DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammertag), ZdH (Zentralverband des Deutschen Handwerks), AFM+E (Außenhandelsverband für Mineralöl und Energie), bne, EFET (Deutschland-Verband deutscher Gas- und Stromhändler), VEA (Bundesverband der Energieabnehmer) und VIK (Richmann 2004, 2).

<sup>96</sup> Die wettbewerbsrechtliche Missbrauchsaufsicht ist vertikal untergliedert: sie erfolgt durch das Bundeskartellamt, wenn länderübergreifende Aspekte relevant sind, ansonsten durch die Kartellbehörden in den Bundesländern.

<sup>97</sup> Insbesondere Vorstellungen von Daseinsvorsorge entsprechend sind diese Ziele Versorgungssicherheit, Preisgünstigkeit, Gleichpreisigkeit unabhängig von räumlichen Gegebenheiten, Förderung technischer Innovationen, Verfolgung strukturpolitischer Ziele und Umweltschutz (Monstadt 2003, 8f).

Gegensatz zu anderen Ländern, etwa Frankreich, gab es jedoch in Deutschland niemals ein zentrales staatliches Energieversorgungsunternehmen. In den Anfängen bestand eine Vielzahl unterschiedlicher Unternehmensformen, um die Jahrhundertwende folgte eine Welle der Kommunalisierung ehemals privat betriebener Stromversorgungsunternehmen und seit den 1920er Jahren dann eine Konzentration insbesondere in der Erzeugung (Ortwein 1996).

1993 wurden rund drei Viertel der öffentlichen Stromerzeugung durch gemischtwirtschaftliche Unternehmen erzeugt und weitere gute 10 % durch rein öffentliche. Bei den Stromlieferungen an Verbraucher waren Privatunternehmen gar nur mit 6 %, gemischtwirtschaftliche mit fast zwei Drittel und Unternehmen der öffentlichen Hand mit fast einem Drittel beteiligt (VDEW 1994, 8). Mit Berufung auf das natürliche Monopol und die öffentlichen Ziele der Energieversorgung wurde so ein besonderes, eng verflochtenes Verhältnis zwischen Staat und Energiewirtschaft begründet. Eine daraus resultierende, unklare Trennung zwischen öffentlichen und privaten Interessen wurde von anderer Seite immer wieder kritisiert. Einen „Abschied von der energiewirtschaftlichen Gemengelage im Nachkriegsdeutschland, in dem in vorwiegend gemischtwirtschaftlichen Unternehmen öffentliche und privatwirtschaftliche Interessen nie sauber voneinander getrennt wurden“, nannte etwa Leprich (2003, 1) als eines der wichtigsten Ziele, welche mit der neuen Regulierung der Energiemärkte verfolgt werden könnten.

In Deutschland haben die Kommunen Einfluss auf die Energieversorgung, die nach Art. 28 II GG zum gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht zählt (Renz 2001, 81ff). Hierbei sicherten sie sich in vielen Fällen direkte Steuerungsoptionen durch den Eigenbetrieb kommunaler Unternehmen, die das Gemeindegebiet mit Energie versorgen. Die Kommunen vergeben Konzessionen (als ausschließliche Nutzungsrechte) zur Verlegung und zum Betrieb von Leitungsnetzen auf kommunalem Gebiet. Durch den Konzessionsvertrag erhielt das Unternehmen nach den Bestimmungen des EnWG 1935 ein rechtlich geschütztes Monopol auf das Transportsystem für Energie und auch auf die gesamte Verteilung von Strom; dies wurde mit der Energierechtsnovelle 1998 zurückgenommen. Als Preis für diese Nutzungsrechte wird eine Konzessionsabgabe von den Gemeinden erhoben, welche für die Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle darstellt. Durch die Eigentümerschaft eröffneten sich kommunale Einflussmöglichkeiten auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der Versorgungsunternehmen, etwa auf die Tarifsetzung und Lieferbedingungen. Auf diese Weise sind in vielen Städten und Gemeinden Kommunalverwaltungen selbst in die Versorgung mit Strom involviert. Häufig erfolgt diese in einem spartenübergreifenden Querverbund, wo verschiedene Versorgungsleistungen der Kommunen (etwa Strom, Gas, Wasser, Fernwärme und öffentlicher Personennahverkehr) in einem Unternehmen zusammengefasst sind und in der Regel auch einer gemeinsamen Finanzplanung unterliegen. Entsprechend werden defizitäre Bereiche, z.B. der öffentliche Nahverkehr, durch andere Bereiche ‚bezuschusst‘; in vielen Fällen ist dies die Stromversorgung.

Für die Verbundunternehmen stellt sich das Bild etwas anders dar. Aufgrund der historischen Wurzeln der öffentlichen Stromversorgung hielten Kommunen und Bundesländer hier lange Zeit größere Beteiligungen. Bayern, Baden-Württemberg und Hamburg

hielten entsprechend Anteile an den hier beheimateten Versorgern. An RWE, VEW und EnBW sind bzw. waren Kommunen und Landkreise direkt oder indirekt beteiligt. Allerdings änderte sich dies aufgrund von Privatisierungsstrategien bereits seit Ende der Achtzigerjahre. So wurde die VIAG 1990 vollständig privatisiert, die VEBA war schon zuvor zu 100 % in Privatbesitz gelangt, so dass das aus den beiden entstandene Verbundunternehmen E.ON heute keine öffentlichen Aktionäre mehr hat<sup>98</sup>. Auch die HEW und Bewag, zwei früher in Landesbesitz befindliche Verbundunternehmen, gingen inzwischen in der Vattenfall Europe auf, welche fast vollständig im Besitz des schwedischen Staatsunternehmens Vattenfall AB ist<sup>99</sup>. Zu Vattenfall gehört nun außerdem der ehemalige ostdeutsche Verbundversorger Veag, welcher direkt nach der Wiedervereinigung Deutschlands privatisiert worden war (vgl. Matthes 2000). Auch aufgrund der Interessenheterogenität der teilweise sehr unterschiedlichen öffentlichen Anteilseigner von Verbund- und regionalen Energieversorgern kann diesen Eigentümern ein deutlich geringer Einfluss auf die Unternehmen zugeschrieben werden als auf der kommunalen Ebene. So handelten die Verbundunternehmen bereits in Zeiten größeren öffentlichen Eigentums weitgehend unabhängig von ihren öffentlichen Anteilseignern (Renz 2001, 87; Gröner, Smeets 1988, 131).

Kritisiert wird vielfach, dass es zwischen der öffentlichen Sphäre und insbesondere den vier Verbundunternehmen erhebliche personelle Verflechtungen gebe und dadurch die Interessen entscheidungsbefugter Politiker zugunsten einzelner Unternehmen beeinflusst würden<sup>100</sup>. Ein in jüngerer Zeit öffentlich stark diskutiertes Beispiel in diesem Zusammenhang war der Wechsel des ehemaligen Bundeswirtschaftsministers Werner Müller (parteilos) nach dem Ende seiner Amtszeit zur ehemaligen Ruhrkohle AG, heute RAG, an der E.ON beteiligt ist. Auch vor seinem Ministeramt war er bereits in der Energiewirtschaft tätig gewesen, zuerst bei RWE und später einem Vorgängerunternehmen von E.ON, der VEBA, und hatte seit dieser Zeit den späteren Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) beraten. Als E.ON die bisherigen Anteile der RAG an Ruhrgas, dem größten deutschen Gasversorger, übernehmen wollte und nach einer Untersagung dieses Vorhabens durch das Bundeskartellamt eine Ministererlaubnis beantragte, delegierte Bundeswirtschaftsminister Müller die Entscheidung dieser Frage an seinen Staatssekretär Alfred Tacke. Er wollte so möglichen Vorwürfen entgehen, er entscheide befangen. Dass auch dieser Staatssekretär nur wenig später zur von der positiven Fusionsentscheidung betroffenen RAG-Tochter STEAG wechselte, wurde öffentlich stark kritisiert. Ebenso wie die Übernahme des Aufsichtsvorsitzes der North European Gas Pipeline Company durch den ehemaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD), an welcher der russische Gasmonopolist Gasprom beteiligt ist: *„Was [...] nicht geht, ist, wenn Leute [...] sich in ihrem politischen Geschäft für bestimmte [...] Unternehmen eingesetzt haben, sogar möglicherweise Insiderwissen erworben haben und das dann hinterher in wirtschaftliche Vorteile umwandeln“* (Loske 2005).

---

<sup>98</sup> [www.eon.com](http://www.eon.com)

<sup>99</sup> [www.vattenfall.com](http://www.vattenfall.com)

<sup>100</sup> vgl. exemplarisch: Zeit 18.08.2005: Gut vernetzt, Zeit 15.12.2005: Die Erdgas-Connection

#### 4.2.1.3.2 Funktionen der Tarifaufsicht für die Bundesländer

Entsprechend der im deutschen Verbundföderalismus verankerten Trennung zwischen der Gesetzgebungsfunktion des Bundes und Ausführung der Gesetze durch die Bundesländer sind auch die Kompetenzen im Energiewirtschaftsrecht verteilt. Auf Bundesebene ist „die Regelung von Erzeugung, Fortleitung und Verteilung von Energie als die Gesamtheit der Normen, die wirtschaftliche Vorgänge der Versorgung anderer mit Energie und damit zusammenhängender Tatbestände“ (Evers 1983, 57) betrifft, angesiedelt. Sie überschneidet sich jedoch mit anderen Zuständigkeiten der Länder, insbesondere im Kommunal- und Wegerecht, weshalb hier oft eine Zustimmungspflicht des Bundesrates gegeben ist<sup>101</sup> (vgl. auch Kapitel 4.2.2.2). Zwar hat das Bundeswirtschaftsministerium die Möglichkeit, die Ausführung mit Zustimmung des Bundesrates näher zu regeln und eine allgemeine Aufsicht auszuüben, gegenüber den Länderbehörden besteht jedoch – anders als z.B. in der Atomaufsicht - keine Weisungsbefugnis (Renz 2001, 81f). Unter die Länderaufsicht<sup>102</sup> fiel im System der Gebietsmonopole die Genehmigung zur Aufnahme der Energieversorgung (§ 5 EnWG 1935), die Preisaufsicht für Tarifkunden in Haushalt und Gewerbe (§ 7) sowie die Investitionskontrolle (§ 4). Letztere sollte den Bau, die Erneuerung, die Erweiterung und die Stilllegung von Energieerzeugungsanlagen und Netzen überwachen und ggf. Investitionsverbote aussprechen, nicht aber gestaltend eingreifen. Die Investitionskontrolle wurde 1998 durch die Novellierung des EnWG aufgehoben. Der Bau solcher Anlagen unterliegt jedoch auch weiter baurechtlichen und umweltbezogenen Bestimmungen.

Auch wenn es häufig nicht so bezeichnet wurde, unterlagen die Strompreise von Haushalts- und kleineren Gewerbekunden in der Bundesrepublik seit jeher der ökonomischen ex ante Regulierung durch die Bundesländer. Besondere Fachabteilungen der Landeswirtschaftsministerien übten nach der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt<sup>103</sup>) die Tarifaufsicht aus. Entsprechend bedürfen bis heute die so genannten Allgemeinen Preise der ehemaligen Gebietsversorger der Genehmigung<sup>104</sup>. Die genehmigten Preise stellen Höchstpreise dar, welche unterschritten werden, jedoch nicht ohne neuerliche Genehmigung wieder angehoben werden dürfen (§ 12 I BTOElt).

Zur mitunter festgestellten inkrementellen Veränderung sektoraler Steuerung der Energiewirtschaft (Eberlein 2001, 379) passt es, dass weder die Verordnung zur Regelung der allgemeinen Tarife (BTOElt) noch die zur Regelung der Versorgungsbedingungen

---

<sup>101</sup> Die Ausführungen beziehen sich auf die Zeit vor der Neuordnung der Bund-Länder-Kompetenzen 2006.

<sup>102</sup> Vgl. ausführlich zur energiepolitischen Regulierung der Länder: Leprich 1994, 252-274.

<sup>103</sup> Bundestarifordnung Elektrizität vom 18. Dezember 1989 (BGBl. I S. 2255), zuletzt geändert durch Art. 345 der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785).

<sup>104</sup> Im neuen Energiewirtschaftsrecht werden die ehemaligen Gebietsversorger diesbezüglich als Grundversorger bezeichnet (§ 36 EnWG 2005). Sie sind verpflichtet, zu so genannten Allgemeinen Bedingungen und Preisen jeden Haushaltskunden im Netzgebiet zu versorgen.

(AVBElt)<sup>105</sup> im Zuge der Liberalisierung des Sektors grundlegend angepasst wurden. Dass in einem liberalisierten Markt bestimmte Endkundenpreise einer staatlichen Genehmigung bedürfen, stellt keine Selbstverständlichkeit dar. Im Gesetzgebungsverfahren zum EnWG 1998 war die Aufhebung dieser Tarifaufsicht auch diskutiert, ihre Beibehaltung jedoch damit begründet worden, dass eine besondere staatliche Aufsicht zum Schutz der Verbraucher nach wie vor erforderlich sei, da auch nach der Liberalisierung ein Wettbewerb um Tarifkunden nur beschränkt stattfinden werde. Eine Umstellung auf eine kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht (und damit eine ex post Kontrolle nur noch einzelner Verdachtsfälle) solle erst vorgenommen werden, wenn der Wettbewerb einen solchen Schritt tatsächlich erlaube (BTDRs. 13/7274, 17). Einige Bundesländer, etwa Baden-Württemberg, sehen inzwischen vollständig von einer Tarifgenehmigung ab, andere wenden die BTOElt nach wie vor restriktiv an, wie etwa im Spätherbst 2005 deutlich wurde<sup>106</sup>. Auch Haushaltskunden haben inzwischen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, andere Verträge abzuschließen, die nicht der Genehmigung unterliegen; die Rolle der Preisaufsicht besteht daher vor allem darin, darauf zu achten, dass passiven Kunden keine überhöhten Preise in Rechnung gestellt werden. Zugleich hat der hier festgelegte Tarif eine starke Orientierungswirkung für das frei gestaltbare Preisgefüge der Versorger.

Die Bundesregierung hatte im Verlauf der EnWG-Novellierung 2004 geplant, die Tarifaufsicht von der bestehenden ex ante Genehmigung in eine ex post Missbrauchsaufsicht zu überführen. In seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf im September 2004 wandte der Bundesrat dagegen ein, dass dies zwar in einem „ansonsten funktionierenden wettbewerblichen Ordnungsrahmen“ (BRDRs. 613/04, 45) durchaus sinnvoll sei.

*„Nachdem jedoch in der letzten Zeit mehrere neue Anbieter von Strom durch Insolvenz oder Geschäftsaufgabe aus dem Markt ausgeschieden sind und sich zahlreiche bundesweit tätige Unternehmen der "Allgemeinen Versorgung" inzwischen wieder auf die Belieferung ihres eigenen Gebietes zurückgezogen haben, findet Wettbewerb im Kleinkundenmarkt nur noch in sehr geringem Umfang statt. Deshalb wird für eine angemessene Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2007 eine Fortführung der präventiven Kontrolle der Stromtarife für erforderlich gehalten.“ (ebd.; Hervorhebung im Original).*

Die Bundesregierung teilte diese Einschätzung zwar nicht, gab ihren Widerstand jedoch später auf. So ist im neuen Energiewirtschaftsrecht festgelegt, dass die Tarifaufsicht bis Mitte 2007 aufrechterhalten wird<sup>107</sup>.

Von der RegTP wurde im Verlauf des Politikformulierungsprozesses zum EnWG 2005 moniert, es sei weder sinnvoll noch notwendig, die Kalkulationsgrundlagen für die Ermittlung zulässiger Netzentgelte so detailliert in Gesetz oder Verordnung festzuschrei-

---

<sup>105</sup> Die Verordnung über Allgemeine Bedingung für die Elektrizitätsversorgung von Tarifkunden regelt die allgemeinen Bedingungen (Anschluss, Vertrag, Abrechnung etc.) für die Kundenversorgung mit Elektrizität aus dem Niederspannungsnetz durch Stromunternehmen mit allgemeiner Anschluss- und Versorgungspflicht.

<sup>106</sup> Handelsblatt 18.12.2005: Stromversorger dürfen Preise nicht erhöhen

<sup>107</sup> Art. 5 III des Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts vom 7. Juli 2005 (BGBl. I, S. 1970).

ben, wie Regierung und Bundesrat dies planten. Gerade das lange Bestehen einer deutlich weniger normierenden Regulierung in der Telekommunikationsregulierung zeige, dass ein Offenhalten eines Entscheidungsspielraums die Kompetenzen des Gesetzgebers nicht in ungewöhnlicher Weise beschneide (RegTP 2004, 161). Ähnliches kann für die Tarifaufsicht nach BTOElt gesagt werden, welche - um der bei der Novellierung des EnWG verwendeten Terminologie zu folgen - eine sehr dynamische Regulierung darstellt. Nach Prinzipal-Agent-Gesichtspunkten ist hier jedoch zu beachten, dass aus der Perspektive der Landesregierungen als Prinzipal im Falle der bisherigen Tarifaufsicht die Überwachung und Beeinflussung des Agenten (das jeweilige Preisaufsichtsreferat) vergleichsweise einfach und damit die Delegation erheblicher Entscheidungskompetenzen weniger risikoreich war.

Eine Preisgenehmigung darf nach § 12 II BTOElt nur erteilt werden, wenn das Versorgungsunternehmen nachweist, dass *„entsprechende Preise in Anbetracht der gesamten Kosten- und Erlöslage bei elektrizitätswirtschaftlich rationeller Betriebsführung erforderlich sind“*. Der Terminus 'rationell' legt eine gewisse Effizienzprüfung der energiewirtschaftlichen Betriebsführung nahe, welche in der Praxis jedoch selten stattgefunden hat. Insbesondere die begrenzte Personalausstattung der Behörde erlaubte hier nur eine Eindämmung von größeren Abweichungen einzelner Kostenpositionen vom Landesdurchschnitt. Eine Prüfung, *„inwieweit die von den Unternehmen geltend gemachten Kosten bei einer effizienten Leistungsbereitstellung notwendig gewesen wären, hat dabei nicht stattgefunden“* (BTDrs. 15/3610, Tz. 1278). Auch in einer Bundestagsdebatte zur EnWG-Novelle wurde die Tarifaufsicht als ungenügend bezeichnet – allerdings, um damit die Ablehnung einer ex ante Netzentgelt-Genehmigung durch Länderbehörden zu untermauern. So sagte Rolf Hempelmann, Mitglied der SPD-Bundestagsfraktion:

*„Ich möchte einmal darauf aufmerksam machen, dass es eine Ex-ante-Regulierung auf Länderebene seit Jahrzehnten gibt. Wir diskutieren ja heute darüber, welche Ergebnisse das gezeitigt hat, nämlich offenbar nicht die gewünschten, sonst hätten wir andere Preisniveaus [...] Da muss man sich schon fragen, wie man angesichts dessen die Chuzpe haben kann, zu beschließen, Ex-ante-Preisaufsicht auf Länderebene einzuführen, um die vorhandenen Preisspielräume zugunsten der Verbraucher auszuschöpfen. Das funktioniert nicht; das hat in der Vergangenheit nicht funktioniert“* (Deutscher Bundestag 2004c, 11726).

Üblicherweise stellt die Preisaufsicht ein eigenes Referat innerhalb eines Landeswirtschaftsministeriums dar und umfasst in den größeren Bundesländern selten mehr als vier Personen. Leprich (1994, 257) beschreibt die Entscheidungssituation bei der Tarifgenehmigung als durch die folgenden Attribute geprägt: die energiepolitische Position der Landesregierung, des Ministers und deren Regulierungs-Selbstverständnis; das Verhältnis der Landesregierung zu den großen regulierten Energieversorgern und Abhängigkeiten oder personelle Verflechtungen; die Möglichkeiten von Industrie und Gewerbe, ihre Strompreisvorstellungen bei der Landesregierung durchzusetzen<sup>108</sup> sowie (energie-)politische Vorstellungen und persönliche Ambitionen des Preisreferenten sowie seines Vorgesetzten. Auch wenn die Ausführung des Energiewirtschaftsgesetzes nach

<sup>108</sup> Auch wenn deren Verträge nicht der Tarifaufsicht unterlagen, waren sie von ihr doch betroffen. Denn in vielen Fällen berücksichtigten die Aufsichtsbehörden auch den Gesamterlös, den der Versorger aus dem Stromabsatz zu erzielen beabsichtigte (Leprich 1994).

juristischer Auffassung kein Instrument zur Verfolgung eigener wirtschaftspolitischer Ziele der Landesregierungen darstellt (Evers 1983, 60ff), wies etwa der Bundesverband der Verbraucherzentralen in einem Interview über die Entscheidung des hessischen Wirtschaftsministers Alois Riehl im Dezember 2005, beantragte Tarifierhöhungen abzulehnen, auf die ‚politische‘ (im Gegensatz zur ‚fachlichen‘) Seite der Aufsicht hin:

*„Der hessische Wirtschaftsminister ist [...] ein Ordnungspolitiker, er betreibt Energiepolitik [...] mehr als Ordnungspolitik, weniger als Industriepolitik. Und Hessen hat natürlich in dem Zusammenhang den großen Vorteil, dass es eben nicht Standort eines großen Energieunternehmens ist. [...] Es ist auch durchaus verständlich, dass man versucht, seitens der Energieunternehmen in den jeweiligen Ländern Druck auszuüben. [...] Das betrifft letztendlich alle Bundesländer, die mit großen Energiekonzernen versorgt sind“ (vzbv 2005).*

Aus der Beobachtung der Aufsichtspraxis der Vergangenheit sei auch der Schluss zu ziehen, dass es für die Länder-Regulierungsbehörden deutlich schwieriger werde, eine Senkung von Netzentgelten durchzusetzen und *„sich eindeutig auf die Seite der Verbraucher zu schlagen“* (ebd.) als für eine Bundesregulierungsbehörde.

Häufig wurde Anträgen der Gebietsversorger zu Strompreiserhöhungen nicht in vollem Umfang stattgegeben (Interview HTW). Da eine starke Kürzung jedoch in vielen Fällen gegenüber der Spitze der Landesregierungen nicht durchsetzbar gewesen wäre, wurden die Anträge zumeist nur in kleineren Positionen reduziert. Eine politische Nutzung der Tarifkontrolle ist nicht so zu verstehen, dass Genehmigungen im Tausch gegen bestimmte Zusagen erlassen wurden. Wenn allerdings Energieversorger größere Investitionen angekündigt hatten, bestärkte dies die politische Spitze der Ministerien häufig, auf eine weniger strenge Tarifgenehmigung hinzuwirken. Entscheidend für den politischen Nutzen ist insbesondere weniger, ob das ‚Druckmittel‘ tatsächlich angewandt wird - sondern das Wissen darum auf beiden Seiten. Gerade bei Bundesländern, welche für öffentliche Aufgaben eine Unterstützung durch private Unternehmen gut gebrauchen können (sei es als finanzieller Beitrag bei Landesinvestitionen oder durch die Organisation bzw. Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen), stellt das grundsätzliche Bestehen dieses Regulierungsinstrumentes einen Anreiz für Unternehmen dar, der Landesregierung hin und wieder auszuhelfen. Ebenso ist den Landesregierungen auf diese Weise eher eine generelle Gesprächsbereitschaft bei den Energieversorgern gesichert. Zugleich bietet sich so für Landesregierungen eine Möglichkeit, sich gegenüber Wählern als schützende Instanz gegen zu hohe Strompreise darzustellen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Bundesländer durch die Tarifaufsicht seit Jahrzehnten ökonomische Regulierungskompetenzen über den größten Teil der Unternehmen der öffentlichen Stromversorgung hatten<sup>109</sup>. Die Bundesvorgaben hierfür waren relativ weit und erlaubten zugleich eine restriktive Aufsicht durch die einen so-

---

<sup>109</sup> Wie in Kap. 4.2.1.1 beschrieben, liefern nicht nur kommunale, sondern auch regionale und Verbundunternehmen Strom an Endverbraucher; ausgenommen sind von der Tarifaufsicht die so genannten Sondervertragskunden (also alle Kunden, die nicht Haushalten oder kleinem Gewerbe zugerechnet werden). Die Anzahl von netzbetreibenden Energieversorgern, welche *allein* Sondervertragskunden hatten und daher nicht der Tarifaufsicht unterlagen, kann als sehr gering eingeschätzt werden.

wie deren vollständige Aufhebung durch andere Bundesländer. Als ebenso groß wie der Ermessensspielraum kann in der Folge die grundsätzlich bestehende Möglichkeit bewertet werden, die Tarifaufsicht zur Verfolgung politischer Ziele zu nutzen. Eine Abschirmung der Regulierungsentscheidungen in der Strompreisaufsicht von tagespolitischen Einflüssen etwa zur Herstellung einer größeren Glaubwürdigkeit wurde niemals ernsthaft diskutiert (Interview HTW, VKU).

Wäre der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom Sommer 2004 (Bundesregierung 2004) umgesetzt worden, hätten die Bundesländer mit der Außerkraftsetzung der BTOEl das Instrument der Tarifaufsicht verloren und wären auch bei der Regulierung der Netzentgelte nicht beteiligt gewesen. Verbleibende Elektrizitätswirtschaftliche Aufgaben der Länder wären die (nur in Einzelfällen des Verdachts auf Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu aktivierende) kartellrechtliche<sup>110</sup> sowie die technische Aufsicht auf Kraftwerke und Netze gewesen. Somit hatten die Länder erhebliche Anreize, sich sowohl für die Beibehaltung der Tarifaufsicht wie auch für die Beteiligung an der Netzregulierung zu engagieren. Angesichts der von vielen Versorgern angekündigten Strompreiserhöhungen im Herbst 2004 erklärte sich die Regierungskoalition bald bereit, die Tarifaufsicht befristet fortzuführen (Deutscher Bundestag 2005). Eine unbefristete Geltung wäre angesichts der sowohl von Bundesregierung wie den Ländern vertretenen Zielsetzung, durch die Novelle des EnWG auf dem Strommarkt auch für kleinere Kunden stärkeren Wettbewerb einzuführen, nur schwer zu begründen gewesen. Sollte das Gesetz dieses Ziel also erreichen, war für die Länder absehbar, dass sie die Tarifaufsicht mittelfristig verlieren würden, und damit den oben aufgezeigten Nutzen. Dagegen konnten die Länder ihre bisherige energiepolitische Position langfristig teilweise halten, wenn sie an der neuen Netzregulierung beteiligt würden. Und konsistent mit rationalen Erwartungen, wie sie diesen Überlegungen bisher schon implizit zugrunde lagen, zeigten sich die Bundesländer<sup>111</sup> in dieser Frage hart und setzten eine eigene Beteiligung schließlich im durch die angekündigten Neuwahlen beschleunigten Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat durch<sup>112</sup>. Während die Länder die Regulierungskompetenz über Verteilernetze, die nicht über das Gebiet eines Bundeslandes hinausreichen, gefordert hatten (BRDrs. 613/04), orientiert sich die Abgrenzung nun zusätzlich an der in den EU-Entflechtungsvorschriften<sup>113</sup> festgelegten Schwelle von 100.000 an das Netz angeschlossenen Kunden.

Zu beobachten ist in der Interessenausbildung und dem strategischen Verhalten der Länder einerseits eine gewisse Relevanz von Angemessenheitsvorstellungen und ande-

---

<sup>110</sup> Bei der Kartellaufsicht sind die Kompetenzen der Bundesländer auf Angelegenheiten innerhalb des eigenen Territoriums begrenzt.

<sup>111</sup> Nicht alle Länder fochten hier gleich engagiert, dies lässt sich etwa der Stellungnahme des Bundesrates vom Herbst 2004 entnehmen. Insbesondere durch die Möglichkeit der Organleihe waren jedoch die Länder, welche nicht selbst regulieren wollten, davon freigestellt und unterstützten die anderen Länder in ihrer Forderung (BRDrs. 613/04).

<sup>112</sup> Handelsblatt 13.06.2005: Neues Energierecht ebnet Weg für Preissenkungen

<sup>113</sup> EU-Richtlinie 2003/54/EG Strombinnenmarkt, Art. 15, Satz 2.

rerseits eine Verschränkung verschiedener, pfadabhängiger Entwicklungen bzw. von Vorstellungen darüber. Die schon seit Gründung der Bundesrepublik bestehende Tarifaufsicht stellte gewissermaßen als Nebeneffekt ein potentiell nutzbares Einflussinstrument dar<sup>114</sup>. Zusammen mit der technischen und der bis 1998 bestehenden Investitionsaufsicht konnte sich so ein Selbstverständnis der Bundesländer als ‚primacy regulator‘ (Coen 2005) der Stromversorger entwickeln und zugleich ein funktionales Interesse am Erhalt dieses Status. Angesichts der Einführung von Wettbewerb war der Verlust der ökonomischen Regulierungskompetenz der Länder abzusehen. Es bot sich jedoch die Möglichkeit, durch die Beteiligung an der Netzregulierung die Funktionen, welche die Tarifaufsicht bisher erfüllt hatte, auf die neue Aufgabe zu übertragen. Entsprechend eines zugespitzt formulierten Mechanismus von Pfadabhängigkeit, dass „*effect becomes cause*“ (Pierson 1993), entwickelten sich die ursprünglich nicht so intendierten oder vorhergesehenen Effekte der Länderaufsicht zu einer bedeutenden Nutzenfunktion, welche die Länder durch Erhalt der Tarifaufsicht und/oder Beteiligung an der Netzregulierung zu erhalten suchten.

Weiter hatte das *Wissen um Pfadabhängigkeiten* Bedeutung, denn es wäre unrealistisch gewesen, eine Beteiligung der Länder an der Netzaufsicht erst nach Auslaufen der Tarifaufsicht 2007 fordern zu wollen, was aus einer vereinfachten funktionalen Perspektive ausreichend gewesen wäre. Wie sich gerade wieder zeigte, stellt sich die Umgestaltung des energierechtlichen Rahmens in Deutschland sehr zeitaufwändig und konfliktintensiv dar. Insofern wäre eine grundlegende Neuverteilung von Regulierungskompetenzen zwei Jahre nach der Einrichtung der Netzregulierung äußerst unwahrscheinlich gewesen. So musste davon ausgegangen werden, dass im aktuellen Verhandlungsprozess die wesentlichen Fakten geschaffen, und mithin ein Pfad betreten wurde, dessen Verlassen anschließend nur schwer durchsetzbar sein würde. Wollte man also an der Netzregulierung beteiligt werden, war jetzt der richtige Zeitpunkt, sich dafür einzusetzen.

Und schließlich führte gerade die lange – und im liberalisierten Markt fast unverändert fortgesetzte – Tradition der Tarifaufsicht durch die Bundesländer auch zur Ausbildung von Angemessenheitsvorstellungen, die sich von denen anderer politischer Akteure in der politischen Debatte deutlich unterschieden: so stellte eine staatliche Regulierung von (Netz-)Preisen energiewirtschaftlicher Unternehmen für die Länder keinen ‚Tabubruch‘ dar (vgl. Kapitel 4.2.2.3), sondern lediglich eine inkrementelle Veränderung ihrer bisherigen Aufgabe.

#### **4.2.1.3.3 Gesetzformulierung durch das Bundeswirtschaftsministerium**

Das Bundeswirtschaftsministerium ist für die Stromversorgung federführend zuständig. Im Gegensatz zu den zuvor besprochenen Länderwirtschaftsministerien hat es keine eigenen stromwirtschaftlichen Regulierungsaufgaben, jedenfalls wenn man der eingangs genannten Regulierungsdefinition der „Aufstellung, *Überwachung und Sanktionierung* allgemeiner Regeln“ von Czada und Lütz (2003, 13; eigene Hervorhebung) folgt. Aller-

---

<sup>114</sup> Ich habe diese These mit einer Reihe von Interviewpartnern aus dem PAS diskutiert, wo sie geteilt wurde.

dings ist die Aufstellung von Regeln im Sinne der Formulierung und des Erlasses von Verordnungen vielfach Angelegenheit des Bundeswirtschaftsministeriums. Üblicherweise bereitet das Ministerium Gesetze für die anschließende Abstimmung in Kabinett und Legislative vor. Rudzio (2003, 94) nennt die Tatsache, dass die ersten Entwürfe eines Gesetzes (nach der Ansiedelung dieser Aufgabe innerhalb des Ministeriums werden sie als ‚Referentenentwürfe‘ bezeichnet) von Ministerialbeamten erarbeitet werden und in der Frühphase noch relativ leicht zu verändern sind, als wesentliche Ursache dafür, dass Interessengruppen ihre Lobbyarbeit im Wesentlichen auf Ministerien konzentrieren und nicht etwa auf das Parlament.

Auch der Referentenentwurf für das EnWG 2005 wurde vom Bundeswirtschaftsministerium verfasst, bzw. genauer vom Referat IX B I ‚Recht der Versorgungswirtschaft‘, welches innerhalb der Abteilung IX ‚Energie‘ angesiedelt ist; Abteilungen stellen die dritte hierarchische Ebene nach Minister und Staatssekretären im Ministerium dar, Referate entsprechend die vierte (BMWA 2003b). Weitere bezüglich der Neuordnung der Stromnetzregulierung wichtige Abteilungen sind etwa die für ‚Wirtschaftspolitik‘, in welcher Kompetenzen für Wettbewerbspolitik und wirtschaftspolitische Grundsatzangelegenheiten angesiedelt sind, die Abteilung für ‚Gewerbliche Wirtschaft; Industrie, Umweltschutz‘ mit den wesentlichen Zuständigkeiten für Industriepolitik sowie – aufgrund der Beauftragung der ehemaligen RegTP mit der Stromnetzregulierung – die Abteilung ‚Telekommunikation und Post‘, bei welcher z.B. die Fachaufsicht über die RegTP liegt. Allein diese Auflistung verdeutlicht, dass die Erarbeitung des EnWG-Entwurfs keine Angelegenheit allein der Energieabteilung war, sondern auch Abstimmungen mit anderen Bereichen innerhalb des Ministeriums erforderte, die ihre Kompetenzen oder Interessen berührt sahen. Die Formulierung des ersten Entwurfs und die Koordination und Einarbeitung von Anregungen aus anderen Abteilungen war jedoch Aufgabe der Energieabteilung.

Ebenso, wie Interessen und Präferenzen von Bundesministerien sich oft ihrem Aufgabengebiet entsprechend ausrichten (sich also ein Umweltministerium üblicherweise mehr für Umweltschutz einsetzen wird als ein Verkehrsministerium), folgen üblicherweise auch Orientierungen innerhalb der Abteilungen im Ministerium ihren Kompetenzschwerpunkten. Die interne Differenzierung der Ministerien und relativ große Autonomie der Referate bei der Politikformulierung bewirken gemeinsam mit einer geringen Steuerungskraft des Bundeskanzlers gegenüber den Ministerien<sup>115</sup> einen sehr politikfeldspezifischen Zugang von Interessenvertretern. So bilden sich um Referate bzw. übergeordnete Abteilungen vielfach sehr stabile Verflechtungen zwischen Bürokratie und Verbänden (vgl. Schatz 1973; Mayntz, Scharpf 1975); dies kann für die heutige Zeit um große Unternehmen ergänzt werden. Dies beschreiben etwa Grande und Eber-

---

<sup>115</sup> Grundlage hierfür ist das Ressortprinzip, welches auf Artikel 65 GG basiert: „*Innerhalb dieser Richtlinien [des Bundeskanzlers, K.G.] leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbstständig und unter eigener Verantwortung*“. Wie Rudzio (2003, 293), betont kann der Bundeskanzler also nicht „*über den Kopf des Ministers hinweg in ein Ministerium hineinregieren*“.

lein Ende der 90er Jahre als bedeutsam für die Ausbildung von Präferenzen im Bundeswirtschaftsministerium. So sei zu beobachten, dass

*„die unterschiedlichen Regulierungsinstanzen unterschiedliche Zielvorgaben haben und mit jeweils anderen Adressaten konfrontiert sind. Erste Erfahrungen mit der Regulierung der liberalisierten Telekommunikations- und Strommärkte bestätigen die Vermutung, daß sektorübergreifende Wettbewerbsbehörden, sei es das Bundeskartellamt oder die Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission, sich stärker an ökonomischer Effizienz orientieren als die traditionell aufsichtsführenden Ministerialabteilungen, die - wie etwa die für die Stromwirtschaft zuständige Abteilung im Bundesministerium für Wirtschaft - konkurrierende Sektorziele einschließlich der etablierten Klientelinteressen stärker berücksichtigen.“* (Grande, Eberlein 1999, 22f).

Eising (2000, 114) betont, dass es neben den formalen Beziehungen zwischen Ministerium und Stromversorgern auch vielfältige informelle Kontakte gibt, was insbesondere aus dem Umfang und der Komplexität der stromwirtschaftlichen Regelungsmaterien resultiere. Von der Energiewirtschaft wird solch ein enger Kontakt bestätigt und wie folgt erklärt: *„Es gibt natürlich eine gewisse Nähe, das hängt damit zusammen, dass wir als Energiewirtschaft einen durchgängigen Kontakt mit der Energieabteilung haben [...] Dabei entsteht ja eine durch die Materie geprägte, konstruktive Arbeitsbeziehung“* (Interview VKU). Die erhebliche Fachkenntnis der Wirtschaftsvertreter sei in diesem Zusammenhang für die Mitarbeiter des Ministeriums von entscheidender Bedeutung. So gehe vielfach die Energieabteilung auf die Stromversorger und -verbände zu und frage:

*„Da ist ein Sachverhalt zu regeln, wie sind denn die technischen Zusammenhänge zu verstehen?“ Dann schreiben wir etwas auf und stellen den Ministeriumsangehörigen entsprechende Unterlagen zur Verfügung. Gestützt auf diese Zuarbeiten kann das Ministerium danach die „Übersetzung“ in Gesetze oder Verordnungen leichter handhaben.[...]. Zugleich achtet das Wirtschaftsministerium aber natürlich auch immer darauf, wie wird denn das Verbraucherschutz- und wie das Umweltministerium auf einen Vorschlag reagieren. Und es tritt deshalb nicht selten der Fall ein, dass auf unsere Vorschläge mit einem sachbezogenen Verständnis reagiert, aber zugleich darauf hingewiesen wird, dass eine spezifische Vorstellung im Kabinett nicht durchsetzbar sei und deswegen nicht weiterverfolgt werde. Es gibt also eine gewisse Nähe hinsichtlich des gemeinsamen Verständnisses in vielen Sachverhalten und daraus resultierend sicherlich oftmals auch ein hohes Maß an Sympathie für die Belange der Energiewirtschaft.“* (Interview VKU).

Vom Ministerium wird ebenfalls betont, dass hier eine Informationsasymmetrie bestehe:

*Es „ist klar, dass das technische Wissen in Bezug auf die Planung, den Ausbau und die Funktionsfähigkeit der Energieversorgungsnetze in Deutschland nicht in zentralen staatlichen Stellen entstanden, sondern in der Energiewirtschaft zuhause ist“* (BMWA 2003a, 45).

Dass diese traditionellen Kontakte nicht in derselben Intensität zu anderen ‚Stakeholdern‘ bestehen, wird von Coen als Ursache für eine geringe Berücksichtigung anderer Interessen durch das Ministerium bewertet. In der Folge sei zu beobachten, dass *“the BMWi failed to take account of new industrial interests such as the energy traders, new entrant suppliers, and household consumers“* (2005, 390).

Bereits vor Fertigstellung des Referentenentwurfs fanden im Bundeswirtschaftsministerium Treffen mit Vertretern der Verbundunternehmen sowie des VKU statt, um relevante Informationen und die Vorstellungen der Stromversorgungsunternehmen in Erfah-

zung zu bringen (Interview VKU). Auch später wurden diese Akteure in Abständen eingeladen, um den aktuellen Stand des EnWG zu besprechen. Das Ministerium sei davon ausgegangen, es „reicht ja wenn wir die vier Großen einladen und die Stadtwerke, dann haben wir ja eigentlich alle“ (Interview Energiewirtschaft); nicht auf Staatssekretärs-ebene waren im Verlauf der EnWG-Formulierung auch Netznutzer-Vertreter hin und wieder zu Gesprächen im Bundeswirtschaftsministerium (Interviews Netznutzerverband, PAS). Presseberichten zufolge war der Einfluss von E.ON und RWE bei der Formulierung der Entwürfe zum EnWG 2005 und den zugehörigen Verordnungen deutlich größer als der anderer Stromversorger<sup>116</sup>. Dies erscheint mindestens plausibel, weil große deutsche Energieversorger vom Ministerium als strategisch bedeutsam für die nationale Wettbewerbsfähigkeit angesehen wurden<sup>117</sup>. So wurde die Konzentration unter den Verbundunternehmen mit Blick auf den ausländischen Markt ausdrücklich unterstützt:

*„In einem globalen Markt ist der Energiestandort nur dann gesichert, wenn sich neben den vielfältigen, dezentralen Unternehmensstrukturen auch international starke Energieunternehmen auf den deutschen und europäischen Energiemärkten engagieren. Wettbewerbsverzerrungen in Europa können die heimische Energieerzeugung zu Lasten von Arbeitsplätzen und Versorgungssicherheit unattraktiv machen.“ (BMWi 2001, 66; eigene Hervorhebung).*

Die auch von Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) befürwortete Ministererlaubnis zur Fusion von E.ON und Ruhrgas hatte das Bundeswirtschaftsministerium im Jahr 2002 damit begründet, dass auch deutsche Versorger zu globalen Energiekonzernen aufsteigen müssten, um wettbewerbsfähig zu bleiben<sup>118</sup>; vom kleinen Koalitionspartner wurde diese Förderung von ‚Global Playern‘ bzw. ‚National Champions‘ stark kritisiert, da dies auf Kosten des inländischen Wettbewerbs gehe (Interview B90/Die Grünen).

Jedoch stimmten die Positionen im Ministerium nicht in jedem Fall mit denen der großen Energieversorger überein. So hatte die Energieabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums, entgegen dem Wunsch vieler Netzbetreiber, zu großen Teilen das Bundeskartellamt als künftige Stromnetz-Regulierungsbehörde favorisiert. Dies hing unter anderem damit zusammen, dass einige Mitarbeiter der Energieabteilung früher im Bundeskartellamt tätig waren und sich eine Aufgabenerfüllung durch die ehemaligen, gut bekannten Kollegen besser vorstellen konnten als durch ihnen eher fremde Mitarbeiter der RegTP – denn zu dieser hatte der Kontakt bisher im Wesentlichen in einer anderen Abteilung des Ministeriums, der für Telekommunikation bestanden. Tatsächlich positionierte sich das Bundeswirtschaftsministerium jedoch offiziell Mitte 2003 für die Beauftragung der RegTP, was recht wahrscheinlich eher in parteipolitischen und persönlichen Orientierungen begründet lag (vgl. Kap. 4.2.2.5).

Bereits Mitte der neunziger Jahre hatte das BMWi - sicherlich auch aufgrund liberaler Positionen des Bundeswirtschaftsministers Günter Rexrodt (FDP) - die wettbewerbliche Neuordnung der Stromwirtschaft primär als Deregulierung verstanden, im Sinne einer möglichst weitgehenden Zurücknahme staatlichen Einflusses (Voß 1998, 66). Zugleich

<sup>116</sup> Zeit 18.08.2005: Gut vernetzt

<sup>117</sup> Handelsblatt 22.03.1999: SPD streitet über den energiepolitischen Kurs

<sup>118</sup> Handelsblatt 18.01.2002: Schröder will Kartellamt übergehen

beschreibt Voß, dass das Ministerium lange Zeit selbst keine Veranlassung gesehen habe, den Stromsektor zu liberalisieren und die Neuregelung daher wesentlich als Umsetzungsauftrag europäischer Regelungen verstand und - mit Ausnahme des liberalen Ministers - nicht aus eigenem Antrieb verfolgte. Da sich das Ministerium bereits frühzeitig gegen einen staatlich geregelten Netzzugang bei der Liberalisierung ausgesprochen hatte, sich hiergegen jedoch in anderen Ressorts bedeutende Widerstände zeigten, regte das Ministerium bereits lange vor dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens 1997 die Aufnahme von Verbände Verhandlungen von VDEW, BDI und VIK an. Diese sollten zeigen, dass auch ohne staatlichen Eingriff zwischen Stromversorgern und Großverbrauchern ein selbstständig ausgehandelter Konsens über Netznutzungsbedingungen möglich war (Renz 2001, 104).

Auch später unter den Ministern Werner Müller (1998 - 2002, parteilos) und Wolfgang Clement (2002 - 2005, SPD) wurde von der politischen Ebene des Ministeriums am verhandelten Stromnetzzugang festgehalten, wenngleich es innerhalb verschiedener Abteilungen hiervon durchaus abweichende Ansichten gab (Interview PAS). Für einen verhandelten Netzzugang sprach aus diese Sicht insbesondere die Vielzahl und Heterogenität der Netzbetreiber in Deutschland (vgl. Kap. 4.2.1.1), der dadurch mit einer staatlichen Regulierung verbundene Aufsichtsaufwand, und die Tatsache, dass diese Netzbetreiber alle keine staatlichen Netzbetreiber waren. Dies wurde als wichtiger Unterschied zu anderen Ländern oder dem Telekommunikations-Bereich betont. Denn daraus resultiere, dass das für die Regulierung erforderliche Wissen, „*etwas gegen den Markt zu verfügen*“ nicht bereits ‚im Staate‘ existierte (Interview PAS). So kann zumindest vermutet werden, dass in Deutschland die Selbstregulierung der Netzentgelte trotz der existierenden Funktionsmängel zumindest bei Strom noch länger Bestand gehabt hätte, wenn die Einführung einer Regulierungsbehörde nicht von europäischer Seite aus vorgeschrieben worden wäre.

Noch im Januar 2003 - als ein politischer Konsens auf europäischer Ebene für die Verpflichtung zur Einrichtung nationaler Regulierungsbehörden bereits gefunden und dessen formeller Beschluss recht wahrscheinlich war – betonte Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement: *“Eine von Brüssel übergestülpte Regulierungsbehörde für Strom und Gas wird es in Deutschland nicht geben [...]. Wir sind frei, unser liberales System der Verbändevereinbarungen fortzuführen - vorausgesetzt natürlich, es funktioniert auch”*<sup>119</sup>. Es zeigt sich, dass die Konstellation hier ähnlich wie Ende der neunziger Jahre war und das Wirtschaftsministerium die Auffassungen der nun ehemaligen Gebietsversorger weitgehend teilte. Zum Beweis dass die Selbstregulierung funktioniere war es jedoch nationalen wie europäischen Kritikern gegenüber darauf angewiesen, dass die Verbände Verhandlungen sichtbare Wettbewerbsfortschritte ermöglichten. Entsprechend übte es immer wieder Druck auf die Verhandlungsparteien aus<sup>120</sup> und richtete im Herbst

---

<sup>119</sup> Zitiert nach Handelsblatt 15.01.2003: Clement lehnt Energie-Regulierer ab

<sup>120</sup> Ein Druckmittel war etwa die Drohung mit dem Erlass einer Netzzugangsverordnung, zu welchem das BMWi nach § 6 II EnWG 1998 berechtigt war, mit Zustimmung des Bundesrates „*Kriterien zur Bestimmung von Durchleitungsentgelten*“ festzulegen. Die verschiedenen Bundeswirtschafts-

2001 im Ministerium die so genannte ‚Task Force Netzzugang‘ ein, in der sowohl Ministeriums- als auch Unternehmensmitarbeiter, vorübergehend ins Ministerium abgestellt, vertreten waren.

Auch als sich das Bundeswirtschaftsministerium im Frühjahr 2003 mit dem Bundesumweltministerium (im Zusammenhang mit Verhandlungen zur Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes) auf die Einrichtung einer nationalen Regulierungsbehörde für die Strom- und Gasnetze geeinigt hatte, forderte es die Vertragsparteien der Verbändevereinbarungen auf, ihre Verhandlungen fortzuführen. Sie sollten selbständig mit den europäischen Vorgaben konsistente Regeln aufstellen, welche die Arbeitsgrundlage für die Regulierungsbehörde bilden könnten. Falls dies gelinge, werde man mit einem *„sehr schlanken Instrument zur Regulierung“* auskommen<sup>121</sup> - allein, sowohl die Verbände Verhandlungen bei Strom wie bei Gas scheiterten noch 2003, wie in Kapitel 3.1.1 beschrieben.

Der erste EnWG-Referentenentwurf im Februar 2004 (BMWA 2004a) sah eine alleinige Regulierung auf Bundesebene vor. Als Grund hierfür wurde die technische wie ökonomische Komplexität der Netzregulierung aufgeführt, welche bei einer Länderbeteiligung zu bundesweit unterschiedlicher Auslegung führen könnte (BT Drs. 15/4068, 8). Weiterhin war keine ex ante Genehmigung einzelner Netzentgelte beabsichtigt, was mit dem großen Aufwand bei über 900 Stromnetzbetreibern begründet wurde. Stattdessen sollten im Vorhinein lediglich *Kalkulationsmethoden* für zulässige Netzentgelte festgelegt werden. In welchem Maße diese in einer Verordnung oder durch die Regulierungsbehörde selbst bestimmt werden sollten, war zu diesem Zeitpunkt unklar. Es bestanden allerdings umfangreiche Verordnungsermächtigungen im Gesetzentwurf, die das Bundeswirtschaftsministerium in die Lage versetzt hätten, (mit Zustimmung des Bundesrates) jeweils entscheiden zu können, ob bestimmte Regeln durch die Regulierungsbehörde oder verordnungsrechtlich festgelegt werden sollen. Letzteres hätte etwa die Möglichkeit geboten, Ergebnisse weiterer privatwirtschaftlicher Sektorverhandlungen über Netznutzungsregeln der Regulierungsbehörde zur verbindlichen Berücksichtigung vorzulegen. Diesem Entwurf nach bestand (bezüglich der Stromnetzentgelte) die Hauptaufgabe der Regulierungsbehörde in der ex post Überprüfung der Einhaltung vorgegebener Kalkulationsmethoden.

Bereits im Gesetz festgelegt werden sollte, dass Entgelte *„auf der Grundlage einer energiewirtschaftlich rationellen Betriebsführung kostenorientiert“* zu bilden sind (§ 20 III EnWG-E). Diese Formulierung - allerdings ohne den Zusatz ‚kostenorientiert‘ - entstammt der zuvor besprochenen BTOelt, welche die rechtliche Grundlage für die Strompreisaufsicht durch die Länderbehörden darstellt. Trotz der Erwähnung ‚rationeller‘ Betriebsführung kann durch den Zusatz ‚kostenorientiert‘ davon ausgegangen wer-

---

minister hatten jedoch deutlich gemacht, dass sie eine solche Verordnung nur äußerst ungern erlassen wollten, die Wirtschaft sei für die Formulierung derartiger Regeln erheblich kompetenter (vgl. die Quellennachweise in der folgenden Fußnote sowie BMWi 2001).

<sup>121</sup> Handelsblatt 26.03.2003: Hoffnung auf mehr Energie-Wettbewerb, Handelsblatt 02.04.2003: Stromwirtschaft verlangt Klarheit über neuen Energiemarkt-Regulierer

den, dass mit dem Entwurf eine Orientierung der Netzentgelte an unternehmensindividuellen Istkosten des Netzbetriebs angestrebt wurde. Die Netzbetreiber hatten sich hierfür überwiegend eingesetzt und darauf verwiesen, dass dieses Kalkulationsprinzip auch explizit in den Verbändevereinbarungen Strom verankert ist (vgl. Kap. 3.1.1). Durch die Realisierung dieses Entwurfs wären die Minimalvorgaben der EU befolgt worden und im übrigen wesentliche Elemente des bisherigen Systems beibehalten worden: Der Schwerpunkt der Regulierung hätte auf der ex post Aufsicht gelegen (allerdings nun durch die RegTP anstelle des BKartA), Regelungsinhalte sollten von den Verbänden verhandelt und dann durch Rechtsverordnung oder Gesetz ‚verrechtlicht‘ werden und wesentlicher Orientierungspunkt der Entgelte wären weiterhin die Kosten des jeweiligen Netzbetreibers gewesen.

Als im Herbst 2004 eine Reihe von Stromversorgern erneut bedeutende Strompreis- und Netzentgelterhöhungen ankündigten (vgl. Kap. 4.2.1.1) und auch deutlich wurde, dass der Bundesrat die Novelle ohne stärkere Effizienzreize ablehnen würde, stimmte das Bundeswirtschaftsministerium zu, die Regulierungsbehörde mit der Entwicklung eines Anreizsystems zu beauftragen: *„Angesichts der Ankündigungen aus der Energiewirtschaft, jedenfalls von Teilen davon, die Netzentgelte kurzfristig und teilweise kräftig anzuheben, war es auch aus meiner Sicht unumgänglich geworden, zu reagieren“* (Deutscher Bundestag 2004d, 12401).

Der grüne Koalitionspartner und auch die Monopolkommission kritisierten den ersten Referentenentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums stark, denn das vorgesehene System lasse im Vergleich zur bisherigen ex post Regulierung durch das Bundeskartellamt *„keine substantielle Verbesserung der regulatorischen Rahmenbedingungen für den Elektrizitätssektor [...] erkennen“* (BTDrs. 15/3610, Tz. 1247; Interview B90/Die Grünen); diese Einschätzung wird von weiteren Interviewpartnern verschiedener Herkunft geteilt. So wären mit diesem Entwurf zwar die Rechte zur Informationsbeschaffung verglichen mit der bisherigen Situation der Kartellämter etwas gestärkt worden, nach wie vor wäre nach diesem Entwurf jedoch eine Korrektur von missbräuchlichem Verhalten erst *nach* Eintreten eines Schadens möglich und wie zuvor hätte die Beweislast für überhöhte Entgelte bei der regulierenden Behörde gelegen. Außerdem folge der Gesetzentwurf *„dem von Verbänden der Energiewirtschaft geforderten Konzept einer normierenden Regulierung, das auf eine weitgehende Beschränkung der Handlungsspielräume der zukünftigen Regulierungsbehörde abzielt“* (Monopolkommission, Tz. 1246). Tatsächlich hat sich das Bundeswirtschaftsministerium in einer Reihe von Fragen nahe bei den Forderungen vieler Netzbetreiber positioniert, etwa bei der im Referentenentwurf überwiegenden ex post Aufsicht auf die Netzentgelte. Ein anderes Beispiel stellt die Istkosten-Orientierung der Netzentgelte ohne genauere Bestimmung anzusetzender Effizienzreize dar oder die weit gehende Normierung der Tätigkeit der Regulierungsbehörde durch gesetzliche und verordnungsrechtliche Vorgaben - wo Netznutzer-Vertreter wie VIK oder bne diametral entgegen gesetzte Vorstellungen hatten (Richmann 2004, Interview bne).

In seinen Positionen befand sich das Bundeswirtschaftsministerium häufig in starkem Gegensatz zum Umweltministerium, welches neuen Freiraum durch die Senkung von

Netzentgelten etwa für die Förderung erneuerbarer Energien nutzen wollte<sup>122</sup> (vgl. auch Kap. 4.2.2.2). Während Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement die Ziele „*wirksamer und unverfälschter Wettbewerb bei der Belieferung mit Elektrizität und Gas*“ und die „*Sicherung eines langfristig angelegten leistungsfähigen und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen*“ als gleichrangig bezeichnete, wollte Bundesumweltminister Jürgen Trittin (B90/Die Grünen) der Regulierungsbehörde auch Aufgaben bezüglich des Ausbaus und Vorrangs erneuerbarer Energien oder der Steigerung von Energieeffizienz übertragen<sup>123</sup>. Solche Forderungen hatte man in der Energieabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums bereits Mitte der neunziger Jahre erwartet, als das BMU noch nicht von einem grünen Minister geführt wurde. Daher hatte sich das BMWi u.a. zu deren Abwendung für eine größtmögliche Ausschöpfung von „*Deregulierungspotentialen*“ anstelle einer staatlichen Netzregulierung ausgesprochen. Denn die prinzipielle Skepsis gegenüber als „*Sonderregeln*“ bezeichneten staatlichen Eingriffen wurde durch die Befürchtung verstärkt, „*dass jede zusätzliche Regelung zum Ansatzpunkt für umweltpolitischen Dirigismus werden könnte*“ (Voß 1998, 66; vgl. auch Kapitel 4.2.2.3).

#### 4.2.1.3.4 Sektorspezifische Selbstregulierung

Als auch in der Energiewirtschaft fest verankerte „*Tradition des deutschen Wirtschaftslebens*“ und „*Teil der deutschen ‚Konsensgesellschaft‘*“ bezeichnete der Präsident des VDEW die sektorale Selbstregulierung als Strategie zur Lösung der Branche betreffenden Probleme (Meller 2002). Allein im Umweltbereich gebe es über 40 Selbstverpflichtungen oder Vereinbarungen. Bereits 1974 habe es zwischen denselben Vertragsparteien VDEW, VIK und BDI, die 1998 die VV Strom I abgeschlossen haben, eine Vereinbarung zur Vergütung von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen gegeben. Diese bewährte Steuerungsform habe sowohl für den Staat wie die Privatwirtschaft erhebliche Vorteile gegenüber gesetzlichen Vorgaben:

*„Der Staat vermeidet rigide, bürokratische und z. T. weltfremde Regulierungen, die er teilweise sehr mühsam und zeitraubend im legislativen Prozess gegen viele Widersacher durchsetzen muss, insbesondere gegen die betroffene Branche. Die betroffene Branche hingegen kann bei einer freiwilligen Vereinbarung staatlich induzierte Vorgaben flexibel und kostengünstiger umsetzen und ihr Image verbessern. Außerdem ist die Motivation der betroffenen Unternehmen hierbei wesentlich größer, als wenn sie staatlich aufgezwungene Einzelvegaben umsetzen müssen.“ (ebd.).*

Die hohen Kosten des Scheiterns von privatwirtschaftlichen Verhandlungen zur Abwehr staatlicher Regelungen habe etwa der erfolglose Versuch illustriert, anlässlich des Waldsterbens Mitte der Achtzigerjahre eine Selbstverpflichtung zur Minderung von Schwefeldioxid-Emissionen von Kraftwerken zu vereinbaren: „*Weil sich die Stromwirtschaft nicht einigen konnte, erhielt sie die GFAVO [Großfeuerungsanlagenverordnung, K.G.], die nach allgemeinem Urteil die Branche teurer zu stehen gekommen ist und außerdem keinerlei Imagegewinn brachte*“ (ebd.).

<sup>122</sup> Handelsblatt 17.06.2004: Streit in der Regierung verzögert neue Regeln für Energiemarkt

<sup>123</sup> Handelsblatt 14.04.2004: Neuer Streit droht

So war die deutsche Stromwirtschaft lange Zeit durch ein hohes Maß an (spitzen-) verbandlicher Selbststeuerung geprägt (Renz 2001, 76ff). Denn Verhandlungsführer waren in aller Regel nicht die einzelnen Unternehmen, sondern die Verbände der Unternehmen der öffentlichen Stromversorgung (übergreifend VDEW bzw. nach Versorgungsstufe VKU, ARE, DVG<sup>124</sup>), der industriellen Eigenerzeuger und industriellen Verbraucher (VIK, BDI). Aufgrund ihres langen Bestehens - die sechs genannten Verbände wurden allesamt Ende der vierziger bzw. Anfang der fünfziger Jahre gegründet - konnten sie über lange Zeit ein wohl austariertes Verhandlungsnetzwerk ausbilden. Genoud und Finger betonen den auch im internationalen Vergleich außerordentlich hohen Organisationsgrad der deutschen Stromwirtschaft: „*The industry is highly organized. At each level of the electrical value chain, there are associations of operators (“Verbund”), which clearly act as cartels*” (Genoud, Finger 2004, 33).

Der VDEW nahm hier insofern eine besondere Stellung ein (als sowohl unitarischer Verhandlungspartner nach außen, wie als ‚Verhandlungsraum‘ der drei Versorgungsstufen nach innen), als er standardmäßig die Interessen sowohl kommunaler, regionaler wie die der Verbundunternehmen zu vertreten hatte. Dass die untergeordneten Verbände VKU, ARE und DVG aktiv wurden, geschah vor allem dann, wenn der VDEW nicht alle Interessen der öffentlichen Stromwirtschaft zu integrieren vermochte. Gestärkt wurde die Fähigkeit des VDEW zur internen Interessenaggregation durch das Bestehen einer gemeinsamen Branchenidentität und -disziplin und durch ein Kooperationsverständnis, das Lösungen mit dem ‚kleinsten gemeinsamen Nenner‘ begünstigte (Padgett 1990, 179). Starke Kapitalverflechtungen und eine hohe personelle Kontinuität in der Verbandsarbeit der Unternehmen fördern die Zusammenarbeit ebenfalls (Eising 1997, 245). So besteht unter den Unternehmen der Stromwirtschaft ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft zur Abstimmung von Interessen und Zielen, und auch nach außen, etwa zwischen VDEW und VIK existieren „*gut entwickelte Kommunikations- und Konfliktlösungskanäle*“ (Padgett 1990, 183). Gerade dass dieselben Personen in der verbandlichen Ausschussarbeit oft über lange Jahre die Lösung der verschiedenartigsten Fragen berieten, erhöhte die Fähigkeit, sich fachlich wie persönlich zu verständigen, und fördert ein gerade bei divergierenden Interessen und Auffassungen hilfreiches Verständnis für die jeweils andere Position (Eising 2000, 110).

Begünstigt wird die Stellung des VDEW als primärer Interessenvertreter der deutschen Stromwirtschaft auch durch enge Beziehungen zu wichtigen staatlichen Akteuren, insbesondere zum Bundeswirtschaftsministerium. So berichtet Renz von ständigem Kontakt des VDEW „*zu leitenden Beamten und regelmäßigen Gesprächen auf hoher Ministeriumsebene*“ (2001, 79)<sup>125</sup>. Der Kontakt zwischen Ministerium und VDEW ist dem-

---

<sup>124</sup> Die DVG existierte bis Ende 2001. Die Verbundunternehmen waren weiter im Verband der Verbundwirtschaft (VdV) organisiert, welcher sich 2002 mit der Interessenvertretung der Regionalversorger ARE zum neuen Verband der Verbundunternehmen und regionalen Energieversorger (VRE) zusammenschloss (Mez 2003, 200).

<sup>125</sup> Aufgrund der zunehmenden Interessen-Ausdifferenzierung infolge der Liberalisierung war in Kapitel 4.2.1.2 erörtert worden, dass insbesondere die großen Verbundunternehmen, aber auch der Verband kommunaler Unternehmen inzwischen vielfach selbst das Gespräch mit dem BMWi su-

nach geprägt von einem Ressourcenübergewicht des Verbandes sowie einem gemeinsamen Problemlösungsverständnis, das vor eine hierarchische staatliche Steuerung stets zuerst eine Auslotung der sektoralen Selbststeuerungspotenziale setzt (hierin ist sich die Stromwirtschaft auch mit den Großverbraucher-Vertretern bei VIK und BDI einig). Entsprechend bewertet Renz (ebd., 80) das Verhältnis von VDEW und Bundeswirtschaftsministerium für bestimmte sektorale Fragen als korporatistisches Politiknetzwerk, welches je nach Bedarf um zusätzliche Akteure erweitert werden kann. Als Beispiel für die sektorale Selbstregelung nennt auch er die bereits oben erwähnte Verbändevereinbarung der siebziger Jahre, in welcher die Einspeisung von Überschussstrom aus industrieller Eigenerzeugung geregelt wurde. Im Umweltbereich ist insbesondere die ‚Klimavereinbarung zwischen Wirtschaft und Bundesregierung‘ vom Herbst 2000 zu nennen, in welcher sich BDI, VDEW, VIK, VKU und weitere Wirtschaftsverbände zu einer quantifizierten Senkung von Kohlendioxidemissionen verpflichten; sie wurde im Jahr darauf um weitere Minderungszusagen ergänzt, um den Erlass gesetzlicher Regelungen zur Förderung von Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen zu vermeiden. Genoud und Finger betonen, welche Rolle der übergeordnete institutionelle Rahmen sowie die Marktstruktur für die Ausbildung von Selbstregulierungsprozessen spielen können:

*„Self-regulation is the typical outcome of both the absence or the weakness of a regulatory framework and the presence of a dominant incumbent or group of strongly integrated operators. Regulatory capture is common in such contexts and regulatory functions are often concentrated in single hands, usually the industry itself“ (Genoud, Finger 2005, 33).*

Diese Tradition und insbesondere das bei den meisten der angesprochenen Akteure fest verankerte Leitbild der Überlegenheit sektoraler Selbstregelung als Problemlösungsstrategie führten auch Ende der neunziger Jahre zur Bevorzugung von Verbändevereinbarungen für die Regelung der Netznutzungsbedingungen anstelle einer staatlichen Vorgabe. Wie von Eberlein (2001) betont, stellte diese Tradition der Selbstregulierung eine wesentliche Ursache dafür dar, dass sich Deutschland im Gegensatz zu allen übrigen europäischen Ländern für den Weg des verhandelten Netzzugangs entschied: *„to deal with the new challenge of liberalised markets, sectoral actors fell back on established routines and applied an old pattern to a new situation“ (Eberlein 2001, 380).*

Dennoch wurde in den Folgejahren auch für die Verhandlungsparteien der deutschen Verbändevereinbarungen spürbar, dass sie sich hier europaweit in einer Sonderstellung befanden und die internationale Kommunikationsfähigkeit des Systems des verhandelten Netzzugangs zu wünschen übrig ließ. So hatten eine Reihe von europäischen Regulierungsbehörden im Jahr 2000 den so genannten Regulierer-Rat CEER gegründet (siehe Kapitel 4.2.3), welcher in Deutschland als bedeutendes Beratungsgremium für die Europäische Kommission eingeschätzt wurde - insbesondere da die Kommission eine Beschleunigung der Marktöffnung angekündigt hatte und an der Formulierung der entsprechenden Richtlinien arbeitete. Sowohl das Bundeswirtschaftsministerium wie auch die Unterzeichner der Verbändevereinbarungen hatten sich an einer Aufnahme in den Regulierer-Rat interessiert gezeigt, was dort jedoch mit Verweis auf die allein mögliche

---

chen; insofern kann angenommen werden, dass die Repräsentationsfunktion des VDEW in den letzten Jahren etwas abgenommen hat.

Mitgliedschaft von Regulierungsbehörden abgelehnt wurde. Im Hinblick auf dieses Gremium sowie die regelmäßig tagenden europäischen Foren von Florenz und Madrid (vgl. ebenfalls Kapitel 4.2.3) gründeten die sieben Verbände, welche die Verbändevereinbarungen Strom und Gas bis dahin verhandelt hatten, im Jahr 2001 die sogenannte 'Negotiated Network Access Regime – Agency': „Während es in allen anderen EU-Ländern Regulierungsbehörden für die Strom- und Gasmärkte gibt, setzt Deutschland auf freiwillige und marktnahe Vereinbarungen der Wirtschaft. Die NARA setzt diese Strategie ins richtige Licht, informiert und zeigt Hintergründe auf - sowohl auf deutscher als auch auf internationaler Ebene“ (DVG 2001). Doch die Aufnahme in den Regulierer-Rat wurde erneut abgelehnt, und in den Foren von Florenz und Madrid fand sich die deutsche Delegation ohne Regulierungsbehörde weiterhin am „Katzentisch“ (Leprich 2003, 1).

Allerdings ist zu beachten, dass sich die Präferenz für eine sektorale Selbstregulierung nicht auf den Steuerungsmechanismus allein bezieht, sondern implizit auch meist auf die Auswahl der an dieser Steuerung Beteiligten. Denn wenngleich die Verhandlungspartner in den vergangenen Jahrzehnten je nach besprochener Frage wechselten, setzten sie sich doch in aller Regel aus einem zeitlich weitgehend stabilen ‚Fundus‘ in der Verbandslandschaft etablierter Organisationen zusammen und stellten damit keine ‚historisch ungeprägte‘ Aggregation grundsätzlich von einer Angelegenheit betroffener Interessenverbände dar; die Gründe liegen u.a. in den oben erwähnten Vorteilen, mit bereits bekannten Partnern zu verhandeln.

In diesem Lichte ist die Zusammensetzung der Teilnehmer an den Verbändevereinbarungen Strom zu betrachten. So waren mit den drei Unterzeichnern der VV I (VDEW, VIK und BDI) zu dieser Zeit die drei zentralen Verbände der ehemaligen Gebietsversorger und industriellen Stromverbraucher vertreten, und die von ihnen erzielten Lösungen wurden dahingehend kritisiert, dass sie die Interessen unabhängiger Stromerzeuger und -händler sowie kleinerer Haushalts- und Gewerbekunden vernachlässigten. Dies ist nicht verwunderlich, sondern auch nach rationalen Erwartungen aus der Zusammensetzung des Verhandlungsgremiums zu erwarten (Voß 2000, 240ff). Insbesondere bei der dritten Verhandlungsrunde, der zur VV II+, sollten die Verhandlungspartner (welche u.a. auf Intervention des Bundeswirtschaftsministeriums bereits um die subsektoralen Stromwirtschafts-Verbände VKU, ARE und DVG auf die Zahl von sechs angewachsen waren<sup>126</sup>) den Bundesverband der Verbraucherzentralen aufnehmen, was sie selbst jedoch ablehnten (Interview PAS). Diese Ablehnung kann auch daraus erklärt werden, dass die bisherigen Parteien mit der Zunahme der Zahl heterogener Verhandlungspartner eine relative Abnahme des eigenen Einflusses auf das Gesamtergebnis befürchten mussten. Als bei der Fortentwicklung der VV II+ die unabhängigen Stromvertriebs- und -handelsunternehmen mit dem bne und dem europäischen Energiehändlerverband EFET

---

<sup>126</sup> Voß (2002, 246) betont, welche große Rolle das BMWi bei der Zusammensetzung der Verbände-verhandlungen gespielt hat und begründet dies mit der einfacheren Realisierbarkeit dieser Steuerungsoption, welche weniger große politische Kapazitäten erfordert als eine grundsätzliche Umgestaltung des institutionellen Regelungsarrangements. Auch die Aufnahme des Vzvb sowie von EFET und bne war vom BMWi offenbar mindestens begrüßt worden (vgl. auch BMWA 2003a).

ebenfalls beteiligt werden sollten, wurden die Grenzen der Erweiterungsfähigkeit der sektoralen Selbstregulierung offensichtlich:

*„Hier kennen sich alle in Berlin, das sind ja nicht so viele Leute. Da kennt man sich persönlich, von Angesicht, und wenn man auch schon miteinander verhandelt hat, ist es einfacher. Und bne und EFET stehen ja nun für die neue Welt. Und die haben natürlich auch eigene Vorstellungen, wie so etwas aussehen sollte in der neuen Welt. [...] Wenn man die Befindlichkeiten der Gegenpartei kennt, ist es immer einfacher. Da brauche ich bestimmte Punkte gar nicht mehr anzusprechen, denn ich kenne dessen Position. Wenn man zwei neue Partner hat, von denen jeder eine eigene Vorstellung mit einbringt, wird es noch schwieriger, miteinander zum Konsens zu kommen“ (Interview Energiewirtschaft).*

Für die Ausgestaltung der behördlichen Netzregulierung im Rahmen des EnWG 2005 sind diese Zusammenhänge und Entwicklungen deshalb von pfadabhängiger Bedeutung, weil Kleinverbraucher und neue Energieanbieter in den Verbände Verhandlungen nicht anwesend waren (der Verhandlungsprozess im Jahre 2003, an welchem beide beteiligt waren, scheiterte ohne Einigung). Viele Regelungen sowohl im Gesetz wie in den Verordnungen sollten jedoch nach dem Wunsch des Bundeswirtschaftsministeriums ausdrücklich auf den hier vereinbarten Grundsätzen basieren, wie etwa das Abschreibungsprinzip der Nettosubstanzerhaltung (BMW 2003a, 47) - welches der bne dagegen als maßgeblich für die im europäischen Vergleich außerordentlich hohen Netzentgelte verantwortlich erachtete (bne, 64).

So hatte die traditionell bedeutsame sektorale Selbstregulierung durch *bestimmte* Akteure einen Einfluss auf die in den Verbändevereinbarungen erzielten Verhandlungslösungen und - aufgrund deren Bedeutung für das Bundeswirtschaftsministerium - in der Folge eine Reihe von Grundsätzen, die das Bundeswirtschaftsministerium im Referentenentwurf verankerte und in den folgenden Verhandlungen verteidigte. Eindeutig zu beobachten sind hier bei der Auswahl von Verfahren und Regelungen Phänomene, die an der Grenze zwischen nachahmendem und wertorientiertem Isomorphismus angesiedelt werden können. Denn einerseits geschieht die Berufung darauf, dass eine bestimmte Regel bereits früher in ‚allgemein‘ anerkanntem Rahmen Anwendung fand, fast durchweg zur Erzeugung von Legitimität für diese Forderung, um nicht den Verdacht zu erwecken, man schlage eine nur für die eigenen Interessen optimale Lösung vor. Andererseits kann jedoch davon ausgegangen werden, dass viele Vertreter der ehemaligen Gebietsversorger und des Bundeswirtschaftsministeriums die Überlegenheit der Selbstregulierung nicht (allein) als instrumentelles Argument zur Verfolgung eigener Interessen auffassten. Vielmehr erscheint es plausibel, dass sich innerhalb dieses Netzwerkes im Laufe der Jahre entsprechende Angemessenheitsvorstellungen entwickelt haben, welche eine prägende Wirkung auf die Ausbildung von Präferenzen und Zielen ausüben; d.h. dass eine Selbstregulierung gewissermaßen das ‚natürliche‘ Verfahren darstellte, Probleme der Stromwirtschaft zu lösen

Wie bereits erwähnt, wäre eine Formulierung der Netznutzungsregeln durch die Verbände EU-rechtlich weiterhin zulässig gewesen, so lange diese anschließend Verbindlichkeit erlangten. Zur Erläuterung, weshalb dieses als überlegen eingeschätzte Steuerungsinstrument im Bereich Strom nicht weiterhin zumindest für die Formulierung der Regeln zur Kalkulation der Netzentgelte eingesetzt wurde, ist auf die Praxis der sektoralen Selbstregulierung in den vergangenen Jahren einzugehen. Und während bisher mit

dem Nutzen sektoraler Selbststeuerung für Privatwirtschaft wie politisch-administratives System wesentliche Reproduktionsmechanismen (im Sinne stabilisierender Effekte, vgl. Kap. 2.3.4) dieser Institution erläutert wurden, werden im Folgenden jene Mechanismen deutlich, welche eine Fortsetzung zunichte machten.

Insbesondere das Fehlen einer rechtlichen Verbindlichkeit der Regeln der Verbändevereinbarungen stellte sich mit der Zeit als Problem dar, da diese erst durch eine letztinstanzliche Gerichtsentscheidung hergestellt wurde, deren Erreichen einige Jahre in Anspruch nahm (vgl. Kap. 3.1.2). So ging etwa die Bereitschaft bei den kommunalen Energieversorgungsunternehmen zu weitreichenden Zugeständnissen in den Verbände-verhandlungen zurück, als sich abzeichnete, dass auch die Einhaltung der Verbändevereinbarungen keine Sicherheit vor kartellrechtlichen oder gerichtlichen Überprüfungen bot (Interview VKU). Daher drangen diese auf eine rechtliche Verbindlichkeit der von den Verbänden vereinbarten Regeln. Dies war einer der wesentlichen Ursprünge für die ‚Verrechtlichung‘ der Verbändevereinbarungen 2003 – welche wiederum die Missbrauchsüberprüfung der Kartellbehörden in der Praxis stark einschränkte und deren Regulierung fundamental verlangsamte (vgl. Kap. 3.1.2). Dem mag entgegnet werden, dass die meisten neuen Rechtsnormen Interpretationsspielräume beinhalten, bis zu deren eindeutiger Auslegung durch die Gerichte einige Zeit vergeht. Im vorliegenden Fall bedeutete das jedoch, dass die Inhaber der natürlichen Monopole während dieser ‚Wartezeit‘ systematisch im Vorteil waren.

Eine andere Eigenheit des Systems lag in der begrenzten Teilnehmerzahl der Verbände-verhandlungen und den hier in den ersten Jahren wenig oder nicht repräsentierten Interessen neuer Stromanbieter und kleinerer Verbraucher. Dies führte zu Verhandlungsergebnissen, welche deren Interessen systematisch benachteiligten. Das ist konsistent mit spieltheoretischen Modellierungen von Verhandlungssystemen. Scharpf (2000, 198) zufolge ist *„die Zahl der Akteure, zwischen denen Verhandlungslösungen zustande kommen können, begrenzt und wahrscheinlich äußerst klein. In der Praxis wird diese Zahl häufig sehr viel kleiner sein als die von einem Problem betroffene Population. Wenn das der Fall ist, [...] können die Verhandlungsteilnehmer ihre eigene Wohlfahrt auf Kosten der größeren Gruppe der Betroffenen und auf Kosten der Gesamtwohlfahrt maximieren“*. Wie abstrakt zu erwarten, verringerten sich mit der – im Wesentlichen auf politischen Druck zurückzuführenden - Aufnahme neuer Verhandlungspartner die im Konsens erzielbaren Lösungsmöglichkeiten. Hinzu kam, dass die ersten Verhandlungsrunden (zu den VVen I und II) Aspekte behandeln konnten, bei denen für die Beteiligten noch Win-Win-Lösungen erzielbar waren (bzw. Lösungen ohne eindeutige Verlierer, etwa technische Details zum Netzzugang). Auch innerhalb der ursprünglich vertretenen Interessen wurden die Verhandlungen in dem Maße schwieriger, in dem der Anteil der bisher ausgesparten Verhandlungsthemen stieg, deren Lösung inhärente Verteilungsfragen zwischen den Teilnehmern aufwarf. Insbesondere detailliertere Maßstäbe zur Kalkulation von Netzentgelten können hierzu gezählt werden, welche nach der Lösung vieler technischer Fragen in den Vordergrund rückten (vgl. Kap. 4.2.1.2). Scharpf (ebd., 204ff) bezeichnet diese beiden Elemente von Verhandlungen als Nutzenproduktions- und -verteilungsdimension. Und während über erstere Fragen relativ leicht im

Konsens zu entscheiden ist, ist aus nutzenorientierter Perspektive nicht erkenntlich, weshalb ein Verhandlungsteilnehmer einer Verteilungslösung zustimmen soll, die ihn schlechter stellt als zuvor. Beides, die beobachtete Erschwerung der Konsensfindung bei vollständigerer Repräsentation der betroffenen Interessen wie auch bei 'verteilungslastigeren' Verhandlungsthemen, ist konsistent mit abstrakt modellierbaren Entwicklungen.

Zwar hätte der 'Schatten der Hierarchie' (ebd., 327) hier einen disziplinierenden Einfluss ausüben können, dieser war jedoch aus zwei Gründen begrenzt. Einerseits bestanden die erwähnten ressourcenbezogenen, rechtlichen und informationellen Schwierigkeiten des BKartA, welche einen ‚Selbstregulierungs-exogenen‘ Einfluss aus dieser Richtung mit der Zeit unwahrscheinlicher werden ließen. Andererseits hatte das Bundeswirtschaftsministerium eindeutig erkennen lassen, dass es im Strombereich keine staatliche Regulierung einzuführen gedenke, so dass die Drohung mit dem Erlass einer Netzzugangsverordnung allenfalls bei festgefahrenen Verhandlungen eine beschleunigende Wirkung entfalten, aber nicht generell für eine ‚altruistische‘ Berücksichtigung nicht beteiligter Interessen sorgen konnte. So führten die fortgesetzten öffentlichen Klagen der Vertreter neuer Stromanbieter und kleinerer Verbraucher, dass ihre Interessen in den Branchenverhandlungen nicht berücksichtigt würden, schließlich zu ihrer Aufnahme in das Verhandlungsgremium – das hierdurch jedoch seine Entscheidungsfähigkeit endgültig verlor.

Im Ergebnis wird verständlich, weshalb die Verhandlungspartner der Verbändevereinbarungen trotz der ausdrücklichen Aufforderung aus dem zuständigen Ministerium nicht gemeinsam Vorschläge für die Arbeit der Regulierungsbehörden entwickelt haben, die in die Gesetzesformulierung hätten aufgenommen werden können. Denn zu dem Zeitpunkt, als das Gesetz vorbereitet wurde, hatte das Verhandlungsgremium eine Größe, Heterogenität und Aufgabenstellung erreicht, die weitere Einigungen unmöglich machten und die Verhandlungen zu einer Verbändevereinbarung Strom III liefen ohne Einigung aus.

#### 4.2.2 Nationaler Kontext

Die bisher beschriebenen Aspekte werden als insbesondere sektoral wirksam eingeordnet. Bei vielen ist deutlich geworden, dass sie besondere Eigentümlichkeiten des deutschen Stromsektors darstellen, insofern haben sie auch eine nationale Komponente. Zugleich unterscheiden sie sich jedoch von denen anderer Wirtschaftssektoren, weshalb sie getrennt aufgeführt wurden. Die nun folgenden Aspekte können hingegen grundsätzlich auch für die Regulierung anderer Sektoren in Deutschland Bedeutung haben. Wie sich relevante Erfahrungen, Interessen und Werte im nationalen Parteiensystem niederschlugen und die Positionierung zu bestimmten Regulierungsfragen prägten, wird als erstes dargestellt<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> Auch wenn alle im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sich hierzu geäußert haben, beschränkt sich die Untersuchung hier auf SPD, Union und Grüne, gegen deren Willen eine Einigung nicht möglich war.

#### 4.2.2.1 Eignung der Regulierungsdebatte für Parteienwettbewerb

Teile der beiden Volksparteien SPD und CDU bzw. CSU verfügen über kontinuierliche persönliche und formale Beziehungen zu Unternehmen und Verbänden der Stromwirtschaft (vgl. Kap. 4.2.1.2). In den Bundestagsfraktionen von SPD und Union besteht etwa jeweils eine ‚Arbeitsgruppe Kommunalpolitik‘, in welcher der VKU – hier häufiger zu Gast – Auswirkungen des geplanten EnWG auf die Haushalte der Städte und Gemeinden vortragen konnte (Interview VKU). Und auch zu den größeren der ehemaligen Gebietsversorger bestehen enge Kontakte. So beschreiben Mez und Osnowski (1996, 161ff) am Beispiel des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens RWE eine Fülle von personellen Verflechtungen, welche vom Versorger teilweise gezielt mit beiden Parteien eingegangen wurden.

Dass in der Bundesrepublik viele Kommunen und Länder teilweise jahrzehntelang von derselben Volkspartei (mit-)regiert wurden, hat zusammen mit öffentlichem Eigentum an Energieversorgern zur Verfestigung dieser engen Beziehung zwischen Teilen der der Stromwirtschaft und Teilen der beiden Parteien beigetragen. *Teilen* deshalb, weil die Verbindungen zwischen einem kleinen Stadtwerk in Niederbayern und der örtlichen CSU sich sicherlich erheblich unterscheiden von denen zwischen RWE und einem SPD-Fraktionsvorsitzenden einer Großstadt in Nordrhein-Westfalen, welcher ggf. zusätzlich Aufsichtsrat im Unternehmen ist. Gemeinsam ist beiden jedoch, dass sie bundesweit in diesem Maße und dieser Kontinuität weder für die FDP, noch für die Grünen oder die PDS/Linkspartei vorstellbar sind. Denn sie waren nicht in größeren Teilen der Bundesrepublik über lange Jahre – und für in ihrer Interessenvertretung strategisch orientierte Unternehmen absehbar – konstant vertreten. Gerade weil in den beiden Volksparteien der Karriereweg vielfach in Ortsvereinen beginnt und viele spätere Bundespolitiker zuvor auf der Kommunal- und Landesebene aktiv sind (v. Alemann 2001), kann ein offenes Ohr für Belange der ehemaligen Gebietsversorger bei Parteimitgliedern mit Amt oder Mandat auf Bundesebene nicht nur als Ergebnis von erfolgreicher Interessenvertretung bewertet werden. Vielmehr ist es auch ein Element der Sozialisation im Laufe von Parteikarrieren. Bedeutend ist das auch deshalb für den untersuchten Fall, weil neue oder ausländische Energieanbieter über diesen erleichterten Zugang zu den beiden Volksparteien nicht verfügen. Im Ergebnis existiert in beiden Volksparteien ein beträchtliches Verständnis für die Interessen der Energiewirtschaft.

Im Vermittlungsverfahren 2005 machten Bundestag und Bundesrat die zuvor geplante selbständige Einführung einer Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur rückgängig und verankerten hierzu einen Verordnungsvorbehalt für Regierung und Bundesrat. Dies kann neben einem Interesse der Länder, an der Einführung dieses Systems inhaltlich beteiligt zu werden, auch auf einen zu diesem Zeitpunkt noch einmal verstärkten Druck von Interessenvertretern der ehemaligen Gebietsversorger zurückgeführt werden. Zugleich stimmten diesem Verordnungsvorbehalt auch energiewirtschaftsnahe Abgeordnete der beiden Volksparteien zu, welche durch eine eigenständige Einführung eine ‚zu strenge‘ Anreizregulierung befürchteten (mehrere Interviews PAS).

Dennoch kann hieraus nicht gefolgert werden, dass *die* ehemaligen Gebietsversorger SPD und CDU/CSU ‚in der Hand‘ haben. Denn wie in Kapitel 4.2.1.2 dargestellt, haben

sich die Strategien der Stromversorger infolge der Liberalisierung stark ausdifferenziert, was eine homogene Einflussnahme bei vielen Themen unmöglich macht. Zum Zweiten hat auch die stromverbrauchende Industrie gute Kontakte in den Ländern sowie zu ‚ihren‘ Bundestagsabgeordneten und konnte mit dem Verlassen des „Standorts Deutschland“ bei schlechten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen drohen<sup>128</sup>. Industriepolitische Motive bestanden in beiden Parteien insbesondere je nach Herkunft der Bundestagsabgeordneten und führten etwa zum Engagement vieler für eine Ermäßigung der Netzentgelte für die stromintensive Industrie; nach erheblichen Protesten kleinerer Verbraucher und von Bündnis90/Die Grünen wurde schließlich beschlossen, dass eine solche Ermäßigung nicht generell, jedoch unter bestimmten Umständen möglich ist (§ 19 II StromNEV).

Andererseits gibt es in beiden Parteien auch stark wettbewerbsorientierte Vertreter, denen in der Union durch die Möglichkeit, sich gegenüber der regierenden SPD abzugrenzen, in den Verhandlungen 2004/05 weiter Raum gelassen wurde. Dass die starke Rolle der ‚Wettbewerbspolitiker‘ in der Union nur in der Opposition in dieser Form denkbar war, ist eine Interpretation, die von mehreren Interviewpartnern aus dem PAS geteilt wird.

Anfänglich hatte die Union das noch mit von ihr eingeführte „erfolgreiche deutsche Modell des verhandelten Netzzugangs“ verteidigt: Eine Regulierungsbehörde sei abzulehnen, weil sie ein „Einfallstor für politische Einflussnahme“ öffne<sup>129</sup>. In den Verhandlungen mit der Bundesregierung sprach sich dagegen eine zunehmende Zahl unionsgeführter Bundesländer für eine starke Wettbewerbsaufsicht aus (zu nennen sind hier insbesondere das Saarland, Hessen und Bayern)<sup>130</sup>. Konkret verlangten sie die Einführung einer Anreizregulierung und in der Übergangszeit eine ex ante Genehmigung der Entgelte (anstelle der Absicht der Regierung, ex ante nur Kalkulationsmethoden vorzugeben und deren Einhaltung ex post zu kontrollieren) (BRDrs. 613/04). Beides konnten sie im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat durchsetzen – ebenso wie die Beteiligung der Bundesländer, die jedoch aufgrund der in Kapitel 4.2.1.3 dargestellten Motive einer föderalen und keiner parteipolitischen Konfliktlinie zugeordnet wird. Deutlich beeinflusst wurden diese Forderungen durch die erneuten Ankündigungen von Strompreiserhöhungen durch viele Versorger im Herbst 2004, wie Äußerungen aus dem Bundestag belegen (Deutscher Bundestag 2004d, 12403). So ist eine wesentliche Vertiefung des staatlichen Eingriffs bei der Regulierung der Stromnetze auf das Drängen der Unionsländer im Bundesrat zurück zu führen, welche die Gelegenheit erkannten, sich gegenüber der SPD als Förderer des Wettbewerbs profilieren zu können oder ordnungspolitische Ziele verfolgten.

---

<sup>128</sup> Netzeitung 21.09.2005: Industrie greift Stromerzeuger an.

<sup>129</sup> Beide Zitate siehe Handelsblatt 16.4.2002: Müller will Regulierungsbehörde für Gasmarkt

<sup>130</sup> Leuschner November 2004: Bundesrat warnt Clement vor EnWG-Änderungen zugunsten der Stromversorger

In der SPD-Bundestagsfraktion war das Interesse an einer Abkehr vom verhandelten Netzzugang überwiegend gering. Zögerlich betonte ihr energiepolitischer Sprecher Volker Jung – zugleich stellvertretender Hauptgeschäftsführer des VKU - im Bundestagswahlkampf 2002, die auf dem Strommarkt zu beobachtenden Konzentrationsentwicklungen „lassen die Stärkung der Wettbewerbsaufsicht und der Verbraucherrechte in einem anderen Licht erscheinen als noch vor wenigen Jahren“ (Jung 2002, 448). In den Verhandlungen plädierte die Fraktion überwiegend für eine Kalkulation der Entgelte auf der Basis unternehmensindividueller Istkosten, die ex post bei Missbrauchsverdacht kontrolliert werden sollte (Deutscher Bundestag 2004c, 11726). Von der Fraktion von B90/Die Grünen wurde der Koalitionspartner stark kritisiert, sich einseitig für die Interessen großer Unternehmen stark zu machen (Interview Fraktion B90/Die Grünen). Ähnlich verurteilte die Monopolkommission eine gezielte Stärkung einzelner als national bedeutsam bewerteter Unternehmen als *“strategische Außenhandelspolitik“* (BT Drs. 15/3610, Tz. 21), mit welchem die Bundesregierung unter Vernachlässigung des inländischen Wettbewerbs versuche, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands<sup>131</sup> zu erhöhen. Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement (SPD) argumentierte dagegen: *„Dieser Industriestandort Deutschland braucht leistungsfähige und – auch im internationalen Maßstab – wettbewerbsfähige Energieunternehmen. Ohne solche Global Player sind die großen Herausforderungen einer sicheren, umweltverträglichen und wirtschaftlichen Energieversorgung in und für Deutschland nicht zu bestehen“* (Clement 2005). Das gute Verhältnis des Bundeswirtschaftsministeriums zu den ehemaligen Gebietsversorgern wurde bereits beschrieben (siehe Kapitel 4.2.1.3.). Die Überzeugung, dass eine nationale Energie-Branche ohne einzelne dominante Unternehmen im internationalen Wettbewerb nicht überlebensfähig ist, kann als wichtiges Motiv für eine stärkere Berücksichtigung der Interessen von als ‚Global Player‘ eingeschätzten Unternehmen<sup>132</sup> gewertet werden, wie sie aus der Ähnlichkeit vieler Äußerungen zur Energieregulierung vom Ministerium, der SPD-Fraktion und großen Netzbetreibern plausibel erscheint.

Bei Bündnis90/Die Grünen war die Interessenlage vergleichsweise homogen. Ihre Gründungsgeneration rekrutiert sich zu einem wichtigen Teil aus der Anti-Atomkraft-Bewegung, was die umweltverträgliche Energieversorgung zu einem der zentralen Politikthemen der Partei macht (von Alemann 2001, 64). Der Umstand, dass auch Erzeuger umweltfreundlich erzeugten Stroms durch hohe Netzentgelte im Wettbewerb behindert wurden, war eine entscheidende Triebkraft für das Engagement des kleinen Koalitionspartners. Dies insbesondere deshalb, weil man nennenswerte Investitionen in erneuerbare Energien oder deutlich effizientere Erzeugungstechnologien den dominierenden

---

<sup>131</sup> Obgleich die Formulierung von der *nationalen* Wettbewerbsfähigkeit überaus populär ist, ist die Vorstellung, dass nicht nur einzelne Personen oder Unternehmen, sondern ganze Länder untereinander im Wettbewerb stehen können, in der Wirtschaftswissenschaft nicht unumstritten (vg. Krugman 1995).

<sup>132</sup> Im Energiesektor sind dies die beiden großen Verbundunternehmen RWE und E.ON; die nächst größten EnBW und Vattenfall Europe scheiden aus dieser Kategorie aufgrund einer zu hohen Beteiligung ausländischer Eigentümer aus.

Stromerzeugern nicht (mehr) zutraute (Interview B90/Die Grünen). Unabhängige Unternehmen waren damit die wirtschaftlichen Hoffnungsträger, die in die von den Grünen favorisierten Technologien investieren können sollten. Hinzu kommt eine starke Wettbewerbsorientierung zugunsten kleinerer Unternehmen: Man müsse „*weg von der Tradition der Energiepolitik, bei der der große Staat mit der großen Industrie große Absprachen getroffen hat*“ (Deutscher Bundestag 2004, 12404). Während die Grünen in den 80er Jahren für eine Rekommunalisierung der Energieversorgung gestritten hatten, stellt die Verwirklichung von Wettbewerb im Strommarkt eine zentrale energiepolitische Strategie in jüngerer Zeit dar. Dieser Auffassung folgend plädierten die Grünen dafür, die neue Regulierungsstelle nicht als ‚Regulierungsbehörde‘ oder ‚Netzagentur‘ zu bezeichnen, denn diese Begriffe hätten in Deutschland eine zu negative Konnotation<sup>133</sup>. Wichtig sei vielmehr, dass sich das Wort ‚Wettbewerb‘ in der Bezeichnung wieder finde – dies war jedoch beim Koalitionspartner SPD nicht durchsetzbar (Interview B90/Die Grünen). Im Jahr 2003 urteilte das Handelsblatt: „*Heute haben die Protagonisten des Wettbewerbs in Deutschland zumindest im Energiebereich nur noch einen Fürsprecher: Jürgen Trittin und seine grüne Partei.*“<sup>134</sup>

So setzten sich die Grünen vehement für eine strenge Wettbewerbsaufsicht ein. In ihren Augen war hierfür eine zentrale Ansiedelung auf Bundesebene optimal. Da sie den Einfluss v.a. der beiden großen Verbundunternehmen E.ON und RWE auf das Bundeswirtschaftsministerium als nachteilig groß einschätzten, plädierten sie für eine starke Unabhängigkeit der Regulierung von ministeriellem Einfluss. Wichtig sei außerdem eine „*lernende*“ Regulierung mit großen Entscheidungsspielräumen - nur so habe „*die Wettbewerbsbehörde die Möglichkeit, selbst die richtigen Weichen zu stellen*“ (Hustedt 2005). Auch eine ex ante Genehmigung der Entgelte sowie eine Anreizregulierung stellten für die Grünen unverzichtbare Elemente des neuen Regulierungssystems dar, um „*überhöhte Preise und Quersubventionen*“ zu unterbinden (ebd.). Beides konnten sie allein beim Koalitionspartner nicht durchsetzen, sondern erst gemeinsam mit dem Bundesrat.

Anders verhielt es sich bei der Verankerung von Effizienz Gesichtspunkten für die Kalkulation der Netzentgelte in § 21 Abs. 2 EnWG, die sie in der Kabinettsabstimmung durchsetzten (Bundesregierung 2004); wengleich durch diesen Kompromiss zwischen SPD und Grünen die Eindeutigkeit der Genehmigungsmaßstäbe und -Vorgaben stark gelitten hat. Dies verdeutlicht die folgende Übersicht der Formulierungen zur Kalkulation der Netzentgelte in verschiedenen Entwürfen zum EnWG. Einiges an Widersprüchen im Regierungsentwurf vom Juli 2004 war vom Bundesrat stark kritisiert worden (BR Drs. 613/04) und konnte in der Folge zumindest etwas klarer formuliert werden.

---

<sup>133</sup> Diese Einschätzung beruhte auf der zeitgleichen Debatte um die Bundesagentur für Arbeit und eine negative Besetzung des Wortes Regulierung, vgl. Kapitel 4.2.2.3.

<sup>134</sup> Handelsblatt 26.03.03: Ende des Sonderwegs

Tabelle 4-2 Übersicht über Kalkulationsvorgaben für Netzentgelte in verschiedenen Entwürfen und dem verabschiedeten EnWG<sup>135</sup>

Referentenentwurf BMWA Feb 2004, § 20 III	Kabinettsentwurf Juli 2004, § 21 II	Regierungsentwurf März 2005, § 21 II	EnWG 2005, § 21 II
„Die Entgelte müssen auf der Grundlage einer <b>energiewirtschaftlich rationellen Betriebsführung kostenorientiert</b> gebildet werden.“	„Die Entgelte werden <b>auf der Grundlage der Kosten einer energiewirtschaftlich rationellen Betriebsführung</b> ,  die denen eines <b>effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen</b> müssen,  unter Beachtung der <b>Nettosubstanzerhaltung</b>  unter Berücksichtigung von <b>Anreizen für eine kosteneffiziente Leistungserbringung</b>  und einer <b>angemessenen Verzinsung</b> des eingesetzten Kapitals gebildet [...].  Soweit die Entgelte kostenorientiert gebildet werden, dürfen <b>Kosten und Kostenbestandteile</b> , die sich ihrem Umfang nach <b>im Wettbewerb nicht einstellen würden</b> , nicht berücksichtigt werden.“	„Die Entgelte werden <b>auf der Grundlage der Kosten</b> einer Betriebsführung,  die denen <b>eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen</b> müssen,  unter Beachtung der <b>Nettosubstanzerhaltung</b>  unter Berücksichtigung von <b>Anreizen für eine effiziente Leistungserbringung</b>  und einer <b>angemessenen Verzinsung</b> des eingesetzten Kapitals gebildet [...].  Soweit die Entgelte kostenorientiert gebildet werden, dürfen <b>Kosten und Kostenbestandteile</b> , die sich ihrem Umfang nach <b>im Wettbewerb nicht einstellen würden</b> , nicht berücksichtigt werden.“	„Die Entgelte werden <b>auf der Grundlage der Kosten</b> einer Betriebsführung,  die denen <b>eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen</b> müssen,  unter Berücksichtigung von <b>Anreizen für eine effiziente Leistungserbringung</b>  und einer <b>angemessenen, wettbewerbsfähigen und risikoangepassten Verzinsung</b> des eingesetzten Kapitals gebildet [...].  Soweit die Entgelte kostenorientiert gebildet werden, dürfen <b>Kosten und Kostenbestandteile</b> , die sich ihrem Umfang nach <b>im Wettbewerb nicht einstellen würden</b> , nicht berücksichtigt werden.“

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Ein weiterer Punkt ist zur Positionierung des grünen Koalitionspartners zu erwähnen: Eine Festschreibung von politischen Präferenzen aufgrund der Unsicherheit, nicht zu wissen, ob man nach der nächsten Wahl noch regiert, ist besonders für kleine Parteien

<sup>135</sup> Während der Referentenentwurf vom BMWA alleine entwickelt worden war, stellt der Kabinettsentwurf einen ersten Kompromiss zwischen den Koalitionspartnern dar, der Regierungsentwurf vom März 2005 einen zweiten sowie zugleich das Kompromissangebot der Bundesregierung an den Bundesrat vor der Anrufung des Vermittlungsausschusses im Frühjahr 2005. Schlüsselbegriffe wurden zur einfacheren Übersicht farbig markiert.

sehr reizvoll (vgl. de Figueiredo 2000). Somit bot die Regulierungsgestaltung für B90/Die Grünen auch den funktionalen Vorteil, eigene Ziele im Design der Regulierung zu verankern und mag ihr starkes Engagement in dieser Frage unterstützt haben.

#### 4.2.2.2 Verhandlungsdemokratische Züge des deutschen politischen Systems

Im Kabinett, im Bundestag sowie in der Abstimmung mit dem Bundesrat fielen die wesentlichen Entscheidungen zur Beauftragung der Regulierungsbehörde(n) mit der Netzaufsicht. Die Entscheidungsstrukturen im deutschen politischen System (vgl. Avenarius 2002, 52ff) bilden den Ursprung für die Entscheidungsstruktur unter den Koalitionspartnern sowie den Einfluss der Union bzw. der Länder. So war eine erste Einigung innerhalb der Koalitionsparteien auf der Ebene der Ministerien erforderlich, danach entschieden Bundestag und Bundesrat<sup>136</sup>; Letzterer hat eine erhebliche Vetomacht (Tsebelis 1995). Scharpf et al. (1976) bezeichneten dies als ‚Politikverflechtung‘. Entsprechend bestimmen die zu behandelnden Themen, ob das verflochtene System zu parteipolitischen und/oder föderalen Konflikten neigt<sup>137</sup>. Unbestritten wird der politische Einigungsprozess durch diese Umstände komplexer und langwieriger. Von der Ankündigung des Gesetzes bis zu seiner Verabschiedung vergingen ganze zwei Jahre<sup>138</sup>.

Die grün geführten Ministerien für Umwelt- und Verbraucherschutz setzten sich in dem Konflikt vor allem für Netznutzer-Interessen ein, eindeutig überwog hier die parteipolitische Konfliktlinie. Das Bundesumweltministerium bearbeitete zeitgleich die Einführung des Emissionshandels und war damit stark ausgelastet; das Verbraucherschutzministerium war aufgrund seiner gänzlich anderen fachlichen Spezialisierung nicht in der Lage, hier eine herausragende Rolle einzunehmen. Daher kam der Erarbeitung von Positionen und deren strategischer, informeller Verhandlung mit anderen Akteuren durch die Bundestagsfraktion von B90/Die Grünen eine große Bedeutung zu. (Interview B90/Die Grünen)

Der eingangs berichtete Befund von Thatcher (2002, 138), dass sich in Ländern mit zahlreichen Vetospielern üblicherweise viele Akteure Repräsentation bei der Regulierung sichern, hat sich im hier untersuchten Fall bestätigt. Die Bundesländer waren hier

---

<sup>136</sup> Eine Umgehung des Bundesrates durch eine Abtrennung nicht zustimmungspflichtiger Bereiche wurde im Winter 2004/05 zwar erwogen. Aufgrund der für SPD und Grüne immer noch erheblichen Bedeutung einiger Passagen, die zustimmungspflichtig bleiben würden, wurde jedoch davon abgesehen (Interview B90/Die Grünen).

<sup>137</sup> Die Gefahr der Blockade durch den Bundesrat bei verschiedenen Mehrheiten begünstigt den Einigungswillen von Regierung und Opposition, da vielfach beide kein Interesse daran haben, Gesetze scheitern zu lassen und dadurch als handlungsunfähig oder als ‚Blockierer‘ zu erscheinen (vgl. Rudzio 2003, 330).

<sup>138</sup> Als der Entwurf im April 2005 den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat erreichte, waren die Meinungsunterschiede noch erheblich – ihre Ausräumung wurde allerdings durch die Ankündigung vorgezogener Bundestagswahlen sehr beschleunigt. Denn gerade weil sich alle Beteiligten sicher sein konnten, dass auch ein neues Verfahren seine Zeit brauchen würde, sorgte das Wissen um die Vielzahl der Vetospieler nun für eine rasche Einigung.

sehr erfolgreich<sup>139</sup>. So wurden sie für kleinere Netzbetreiber in eigener Verantwortung zuständig und sie konnten einen Verordnungsvorbehalt für die Einführung einer Anreizregulierung aushandeln, wodurch die Länder eine Vetoposition bei der Umsetzung des auf Bundesebene entwickelten Regulierungssystems erhielten. Weiter sind sie schon an der Entwicklung des Anreizsystems über den Länderausschuss kontinuierlich beteiligt und zusammen mit dem Bundestag im Beirat der Regulierungsbehörde vertreten, der etwa ihr Präsidium vorschlägt; Letzteres war auch bereits bei der RegTP der Fall (vgl. Kapitel 4.2.2.5). Und wie bereits erwähnt, waren es insbesondere die unionsgeführten Länder Saarland, Hessen und Bayern, die eine Beteiligung der Bundesländer an der Netzregulierung gefordert hatten. Andere Länder hatten hieran teilweise deutlich weniger Interesse (Bundesrat 2005). Daher war es erforderlich, für die Länder, die die Netzregulierung nicht selbst übernehmen wollten, eine Lösung zu schaffen – diese wurde mit der Möglichkeit der Organleihe gefunden.

Zugleich haben sich Ministerien Zustimmungsrechte des Kabinetts zu Verordnungen gesichert, zu welchen das Bundeswirtschaftsministerium sich selbst mit Zustimmung des Bundesrates zu ermächtigen beabsichtigt hatte (BMWA 2004c; Bundesregierung 2004); dies betrifft etwa das Vergleichsverfahren nach § 21 III EnWG.

#### **4.2.2.3 Wirtschaftspolitische Vorstellungen von Staatsintervention und Privatautonomie**

Bereits in Kap. 4.2.1.3 wurde dargelegt, welche hohe Bedeutung die sektorale Selbstregulierung in der deutschen Energiewirtschaft traditionell hat. Jedoch ist eine Präferenz für diese Steuerungsoption nicht nur im Energiesektor zu finden. Vielmehr spielen hier auch eine typische Begriffsverwendung in der deutschen Sprache sowie tiefer liegende Vorstellungen über die Angemessenheit von Staatsintervention und Privatautonomie eine Rolle.

„Regulierung“ gilt in Deutschland vielfach als negativ belegter Ausdruck, was die Einführung der Netzaufsicht nach Ansicht mehrerer Interviewpartner aus dem PAS erheblich beeinträchtigte. Das liegt insbesondere an einer häufigen Synonymsetzung des Gegenbegriffs „Deregulierung“ mit „Entbürokratisierung“, was im Sinne eines Abbaus überflüssiger staatlicher Regelungstätigkeit von vielen politischen und gesellschaftlichen Akteuren mit eigenständigem Wert belegt wird<sup>140</sup>. Diesem Verständnis nach ist Regulierung nicht eine legitime Form staatlicher Steuerung, welche etwa nach Lowi gleichwertig zwischen anderen Formen steht und ihren Schwerpunkt nicht auf staatliche Leistungsverteilung oder -umverteilung legt, sondern auf das Setzen allgemeinverbindlicher

---

<sup>139</sup> Eberleins Auffassung nach hätte die Einrichtung einer nationalen Regulierungsbehörde für die Stromnetze Veränderungen in der tradierten Balance zwischen Bund und Ländern erfordert (2001, 379). Deren Unmöglichkeit erkläre entsprechend die Entscheidung für den verhandelten Netzzugang Ende der 1990er Jahre. Die Entwicklung seither zeigte, dass die Bundesländer ihre Zustimmung zur Novellierung des Energiewirtschaftsrechts so lange versagten, bis sie eine institutionelle Beteiligung an der Netzregulierung erreicht hatten.

<sup>140</sup> Mit allerdings erheblichen Differenzen, welche Regelungen jeweils als überflüssig und die Freiheit behindernd verstanden werden.

Regeln (Lowi 1964). Regulierung wird hier vielmehr als Schaffung explizit überflüssiger Regeln begriffen<sup>141</sup>. Entsprechend groß ist die Scheu, sich dem Vorwurf auszusetzen, den dieser Sichtweise nach ohnehin bestehenden Bürokratieüberfluss zu verschärfen<sup>142</sup>. Auch im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Regulierung wurde der Begriff Deregulierung durch die Bundesregierung entsprechend verwendet (BTDr. 15/4068, 2).

Angelehnt an diese semantische Angelegenheit berührte die Frage nach der institutionellen Ausgestaltung der Energienetzregulierung grundsätzliche Angemessenheitsvorstellungen von Staatsintervention und Privatautonomie in der Wirtschaftspolitik. Seit Anfang der 80er Jahre ist auch in Deutschland ein Paradigmenwechsel im Hinblick auf Aufgaben des Staates zu beobachten. Er wird vor allem darin gesehen, dass der Staat von seiner früheren Rolle eines zentralen Produzenten bzw. Verteilers von Leistungen (Braun, Giraud 2003, 158) zurücktritt. Insbesondere dem Neoliberalismus nahestehende Überzeugungen, in welchen die negative Freiheit von Bürgern und Unternehmen von staatlichen ‚Übergriffen‘ zentral ist (Hayek 1945), gewannen in angelsächsischen Ländern an Bedeutung und beeinflussten auch Angemessenheitsvorstellungen über die Rolle des Staates in Deutschland. Entsprechend wird der Markt als überlegener Mechanismus für die Koordination und Verteilung von Ressourcen verstanden – für wohlfahrtsoptimale Lösungen mangle es dem Staat an erforderlichen Informationen. Deregulierung wird entsprechend als zentrale Strategie für den Transfer von Regelungskompetenz vom Staat auf den Markt aufgefasst.

Aus derselben Vorstellung heraus wurde die Selbstregulierung der Wirtschaft im verhandelten Netzzugang als vorteilhaft angesehen. Gerade im Bundeswirtschaftsministerium ist die Vorstellung, dass die Regelungstätigkeit des Staates möglichst gering gehalten werden soll, offenbar tief verankert (vgl. Kapitel 4.2.1.3). Doch bezieht sich dies nicht nur auf eine generelle Überlegenheit sektoraler Selbstregulierung, sondern auch auf eine möglichst geringe Reichweite staatlicher Regelungen, wenn diese ‚nicht zu vermeiden‘ sind. Entsprechend wurde auch die lang anhaltende Ablehnung, Netzentgelte einer ex ante Genehmigung zu unterstellen, begründet: *„Instrumente, die über die Methodenregulierung hinausgehen, würden zu größerer staatlicher Eingriffstiefe und geringerer Flexibilität aller Marktpartner führen“* (BMWA 2003a, 53).

#### 4.2.2.4 Rolle und Funktion von Verwaltung

Bei dem Vorhaben, eine Bundesbehörde mit der Regulierung der Stromnetzentgelte zu beauftragen, waren auch Vorstellungen über die Rolle und Funktion von Verwaltung

---

<sup>141</sup> In der wissenschaftlichen Regulierungsdebatte wird dagegen meist davon ausgegangen, dass eine Sektorliberalisierung vielmehr mit einer *Veränderung* als einer schlichten Zurücknahme von Regulierung einhergeht (Majone 1997).

<sup>142</sup> Exemplarisch hierfür ist etwa die Formulierung in der Presseerklärung des CDU-Landtagsabgeordneten Chris Bollenbach anlässlich der Bildung der Landesregierung in Nordrhein-Westfalen 2005, in dem es heißt: *„Unsere Politik will die Bürger nicht regulieren, sondern die Ordnung der Sozialen Marktwirtschaft neu beleben, in der die Menschen ihre Stärken zum Wohle aller entfalten können. Wir wollen mehr Selbstbestimmung wagen“* (Bollenbach 2005).

bedeutsam, die sich nach einer auf Scharpf (1970) zurückgehenden Kategorisierung von Legitimitätsvorstellungen unterteilen lassen: Input-orientierte Verwaltungsentscheidungen leiten ihre Legitimität von der Zustimmung der Regierten ab und erfordern ein demokratisch gewähltes Parlament, welches den gesetzlichen Auftrag für eine Behörde gibt, deren Arbeit von – durch dieses Parlament legitimierten – Ministerien kontrolliert und ‚feingesteuert‘ wird. Output-orientierte Legitimität basiert dagegen auf Vorstellungen von ‚gutem Regieren‘. Sie orientiert sich an den Resultaten staatlichen Handelns, zentrale Kategorien sind hier Effektivität, Verteilungsgerechtigkeit oder allgemein die Verfolgung von Gemeinwohl-Zielen.

Als wichtige Elemente der in Deutschland grundsätzlich als sehr bedeutsam erachteten Input-Legitimität können eine apolitische Rolle von Verwaltung, Vorstellungen legislativer Programmsteuerung, ein in der Ministerverantwortlichkeit begründetes Hierarchieprinzip, die organisatorische Trennung von Politik und Verwaltung auf der Bundesebene sowie hohe Anforderungen an eine Rechtsförmigkeit von Verwaltungshandeln genannt werden<sup>143</sup>. Als politischer Akteur der Exekutive wird demnach üblicherweise das der Verwaltung übergeordnete Ministerium angesehen. Da die Verwaltung den Gesetzgeberwillen möglichst ohne Verzerrungen umsetzen soll, erscheint eine politische Rolle von Verwaltung nicht sinnvoll (vgl. Ellwein 1994, 477). Die Idee legislativer Programmsteuerung geht zweitens von einer Funktionsdifferenzierung „zwischen Politik als Willensbildung und Verwaltung als Willensausführung“ aus<sup>144</sup>. Behördentätigkeit wird damit primär als Bestandteil einer legislativ definierten Aufgabe verstanden (Döhler i.E., 13). Die Behörde selbst wird Teil eines möglichst exakt beschriebenen staatlichen Programms - ein eigener Akteurstatus kann ihr demnach nicht zuerkannt werden. Hierarchie wiederum stellt nach wie vor das zentrale Organisationsprinzip der Verwaltungssteuerung dar (Döhler 2004, 4). Als Begründung hierfür gilt vor allem die in § 65 GG verankerte Ministerverantwortlichkeit, denn ein Minister könne nur dann die Verantwortung für die ihm unterstehenden Einrichtungen übernehmen, wenn er auch uneingeschränkten Einfluss auf ihr Handeln hat. Auf der Bundesebene kommt eine organisatorische Trennung von Politik und Verwaltung hinzu<sup>145</sup>. Diesem Verständnis folgend bezeichnete das Handelsblatt Mitte der neunziger Jahre die partielle Unabhängigkeit einer Behörde in Deutschland als „atypische Erscheinung“<sup>146</sup>.

Wenn also eine gesetzliche Vorgabe ausnahmsweise keine ‚politikfreie‘ Entscheidung durch die Verwaltung ermöglicht – vielleicht weil der Gesetzgeber die künftige Anwen-

---

<sup>143</sup> Der durch diese Vorstellungen gekennzeichnete Idealtyp deutscher Verwaltung ist in der Realität selten in Reinform anzutreffen, dennoch besitzt er als normatives Leitbild eine hohe Orientierungskraft (Döhler i. E., 4f).

<sup>144</sup> Grauhan 1969, zitiert nach Döhler 2004, 34.

<sup>145</sup> Dies verdeutlicht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung, in der es heißt, Ministerien sollen „Vollzugsaufgaben nur ausnahmsweise wahrnehmen, wenn es sich um Angelegenheiten von besonderer politischer Bedeutung handelt oder wenn eine andere Zuordnung nicht sachdienlich ist“ (§ 3, II GGO).

<sup>146</sup> Handelsblatt 16.07.1996: Kartellamt drohen Weisungen

dung einer Rechtsnorm nicht absehen konnte –, ist als politischer Entscheidungsträger das Ministerium beauftragt. Auch hier drückt sich die Vorstellung aus, dass Vollzugs- und politische Aufgaben in aller Regel ohne Abgrenzungsschwierigkeiten trennbar sind. Aufgrund des aus dem römischen Recht<sup>147</sup> entstandenen Verwaltungsrechts spielt in Deutschland schließlich die Rechtsförmigkeit von Verwaltungshandeln<sup>148</sup> - vielfach verbunden mit Rechtssicherheit - eine bedeutendere Rolle als etwa in angelsächsischen Ländern (Czada, Lütz 2003).

Entsprechend der Vorstellung, dass Verwaltung und Politik in der Exekutive auf Bundesebene organisatorisch zu trennen sind, wurde eine Netzregulierung durch das Bundeswirtschaftsministerium in Deutschland zu keinem Zeitpunkt diskutiert, wie eine große Zahl von Interviewpartnern aus dem PAS und der Energiewirtschaft bestätigte. Die Entscheidung, diese Aufgabe an eine Regulierungsbehörde zu delegieren, folgt somit vollständig Vorstellungen über eine angemessene Arbeitsteilung auf der Bundesebene<sup>149</sup>. Unmittelbare Bundesverwaltung und damit auch die Bundesoberbehörde BNetzA unterliegt üblicherweise der Rechts- und Fachaufsicht, wobei Letztere die oben als ‚politisch‘ gekennzeichnete Kontrollfunktionen erfüllt (Döhler 2004, 41f).

Damit folgt sowohl die formal nicht geklärte Unabhängigkeit (vgl. Kap. 3.2.1.2) als auch die tatsächliche ministerielle Aufsicht einem als angemessen empfundenen Muster der Verwaltungssteuerung und die juristische Unklarheit der Beeinflussbarkeit der Beschlusskammern wird verständlicher. Denn Beziehungen innerhalb einer Behörde bzw. von dieser zum übergeordneten Ministerium werden als interne Angelegenheiten verstanden, die letztlich dem Hierarchieprinzip folgen und daher nicht näher spezifiziert zu werden brauchen (Döhler i.E., 19). Zugleich hat dies für die Ministerialverwaltung den funktionalen Vorteil, nicht in alle Verwaltungsentscheidungen involviert zu sein, *„bei Bedarf jedoch über Autoritätsreserven zur Steuerung [...] zu verfügen“* (Döhler 2001, 90) und allein dadurch eine ‚Gesprächsbereitschaft‘ der Verwaltung zu erhalten.

Die große Fülle von Verordnungsermächtigungen, welche das Ministerium im Referentenentwurf zum EnWG vorgesehen hat, folgt dieser Begründung. Denn da vieles mit den bisherigen Erfahrung durch den Gesetzgeber noch nicht abschließend formuliert werden könne, plädierte das Ministerium für Festlegungen im Gesetz und Verordnungen überall dort, wo *„die Marktregeln bereits hinreichend erprobt sind und sich als zielführend erwiesen haben. [...] Es empfiehlt sich daher, im Gesetz für alle Marktregeln im Grundsatz alternativ sowohl eine Regulierung entweder durch Rechtsverordnung oder durch eine Tätigkeit der Regulierungsbehörde zu ermöglichen. Die entspre-*

---

<sup>147</sup> Dieses zeichnet sich durch abstrakt-generelle Regelungen aus, welche logisch zu deduzieren sind und von Gerichten anhand objektiver Kriterien ausgelegt werden sollen; zu ihrer Prägung auf deutsche Regulierungstätigkeit vgl. Czada, Lütz 2003, 24.

<sup>148</sup> Die allgegenwärtige Möglichkeit der gerichtlichen Kontrolle diszipliniert regulierende Entscheidungsträger erheblich und ‚verrechtlicht‘ somit Verfahren und Ergebnisfindung (Sturm et al. 2002, 27).

<sup>149</sup> Hiervon zu trennen ist die Entscheidung, den Ministeriumseinfluss durch Beschlusskammerentscheidungen zu reduzieren.

*chenden Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen könnten dann bereits mit Inkrafttreten des neuen Ordnungsrahmens oder auch schrittweise danach genutzt werden“ (BMWA 2003, 54). Dahinter liegt die Vorstellung, dass es allein die erst kurze Erfahrung mit der gemeinsamen Stromnetznutzung ist, welche den Staat an der Gewährung einer ausdrücklich erwünschten Normierung hindert.*

Zugleich konnte die Forderung nach einer geringen Flexibilität bzw. hohen Normierung<sup>150</sup> der rechtlichen Regulierungsvorgaben mit der in Deutschland weithin als bedeutsam anerkannten Rechtsförmigkeit (und dadurch einer Rechtssicherheit für die regulierten Unternehmen) von Verwaltung argumentativ begründet werden. Dies setzt jedoch voraus, dass der zu regelnde Sachverhalt erstens in einer Rechtsnorm abschließend präzise beschrieben werden kann und sich zweitens zeitlich nur geringfügig geändert, so dass eine Regulierungsbehörde alle in der Praxis auftretenden Situationen eindeutig mit je einer bestimmten Rechtsfolge verknüpfen kann. Die gerichtliche Überprüfung könnte sich dann auf klar fehlerhaftes Verhalten der Verwaltung beschränken. Mit der Dichte der Normierung erhöht sich jedoch das Risiko, dass neu hinzugefügte Passagen den bisherigen widersprechen (vgl. Tabelle 4-2) und die eindeutige Auslegbarkeit zunichte machen. Dies lässt vermuten, dass die Betonung von Rechtssicherheit<sup>151</sup> in einigen Fällen – etwa bei einer Reihe von Netzbetreibern – nicht primär dieses Ziel verfolgte, sondern eher, durch eine hohe Normierung<sup>152</sup> den Entscheidungsspielraum der Regulierungsbehörde möglichst zu beschränken.

Gerade durch die fachliche Spezialisierung von Verwaltung hat diese Input-Legitimität zugunsten einer Output-Orientierung an handlungsleitender Kraft verloren<sup>153</sup>. Funktionale Vorzüge der Delegation von Entscheidungsgewalt an unabhängige Regulierungsbehörden wie Expertise oder ‚Politikferne‘ gehören zur zweiten Kategorie und fanden sich in der Debatte ebenfalls wieder. So begründete die Bundesregierung ihre Ablehnung einer Länderbeteiligung an der Regulierung mit der hohen Komplexität der Aufgabe sowie damit, dass ein bundeseinheitlicher Vollzug durch eine *„Bundesbehörde, deren Unabhängigkeit und Selbstständigkeit gegenüber dem politischen Tagesgeschäft organisatorisch abgesichert ist“*, besser zu gewährleisten sei. Zugleich ergebe sich hierdurch eine *„ausreichende Distanz des Regulators zu den Interessen örtlicher und regionaler Versorgungsunternehmen“* (BT Drs. 15/4068, 8).

---

<sup>150</sup> Vgl. exemplarisch die Bundestagsdebatte zum EnWG (Bundestag 2004d, 12400ff) sowie VKU 2003.

<sup>151</sup> Im Sinne einer unternehmerischen Planungssicherheit durch eindeutige, keiner gerichtlichen Klärung bedürftige Rechtsnormen.

<sup>152</sup> Genau genommen hätte man in der Debatte nicht von normierender, sondern von normierter Regulierung sprechen müssen. Denn das Ziel war ja gewesen, der Regulierung enge normative Vorgaben zu setzen.

<sup>153</sup> Denn von einem fachlich nicht spezialisierten Gesetzgeber lassen sich viele Regelungsmaterien nicht so präzise beschreiben, dass eine lückenlose ‚Programmierung‘ der Verwaltungstätigkeit möglich wird.

Bei vielen Akteuren bestand offenbar die Auffassung, dass bei weiten Kompetenzen der Regulierungsbehörde zur selbstständigen Abwägung stärkere Netzentgelt-Senkungen zu erwarten seien als bei einer starken Normierung ihrer Tätigkeit. Entsprechend plädierten viele der Akteure, die das augenblickliche Niveau der Netzentgelte für überhöht hielten, für eine dynamische Regulierung (neue Energieanbieter, große und kleine Stromverbraucher, B90/Die Grünen; bei der Union erschweren Partei- und Länderinteressen die Zuordnung). Umgekehrt sprachen sich Netzbetreiber oder das Bundeswirtschaftsministerium für eine möglichst starke Normierung aus. Wie genau sich der Wunsch nach Rechtssicherheit mittels einer präzisen legislativen ‚Programmierung‘ der Verwaltung einerseits und der nach einer ‚Zähmung‘ der Regulierungsbehörde andererseits ergänzen, kann aus dem vorliegenden Datenmaterial nicht eindeutig bestimmt werden. Beide führen tendenziell zum selben Ergebnis und werden für bedeutsam gehalten (mehrere Interviews PAS). So erscheint es auch plausibel, dass in der Legislative die Einführung einer Anreizregulierung vielfach als ‚zu politische‘ Angelegenheit interpretiert wurde, als dass sie einer Behörde allein überlassen werden könnte.

Dies legt nahe, dass die angestrebte Autonomie in der Regulierungsbehörde vielfach funktional verstanden wurde, um damit ein starkes Absinken der Netzentgelte zu erreichen bzw. zu begrenzen. Das deckt sich mit der Beobachtung von Döhler (2002, 103), dass die institutionelle Gestaltung und insbesondere Fragen von Autonomie bei der Schaffung von Bundesoberbehörden im politischen Raum selten eigenständig debattierte Regelungsprobleme darstellen. Vielmehr verschwindet diese Frage hinter der zu regelnden Materie, welche die politische Agenda dominiert. Auch für die Bundesländer war die Präferenz für enge Vorgaben für die Regulierungsbehörde stark instrumenteller Natur. Denn für sie hatte insbesondere eine Beteiligung der Länderbehörden an der Netzregulierung außerordentlich hohe Priorität. Der von der Bundesregierung vorgetragene Befürchtung einer uneinheitlichen Regulierung durch verschiedene Landesbehörden wurde entgegengestellt, dass eine Einheitlichkeit *„dadurch gewährleistet werden [kann], dass die Vorgaben für die Netznutzungsbedingungen eine solche Regelungsdichte aufweisen, dass durch den Gesetzesvollzug bedingte Wettbewerbsnachteile ausgeschlossen werden“* (zitiert nach BMWA 2003a, 22).

#### 4.2.2.5 Relevante Organe ökonomischer Regulierung

Wie im vorhergehenden Kapitel erwähnt, sind bereits erprobte Muster von Verwaltungsausgestaltung bedeutsam, wenn neue Institutionen geschaffen werden. Zwei Bundeseinrichtungen, auf die im Laufe der Diskussion immer wieder Bezug genommen wurde, waren das Bundeskartellamt und die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post. Allerdings dienten sie nicht nur als in vielen Elementen nachzuahmende Muster, sondern nahmen beide selbstständig als Akteure an der politischen Debatte teil. Ihre Rolle soll im Folgenden genauer beschrieben werden<sup>154</sup>.

<sup>154</sup> Die Kapitelüberschriften beziehen sich hier auf die Schwerpunkte der Darstellung. Da GWB und TKG als (potentielle) Vorbilder für das EnWG 2005 vielfach in der Gegenüberstellung interessant sind, enthalten die beiden Kapitel einige Überschneidungen.

#### 4.2.2.5.1 Funktion und Rolle des Bundeskartellamts

Als eine der prominentesten Regulierungseinrichtungen in Deutschland gilt das mit dem 1957 verabschiedeten Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen geschaffene Bundeskartellamt, welches als langjähriger „Hüter des Wettbewerbs“ (Gerber 1998, 266) eine auch international außerordentlich hohe Reputation hat (Döhler 2004, 132). Im Laufe ihres langen Bestehens hat sich die Behörde als engagierte Verfechterin des Wettbewerbs in verschiedenen Wirtschaftssektoren profiliert und genießt den Ruf einer starken Unabhängigkeit von Tagespolitik<sup>155</sup> und regulierten Unternehmen (Bauer 2002, 7; Eberlein 2001, 382) - eine Einschätzung, die auch von der Behörde selbst geteilt wird (BKartA 2002, 31).

Allerdings ist diese politische Unabhängigkeit nicht gesetzlich fixiert, sondern besteht im Wesentlichen aufgrund ministerieller Zurückhaltung, denn das BKartA untersteht der Rechts- und Fachaufsicht des Bundeswirtschaftsministeriums<sup>156</sup>. Die Voraussetzungen der Ernennung des Präsidenten des Bundeskartellamtes sind spezialgesetzlich nicht geregelt. Aus verfassungs- und beamtenrechtlichen Gründen ergibt sich jedoch, dass das Vorschlagsrecht für den Präsidenten des Bundeskartellamtes beim Bundeswirtschaftsministerium liegt. Der Vorschlag ist der Bundesregierung zu unterbreiten, die Ernennung ist unbefristet und erfolgt durch den Bundespräsidenten. Spezialgesetzlich geregelte Abberufungsgründe gibt es nicht. Es gelten ausschließlich die allgemeinen Regelungen des Beamtenrechts, etwa das Ausscheiden aus Altersgründen mit 65 Jahren, aus disziplinarrechtlichen Gründen etc. (BKartA 2006). Damit sind einige sonst bei Behörden anzutreffende Möglichkeiten, politisches Wohlverhalten etwa durch eine Drohung mit einer Nicht-Verlängerung oder mit Unterstützung für eine ‚interessante‘ berufliche Position nach Ende der Amtszeit zu verbinden, nicht gegeben. Es kann angenommen werden, dass dies zur unabhängigen Entscheidungsfindung erheblich beiträgt (vgl. Interviews PAS, Energiewirtschaft).

In den Diskussionen um das institutionelle Design der Regulierung der Strom- und Gasnetze wurde immer wieder auf das Bundeskartellamt verwiesen, welches insbesondere für Verfechter einer strengen Regulierung (in der Hoffnung auf sinkende Netzentgelte) ein Ideal an Unabhängigkeit darstellte. So hatte sich etwa der VIK anfangs für eine Regulierung der Netzentgelte durch das Bundeskartellamt ausgesprochen und, als dies nicht mehr durchsetzbar war, für eine an der Gestalt des BKartA orientierten Siche-

---

<sup>155</sup> Was mitunter als Einschränkung der Unabhängigkeit der Behörde interpretiert wird, nämlich die Kompetenz des BMWi zur Erteilung einer Ministererlaubnis in Fusionskontrollverfahren, schränkt bei genauerer Betrachtung den Entscheidungsspielraum der Behörde nicht ein. Denn ein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 42 III GWB kann erst nach der ablehnenden Entscheidung des Bundeskartellamts gestellt werden. Dadurch wird die Zuständigkeit auf den Wirtschaftsminister übertragen. Auf die unterschiedlichen Entscheidungsperspektiven von BKartA und Bundeswirtschaftsministerium weist etwa Döhler (2004, 274) hin.

<sup>156</sup> Bezüglich der Anweisbarkeit des BKartA heißt es in § 52 GWB: „Soweit das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit dem Bundeskartellamt allgemeine Weisungen für den Erlass oder die Unterlassung von Verfügungen nach diesem Gesetz erteilt, sind diese Weisungen im Bundesanzeiger zu veröffentlichen“.

rung politischer Unabhängigkeit. Auch die Grünen hatten eine mindestens so große politische Unabhängigkeit der Regulierung gefordert (Interviews VIK, B90/Die Grünen).

Für die Formulierung der Netznutzungsregeln für das EnWG 2005 stellten sowohl GWB wie Telekommunikationsgesetz (TKG) potentielle Vorbilder dar. Das GWB hatte bereits in den vergangenen Jahren auf die Energienetze Anwendung gefunden, wenngleich als nicht netz-spezifische Norm. Das TKG wiederum stellt bereits eine Adaption des Wettbewerbsrechts für die Regulierung eines Infrastrukturnetzes dar und könnte insofern – unter Korrektur allein der Passagen, welche für die beiden Netzarten unterschiedlich geregelt werden sollen – für den Energiesektor übernommen werden. Tatsächlich wurde bei der Formulierung des EnWG jedoch nur zu äußerst geringen Teilen auf das TKG zurückgegriffen.

Einige Regeln der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht wurden für die neue Energie-regulierung übertragen. In der Begründung zum EnWG-Kabinettsentwurf vom Juli 2004 heißt es: *„Die Aufsicht über die wirtschaftliche Tätigkeit der Betreiber von Energieversorgungsnetzen ist auf Bundesebene bisher durch das Bundeskartellamt ausgeübt worden. Bewährte Grundsätze der kartellrechtlichen Aufsicht werden bei der Ausgestaltung des Ordnungsrahmens übernommen“* (Bundesregierung 2004). Dies gilt etwa für die justizähnliche Entscheidungsfindung der Behörde sowie für Weisungsregeln. Bei der Formulierung des EnWG sei die Orientierung am *„Leitbild politikferner Regulierung“* außerordentlich stark gewesen (Interview BMWi). Daraus sei eine klare Entscheidung für die Übernahme des Beschlusskammer-Entscheidungsverfahrens aus dem GWB resultiert. Ernsthafte Überlegungen, die Regulierungsentscheidungen einer ‚einfachen‘ (d.h. eindeutig weisungsgebundenen) Fachabteilung einer nachgeordneten Behörde zu übertragen, habe es im Bundeswirtschaftsministerium nicht gegeben (ebd.); diese Auffassung wird von anderen Interviewpartnern aus dem PAS geteilt. *„Daraus resultiert auch eine mindestens faktisch große Unabhängigkeit der energiewirtschaftlichen Beschlusskammerentscheidungen der BNetzA“* (Interview BMWi) – ‚mindestens‘ wird hier deshalb betont, da die Unabhängigkeit der Entscheidungsfindung, wie oben beschrieben, juristisch unklar ist. Demzufolge ist das Weisungsrecht des Ministeriums in Energiefragen gegenüber der BNetzA genauso stark oder schwach wie beim Bundeskartellamt, denn die Regelungen sind wortidentisch, bis auf die Tatsache, dass im EnWG zusätzlich eine Veröffentlichungspflicht auch der Begründung für Weisungen vorgesehen ist<sup>157</sup>.

Die stärkere Orientierung am GWB statt am TKG hing insbesondere damit zusammen, dass das Wettbewerbsrecht bisher den allgemeinen Rahmen für die Missbrauchsaufsicht über die Netznutzung dargestellt hatte, welcher nach dem Wunsch des BMWi soweit wie möglich fortgeführt werden sollte. Zusätzlich ist das GWB in der Energiewirtschaft seit Jahrzehnten von Bedeutung und stellt damit im Gegensatz zum TKG eine der Branche sowie den staatlichen Steuerungsakteuren in der Wirkungsweise vertraute und als

---

<sup>157</sup> Da diese Bestimmung nicht im Referentenentwurf, jedoch seit dem Regierungsentwurf vom Sommer 2004 im Gesetz enthalten war, wird vermutet, dass sie im Zuge der Einigung zwischen den Koalitionspartnern aufgenommen wurde.

bewährt eingeschätzte Rechtsnorm dar. Die dem Energieversorgungsnetz vor- und nachgelagerten Marktbereiche (insbesondere Erzeugung, Großhandel und Lieferverträge) unterstehen nach wie vor der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht. Nicht regulierungsveranlasste Änderungen würden der Auffassung des Bundeswirtschaftsministeriums nach dazu führen, dass insbesondere kleinere – rechtlich nicht entflochtene – Unternehmen der Energiewirtschaft sich bei ihren verschiedenen Tätigkeiten unterschiedlichen Regelungen ausgesetzt gesehen hätten. Auch dieser Umstand habe dafür gesprochen, nur dann die kartellrechtlichen Regelungen anzupassen, wo dies durch die Regulierungsziele veranlasst ist (Interview BMWi). Auch das TKG ist in wesentlichen Elementen aus dem GWB abgeleitet. Eine stärkere Orientierung der Energieregulierung am TKG hätte für die Energiewirtschaft einen „*nicht notwendigen zusätzlichen Systemwechsel*“ dargestellt (Interview BMWi). Bei den Gesprächen im BMWi entstand jedoch auch der Eindruck, dass in der Energieabteilung, welche das EnWG formuliert hat, die Vertrautheit mit dem GWB erheblich höher ist als mit dem TKG. Daher kann es auch allein aus Gründen der Komplexitätsreduktion der Aufgabe, ein neues Energieregulierungsrecht zu formulieren, als nahe liegender verstanden werden, sich am GWB zu orientieren.

An der Debatte um die Regulierung der Stromnetze nahm das Bundeskartellamt aktiv teil, bedingt durch die eigene bisherige Verantwortung für die Missbrauchsaufsicht und eine Zeitlang diskutierte Beauftragung auch mit der neuen Regulierung. Zwei Ziele, die teilweise ineinander griffen, wurden hierbei deutlich: Zum einen strebte das Bundeskartellamt eine möglichst große Effektivität und politische Unabhängigkeit der Netzregulierung an. Zum anderen bemühte es sich lange Zeit, eine „*Sektoralisierung des Wettbewerbsrechts*“<sup>158</sup> zu verhindern, wofür mit der Schaffung der RegTP der Grundstein gelegt worden war<sup>159</sup> und plädierte gegen eine Stromnetzregulierung durch eine neue Behörde. Dennoch bewahrheitete sich die Befürchtung des Bundeskartellamts, eine sektorspezifische Telekommunikationsregulierung werde mittelfristig zu einer Sektoralisierung des Wettbewerbsrechts führen, und die RegTP wurde selbst, wie noch zu beschreiben ist, zur Vorläufer-Institution für den deutschen Energienetzregulierer.

Auch als die Missbrauchsaufsicht über die Netzentgelte um 2001 auf deutliche Schwierigkeiten stieß, betonte man beim BKartA, notwendig seien statt einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde bessere Kompetenzen für das eigene Haus: die Selbstregulierung der Netzentgelte in Kombination mit der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht

---

<sup>158</sup> Kartellamtspräsident Dieter Wolff, zitiert nach Handelsblatt 07.10.1996: Neue Behörde soll 1998 an den Start gehen - Kartellamtschef Wolf fordert unabhängige Telekomauaufsicht.

<sup>159</sup> In der Folge sei zu erwarten, dass solche Aufsichtsbehörden auch für die Bereiche Bahn, Energie oder Medien gegründet würden, weil sich auch andere Sektoren auf entsprechende Sonderrechte berufen würden. In einer solchen Entwicklung sah das Bundeskartellamt den Fortbestand der eigenen Position als alleinige, für alle Sektoren zuständige Wettbewerbsbehörde mit bundesweiter Kompetenz gefährdet, oder, in den Worten von Eberlein (2001, 382): „*It is obviously in the Office's own interest to prevent the creation of a competing regulatory authority, and to boost its own powers and personnel instead*“.

habe sich grundsätzlich bewährt<sup>160</sup>. Entsprechend bot das BKartA später an, die durch die EU-Richtlinie schließlich notwendig gewordene ex ante Strom- und Gasnetzregulierung selbst zu übernehmen<sup>161</sup>. Allerdings ist die Tätigkeit der Behörde mit Ausnahme der Fusionskontrolle grundsätzlich ex post orientiert, was eine Übertragung größerer ex ante Kompetenzen vielfach als nicht angemessen erscheinen ließ. Einen bedeutsamen Diskussionsbeitrag lieferte hier die Monopolkommission, welche sich in ihrem 14. Hauptgutachten explizit entgegen früherer Stellungnahmen (vgl. etwa Monopolkommission 1996) für die Einrichtung einer besonderen Regulierungsbehörde für alle Netzmonopole aussprach und damit gegen das Bundeskartellamt als Netzregulierer<sup>162</sup>. Denn eine Regulierung von Netzzugang und -nutzung stelle im Gegensatz zur klassischen Wettbewerbsaufsicht grundsätzlich eine vorausschauende Tätigkeit dar. Während der Staat sich in der Vergangenheit weitgehend darauf beschränkt habe, die allgemeinen Rahmenbedingungen für private Akteure zu setzen oder bestimmte Leistungen selbst zu erbringen, nehme er bei der Zugangsregulierung direkten Einfluss auf die Inhalte privatwirtschaftlicher Vereinbarungen (BTDRs. 14/9903, Tz. 730). Ihren Positionswechsel begründete die Monopolkommission mit der *„Einsicht, dass die Zugangsproblematik in gewissen Netzsektoren auf absehbare Zeit der Regulierung bedarf und dass eine Regulierung allein mit den Instrumenten des Wettbewerbsrechts zu schwach ist, um die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs in den den Netzleistungen nachgelagerten Märkten zu sichern“* (ebd., Tz. 801). Der Konzeption von Börzel und Risse (2000, 9) folgend, kann der Monopolkommission hier die Rolle eines ‚change agent‘ zugeschrieben werden, welcher nicht primär Druck auf politische Entscheidungsträger aufbaut, sondern eher versucht, diese auf argumentativem Weg zu einer Redefinition ihrer Vorstellungen zu bewegen, und dadurch zu Prozessen sozialen Lernens beiträgt.

Im Bundeswirtschaftsministerium wird der unterschiedliche Charakter der beiden Aufsichten geteilt: Demnach unterscheidet sich Kartellrecht (bei zunehmender Tendenz der Verwischung dieser Unterschiede) insofern von Regulierungsrecht, als Ersteres in der grundsätzlichen Systematik eher ein Schrankenrecht darstellt, das bei Marktbeherrschung eingreift indem es Missbrauch verhindert, und damit Verhaltensweisen abstellt, die den gesetzten Rahmen überschreiten. Regulierungsrecht hat dagegen eine stärkere marktgestaltende Wirkungsweise (Interview BMWi).

Trotz der Sorge des BKartA, die Rolle als einzige deutsche Wettbewerbsbehörde zu verlieren, hat sich zwischen den beiden ‚konkurrierenden‘ Institutionen BKartA und RegTP ein überaus kooperatives Verhältnis etabliert (Interview BNetzA), was auf im Selbstverständnis des BKartA begründete Vorstellungen über ‚angemessene‘ (Instrumente und Ausgestaltung der) Regulierung und eine entsprechend sinnvolle Kooperation zwischen Regulierern zurückzuführen ist. So hat sich das BKartA nach der politi-

---

<sup>160</sup> Handelsblatt 06.07.2001: Kartellamt erhöht Druck auf Stromwirtschaft

<sup>161</sup> Handelsblatt 15.01.2003: Clement lehnt Energie-Regulierer ab

<sup>162</sup> Durch eine derartige Zusammenfassung mehrerer Sektoren werde der möglichen Gefahr einer Vereinnahmung der Regulierung durch den zu beaufsichtigenden Sektor (‚regulatory capture‘) begegnet sowie gleichzeitig der Finanzierungsaufwand begrenzt.

schen Entscheidung, die RegTP als Energienetzregulierer zu beauftragen, als Verfechter einer starken und unabhängigen Regulierung durch die andere Behörde positioniert, setzte sich für eher weite Regulierungsvorgaben ein und gegen eine „*nicht zu rechtfertigende Detailregulierung, die letzten Endes eigentlich ein gutes Ruhekippen für Monopolisten darstellt*“ (Deutscher Bundestag 2004b, 1300). Prägend war hier die eigene Erfahrung, mit einer unzureichenden Rechtsausstattung nicht gegen als überhöht eingeschätzte Netzentgelte vorgehen zu können<sup>163</sup> (vgl. Kap. 3.1.2).

#### 4.2.2.5.2 RegTP als Vorläufer-Institution

Die mit dem 1996 verabschiedeten Telekommunikationsgesetz<sup>164</sup> eingerichtete RegTP, die nun mit der Einführung der Energieregulierung in Bundesnetzagentur umbenannt wurde, stellt die erste in Deutschland explizit als Regulierungsbehörde bezeichnete Einrichtung dar<sup>165</sup>. Sturm et al (2002, 13f) führen eine hier positiv besetzte Verwendung des Begriffs ‚Regulierung‘ ausdrücklich darauf zurück, dass sich der deutsche Gesetzgeber bei der Ausgestaltung in vielen Details am britischen Modell der Telekommunikationsregulierung orientierte: Das Konzept der ‚price cap‘ Regulierung findet sich gar in der englischen Originalbezeichnung im deutschen Gesetzestext. Mit der Übernahme diverser Konzepte sei zugleich eine pro-aktive Regulierungsphilosophie aus dem angelsächsischen Raum übernommen worden (ebd.).

Die Regulierungsbehörde ging zu wesentlichen Teilen aus zwei bisherigen Aufsichtsinstitutionen des Sektors hervor: dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation (BMPT, bisher für die ökonomische Regulierung zuständig) sowie dem Bundesamt für Post und Telekommunikation (BAPT, verantwortlich für technische Regulierung)<sup>166</sup>. Die Fachaufsicht über die RegTP wurde einer neuen Abteilung des übergeordneten Bundeswirtschaftsministeriums übertragen (Bauer 2002). Döhler (2004, 218f)

---

<sup>163</sup> So haben sich mehrere Mitarbeiter der bisherigen Energienetz-Missbrauchsaufsicht im BKartA in die neu geschaffene Energieabteilung der Bundesnetzagentur versetzen lassen, da sie „*froh waren, ihr bisheriges Ziel der Überprüfung der Netzentgelte endlich mit hinreichenderen Kompetenzen und Ressourcen verfolgen zu können*“ (Interview PAS). Auch diese persönlichen Motive können zum Engagement des Bundeskartellamts für eine weitreichende Ausstattung der Bundesnetzagentur mit Instrumenten und Rechten beigetragen haben.

<sup>164</sup> Die Regulierungsbehörde war von Anfang an verantwortlich für die Sektoren Telekommunikation und Post, die folgenden Ausführungen konzentrieren sich jedoch überwiegend auf den Bereich der Telekommunikation. Dieser ist einerseits sehr gut erforscht und zum anderen durch seine Netzgebundenheit den Verhältnissen bei Strom und Gas ähnlicher. Ausführlich zur institutionellen Ausgestaltung der RegTP vgl. Paulweber 1999, 94ff und Bauer 2002.

<sup>165</sup> Die wesentlichen Festlegungen über die behördliche Ausgestaltung finden sich im Begleitgesetz zum Telekommunikationsgesetz (TKG-BG), verabschiedet am 17. Dezember 1997. Bundesgesetzblatt Jahrgang 1997 Teil 1 Nr. 86, Seite 3108.

<sup>166</sup> Die Mitarbeiter des BMPT wurden bei seiner Auflösung auf das BMWi, das Bundesministerium der Finanzen (als Eigentümer der Deutschen Telekom) sowie größtenteils auf die neue Regulierungsbehörde verteilt, welche im Jahr 1998 über mehr als 2700 Mitarbeiter verfügte, davon allerdings nur rund 250 für die ökonomische und soziale Regulierung (Bauer 2002).

zufolge zeichnen sich bei der RegTP aufgrund des marktgestaltenden Auftrags gegenüber klassischem Rechtsvollzug „*Konturen eines politischen Gestaltungsmandates ab*“.

Die Bewertungen, als wie unabhängig (und damit erfolgreich; diese Parallelsetzung findet sich in der Mehrzahl der Analysen) die RegTP in der Einführung von Wettbewerb in der Telekommunikation eingeschätzt wird, unterscheiden sich. Eine international vergleichende Analyse der OECD (2004) äußert Zweifel an ihrer Unabhängigkeit<sup>167</sup>. So sei zu beobachten, dass die Regulierungsbehörde - nicht wettbewerbsfördernde - Positionen über die Angemessenheit von Regulierungsansätzen des Bundeswirtschaftsministeriums teile. Allerdings müsse anerkannt werden, dass „*some recent pro-competitive decisions made by RegTP [...] are suggestive of a growing understanding in some of the important ruling chambers in RegTP of the need for regulation to foster a competitive environment*“ (ebd., 16f). Böllhoff (2004, 18) erkennt in der Interorganisationsbeziehung zwischen Bundeswirtschaftsministerium und RegTP einen zwar formal abgegrenzten Kompetenzrahmen, jedoch eine erhebliche informelle Steuerung von Einzelentscheidungen der RegTP. Insbesondere bei für den Sektor bedeutsamen Verfahren sei von einer engen Steuerung durch das Ministerium auszugehen. Müller dagegen betont etwas abweichend, „*in order to build up a reputation, RegTP is fighting for its independence not only vis-a-vis the Economics Ministry, but the whole of the federal government apparatus*“ (2002, 88), und dies mit gutem Erfolg.

Grundsätzlich wird vom Ministerium betont, die RegTP sei eine erfolgreiche und „*vollkommen unabhängige*“ Oberbehörde, die Beschlusskammern trafen ihre Entscheidungen ohne ministerielle Beeinflussung (zitiert nach Böllhoff 2004, 13). Allerdings darf in der Betrachtung des Verhältnisses von Ministerium und Behörde nicht übersehen werden, dass es sich hier auf der Arbeitsebene überwiegend um ehemalige Kollegen aus dem BMPT handelt, welche über gemeinsam erlernte Angemessenheitsvorstellungen verfügen (etwa bezüglich der Zumutbarkeit bestimmter Anforderungen an die Deutsche Telekom als Netzmonopolisten) und einander gut kennen. Daher ist weniger von einer streng hierarchischen Steuerung auszugehen, als vielmehr von einer kooperativen Arbeitsbeziehung mit relativ großer Offenheit für sachliche Argumente der jeweils anderen Seite. Diese Auffassung wird von Vertretern des Ministeriums und der Behörde geteilt (Interviews BMWi, BNetzA). Weisungsrechte des Bundeswirtschaftsministeriums – sie sind weitgehend identisch mit denen gegenüber dem BKartA – wurden politisch immer wieder diskutiert, spielten im Alltag bei Auffassungsunterschieden jedoch offenbar eine deutlich geringere Rolle als z.B. Möglichkeiten der Beeinflussung über Personalentscheidungen (Interview PAS).

Auch die Formulierung des TKG orientierte sich seinerzeit stark am GWB, allerdings wurden hier mehr Änderungen vorgenommen als nun zum EnWG (Interview BMWi). Dies zeigt sich etwa an der Einrichtung einer so genannten Präsidentenkammer (sie be-

---

<sup>167</sup> Ein Interessenkonflikt der Bundesregierung wird hier darin vermutet, dass die Bundesregierung noch erhebliche Anteile an der Deutschen Telekom hält und somit an deren wirtschaftlichem Wohlergehen interessiert sei und andererseits die über 200.000 Angestellten des Unternehmens über Gewerkschaften einen starken Druck auf die Regierung ausüben könnten.

steht aus dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten der Behörde und ist verantwortlich für „*the most sensitive issues*“, vgl. Müller 2002, 83), jedoch auch einer Reihe von Regulierungsinstrumenten. In der Energienetzregulierung gibt es keine Kompetenzen, die einer so genannten Präsidentenkammer zugeordnet sind. Dies folgte nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums insbesondere aus der Auffassung, dass die Aufgaben der Energienetzregulierung keine derartig allgemeinen, sachlich übergreifenden Komponenten enthielten, welche dem Präsidium zu übertragen wären. Vielmehr seien die Entscheidungen üblicherweise von hoher technischer bzw. ökonomischer Komplexität, was die Zuordnung zu jeweils fachspezifischen Beschlusskammern als sinnvoller erscheinen ließ (Interview BMWi). Neben den Beschlusskammern hat die RegTP Fachabteilungen für andere, eher klassisch wirtschaftsverwaltungsrechtliche Aufgaben. Im Unterschied zum Bundeskartellamt finden in diesen – hierarchisch nicht ausgegliederten – Abteilungen aus Kapazitätsgründen jedoch auch erhebliche Vorbereitungen für die Entscheidungen der Beschlusskammern statt (Interview BMWi). Dies kann die politische Unabhängigkeit unterminieren. Wenngleich das Bundeswirtschaftsministerium betont, man habe sich bei der Gestaltung des Entscheidungsverfahrens nicht am TKG, sondern am GWB orientiert (s.o.), ist doch festzustellen, dass die neue Energieregulierung die erhebliche inhaltliche Beteiligung von Fachabteilungen mit der ehemaligen RegTP gemeinsam hat, während im Bundeskartellamt die Beschlussabteilungen selbstständig arbeiten.

Aus der bisherigen Beschreibung ist deutlich geworden, welche starke Rolle Phänomene der Isomorphie bei der institutionellen Ausgestaltung der Energieregulierung gespielt haben. So wurden insbesondere Organisations- und Verfahrensregeln des GWB sowie teilweise auch des TKG als angemessen für die neue Aufgabe erachtet und entsprechend übernommen. Damit basiert die Energieregulierung weitgehend auf der „*availability of reliable and undisputed administrative models*“ (Döhler 2002, 102), durch welche die Suche nach optimalen institutionellen Lösungen (einer ‚satisficer‘-Orientierung entsprechend) als bereits in der Vergangenheit zufriedenstellend gelöst erscheint. Dasselbe gilt bezüglich des Präsidiums. Die Regelungen der BNetzA für dessen Ernennung (vgl. Kap. 3.2.1) sind weitgehend identisch mit denen der ehemaligen RegTP; im Zuge der Einführung der Energieregulierung wurde allein die Zahl der Mitglieder des die Kandidaten vorschlagenden Beirates vergrößert, das paritätische Verhältnis zwischen Bundestag und Bundesrat aber beibehalten<sup>168</sup>. Ein weniger politisches Verfahren zur Ernennung des Präsidiums oder gar eine Abschaffung des Beirates war zu keinem Zeitpunkt Gegenstand der politischen Debatte (und wäre auch angesichts des politischen Einflusses auf die Regulierung, den die Länder damit aufgeben müssten, nur schwer durchsetzbar). So ist eine Reihe von Attributen der neuen Energieregulierung nicht auf funktiona-

---

<sup>168</sup> Die Monopolkommission hatte dieses „*politische Verfahren*“ kritisiert, genauso wie die Möglichkeit, dass das Präsidium aus wichtigem Grund wieder abberufen werden kann (§ 8 Begleitgesetz zum TKG 1997), beides führe zu einer geringeren Unabhängigkeit des Präsidiums der RegTP verglichen mit dem BKartA (Monopolkommission 2004b, 31). Auch die OECD kritisierte dies und schlug vor: „*The role of the Beirat should be reviewed with a view to its removal*“, da hierdurch der Ruf der RegTP als unabhängige Regulierungsbehörde beschädigt werde (OECD 2004, 62).

le Überlegungen zurückzuführen, sondern auf ‚bewährte‘, bereits historisch bestehende Institutionen, die ggf. nach funktionalen Aspekten angepasst wurden.

Zur Begründung für die Auswahl der RegTP als künftige Regulierungsbehörde für den Energiemarkt - diese hatte sich auch öffentlich stark dafür ‚beworben‘<sup>169</sup> - verwies das Bundeswirtschaftsministerium darauf, dass diese bisher schon den ebenfalls netzgebundenen Bereich der Telekommunikation beaufsichtigt (BMWA 2003a)<sup>170</sup>. Die Zusammenfassung der Aufsicht über Netzsektoren ist fachlich gut begründbar, sie entspricht auch dem genannten Vorschlag der Monopolkommission. Ebenfalls ist denkbar, dass die als geringer eingeschätzte Unabhängigkeit verglichen mit dem Bundeskartellamt dazu führte, die RegTP mit der Regulierung zu beauftragen; solche Überlegungen haben mehreren Interviews im PAS zufolge jedoch nur eine sehr untergeordnete Rolle gespielt. Dagegen wurde wiederholt betont, bei der Entscheidung hätten insofern auch parteipolitische und persönliche Gründe eine Rolle gespielt, als das Verhältnis zwischen dem aktuellen Präsidium der RegTP und der Leitungsebene des Bundeswirtschaftsministeriums besser gewesen sei als zum Präsidium des Bundeskartellamtes (mehrere Interviews PAS). In eine Prinzipal-Agent-Logik übersetzt scheint die Entscheidung zugunsten einer sektorspezifischen Energienetzaufsicht hier insofern funktional motiviert, als im Ministerium als Prinzipal offenbar davon ausgegangen wurde, dass die Präferenzen eines Agenten RegTP den eigenen näher seien.

Es erstaunt nicht, dass etwa der Bundesverband neuer Energieanbieter Gespräche mit Konkurrenten der Deutschen Telekom führte, um sich über die Entscheidungspraxis dieser ‚unbekannten‘ Regulierungsbehörde, ihre Offenheit gegenüber Gesprächsbedarf der Unternehmen und andere Fragen zu informieren (Interview bne). Viele Netzbetreiber hatten insbesondere dafür plädiert, nicht das Bundeskartellamt mit der Energienetzregulierung zu beauftragen, da sie aufgrund dessen bisheriger Entscheidungspraxis davon ausgingen, dass es bei einem erweiterten gesetzlichen Mandat nur um so stärker an einer starken Senkung der Netzentgelte arbeiten würde; das Plädoyer der Netznutzer war entsprechend entgegengesetzt (Interviews VKU, E.ON, VIK). Diese Sicht konnte sich einstellen, da für die Einschätzung bisherige oder parallele Aufgaben der Regulierungsbehörde herangezogen wurden und nicht nur der jeweilige gesetzliche Auftrag der Behörden. Auch von den Unternehmen wurde der Regulierung demnach weniger ein reiner Vollzugscharakter zugeschrieben, sondern vielmehr davon ausgegangen, dass das (politische) Selbstverständnis des ‚Regulierers‘<sup>171</sup> seine Tätigkeit prägen werde. Auch dies unterstreicht, wie wenig die Vorstellung einer klaren Trennbarkeit politischer und vollziehender Aufgaben (siehe Kap. 4.2.2.4) etwa bei Fragen ökonomischer Regulierung haltbar ist.

---

<sup>169</sup> Handelsblatt 26.03.2003: Hoffnung auf mehr Energie-Wettbewerb, Handelsblatt 02.04.2004: Stromwirtschaft verlangt Klarheit über neuen Energiemarkt-Regulierer

<sup>170</sup> Just dieses Motiv hätte auch zu einer stärkeren Vorbildwirkung des TKG führen können; auch dies macht die starke Orientierung am GWB erklärungsbedürftiger.

<sup>171</sup> Zur Bezeichnung ‚Regulierer‘ anstelle von ‚Regulierungsbehörde‘ siehe Döhler 2004, 219.

Auch die RegTP bezog im Politikformulierungsprozess Position zum Regierungsentwurf des EnWG und trat etwa für eine explizite Erwähnung einer Veröffentlichungspflicht von ‚Weisungen‘ anstatt ‚allgemeiner Weisungen‘<sup>172</sup> wie im § 117 TKG vorgesehen, ein (RegTP 2004, 162). Hierdurch sollte die auch in Kap. 3.2.1.2 erwähnte Unklarheit, ob Einzelweisungen grundsätzlich zulässig sind, zugunsten ihrer Veröffentlichung aufgelöst werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass hierdurch Steuerungsversuche des Ministeriums abgeschreckt werden sollten, die den Charakter von Einzelweisungen annehmen. Netznutzer-Verbände unterstützten diese Position grundsätzlich und sprachen sich ebenfalls für eine stärkere Transparenz der ministeriellen Aufsicht aus. Sie hatten jedoch insgesamt in der politischen Debatte andere Prioritäten, welche sie als entscheidender für die Höhe der zu erwartenden Netzentgelte einstufte (Interview VIK, bne), auf die sie sich in der Folge konzentrierten.

Als hinderlich beurteilte die RegTP vor allem eine zu starke Normierung ihrer Tätigkeit, etwa durch Festlegung von Einzelheiten der Abschreibungsmethodik oder der Zuordnung einzelner Kostenpositionen im Gesetz. Gerade das Bestehen deutlich größerer Entscheidungsspielräume im TKG 1996 und deren weiterer Ausbau im TKG 2004 zeige, dass ein Offenhalten dieses Entscheidungsspielraums die Kompetenzen des Gesetzgebers nicht in ungewöhnlicher Weise beschneide (Interview BNetzA; RegTP 2004, 160ff). Die eigenständige Entwicklung und Einführung einer Stromnetz-Anreizregulierung durch die Behörde – wie sie bis zum Vermittlungsverfahren im Frühjahr 2005 vorgesehen war – wurde von der RegTP ausdrücklich begrüßt und als „*zukunftsorientierter Schritt*“ im Sinne einer „*Entpolitisierung‘ der Regulierungspraxis*“ bewertet, die sich in den vergangenen Jahren bei der Telekommunikationsregulierung bestens bewährt habe (ebd., 161, Hervorhebung im Original). Interessant ist, wie sich hier die in Kap. 4.2.2.4 beschriebene Kompetenzaufteilung politischer Aufgaben an ‚die Politik‘ und vollziehender Aufgaben an die Verwaltung widerspiegelt. Denn die Regulierungsbehörde reklamiert mitnichten politische Kompetenzen für das eigene Haus, sondern erklärt bestimmte Festlegungen vielmehr zu unpolitischen Angelegenheiten, die folglich sie selbst zu übernehmen hätte. Ihr weiteres Plädoyer<sup>173</sup> verdeutlicht zugleich die eigene Statuszuschreibung innerhalb der deutschen Verwaltung:

*„Das bewährte Modell einer unabhängigen, neutralen und politikfernen Regulierung, die sich an den Zielvorgaben des Gesetzgebers orientiert, aber bei der Umsetzung zur Zielerreichung den geeignetsten und schnellsten Weg suchen und finden kann, entspricht dem modernen Bild der „good governance“ und wird den Marktgegebenheiten weit wirksamer gerecht als das Modell eines klassischen Verwaltungsvollzugs“* (ebd., Hervorhebungen im Original).

---

<sup>172</sup> ‚Allgemeine Weisungen‘ stellen für das Bundeswirtschaftsministerium ein Ausnahmeinstrument dar, welches sowohl im Kartellrecht wie im Telekommunikationsrecht bisher äußerst selten angewandt wurde. Sie könnten etwa Vorgaben des Ministeriums für bestimmte Grundsatzauslegungsfragen beinhalten (Interview PAS).

<sup>173</sup> Unabhängig von der Differenzierung in politische oder unpolitische Aufgaben wird auch deutlich, dass die Behörde in dieser öffentlich abgegebenen Stellungnahme eine eigene Haltung und nicht die des übergeordneten Ministeriums vertritt, welches in vielen der angesprochenen Themen entgegengesetzter Auffassung und zudem der wesentliche Autor des kritisierten Gesetzentwurfes war.

### 4.2.3 Internationaler Kontext

Prozesse wirtschaftlicher Globalisierung, neoliberal inspirierte Konzepte der Wirtschaftspolitik sowie der größere Rahmen der europäischen Einigung stellten zentrale Treiber für das Ziel dar, einen zusammenhängenden europäischen Energiemarkt zu schaffen (Eising 2000); ihre Auswirkungen ließen sich auch anlässlich der Einführung der behördlichen Energienetzregulierung beobachten. Hier soll auf diejenigen Aspekte eingegangen werden, die direkt für den untersuchten Steuerungswandel relevant waren.

Neben der Internationalisierung von Märkten und einer dadurch verstärkten Dynamik in technischen Entwicklungen (welche insbesondere für die Telekommunikationsliberalisierung von Bedeutung waren, vgl. Grande, Eberlein 1999) stellt ein Kernelement der Globalisierung die Vorstellung von der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs dar. So war die Vorstellung, deutsche Unternehmen könnten hier gegenüber denen anderer Länder ins Hintertreffen geraten, im Politikformulierungsprozess immer wieder anzutreffen. Was die Identifikation ihrer Wirkungen jedoch erschwerte, ist die Tatsache, dass sich sowohl große ehemalige Gebietsversorger als Netzbetreiber wie auch industrielle Großunternehmen als Netznutzer auf ihre schwierige Position im internationalen Wettbewerb beriefen (vgl. Kapitel 4.2.1.2), wodurch man als Betrachter sowohl die Einrichtung einer schlagkräftigen Regulierungsbehörde wie auch des Gegenteils zunächst als Resultat von Globalisierungszwängen interpretieren könnte. In der politischen Debatte zeigte sich jedoch, dass die Befürchtung einer Abwanderung stromintensiver Industrien in Länder mit günstigeren Strompreisen erheblich stärker war als die, dass inländische Energieversorger in größerer Zahl von ausländischen Unternehmen aufgekauft werden könnten<sup>174</sup>.

Während neoliberale Vorstellungen eher allgemein, etwa bezüglich von Vorstellungen eines ‚schlanken Staates‘, der Regulierungseingriffe gering halten sollte (vgl. Kap. 4.2.2.3), präsent waren, lassen sich europäische Einflüsse klarer kennzeichnen. Insbesondere das Binnenmarktprogramm von 1985 machte die Marktintegration zu einer entscheidenden „*Maxime der Handlungsorientierung*“ (Lepsius 1991, 314) in der Europäischen Gemeinschaft und begünstigte dadurch auch ihre Übertragung auf bisher eher staatsnahe Sektoren wie die Stromwirtschaft. Während die Vertiefung (als Gegenstück zur Erweiterung) der Europäischen Union an verschiedenen Stellen auf Schwierigkeiten stößt, sah die Kommission den Energiebinnenmarkt als Bereich an, in dem die bereits begonnene Integration fortgeführt werden könnte.

Die Tatsache, dass alle anderen europäischen Länder inzwischen eine Regulierungsbehörde eingerichtet hatten<sup>175</sup>, war für die europäische Willensbildung von erheblicher Bedeutung. Genoud und Finger (2004) betonen die starke Diffusion des Modells des

---

<sup>174</sup> Dies soll nicht bedeuten, dass Letzteres keine Rolle gespielt habe; zugunsten der Interessen der Netzbetreiber rangierte jedoch etwa die Gewährleistung von Versorgungssicherheit deutlich höher, vgl. hierzu Bundestag 2004b.

<sup>175</sup> Für einen Überblick über deren institutionelle Ausgestaltungen und Aufgaben vgl. Genoud, Finger 2004.

regulierten Netzzugangs in Europa, welches einerseits begünstigt werde durch ökonomische Auffassungen, die eine Staatsintervention bei Marktversagen und natürlichen Monopolen als notwendig ansehen, andererseits biete es Staaten in diesem wichtigen Infrastruktursektor „*an opportunity to continue to have a word to say in the management and regulation of a sector where market imperatives and public interest have to be balanced*“ (ebd., 21). Diese Verbreitung bestärkte die europäische Kommission in ihrer Forderung, den verhandelten Netzzugang auch in Deutschland zu beenden, zugleich schwächten sich hierdurch die Möglichkeiten Deutschlands, in den europäischen Verhandlungen über die Beschleunigungsrichtlinien Verbündete zu finden und die Verankerung allein des regulierten Netzzugangs in den Richtlinien im Jahr 2003 zu verhindern. Denn obwohl vielfach betont wird, dass die Einrichtung der behördlichen Regulierung hierzulande aufgrund europarechtlicher Vorgaben geschah<sup>176</sup>, darf nicht übersehen werden, dass auch Deutschland den Beschleunigungsrichtlinien zugestimmt hat<sup>177</sup>.

Eine bedeutende Rolle spielten für die Meinungsbildung auf europäischer Ebene die bereits in Kap. 3.2.1 erwähnten europäischen Regulierungsgremien. Im Florence-Forum<sup>178</sup> treffen sich seit 1998 regelmäßig nationale Regulierungsbehörden, Vertreter der europäischen Mitgliedsstaaten, die Europäische Kommission, Übertragungsnetzbetreiber, Stromhändler, Verbraucher und Vertreter von Strombörsen<sup>179</sup>. Ergebnisse dieser Treffen sind nicht Regulierungs-Vorgaben – hierfür hat das Forum kein Mandat – sondern unverbindliche Empfehlungen, vielfach an Regulierungsbehörden oder Netzbetreiber zu als vorteilhaft eingeschätzten Verfahren<sup>180</sup>. Dieses Forum erfüllt für die Kommission eine bedeutende Informationsfunktion, kann sich doch hier beobachten lassen, welche Verfahren und Konzepte die einzelnen Regulierungsbehörden als sinnvoll einschätzen und wie sich andere relevante Akteure (übergeordnete Ministerien, Netzbetreiber, Netznutzer etc.) dazu stellen (Genoud et al. 2004).

Deutschland war hier regelmäßig vertreten, allerdings von staatlicher Seite aus alleine durch das Bundeswirtschaftsministerium, während die Delegationen anderer Länder auch Vertreter der dortigen Regulierungsbehörden umfassten. Während Letztere aus der eigenen Praxis berichteten und Ausblicke auf zukünftige Schwerpunkte gaben, konnte die deutsche Delegation hier ‚nur‘ auf die Verhandlungsgruppe der Verbändevereinbarungen verweisen, an welchen das Ministerium formal nicht beteiligt war und auf deren

---

<sup>176</sup> Handelsblatt 20.01.2004: Regulierer setzt Energiebranche unter Hochspannung

<sup>177</sup> Für eine Übersicht über die Verhandlungen des europäischen Reformpakets zur beschleunigten Vollendung des Energiebinnenmarktes vgl. Schneider, Prater 2003.

<sup>178</sup> Das Florence-Forum beschäftigt sich mit Fragen des Strommarktes, im so genannten Madrid-Forum werden dagegen Themen der Gas Netzregulierung diskutiert.

<sup>179</sup> Das primäre Ziel der Gespräche war, in informellen Gesprächen insbesondere die regulatorischen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitenden Stromhandel zu verbessern, vgl. [http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/florence/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/florence/index_en.htm), zuletzt besucht am 07. Februar 2006.

<sup>180</sup> Vgl. etwa den Leitfaden zum Netzengpass-Management in der Abschlusserklärung des 6. Florence-Treffens (EU-Kommission 2000).

konkrete Entscheidungen, zumal bei technischen Detailfragen, es auch nur wenig Einfluss hatte (Interview PAS). Zudem herrschte bei den Foren nach Beobachtung des Bundeswirtschaftsministeriums mitunter die Interpretation vor, dass Deutschland deshalb keine Regulierungsbehörde eingerichtet habe, weil es den Wettbewerb auf dem Strommarkt im Grunde nicht wolle (Interview BMWi), was die argumentative Position Deutschlands in einem Forum zur Förderung des grenzüberschreitenden Stromhandels sicher nicht verbesserte. Diese Situation führte dazu, dass sich Deutschland hier zunehmend „am Katzentisch“ wiederfand – eine Formulierung, die hier auch deshalb erwähnt wird, weil sie sich ebenso wie die folgende bei ganz unterschiedlichen Akteuren als Beschreibung der deutschen Situation bei den europäischen „Regulierer-Kränzchen“ eingebürgert hat (Interviews PAS, E.ON, HTW).

Trotz der zweiten, etwas verniedlichenden Bezeichnung wurde insbesondere ein weiteres europäisches Gremium als außerordentlich wichtig eingeschätzt: der Rat der Europäischen Energie-Regulierer (Council of European Energy Regulators, CEER). Dieser war im März 2000 von zehn europäischen Energieregulierungsbehörden gegründet worden, um die Kooperation untereinander, aber auch die Kommunikation und Zusammenarbeit mit der EU-Kommission zu koordinieren. In Deutschland wurde dem CEER ein bedeutender Einfluss auf die Willensbildung der Kommission zugeschrieben, und sowohl Bundeswirtschaftsministerium wie die Verhandlungsparteien der sektoralen Selbstregulierung – über ihre Vereinigung NARA, vgl. Kap. 4.2.1.3 - versuchten, hier Zutritt zu erhalten. Doch vom CEER wurde argumentiert, es handle sich allein um eine Vereinigung von Regulierungsbehörden, andersartige Akteure könnten hier deshalb nicht teilnehmen (mehrere Interviews PAS, Energiewirtschaft).

Der Arbeit der beiden Gremien<sup>181</sup> wird eine außerordentliche Aufmerksamkeit bei nationalen Regulierungsinstitutionen sowie bei der Europäischen Kommission zuteil; so wurden hier etwa auf Anfrage der Kommission erhebliche Vorarbeiten für die beiden Beschleunigungsrichtlinien geleistet (Genoud et al. 2004). Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Regulierungsbehörden ist für das weitere Zusammenwachsen der nationalen Energiemärkte in der Europäischen Union von großer Bedeutung und wurde explizit im Text der Beschleunigungsrichtlinie eingefügt<sup>182</sup>. Eine Befürchtung auf deutscher Ebene war daher, durch die geringe Beteiligung von bedeutenden europäischen Politikformulierungsprozessen abgeschnitten zu sein; und auch Akteure, welche sich zuvor gegen die Einsetzung einer Regulierungsbehörde ausgesprochen hatten, begrüß-

---

<sup>181</sup> In jüngerer Zeit zählt hierzu auch die European Regulators Group for Electricity and Gas (ER-GEG), welche jedoch erst im November 2003 von der Kommission gegründet wurde. Auf die Formulierung der Beschleunigungsrichtlinien, welche in Deutschland den Ausschlag gaben, die Stromnetzen staatlich zu regulieren, hatte sie somit keinen Einfluss und wird daher hier nicht betrachtet.

<sup>182</sup> In Art. 23, Satz 12 der Beschleunigungsrichtlinie Strom (2003/54/EG) heißt es: „Die nationalen Regulierungsbehörden tragen zur Entwicklung des Binnenmarktes und zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen durch transparente Zusammenarbeit untereinander und mit der Kommission bei“.

ten es aus dieser Perspektive, dass Deutschland mit der BNetzA nun wieder besser in europäische Debatten eingebunden sei<sup>183</sup> (Interviews PAS, E.ON).

Während in Deutschland die Orientierung an ausländischen Vorbildern, insbesondere dem britischen, bei der Schaffung der Regulierungsbehörde für Post und Telekommunikation eine bedeutende Rolle gespielt hatte (vgl. Kap. 4.2.2.5), stellte sich dies bei der Einrichtung der Energieregulierung deutlich anders dar. Dass alle übrigen EU-Länder die gemeinsame Nutzung der Stromnetze einer staatlichen Regulierung unterstellt hatten, wirkte sich nur insofern auf Deutschland aus, als es die zu erfüllenden Vorgaben in den Beschleunigungsrichtlinien beeinflusste. Ein direktes Vorbild stellte die andere Art der Netzregulierung dagegen nicht dar, weil man insbesondere im Bundeswirtschaftsministerium (wie in Kapitel 4.2.1.3 beschrieben) davon ausging, dass für die deutsche Situation der verhandelte Netzzugang geeigneter sei. Die Tatsache, dass nun auch in Deutschland ein staatlich regulierter Netzzugang existiert, lässt sich somit als ein Phänomen der Isomorphie bezeichnen. Entscheidend ist dabei jedoch, dass es sich hier (was die europäischen Einflüsse anbelangt) um einen erzwungenen Isomorphismus handelt und nicht um eine ‚Kopie‘ eines als erfolgreich eingeschätzten Modells, wie das Thatcher (2002, 137) zufolge europaweit in den vergangenen Jahren zu beobachten war.

---

<sup>183</sup> Handelsblatt 26.03.2003: Ende des Sonderwegs

## 5 Zusammenfassung

Diese Arbeit untersuchte die Ursachen für die institutionelle Gestalt der neuen deutschen Regulierung der Stromnetzentgelte, mit besonderer Beachtung der Kompetenzen und der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde. Zugleich wurde die von Mark Thatcher (2002) entwickelte Heuristik für die ländervergleichende Analyse der Einrichtung von unabhängigen Regulierungsbehörden an einem Einzelfall erprobt, woraus sich Hinweise für ihre weitere Anwendung ergeben. Die beiden Fragekomplexe werden im Folgenden getrennt behandelt.

Ein einfaches Ranking von Einflussfaktoren auf die neue Stromnetzregulierung ist angesichts der Vielzahl von Design-Entscheidungen, die bei der Einrichtung der Regulierung zu treffen waren, nicht möglich. Jedoch lässt sich diese Vielzahl von Entscheidungen thematisch gruppieren nach a) der Auswahl der Instanz, die mit der Regulierung beauftragt wurde, b) der legislativen und exekutiven Kontrolle der Regulierung und c) wesentlichen Aufgaben der Regulierungsbehörde.

Nach längerer Debatte wurden mit der Regulierung der Stromnetze die ehemalige RegTP – nun umbenannt in Bundesnetzagentur – beauftragt sowie für kleinere Unternehmen die Bundesländer. Die grundsätzliche Frage, welche Thatcher (ebd.) diskutiert hatte, nämlich weshalb eine Regulierung nicht durch die Regierung selbst, sondern von einer (von der Regierung in gewissem Maße unabhängigen) Regulierungsbehörde übernommen werden soll, hatte sich in Deutschland nicht gestellt. Denn einerseits schrieb die Beschleunigungsrichtlinie die Beauftragung einer Regulierungsbehörde vor. Die Richtlinie hatte den zentralen Anstoß für den Politikwechsel in Deutschland gegeben. Ursprung der Richtlinie war eine hohe Unzufriedenheit der EU-Kommission mit der (deutschen) Wettbewerbsentwicklung bei Gas sowie teils auch bei Strom. Für eine ökonomische Regulierung durch die Regierung selbst gibt es auf Bundesebene andererseits keinerlei Tradition, so war im vorliegenden Fall diese Option ausgeschlossen. Weiter wäre denkbar gewesen, die Regulierung auf eine privatwirtschaftliche Institution mit hoheitlichen Rechten zu übertragen, wie etwa in Österreich realisiert. Auch hierzu bestand in Deutschland keine Institution, die als Vorbild dienen konnte und die Variante wurde in der Folge nicht diskutiert.

Die dritte Option, eine einfache Regulierung durch die Privatwirtschaft (Selbstregulierung) war EU-rechtlich nach der Beschleunigungsrichtlinie nicht mehr zulässig. Die sektorale Selbstregelung stellt in Deutschland nicht nur in der Energiewirtschaft ein dominantes Steuerungsmodell dar, dessen Anwendung auf die Lösung auftretender Probleme häufig eine ‚default option‘ (im Sinne eines Standardverfahrens) darstellt. Bedeutsam ist, dass dies nicht nur bei Akteuren zu beobachten ist, die auf solche Steuerungsprozesse überproportional großen Einfluss nehmen können (z.B. große Industrieverbände) oder durch die Delegation an private Akteure Konfrontation mit diesen vermeiden können (z.B. Ministerien), sondern auch bei anderen, die davon selbst keine unmittelbaren Vorteile haben. Entsprechend konnte eine staatliche Netzregulierung im Energiesektor erst eingerichtet werden, nachdem sich die ‚default option‘ als nicht gangbar erwiesen hatte. Für eine weitere Selbstregulierung allein in Deutschland waren

in Europa keine Mehrheiten mehr zu finden. Es wäre allerdings EU-rechtlich zulässig gewesen, dass die Privatwirtschaft in Verhandlungen Netznutzungsregeln erarbeitet, die in ein Gesetz gegossen der Regulierungsbehörde anschließend als Vorgabe hätten dienen können. Hierzu hatte z.B. das Bundeswirtschaftsministerium ausdrücklich aufgefordert. Jedoch war das privatwirtschaftliche Verhandlungsgremium zu diesem Zeitpunkt nicht mehr einigungsfähig.

Eine neue Regulierungsbehörde für die Strom- und Gasnetzregulierung zu gründen, war zwar kurz diskutiert worden, hatte jedoch keinerlei Chancen auf Realisierung. Dagegen sprach insbesondere der hohe Widerwille im politischen System, sich des Vorwurfs auszusetzen, selbst zu einer Vergrößerung von Bürokratie beizutragen. Zudem bestand ein hoher Zeitdruck, die EU-Vorgaben umzusetzen. Die gewählte institutionelle Form, eine Regulierung durch einen ‚staatlichen Experten‘, d.h. eine spezialisierte Bundesregulierungsbehörde entspricht dem in Deutschland dominanten Leitbild, Politik und Verwaltung organisatorisch zu trennen und hat in der ökonomischen Regulierung auf Bundesebene die beiden wichtigen Vorbilder BKartA und RegTP. Überdies hatten sich beide Behörden mit großem Engagement und plausiblen Argumenten für die neue Aufgabe beworben. Eine Regulierung durch das BKartA wäre systematisch gut vorstellbar gewesen, da das BMWi offenbar vorwiegend eine ex post Regulierung anstrebte; dies ist auch der grundsätzliche Ansatz des Kartellrechts. Gegen eine Regulierung durch das BKartA setzten sich jedoch überwiegend Netzbetreiber-Interessen ein. Diese gingen davon aus, dass Amt nach seinen bisherigen entmutigenden Versuchen, Netzentgelte zu senken, mit einem erweiterten Mandat nur umso ‚strenger‘ regulieren würde. Den Ausschlag für die Auswahl der RegTP gab schließlich jedoch offenbar v.a. eine größere (partei-)politische Nähe der RegTP-Leitung zum BMWi. Diese Entscheidung konnte mit der bisherigen Aufgabe der RegTP, der Regulierung anderer Netze, auch fachlich gut begründet werden.

Jedoch wurden nicht nur eine Bundesinstanz mit der Regulierung beauftragt, sondern auch die Länder. Dafür, dass die Bundesländer zumindest nicht alleine zuständig wurden, war verantwortlich, dass Stromnetze regelmäßig Ländergrenzen überschreiten. Der Bund hatte überdies offenbar ein hohes Interesse an einer Regulierung durch spezialisierte Experten (die nicht jedes Landeswirtschaftsministerium leicht vorhalten kann) sowie an einem eigenen Einfluss auf die Netzregulierung. Die Länder wiederum strebten diesen Einfluss ebenfalls an und hatten zudem ein starkes Interesse, ihren bisherigen – v.a. mit der Tarifaufsicht erworbenen – Status nicht zu verlieren. In der Folge machten die Länder ihre Zustimmung (die EnWG-Novelle war im Bundesrat zustimmungspflichtig) von einer eigenen Beteiligung an der Regulierung abhängig.

Die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde lässt sich in zwei Komplexen analysieren: der Betrachtung der legislativen sowie der exekutiven Kontrolle bzw. Kontrollmöglichkeiten. Was den legislativen Einfluss angeht, stellt die deutsche Stromnetzregulierung weder eine klar normierende (mit engen rechtlichen Vorgaben für die Regulierungsbehörde) noch eine eindeutig dynamische Regulierung (mit weitem Handlungsspielraum) dar; hierfür sind die Unterschiede in den einzelnen Regelungsbereichen zu groß. Interessant ist, dass Akteure, die aktuelle Netznutzungskosten als zu hoch bewer-

teten, sich (entsprechend der Vorstellung, je flexibler, desto erfolgreicher die Regulierung) in aller Regel für einen weiten Spielraum der Instrumentenauswahl und -anwendung für die Regulierungsbehörde aussprachen, ihre ‚Gegenseite‘ wiederum für möglichst detaillierte Handlungsvorgaben in den Rechtsnormen. Die in praktisch allen Äußerungen zur Ausgestaltung anzutreffenden Positionierungen in dieser Frage verdeutlichen, dass sich hier eine wesentliche Konfliktlinie herausgebildet hatte. Jenseits der Akteursinteressen wirkte für eine normierende Regulierung auch die in Deutschland starke Tradition der Rechtsförmigkeit von Verwaltung. Erheblicher Entscheidungsspielraum einer Behörde ist mit diesem Leitbild nicht in Einklang zu bringen. In diesem Zusammenhang bestand eine erhebliche Sorge vor einer Verselbständigung der Behörde bzw. davor, dass die Kompetenzen der Legislative in unzumutbarem Maße beschnitten würden. Zugleich herrschte vielfach die Annahme vor, dass es möglich sei, durch ausreichend präzise rechtliche Vorgaben das Verhalten der Regulierungsbehörde gewissermaßen zu programmieren. Dass ein eigener Entscheidungsspielraum vorteilhaft zur Erreichung der Regulierungsziele sein könnte, ist dieser Sichtweise nach nicht vorstellbar. Insbesondere bei Netzbetreiber-Interessen bestand dagegen die Auffassung, dass eine hohe legislative Normierung die Regulierungsbehörde ‚zähmen‘ und damit höhere Netzentgelte ermöglichen würde, weshalb sie sich stark dafür einsetzten. Für die Bundesländer stellte die normierende Regulierung eine wesentliche Voraussetzung dar, selbst an der Regulierung beteiligt zu werden. Denn der Bund hatte argumentiert, dass deren Beteiligung zu einer bundesweit uneinheitlichen Regulierung führen würde. Eine solche Uneinheitlichkeit sollte mit möglichst geringem Handlungsspielraum der Regulierer verhindert werden. Schließlich bestand bei Bündnis90/Die Grünen als kleiner Partei ein hohes Interesse, eigene Politikziele gesetzlich zu verankern, um deren Verfolgung auch zu gewährleisten, wenn man selbst wieder in der Opposition war.

Dennoch ist keine rein normierende Regulierung vorzufinden. Dafür sind mehrere Faktoren verantwortlich. Zum einen wurde davon ausgegangen, dass in bestimmten Regelungsbereichen zu wenig Erfahrungen vorlägen, um der Regulierungsbehörde bereits feste Handlungsvorgaben machen zu können. Hier sollte sie vorerst freier agieren können; die dennoch als notwendig erachtete Normierung sollte entsprechend später erfolgen. Die inkrementelle Entwicklung des Gesetzentwurfs in Verhandlungen der Koalitionspartner und mit dem Bundesrat verursachte weiter eine Reihe von (in Handlungsspielräumen resultierenden) Interpretationsanforderungen für die Regulierungsbehörden. Denn das Verhandlungsverfahren erleichterte das Hinzufügen neuer Elemente, welche dem bisherigen Text widersprachen, gegenüber einer vollständigen und konsistenten Neuformulierung von Passagen. Hierdurch wurde einiger nicht aufgelöster Dissens den Regulierungsbehörden als mehrdeutiger Auftrag übertragen; dies gilt etwa für die Kalkulationsvorgaben für Netzentgelte. Die RegTP selbst hatte sich stark für eigene Entscheidungsspielräume eingesetzt. Auch Netznutzer-Interessen gingen allgemein davon aus, dass ein größerer Spielraum der Regulierungsbehörde eine angepasstere Regulierung ermögliche und in der Folge eine ‚strengere‘ Regulierung mit stärkerer Senkung von Netzentgelten.

Beim Einfluss der Exekutive – v.a. des übergeordneten BMWi – auf die Regulierungstätigkeit auf Bundesebene ist vor allem ein Kennzeichen auffallend: Unklarheit. Weder ob Einzelweisungen des Ministeriums an die BNetzA zulässig sind, noch ob die Beschlusskammern der Agentur tatsächlich unabhängig von der Behördenleitung bzw. vom BMWi entscheiden können, ist juristisch eindeutig geregelt. Dies ist v.a. darauf zurückzuführen, dass das Verhältnis zwischen einem Bundesministerium und seiner nachgeordneten Behörde in Deutschland traditionell als ‚interne Angelegenheit‘ aufgefasst wird, die nicht weiter regelungsbedürftig sei. Vielmehr gelte im Zweifelsfall das Hierarchieprinzip. Die betreffenden Formulierungen im neuen EnWG existieren fast wortgleich für die ministerielle Aufsicht über RegTP und BKartA und es kann davon ausgegangen werden, dass sie für die BNetzA schlicht übernommen wurden, weil ‚nichts dagegen sprach‘ – und nicht aufgrund besonderer Überlegungen. Nichtsdestotrotz hat diese Unklarheit für das BMWi als aufsichtsführendes Ministerium zwei Vorteile: zum einen lässt sich die Regulierungsbehörde als unabhängig darstellen (eine wesentliche Voraussetzung, um nach außen ein ‚credible commitment‘ zu signalisieren). Zum anderen ist jedoch ein Einlenken der Behörde in Streitfällen wahrscheinlich, da diese sich ihrer Unabhängigkeit nicht sicher sein kann.

Dafür, dass das Binnenverhältnis zur Behörde eher aus anderen Rechtsnormen kopiert als bewusst gestaltet wurde, spricht auch, dass eine Entscheidungsfindung durch eine ‚normale‘ Fachabteilung anstelle von Beschlusskammern im BMWi nicht erwogen worden war – vermutlich, weil ein Beschlusskammerverfahren als üblich angesehen wurde für eine ökonomische Regulierung. Allerdings hatten Netznutzer-Interessen und die RegTP selbst dafür plädiert, Einzelweisungen explizit für unzulässig zu erklären oder sie zumindest (zur Abschreckung) veröffentlichungspflichtig zu machen. Der kleine Koalitionspartner Bündnis90/Die Grünen hatte sich v.a. deshalb dafür eingesetzt, um den Einfluss des BMWi auf die Regulierungspraxis zu begrenzen, das als zu Netzbetreiber-nah eingeschätzt wurde. In den Verhandlungen geriet diese Forderung jedoch bald gegenüber anderen Fragen in den Hintergrund und wurde nicht weiter verfolgt.

Auf Länderebene existieren keinerlei institutionelle Vorkehrungen zur Sicherung einer politischen Unabhängigkeit in der Regulierungspraxis, die regulierenden Stellen sind den Ministeriumsleitungen hierarchisch klar untergeordnet. Auch dies folgt institutionellen Vorbildern – aber eben jenen auf Landesebene –, insbesondere da die Netzaufsicht i.W. durch Stellen wahrgenommen wird, die bisher die Tarif- bzw. Kartellaufsicht führten. Deren Eigenständigkeit für die neue Aufgabe zu vergrößern, wurde in den EnWG-Verhandlungen nicht thematisiert.

Schließlich ist auf die Kompetenzen der neuen Stromnetzregulierung einzugehen. Dies betrifft einerseits den Grad des staatlichen Eingriffs und andererseits, ob sich Entgelte eher an den Kosten des jeweiligen Netzbetreibers oder an wettbewerblichen Parametern orientieren sollen. Die Variante eines geringen staatlichen Eingriffs, nämlich lediglich Kalkulationsprinzipien vorzugeben, war seit der Beschleunigungsrichtlinie EU-rechtlich nicht mehr zulässig. Erforderlich war zumindest, staatlicherseits Berechnungsmethoden vorzuschreiben und deren Einhaltung von einer Behörde ex post im Verdachtsfall überprüfen zu lassen. Das so umzusetzen, hätte zum einen gut zum neoliberal inspirierten

Leitbild gepasst, staatliche Eingriffe möglichst gering zu halten. Es wäre andererseits auch weniger aufwändig gewesen angesichts der Vielzahl von Stromnetzbetreibern in Deutschland. Hier kam jedoch eine situative Komponente zum Tragen: die erhebliche Erhöhung von Strompreisen und -netzentgelten, während das EnWG verhandelt wurde. Gerade große Stromverbraucher konnten mit einer möglichen Abwanderung ins Ausland erheblichen Druck aufbauen und mediale Aufmerksamkeit erzeugen. Interessant ist, dass sich neue Stromanbieter, deren Marktchancen durch niedrigere Netzentgelte steigen sollten, zwar in der Debatte äußerten, jedoch deutlich weniger Aufmerksamkeit erhielten. Als Netznutzer-Interessen wurden allgemein vor allem große Stromverbraucher wahrgenommen. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass Letztere oft große, bekannte Unternehmen darstellen. Neue Stromanbieter hatten dagegen (mit Ausnahme der EnBW-Tochter Yello) keinen festen Stand im traditionellen energiewirtschaftlichen Netzwerk und verfügen zumeist nicht über langjährige Kontakte zu den beiden Volksparteien. In einer Koalition mit Wettbewerbsbefürwortern im politischen System sowie kleinen und großen Stromverbrauchern erzielten sie schließlich dennoch erheblichen Einfluss auf die Verhandlungen.

Angesichts der gestiegenen Strompreise und Netzentgelte konnten sich die Akteure, die eine ex ante Regulierung (d.h. eine Vorab-Genehmigungspflicht aller einzelnen Netzentgelte) forderten, nun durchsetzen. Von Relevanz war hier insbesondere die Positionierung der unionsgeführten Länder in den Verhandlungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat, denn alleine hatte der kleine Koalitionspartner Bündnis90/Die Grünen eine ex ante Regulierung nicht erreichen können, obgleich dies eine seiner zentralen Forderungen gewesen war. Zugleich kann davon ausgegangen werden, dass die oppositionelle Union hier jenseits fachlicher Präferenzen die Gelegenheit nutzte, sich gegenüber der SPD zu profilieren. Denn dass den Wettbewerbs-Proponenten in der Union ähnlich großer Spielraum gelassen worden wäre, wäre sie selbst an der Regierung gewesen, erscheint unwahrscheinlich.

Bezüglich der Maßstäbe für die Entgeltkalkulation resultierten die EnWG-Verhandlungen in einem Kompromiss, Entgelte zuerst kosten- und effizienzbasierend zu kalkulieren und später per Anreizregulierung. Dass sich Entgelte auch weiterhin stark an Kosten des jeweiligen Netzbetreibers orientieren, war eine zentrale Forderung der Netzbetreiber-Interessen und wurde mit der Aussicht verknüpft, ansonsten notwendige Investitionen nicht mehr tätigen zu können. Gerade bei den großen Volksparteien fand dies offenbar ein gewisses Verständnis. Die Sorge um die Investitionsbereitschaft der Verbundunternehmen in Netze (und auch Kraftwerke) und die Fähigkeit der lokalen Unternehmen, auch weiterhin die kommunalen Haushalte zu stützen, war hier weit verbreitet. Zudem ließen sich bei einer kostenorientierten Kalkulationsweise auch Regeln aus den bisherigen Verbändevereinbarungen übernehmen. Angesichts der Preiserhöhungen setzten jedoch Union und Bündnis90/Die Grünen zumindest die Aussicht auf eine Anreizregulierung durch, von der ein größerer Druck auf Netzentgelte erwartet wurde, und damit eine stärkere Orientierung der Entgelte an wettbewerblichen Parametern (etwa der Kosten des effizientesten Netzbetreibers). Sehr hilfreich war hierfür, dass sich mit EnBW ein Verbundnetzbetreiber dafür einsetzte; die Argumentation der übr-

gen Netzbetreiber, eine Anreizregulierung sei in Deutschland nicht realisierbar, erschien daraufhin obsolet. Gerade dass in Deutschland so viele Netzbetreiber existieren, erleichtert für eine wettbewerbsorientierte Kalkulation notwendige Vergleiche. Da dieser Ansatz für Stromnetze in Deutschland jedoch gänzlich neu war, wurde als Kompromiss festgelegt, dass ein Konzept hierfür von der BNetzA entwickelt, und später per Rechtsverordnung in Kraft gesetzt werden sollte.

Im Großen und Ganzen hat sich die aus Thatcher (2002) übernommene Heuristik bewährt. Die Suche nach zweckrationalen Motiven und routiniertem Verhalten sowie historisch entstandenen Handlungseinschränkungen hat Einflussfaktoren zu Tage gefördert, die die neue Regulierung überzeugend zu erklären vermögen. Wie Thatcher für eine Reihe von anderen Fällen bereits vermutet hatte, war es auch hier vor allem ein funktional wirkender Handlungsdruck (in diesem Fall die Umsetzungserfordernis der EU-Beschleunigungsrichtlinie), der den Anstoß zum Politikwechsel gab. Die genaue Art der Umsetzung wiederum ließ sich erst nach einer Analyse des Regulierungskontextes verstehen. Hier wurden intervenierende Faktoren deutlich, etwa die Organisationsstruktur deutscher Netzbetreiber und -nutzer oder Traditionen institutioneller Ausgestaltung von Regulierung.

Zugleich zeigte sich jedoch auch, dass es nicht möglich ist, funktional wirkende Einflussfaktoren bereits abschließend in einer kontextfreien Analyse zu ermitteln, und sie später lediglich am Kontext zu überprüfen. Erst die genauere Untersuchung z.B. des Interesses der Bundesländer an der Regulierungsbeteiligung hat verständlich gemacht, weshalb sich die Länder in dieser Frage so außerordentlich hart zeigten. Die Zweiteilung der Analyse in einen ersten funktional orientierten und kontextfreien Schritt und die Betrachtung von historischen Einflüssen und routiniertem Verhalten sowie des Regulierungskontextes erst in einem zweiten Schritt hat sich als nicht notwendig oder sinnvoll erwiesen – möglicherweise ist dies nur zielführend, soweit für mehrere Länder in einem knappen Überblick Hypothesen aufgestellt werden sollen, um Regulierungsdesign-Entscheidungen zu erklären.

## 6 Literaturverzeichnis

### Literatur und (amtliche) Dokumente

- AG Netznutzung Strom 2001: Bericht der Arbeitsgruppe Netznutzung Strom der Kartellbehörden des Bundes und der Länder über 1. die Reichweite der kartellrechtlichen Eingriffsnormen für die Überprüfung der Höhe der Entgelte für die Nutzung der Stromnetze 2. die kartellrechtliche Relevanz von den Netzzugang behindernden Verhaltensweisen der Stromnetzbetreiber. Bonn.
- Alemann, Ulrich von 2001: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Arthur, B. 1994: Increasing Returns and Path Dependence in the Economy. Michigan.
- AT Kearney 2002: Monopoly auf dem Energiemarkt: Wachsen, um zu überleben? Zusammenfassung der Studienergebnisse, Wien.
- Avenarius, Herrmann 2003: Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Bonn.
- B.KWK (Bundesverband Kraft-Wärme-Kopplung) 2003: B.KWK lehnt Verrechtlichung der Verbändevereinbarung wegen der Regelung für dezentrale Stromeinspeisung ab. Pressemitteilung vom 12. März 2003, Leipzig.
- Bauer Media 2002: Werbestatistik Stromversorger. o.O.
- Bauer, Michael W.: Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung in den liberalisierten Netzwerkindustrien. Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter. Bonn. 2002/8.
- Bauknecht, Dierck /Veit Bürger 2003: Report zur Entwicklung des Versorgungssektors Strom. Bericht im Rahmen des Verbundprojekts „Integrierte Mikrosysteme der Versorgung“. Freiburg.
- Behrens, Maria 2003: Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, Klaus/ Nils Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 203-238.
- Bentley, A.F. 1908: The process of government. A study of social pressures. Chicago, London.
- BKartA (Bundeskartellamt) 2002: Marktöffnung und Gewährleistung von Wettbewerb in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Diskussionspapier für die Sitzung des Arbeitskreises Kartellrecht am 7. Oktober 2002. Bonn.
- BKartA (Bundeskartellamt) 2005: Tätigkeitsbericht 2003-2004. Bonn.
- BKartA (Bundeskartellamt) 2006: Email-Kommunikation mit dem Referat Allgemeine Fragen/Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskartellamtes am 23. Januar 2006.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2003a: Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an den Deutschen Bundestag über die ener-

- giewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen (Monitoringbericht). Berlin, August 2003.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2003b: Organigramm. Berlin.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2004a: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Energiewirtschaftsrechts, Februar 2004.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2004b: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Energiewirtschaftsrechts, Mai 2004.
- BMWA (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit) 2004c: Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Energiewirtschaftsrechts, Juni 2004.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) 2001: Nachhaltige Energiepolitik für eine zukunftsfähige Energieversorgung. Energiebericht. Berlin.
- Bne (Bundesverband Neuer Energieanbieter) 2004: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 29. November 2004 in Berlin. In: Deutscher Bundestag 2004a: Materialien zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 29. November 2004. Ausschussdrucksache 15(9)1511, S. 63-69.
- BNetzA (Bundesnetzagentur) 2005a: Infobrief 1/2005. Bonn.
- BNetzA (Bundesnetzagentur) 2005b: Entwurf des Vorhabenplans 2006, Stand 13.12.05 zur Öffentlichen Anhörung.
- Böge, Ulf 2004: Der neue Energierechtsrahmen – Fortschritt, Rückschritt oder Stagnation? Vortrag anlässlich der 11. Handelsblatt-Jahrestagung Energiewirtschaft 2004 am 20. Januar 2004, Hotel InterContinental, Berlin.
- Bohne, Eberhard/ Sabine Frenzel 2003: Formale und informale Ordnung des Zugangs zum Strommarkt. FÖV Discussion Papers 2, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Bollenbach, Chris 2005: Nordrhein-Westfalen – Land der neuen Chancen: Mut zur Selbstbestimmung. Pressemitteilung des nordrhein-westfälischen Landtagsabgeordneten vom 20. Juni 2005.
- Böllhoff, Dominik 2004: Ministerielle Steuerung von Regulierungsbehörden – Ein britisch-deutscher Vergleich der Telekommunikationsregulierer OFTEL und RegTP. Beitrag im Rahmen des Forschungsprojekts ‚Reform der europäischen Netzwerkindustrien‘ der Max-Planck Projektgruppe ‚Recht der Gemeinschaftsgüter‘, Bonn.
- Börzel, Tanja A. /Thomas Risse 2000: When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 4.
- Braun, Dietmar/ Oliver Giraud 2003: Steuerungsinstrumente. In: In: Schubert, Klaus/ Nils Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 147-174.
- BRDrs. 613/04: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. 24. September 2004.

- BRDrs. 248/05: Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. Zweites Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts.
- Brunekreeft, Gert/ Katja Keller 2001: Sektorspezifische Ex-ante-Regulierung der deutschen Stromwirtschaft? Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität Freiburg.
- Brunekreeft, Gert/ Sven Tweleemann 2005: Regulating the Electricity Supply Industry in Germany. In: *The Energy Journal*, Special Issue 'European Electricity Liberalization', S. 99-126.
- BTDrs. 13/7274: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts. 23.03.1997.
- BTDrs. 14/9903: Netzwettbewerb durch Regulierung. 14. Hauptgutachten der Monopolkommission. 2002.
- BTDrs. 15/3610: Wettbewerbspolitik im Schatten "Nationaler Champions". 15. Hauptgutachten der Monopolkommission. 2004.
- BTDrs. 15/4068: Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates. In: *Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch die Bundesregierung*. 28. Oktober 2004.
- Bundesrat 2005: Stenographischer Bericht der 810. Sitzung des Bundesrates. Berlin, den 29. April 2005. Plenarprotokoll 810.
- Bundesregierung 2004: Kabinetts-Entwurf zum Zweiten Gesetz zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts, 28.07.2004.
- Campbell, John L. 1995: Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. Paper presented to the Seminar on the State and Capitalism since 1800, Harvard University.
- Canty, Kevin 2003: Überhöhungswirkung der VV II Plus auf Netznutzungsentgelte (Strom). Vortrag anlässlich der Sitzung des VIK-Ausschusses "Betriebs- und Stromwirtschaft" in Deidesheim am 18. September 2003.
- Coen, David 2005: Business-Regulatory Relations: Learning to Play Regulatory Games in European Utility Markets. In: *Governance* 18 (3), S. 375-398.
- Coleman, James S. 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge.
- Czada, Roland/ Susanne Lütz 2003: Einleitung - Probleme, Institutionen und Relevanz regulativer Politik. In: dies. (Hrsg.): *Regulative Politik. Zähmungen von Markt und Technik*. Opladen, S. 13-34.
- David, P.A. 1992: Path Dependence in Economic Processes: Implications for Policy Analysis in Dynamic System Contexts. Center for Economics Research Working Paper. Stanford.
- Deutscher Bundestag 1997: Plenarprotokoll der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 13/208 vom 28.11.1997. Bonn.

- Deutscher Bundestag 2004a: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts der Bundesregierung am 29. November 2004, Berlin. Ausschussdrucksache 15(9)1511.
- Deutscher Bundestag 2004b: Wortprotokoll der 77. Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Neuregelung des Energiewirtschaftsrechts der Bundesregierung am 29. November 2004, Berlin. Protokoll 15/77 des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit.
- Deutscher Bundestag 2004c: Stenographischer Bericht der 129. Sitzung des Deutschen Bundestages. Berlin, 30. September 2004. Plenarprotokoll 15/129.
- Deutscher Bundestag 2004d: Stenographischer Bericht der 135. Sitzung des Deutschen Bundestages. Berlin, 28. Oktober 2004. Plenarprotokoll 15/135.
- DiMaggio, Paul J./ Walter W. Powell 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio (Hg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, London, S. 63-82.
- Döhler, Marian 2001: Das Modell der unabhängigen Regulierungsbehörde im Kontext des deutschen Regierungs- und Verwaltungssystems. In: Die Verwaltung 34, S. 59-91.
- Döhler, Marian 2002: Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. In: West European Politics 25, S. 101-124.
- Döhler, Marian 2004: Die politische Steuerung der Verwaltung - eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene. Habilitationsschrift zur Erlangung der Venia Legendi für Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam, WS 2004/ 2005.
- Döhler, Marian i.E.: Vom Amt zur Agentur? Organisationsvielfalt, Anpassungsdruck und institutionelle Wandlungsprozesse im deutschen Verwaltungsmodell. In: Werner Jann (Hrsg.): Agencies in Europa. Opladen.
- Dolowitz, David/ David Marsh 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. In: Governance, 13 (1), S. 5-24.
- DVG (Deutsche Verbundgesellschaft) 2001: Neue Arbeitsgemeinschaft NARA: Mit gebündelter Kraft für verhandelten Netzzugang. Pressemitteilung vom 6. August 2001.
- Eberlein, Burkhard 2001: To regulate or not to regulate electricity: Explaining the German Sonderweg in the EU context. In: Journal of Network Industries 2001 (2), S. 353-384.
- Eising, Rainer 1997: Sektorielle Institutionenpolitik und sektorieller Institutionenwandel. Die Liberalisierung der deutschen und europäischen Stromwirtschaft, In:

- Thomas König/ Elmar Rieger/ Hermann Schmitt (Hg.): Europäische Institutionenpolitik. Frankfurt/NewYork.
- Eising, Rainer 2000: Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Eurostat 2006: Energiestatistik – Preise. Elektrizität - Haushaltabnehmer - halbjährliche Preise / Elektrizität - Industrieabnehmer - halbjährliche Preise. Heruntergeladen von [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=0,1136239,0\\_45571447&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=0,1136239,0_45571447&_dad=portal&_schema=PORTAL). Stand: 28.11.2006.
- EU-Kommission (Commission of the European Communities) 2000: Conclusions. Sixth Meeting of the European Electricity Regulatory Forum, Florence, 9.-10. November 2000.
- EU-Kommission (Commission of the European Communities) 2004: Third benchmarking report on the implementation of the internal electricity and gas market. 1. März 2004, Brüssel.
- EU-Kommission (Commission of the European Communities) 2007: Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Prospects for the internal gas and electricity market. Implementation report. COM(2006) 841 final. 10. Januar 2007, Brüssel.
- Evers, Hans-Ulrich 1983: Das Recht der Energieversorgung. München.
- Feuerborn, Alfred 2006: Die Genehmigung von Netznutzungsentgelten auf der Grundlage kosten- und effizienzbasierter Preisbildung gemäß § 21 Abs. 2 EnWG im Strombereich. Vortrag des Vorsitzenden der Beschlusskammer 8 der Bundesnetzagentur am 23. Januar 2006 auf einem Workshop des Institutes für Energierecht Berlin e.V. zu Fragen des Gasnetzzugangs. Berlin.
- Figueiredo, Rui J. P. de 2002: Electoral Competition, Political Uncertainty, and Policy Insulation. In: *American Political Science Review* 96 (2), S. 321-333.
- Genoud, Christophe 2003: Toward a content and contextual approach of delegation, or “how and why we should open the regulation black box”. Vortrag auf der ECPR Joint Session 2003 ‘Delegation in Contemporary Democracies’ vom 28. März – 2. April 2003 in Edinburgh.
- Genoud, Christophe/ Matthias Finger 2004: Electricity regulation in Europe. In: Dominique Finon, Atle Midttun (Hg.): *Reshaping European Gas and Electricity Industries: Regulation, Markets, and Business Strategies*. Amsterdam S. 29-68. Die in der vorliegenden Arbeit angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf eine Manuskriptfassung und sind daher nicht identisch mit denen des Artikels im Buch.
- Genoud, Christophe/ Matthias Finger/ Maarten Aarentsen 2004: Energy regulation: convergence through multi-level technocracy. In: Dominique Finon, Atle Midttun (Hg.): *Reshaping European Gas and Electricity Industries: Regulation, Markets,*

- and Business Strategies. Amsterdam S. 111-128. Die in der vorliegenden Arbeit angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf eine Manuskriptfassung und sind daher nicht identisch mit denen des Artikels im Buch.
- Gerber, David J., 1998: *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*. Oxford: Clarendon Press.
- Gilardi, Fabrizio 2002: Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: a comparative empirical analysis *Journal of European Public Policy* 9 (6), S. 873–893.
- Gilardi, Fabrizio 2004: Institutional change in regulatory policies: regulation through independent agencies and the three new institutionalisms. In: Jordana, Jacint/ David Levi-Faur (Hg.): *The Politics of Regulation. Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, S. 67-90.
- Gilardi, Fabrizio/ Dietmar Braun, 2002: Delegation aus der Sicht der Principle-Agent-Theorie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 43, S. 147-161.
- Glachant, Jean-Michel/ Ute Dubois/ Yannick Perez 2004: *Deregulating with no regulator: Is Germany electricity transmission regime institutionally correct?* ADIS research centre, University of Paris XI.
- Grande, Edgar/ Burkard Eberlein 1999: *Der Aufstieg des Regulierungsstaates im Infrastrukturbereich - Zur Transformation der politischen Ökonomie der Bundesrepublik Deutschland*. Lehrstuhl für Politische Wissenschaft der Technischen Universität München, Arbeitspapier Nr. 2/1999.
- Grauhan, *Politische Vierteljahresschrift* 10 (1969), S. 270.
- Gröner, Helmut/ Heinz-Dieter Smeets 1988: Regulierung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. In: Michael Krakowski (Hg.): *Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland*. Hamburg, S. 117-193.
- Hajer, Maarten A./ Hendrik Wagenaar 2003: Introduction. In: dies. (Hg.): *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge S, 1-30.
- Hall, Peter A./ Rosemary C. R. Taylor 1996: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Paper presented by Professor Hall as a public lecture during the Board's meeting on May 9, 1996. MPIFG Discussion Paper 96/6. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
- Hawley, Amos 1968: Human ecology. In: David L. Sills (Hg.): *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, S. 328-37.
- Hellwig, Martin 2004: Schriftliche Stellungnahme des Mitgliedes der Monopolkommission zur öffentlichen Anhörung am 29. November 2004 in Berlin. In: *Deutscher Bundestag 2004: Materialien zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 29. November 2004*. Ausschussdrucksache 15(9)1539.

- Hustedt, Michael 2005: Systemwechsel in der Energiewirtschaft. Abschließende Bewertung der Energiewirtschaftsnovelle von Michael Hustedt, energiepolitische Sprecherin der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen. 14. Juni 2005. o.O.
- Immergut, Ellen 1998: The Theoretical Core of New Institutionalism. In: *Politics & Society* 26 (1), S. 5-34.
- Immergut, Ellen M./ Alexander Jäger 2005: Institution(en). In: Stefan Gosepath, Wilfried Hinsch, Anne Leist, Beate Rössler (Hg.): *Handbuch der Politischen Philosophie und Sozialphilosophie*. Berlin, New York.
- IZES (Institut für ZukunftsEnergieSysteme) 2004: Ausgewählte Fragestellungen zur EEG-Novellierung. Teilbericht: Strompreisszenarien und Strompreisvergleich. Gutachten für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Saarbrücken, Oktober 2004.
- Jung, Volker 2002: o.T. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 52 (7), S. 448-449.
- Kronenberg, Jürgen 2003: Vorbereitungen zur Weiterentwicklung der Verbändevereinbarung und künftige Regulierung der Energiemärkte. Statement des Präsidenten des Verbandes der Netzbetreiber - VDN - e.V. beim VDEW am 16. Mai 2003 in Berlin.
- Krugman, P. 1996: *Pop Internationalism*. Cambridge, Mass./ London.
- Kurth, Matthias 2005: Konzept und erste Erfahrungen mit der Netzregulierung, Prioritäten der BNetzA. Vortrag des Präsidenten der Bundesnetzagentur auf einer Informationsveranstaltung der Bundesnetzagentur in Bonn, am 27. Oktober 2005.
- Leprich, Uwe 1994: *Least-Cost Planning als Regulierungskonzept. Neue ökonomische Strategien zur rationellen Verwendung elektrischer Energie*. Freiburg.
- Leprich, Uwe 2003: *Vorschläge zur Ausgestaltung der einzuführenden Energiemarktregulierung*. Diskussionspapier vom 28. September 2003
- Lepsius, Rainer 1991: Die Europäische Gemeinschaft. Rationalitätskriterien der Regimebildung. In: Zapf, Wolfgang (Hg.): *Die Modernisierung moderner Gesellschaften*; Frankfurt a.M. (25. Deutscher Soziologentag), S. 309-317.
- Levi-Faur, David 2002: On the 'Net Impact' of Europeanization. The EU's telecoms and electricity regimes between the global and the national. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 6 (7), <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-007a.htm>, heruntergeladen am 24.11.2005.
- Lowi, Theodore J., 1964b: American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. In: *World Politics*, Vol. 16, S. 677 - 715.
- Lütz, Susanne 2003: Zwischen Effektivität und Legitimität. Regulative Politik im Politikfeld- und Ländervergleich. In: Roland Czada, Susanne Lütz: *Regulative Politik. Zählungen von Markt und Technik*. Opladen, S. 241-264.
- Majone, Giandomenico 1997: The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union. in: *EIPASCOPE* 1997(3), S. 1-6.

- Majone, Giandomenico 1999: The regulatory state and its legitimacy problems. In: West European Politics, 22 (1), S. 1-24.
- March, James G./ Johan P. Olsen 2004: The logic of appropriateness. ARENA Working Papers WP 04/09. Stanford University Arena – Centre for European Studies, University of Oslo.
- Markert, Kurt 1996: Die Rolle des Bundeskartellamtes bei der „Regulierung“ der deutschen Strom- und Gasversorgung, in: Roland Sturm/ Stephen Wilks (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden, S. 281-294.
- Matthes, Felix Christian 2000: Stromwirtschaft und deutsche Einheit. Eine Fallstudie zur Transformation der Elektrizitätswirtschaft in Ost-Deutschland. Berlin.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf 1975: Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam.
- Mayntz, Renate/ Fritz W. Scharpf 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/M., New York, S. 9-38.
- Meller, Eberhard 2001: Was hat die Liberalisierung bisher gebracht? In: ew – das magazin für die energiewirtschaft 100 (21-22), S. 26.
- Meller, Eberhard 2002: „Die Verbändevereinbarung zu Strom-Netznutzungsentgelten lebt“. Rede von Dr. Eberhard Meller, VDEW-Hauptgeschäftsführer, auf dem 1. Parlamentarischen Abend des Verbands der Netzbetreiber - VDN - e.V. beim VDEW am 3. Juni 2002 in Berlin.
- Mez, Lutz 1994: Energiewirtschaft - Energiepolitik. Skript für den Weiterbildungsstudiengang "Umweltschutz" der Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, August 1991, 200 S., 2. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Dezember 1994, 133 + 17 S.
- Mez, Lutz 2001: Corporate Strategies in the German Electricity Supply Industry: From Alliance Capitalism to Diversification. In: Midttun, Atle (Hg.): European Energy Industry Business Strategies. Amsterdam, London.
- Mez, Lutz 2002: Braucht Deutschland einen Megaplayer? Warum die Übernahme von Ruhrgas durch E.on den Wettbewerb verhindert. In: Energiedepesche. 16 (2), S. 8-11.
- Mez, Lutz 2003a: Energiepolitik. In: Andersen, Uwe / Woyke, Wichard (Hg.): Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen, S. 162-167.
- Mez, Lutz 2003b: New corporate strategies in the German electricity supply industry. In: Glachant, Jean-Michel / Dominique Finon (Hg.): Competition in European Electricity Markets. A Cross-country Comparison. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, S. 193-216.
- Mez, Lutz/ Rainer Osnowski 1996: RWE. Ein Riese mit Ausstrahlung. Köln.

- Monopolkommission 1996: Die Telekommunikation im Wettbewerb, 24. Sondergutachten, Bonn.
- Monopolkommission 2004: Zur Reform des Telekommunikationsgesetzes. 40. Sondergutachten, Bonn.
- Monstadt, Jochen 2003: Netzgebundene Infrastrukturen unter Veränderungsdruck – Sektoranalyse Stromversorgung. netWORKS – Papers Nr. 5, Berlin.
- Neveling, Stefanie 2006: Die Bundesnetzagentur – Aufbau, Zuständigkeiten und Verfahrensweisen. In: Zeitschrift für Neues Energierecht 9 (4), S. 263-270.
- Müller, Markus M. 2002: The new regulatory state in Germany. Birmingham.
- North, D.C. 1990: Institutions, Institutional Change, and Economic Performance. Cambridge.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) 2004: Regulatory Reform in Telecommunications. OECD Reviews of Regulatory Reform in Germany. Paris.
- Offe, Klaus 1992: Designing Institutions for East Asian Transitions. Paper prepared for the Institutional Design Conference, The Australian National University, Research School of Social Science, 7.-8. Dezember 1992.
- Olson, M. 1965: The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge.
- Ortwein, Edmund 1996: Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft. In: Roland Sturm / Stephen Wilks (Hg.): Wettbewerbspolitik und die Ordnung der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland und Großbritannien. Baden-Baden, S. 77-132.
- Padgett, Stephen 1990: Policy Style and Issue Environment: The Electricity Supply Sector in West Germany. In: Journal of Public Policy (10), S. 165-193.
- Paulweber, Michael 1999: Regulierungszuständigkeiten in der Telekommunikation, Baden-Baden.
- Pierson, Paul 1993: When Effect becomes cause. Policy Feedback and Political Change. In: World Politics 45 (Juli 1993), S. 595-628.
- Pierson, Paul 2000a: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. The American Political Science Review 94 (2), S. 251-267.
- Pierson, Paul 2000b: The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. In: Governance 13 (4), S. 475-499.
- Prittwitz, Volker von 1994: Politikanalyse. Opladen.
- RegTP (Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post) 2004: Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 29. November 2004 in Berlin. In: Deutscher Bundestag 2004a: Materialien zur öffentlichen Anhörung in Berlin am 29. November 2004. Ausschussdrucksache 15(9)1511, S. 160-173.
- Renz, Thomas 2001: Vom Monopol zum Wettbewerb. Die Liberalisierung der deutschen Stromwirtschaft, Opladen.

- Rexrodt, Günter 1997: o.T. Redebeitrag des Bundeswirtschaftsministers. In: Bundestag 1997: Plenarprotokoll der 208. Sitzung des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 13/208 vom 28.11.1997. Bonn.
- Richmann, Alfred 2004: Die Netzregulierung aus der Sicht der energieerzeugenden und -verbrauchenden Industrie- und Wirtschaftsunternehmen. Vortrag des Geschäftsführers des VIK (Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft) auf dem GEE-Symposium ‚Die Regulierung der deutschen Stromnetze‘ am 18. Oktober 2004 in Mannheim.
- Riker, William 1980: Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions, in: *American Political Science Review* 74, S. 432–447.
- Rittberger, Berthold 2003: Endogenizing institutional change: Moving beyond the institutionalist ‘holy trinity’. Paper prepared for panel 12-9 ‘Beyond Institutionalism’ at the 2nd General Conference of the European Consortium for Political Research, 19-21 September 2003, Marburg.
- Rudzio, Wolfgang 2003: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.
- Scharpf, Fritz Walter 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz Walter 2000: *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen.
- Scharpf, Fritz Walter/ Bernd Reissert/ Fritz Schnabel 1976: *Politikverflechtung*. Königstein/Ts.
- Schatz, Heribert 1973: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene. In: Renate Mayntz/ Fritz Scharpf (Hg.): *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*. München, S. 9–67.
- Schiffer, Hans-Wilhelm 2005: *Energiemarkt Deutschland*. Köln.
- Schneider, Jens-Peter 1999: *Liberalisierung der Stromwirtschaft durch regulative Marktorganisation. Eine vergleichende Untersuchung zur Reform des britischen, US-amerikanischen, europäischen und deutschen Energierechts*. Baden-Baden.
- Schneider, Jens-Peter/ Janine Prater 2003: *Stell Dir vor ... im Energiesektor herrschte wirklich Wettbewerb. Das europäische Reformpaket zum Energiebinnenmarkt und Pläne zu dessen Umsetzung in Deutschland*. In: Lange, Joachim (Hg.): *Füllhorn oder Büchse der Pandora? GATS, der europäische Binnenmarkt und die Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Deutschland*. Loccum Protokolle 64/03. Rehburg-Loccum, S. 69-94.
- Schwarz, Hans-Günter / Christoph Lang 2006: *The Rise in German Wholesale Electricity Prices: Fundamental Factors, Exercise of Market Power, or Both?* IWE Working Paper Nr. 02 2006. Institut für Wirtschaftswissenschaft, Universität Erlangen-Nürnberg. August 2006, Erlangen.

- Sewell, William H. 1996: Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. In: Terrance J. McDonald (Hg.): *The Historic Turn in the Human Sciences*. Ann Arbor, S. 245-80.
- Simon, H. 1961: *Administrative behaviour*. Macmillan, New York.
- Soysal, Yasemin N. 1994: *Limits of Citizenship*. Chicago, University of Chicago Press.
- Thatcher, Mark 2002: Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Con-textual Mediation. In: *West European Politics* 25, (1), S. 125-147.
- Thelen, Kathleen 2002: The Explanatory Power of Historical Institutionalism. In: Mayntz, Renate (Hg.): *Akteure - Mechanismen – Modelle. Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt, New York, S. 91-107.
- Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* (25), S. 289-325.
- VDEW (Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke) (Hg.) 1994: *Die öffentliche Elektrizitätsversorgung 1993*. Frankfurt am Main.
- VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft) 2001: *Gewerbebetriebe nutzen Stromwettbewerb*, Presseerklärung vom 03.11.2001.
- VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft) 2002a: *Jahresbericht 2001*. Frankfurt am Main.
- VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft) 2002b: *Stromkunden nutzen neue Angebote*, Presseerklärung vom 01.02.2002.
- VDEW (Verband der Elektrizitätswirtschaft) 2005: *Ausgewogener Energiemix für eine nachhaltige Stromversorgung*. Pressemitteilung vom 8. Dezember 2005, Berlin.
- VDN (Verband der Netzbetreiber – VDN – beim VDEW) 2002: *Daten und Fakten. Stromnetze in Deutschland 2002*. Berlin.
- VDN (Verband der Netzbetreiber – VDN – beim VDEW) 2005a: *Daten und Fakten. Stromnetze in Deutschland 2005*. Berlin.
- VDN (Verband der Netzbetreiber – VDN – beim VDEW) 2005b: *Jahresbericht 2004*.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) 2003: *VKU-Gesetzesvorschlag zur Umsetzung EU-Richtlinien Elektrizität und Erdgas*. Berlin, 10.11.2003.
- VKU (Verband kommunaler Unternehmen) 2003: *VKU-Gesetzesvorschlag zur Umsetzung EU-Richtlinien Elektrizität und Erdgas*. Berlin, 10.11.2003.
- Voß, Jan-Peter 1998: *Elektrizitätspolitische Governance - Eine Fallanalyse der Liberalisierung des deutschen Stromsektors*. Diplomarbeit am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin.
- Voß, Jan-Peter 2000: *Institutionelle Arrangements zwischen Zukunfts- und Gegenwartsfähigkeit: Netzregulierung im liberalisierten deutschen Stromsektor*. In: Prittowitz, Volker v.(Hg.): *Institutionelle Arrangements in der Umweltpolitik*. Opladen, S.227-254.

- Vzbv (Verbraucherzentrale Bundesverband) 2005: Debatte um Strompreise. Interview im NDR mit Holger Krawinkel, Leiter des Fachbereiches Bauen, Energie, Umwelt im vzbv. Heruntergeladen von <http://www.vzbv.de/go/dokumente/465/9/48/index.html%22> am 19. Januar 2006.
- Waarden, Frans van 2003: Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In: Schubert, Klaus/ Nils Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 257-287.
- Williamson Oliver E. 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York.

## Presseartikel

- Handelsblatt 16.07.1996: Kartellamt drohen Weisungen
- Handelsblatt 17.02.1998: Regulierungsbehörde für Stromnetze
- Handelsblatt 22.03.1999: SPD streitet über den energiepolitischen Kurs
- Handelsblatt 05.05.1999: Kein Reformbedarf für Energiegesetz
- Handelsblatt 20.09.2000: Neue Strom-Anbieter fordern Regulierungsbehörde
- Handelsblatt 26.01.2001: Müller droht Gaswirtschaft erneut mit einem staatlichen Regulierer
- Handelsblatt 20.02.2001: Mit ihrer gegenseitigen Blockade verspielt die deutsche Gaswirtschaft Chancen
- Handelsblatt 06.07.2001: Kartellamt erhöht Druck auf Stromwirtschaft
- Handelsblatt 18.01.2002: Schröder will Kartellamt übergehen
- Handelsblatt 16.04.2002: Müller will Regulierungsbehörde für Gasmarkt
- Handelsblatt 09.07.2002: Französische Verhältnisse
- Handelsblatt 15.01.2003: Clement lehnt Energie-Regulierer ab
- Handelsblatt 26.03.2003: Hoffnung auf mehr Energie-Wettbewerb
- Handelsblatt 26.03.2003: Ende des Sonderwegs
- Handelsblatt 27.03.2003: Bundesregierung richtet ihre Energiepolitik neu aus
- Handelsblatt 02.04.2003: Stromwirtschaft verlangt Klarheit über neuen Energiemarkt-Regulierer
- Handelsblatt 23.07.2003: Stromneulinge schlagen milde Töne an
- Handelsblatt 29.09.2003: Schützenhilfe
- Handelsblatt 22.11.2003: E.ON will Durchleitungsgebühren anheben
- Handelsblatt 10.12.2003: Verbraucherverband, Politik soll Strompreis prüfen
- Handelsblatt 07.01.2004: RWE zieht Kraft aus dem Stromgeschäft
- Handelsblatt 20.01.2004: Regulierer setzt Energiebranche unter Hochspannung
- Handelsblatt 02.04.2004: Stromwirtschaft verlangt Klarheit über neuen Energiemarkt-Regulierer
- Handelsblatt 14.04.2004: Neuer Streit droht
- Handelsblatt 17.06.2004: Streit in der Regierung verzögert neue Regeln für Energiemarkt
- Handelsblatt 01.07.2004: Kunden und Händler verlieren die Geduld
- Handelsblatt 16.08.2004: Stromhändler beklagen hohe Netzpreise

Handelsblatt 31.08.2004: RWE erhöht als erster Konzern kräftig die Strompreise  
Handelsblatt 06.01.2005: Elektroschock  
Handelsblatt 13.06.2005: Neues Energierecht ebnet Weg für Preissenkungen  
Handelsblatt 18.12.2005: Stromversorger dürfen Preise nicht erhöhen  
Handelsblatt 18.01.2006: Das letzte Wort werden die Gerichte haben  
Leuschner November 2004: Bundesrat warnt Clement vor EnWG-Änderungen zugunsten der Stromversorger  
Netzeitung 21.09.2005: Industrie greift Stromerzeuger an  
Verivox 01.10.2002: Bundesverband Neuer Energieanbieter gegründet  
Zeit 18.08.2005: Gut vernetzt  
Zeit 15.12.2005: Die Erdgas-Connection

### **Experten-Interviews**

Bayerische Landesregulierungsbehörde, telefonisches Kurzinterview am 26. Januar 2006  
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), zwei persönliche Gespräche am 14. und 15. Dezember 2005  
Bundesverband Neuer Energieanbieter e.V. (bne), persönliches Gespräch am 17. November 2005  
Bundesnetzagentur (BNetzA), ein persönliches und ein telefonisches Gespräch am 19. Dezember 2005 und 24. Januar 2006  
EnBW Energie Baden-Württemberg AG, persönliches Gespräch am 18. Januar 2006  
E.ON AG, persönliches Gespräch am 5. Januar 2006  
Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU), persönliches Gespräch am 5. Januar 2006  
Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen, telefonisches Interview am 16. Januar 2006  
Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW), Fachbereich Wirtschaftsingenieurwesen, persönliches Gespräch am 7. Dezember 2006  
Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. (VIK), persönliches Gespräch am 9. Dezember 2005