

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

---

Band 225

# Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat

Die Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch  
Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden

Von

Christian Bauer



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN BAUER

Die Energieversorgung zwischen Regulierungs-  
und Gewährleistungsstaat

Schriftenreihe der Deutschen Universität  
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Band 225

# Die Energieversorgung zwischen Regulierungs- und Gewährleistungsstaat

Die Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung durch  
Bundesnetzagentur und Landesregulierungsbehörden

Von

Christian Bauer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer  
hat diese Arbeit im Jahre 2013 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Meta Systems GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 2197-2842

ISBN 978-3-428-14405-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54405-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84405-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für meine Eltern und meine Frau*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften im Juli 2013 als Dissertation angenommen. Die Arbeit ist zugleich der Forschungsbericht zum Forschungsprojekt „Untersuchung des Regulierungsverhaltens der Bundesnetzagentur und der Landesregulierungsbehörden bei der Regulierung der Gasnetznutzung“ des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung, das von Mai 2009 bis Mai 2013 vom Verfasser bearbeitet und von Prof. Dr. Eberhard Bohne, M. A., geleitet wurde.

Da es sich beim Untersuchungsgegenstand um ein äußerst bewegliches Ziel handelt, konnten Rechtsetzung, Rechtsprechung und Literatur nur bis Mai 2014 berücksichtigt werden. Die kontinuierliche Fortentwicklung des Regulierungsbereichs führt dazu, dass einige Teile der Arbeit nur noch historische Betrachtungen darstellen, während die grundlegend identifizierten Probleme und Defizite sicherlich auch noch die nächsten Jahre überdauern werden. Ich danke herzlich meinen zahlreichen Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern, ohne die der erfolgreiche Abschluss des Forschungsprojekts nicht möglich gewesen wäre. Ich danke ebenfalls herzlich den Teilnehmerinnen und Teilnehmern aus dem BMWi, der BNetzA und Verbänden am Berliner Symposium des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung zum Thema „Vorschläge zur Verbesserung und Vereinfachung der Netzregulierung in der Strom- und Gaswirtschaft“, auf dem im Februar 2014 die Ergebnisse und Reformvorschläge des Projekts angeregt diskutiert wurden.

Besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Eberhard Bohne, M. A., für die Leitung des Forschungsprojekts und die Betreuung dieser Arbeit. Seine kritischen und wertvollen Anmerkungen haben den Arbeitsprozess begleitet und die Fertigstellung der Arbeit ermöglicht. Unsere zahlreichen Diskussionen haben nicht nur dazu beigetragen, dass die Argumentation der Arbeit geschärft, sondern auch meine rechts-, verwaltungs- und politikwissenschaftliche Bildung kontinuierlich erweitert wurde und wird. Ich danke ebenfalls herzlich Herrn Professor Dr. Dr. h. c. Andreas Knorr für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und seine ebenfalls konstruktiven und wertvollen Anregungen sowie Herrn Prof. Dr. Jan Ziekow für die Leitung der Prüfungskommission.

Eine Doktorarbeit lebt und profitiert von einem anregenden Umfeld. Ich möchte mich deshalb herzlich bei allen Kolleginnen und Kollegen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung und der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften bedan-

ken, die mich bei meiner Arbeit begleitet und unterstützt haben. Hierzu gehören u. a. Elke Haase, Uschi Ohliger, Andrea Arendt, Carolin Tegeler, Prof. Dr. Benedikt Speer, Dr. Florian Ammerich, Dr. Matthias Damm, Dr. Margrit Seckelmann und zahlreiche weitere Personen.

Zuletzt möchte ich meiner Frau Dr. Katrin Schoppa-Bauer, meinen Eltern, Gabriele und Bernhard Bauer, und meinen Schwiegereltern, Ingrid und Peter Schoppa, für die Unterstützung und Aufmunterung während der Promotion herzlich danken. Last but not least gilt besonderer Dank meiner Frau und meinem Schwiegervater für ihre großartige Hilfe bei der „Entschlumpfung“ des Manuskripts.

Speyer, im Juli 2014

*Christian Bauer*

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

<b>Problemstellung, Theoretischer Bezugsrahmen und Methoden</b>	23
<b>A. Problemstellung</b>	23
I. Einleitung	23
1. Zögerliche Wettbewerbsentwicklung	23
2. Hohe Gaspreise	24
3. Kein Binnenmarkt für Energie und Regulierungsprobleme	25
4. Ausgangshypothese	26
II. Liberalisierungsverlauf in Deutschland	27
1. 1998–2004: Verhandelter Netzzugang	27
2. Seit 2005: Regulierter Netzzugang	28
a) Umsetzung des Gasnetzzugangsmodells	29
b) Einführung der Anreizregulierung	31
III. Untersuchungsprogramm und Untersuchungsfragen	33
<b>B. Theoretischer Bezugsrahmen für die Analyse des Regulierungshandelns, Variablenkomplexe und Bewertungsmaßstäbe</b>	34
I. Grundkonzeption	34
II. Theoretischer Bezugsrahmen für die empirische Analyse	34
1. Akteurzentrierter Institutionalismus als Grundgerüst	35
a) Akteure, Akteurskonstellation und Interaktionsformen	36
b) Institutioneller Kontext	39
c) Grundgerüst für die empirische Analyse	39
2. Wirtschaftswissenschaftliche Theorieansätze und Konzepte	41
a) Regulierungstheorien	41
aa) Normative Theorie der Regulierung	42
bb) Positive Theorie der Regulierung	44
b) Neue Institutionenökonomik	46
aa) Transaktionskostentheorie	46
bb) Agenturtheorie	47
c) Bedeutung der wirtschaftswissenschaftlichen Theorieansätze und Konzepte für die Analyse des Regulierungshandelns	48
3. Politik- und verwaltungswissenschaftliche Theorieansätze	49

a) Konzept der Regulierungskultur .....	49
aa) Regulierungsstaat .....	50
bb) Gewährleistungsstaat .....	53
b) Entscheidungstheorie des Inkrementalismus .....	56
c) Strukturell-funktionale Systemtheorie .....	58
d) Bedeutung der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Theorieansätze und Konzepte für die Analyse des Regulierungshandelns ..	59
4. Variablenkomplexe .....	60
a) Abhängige Variablen .....	60
b) Unabhängige Variablen .....	61
c) Intervenierende Variablen .....	62
d) Regulierungshandeln als unabhängige Variable zur Erklärung des Liberalisierungsergebnisses .....	62
III. Bewertungsmaßstäbe .....	64
1. Gewährleistungsstaat .....	64
a) Verantwortungsteilung im Regulierungsprozess .....	65
b) Staatliche Letztverantwortung für das Regulierungsergebnis .....	65
2. Collaborative Governance .....	66
a) Transparente Regulierungsprozesse .....	67
b) Einbindung aller betroffenen Akteure in den Regulierungsprozess ..	68
3. Negotiated Settlements und RIIO .....	68
<b>C. Methoden</b> .....	70
I. Empirische Analyse .....	70
1. Auswertung der Literatur und einschlägiger Regulierungsdokumente ..	71
2. Experteninterviews .....	71
II. Normative Bewertung .....	74

## *2. Teil*

<b>Grundlagen des Regulierungssystems</b>	75
<b>A. Merkmale des Gasmarkts und Liberalisierungsdefizite</b> .....	75
I. Merkmale des Gasmarkts .....	75
1. Importabhängigkeit .....	75
2. Leitungsgebundenheit .....	76
3. Lange Lieferketten .....	77
4. Hohe Konzentration .....	79
5. Langsame Entwicklung von Großhandelsmärkten .....	80
6. Wirtschaftskrise als Motor des Wettbewerbs .....	81
II. Wettbewerbssituation und zentrale Liberalisierungsprobleme des Gasmarkts .....	82

<b>B. Akteure des Regulierungssystems</b> .....	83
I. Regulierungsbehörden .....	83
1. Bundesnetzagentur .....	83
a) Aufbau und Aufgaben im Energiebereich .....	83
b) Unabhängigkeit .....	84
2. Landesregulierungsbehörden .....	86
a) Aufsichtsbereich .....	86
b) Länderausschuss .....	88
II. Kartellbehörden .....	89
1. Bundeskartellamt und Landeskartellbehörden .....	89
2. Zusammenarbeit mit den Regulierungsbehörden .....	90
3. Maßnahmen der Kartellbehörden im Gassektor .....	91
III. Monopolkommission .....	92
1. Organisation .....	93
2. Aufgaben und Befugnisse .....	93
IV. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie .....	94
1. Rechtsetzung .....	94
2. Aufsicht .....	96
3. Einfluss der gesetzgebenden Organe .....	96
V. Europäische Akteure .....	98
1. Regulierungsverbund .....	98
a) ACER .....	99
b) ENTSO Gas .....	99
2. Regulierungskompetenzen und -verfahren .....	99
a) Leitlinien .....	99
b) Rahmenleitlinien und Netzkodizes .....	100
c) Konsultationsprozesse .....	101
VI. Verbände .....	101
1. BDEW .....	101
2. VKU .....	103
3. GEODE .....	104
4. bne .....	105
5. EFET .....	106
6. VIK .....	107
7. VZBV .....	108
VII. Unternehmen .....	109
<b>C. Rechtsgrundlagen</b> .....	110
I. EU-rechtliche Vorgaben .....	110
1. Binnenmarkttrichtlinien von 1996 und 1998 .....	111
a) Vorgaben für den Gasnetzzugang .....	111

b) Vorgaben für die Entflechtung .....	112
2. Beschleunigungsrichtlinien von 2003 .....	112
a) Vorgaben für die Regulierungsbehörden .....	112
b) Vorgaben für den Gasnetzzugang .....	113
c) Vorgaben für die Entflechtung .....	113
3. Drittes Legislativpaket von 2009 .....	113
a) Vorgaben für die Regulierungsbehörden .....	114
aa) Zulässigkeit von regionalen Regulierungsbehörden .....	114
bb) Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden .....	114
cc) Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörden .....	114
b) Vorgaben für den Gasnetzzugang .....	115
c) Vorgaben für die Entflechtung .....	115
II. Energiewirtschaftsgesetz .....	116
1. EnWG 1998 .....	116
a) Netzzugangsvorschriften .....	116
aa) Stromnetzzugang .....	117
bb) Gasnetzzugang .....	117
b) Entflechtungsvorschriften .....	118
c) Aufsicht .....	118
2. Verbändevereinbarungen .....	118
3. EnWG 2005 (2011) .....	121
a) Merkmale der Regulierungskultur im Gesetzgebungsprozess .....	121
b) Gasnetzzugangmodell des § 20 Abs. 1b EnWG .....	123
aa) Merkmale der Regulierungskultur bei der Ausarbeitung .....	123
bb) Elemente des Gasnetzzugangmodells .....	126
c) Anreizregulierungsmodell des § 21a EnWG .....	126
aa) Theoretische Grundlagen der Anreizregulierung .....	126
bb) Merkmale der Regulierungskultur bei der Ausarbeitung .....	129
cc) Rahmenregelung in § 21a EnWG .....	131
d) Entflechtungsvorschriften in §§ 7–10e EnWG .....	132
e) Regulierungsinstrumente der Regulierungsbehörden .....	132
aa) Festlegungen .....	132
bb) Genehmigungen .....	134
cc) Missbrauchsverfügungen .....	134
dd) Anordnungen .....	135
4. Die Gasnetzzugangsverordnung .....	135
5. Anreizregulierungsverordnung .....	137
a) Merkmale der Regulierungskultur im Ordnungsverfahren .....	137

b) Grundmodell der ARegV .....	140
c) Effizienzvergleich .....	142
6. Kooperationsvereinbarung .....	144
<b>D. Formale, informale und formlose Instrumente im Regulierungssystem .....</b>	<b>145</b>
I. Formale Instrumente .....	145
II. Informale Instrumente .....	148
III. Formlose Instrumente .....	151

*3. Teil*

**Umsetzung des Gasnetzzugangsmodells 152**

<b>A. Entwicklungsverlauf .....</b>	<b>152</b>
I. Konsultationskreis Gasnetzzugang .....	152
1. Basismodell der BNetzA .....	154
2. Basismodell vs. Optionsmodell .....	155
3. Bilaterale Verhandlungen zur KoV .....	155
II. Die erste Kooperationsvereinbarung .....	157
1. Vorverhandlungen zum Missbrauchsverfahren gegen die KoV I .....	157
2. Missbrauchsverfahren gegen das Optionsmodell .....	158
III. Die zweite Kooperationsvereinbarung .....	159
IV. Die dritte Kooperationsvereinbarung .....	160
1. GeLi Gas .....	160
2. GABi Gas .....	162
3. Überarbeitung der KoV II .....	165
V. Die vierte Kooperationsvereinbarung .....	166
1. KARLA Gas .....	167
2. Aufbau der Ko IV .....	169
a) Wälzung der Kosten interner Bestellungen .....	169
b) Gemeinsame Vermarktung und Versteigerung von Kapazitäten .....	170
c) Bilanzkreismanagement .....	170
d) Marktgebietsüberschreitende Transporte .....	171
VI. Die fünfte Kooperationsvereinbarung .....	171
1. Konni Gas .....	171
2. Überarbeitung der KoV IV .....	172
VII. Die sechste Kooperationsvereinbarung .....	172
<b>B. Instrumente zur Umsetzung und Fortentwicklung des Gasnetzzugangsmodells .....</b>	<b>173</b>
I. Formale Instrumente .....	173
1. Festlegung nach § 29 EnWG .....	173

a) Umfang .....	173
b) Konsultationsprozesse .....	174
c) Beteiligungsasymmetrien .....	175
d) Kaum Beteiligung von LRegB und BKartA .....	178
e) Festlegungstenor .....	179
f) Zurückhaltung bei der Beteiligung im förmlichen Verfahren .....	179
2. Missbrauchsverfahren .....	180
3. Kooperationsvereinbarung .....	182
a) Verhandlungsdelegation .....	183
b) Netznutzerforum .....	186
II. Informale Instrumente .....	189
1. Vorverhandlungen zu Festlegungen .....	189
2. Informale Instrumente als Ergänzung oder Alternative zu Missbrauchsverfahren .....	190
a) Vorverhandlungen .....	190
b) Nichtbescheidungsabsprachen .....	191
aa) Einfache missbrauchsabstellende Absprachen .....	192
bb) Mediationsabsprachen .....	192
cc) Marktgestaltende Absprachen .....	193
3. Drittvertragsgestaltende Absprachen als Ergänzung zur KoV .....	194
III. Informationsasymmetrien, Transaktionskosten und Systemprobleme als Bestimmungsfaktoren des Entscheidungsverhaltens bei der Gasnetz-zugangsregulierung .....	195
IV. Regulierungskultur als Bestimmungsfaktor des Entscheidungsverhaltens bei der Gasnetz zugangsregulierung .....	197

#### *4. Teil*

<b>Umsetzung der Anreizregulierung</b>	201
<b>A. Ausgangslage</b> .....	201
I. Erste Genehmigungsrunde .....	202
II. Zweite Genehmigungsrunde .....	205
<b>B. Umstieg auf die Anreizregulierung</b> .....	207
I. Erste Regulierungsperiode .....	207
1. Vorbereitung .....	207
2. Effizienzvergleich der Verteilnetzbetreiber .....	208
3. Kritik am Effizienzvergleich der Verteilnetzbetreiber .....	210
4. Effizienzvergleiche der Fernleitungsnetzbetreiber .....	211
II. Zweite Regulierungsperiode .....	211
III. Auswirkungen auf die Investitionsfähigkeit .....	213

<b>C. Instrumente bei der Umsetzung der Anreizregulierung</b> .....	216
I. Formale Instrumente .....	216
1. Festlegungen .....	216
a) Allgemeine Festlegungen .....	216
b) Festlegung der Erlösobergrenze .....	217
aa) Probleme des Effizienzvergleichs .....	218
bb) Fehlanreize und Nachsteuerungsbedarf .....	219
cc) Verhandlungsspielräume .....	221
dd) Rolle der Landesregulierungsbehörden .....	222
2. Genehmigungen .....	223
a) Genehmigung von Netzentgelten nach § 23a EnWG .....	223
b) Genehmigung zur Anpassung der Erlösobergrenze nach § 4 Abs. 4 ARegV .....	224
c) Genehmigung von Besonderheiten der Versorgungsaufgabe nach § 15 Abs. 1 ARegV .....	225
d) Genehmigung von Investitionsbudgets/Investitionsmaßnahmen nach § 23 ARegV .....	226
e) Genehmigung von pauschalierten Investitionszuschlägen nach § 25 ARegV .....	228
3. Missbrauchsverfahren .....	228
II. Informale Instrumente .....	229
1. Vorverhandlungen zu allgemeinen Festlegungen nach § 29 EnWG ....	229
2. Beschwerdeverzichtsabsprachen zur Festlegung der Erlösobergrenze nach § 4 Abs. 1 ARegV .....	229
3. Beschwerdeverzichtsabsprachen zu Netzentgeltgenehmigungen nach § 23a EnWG .....	230
4. Nichtbescheidungsabsprachen zu Missbrauchsverfahren nach §§ 30 oder 31 EnWG .....	232
III. Leitfäden als formlose Instrumente .....	232
IV. Informationsasymmetrien, Transaktionskosten und Systemprobleme als Bestimmungsfaktoren des Entscheidungsverhaltens bei der Anreizregulierung	233
V. Regulierungskultur als Bestimmungsfaktor des Entscheidungsverhaltens bei der Anreizregulierung .....	235

*5. Teil*

**Auswirkungen der Gasnetzzugangs- und Gasnetzentgeltregulierung auf das Liberalisierungsergebnis**

239

**A. Einfluss des Regulierungshandelns und der Regulierungskultur auf das Liberalisierungsergebnis** .....

239

<b>B. Positive Liberalisierungsentwicklung im Bereich der Gasnetzzugangsregulierung aufgrund eines am Gewährleistungsstaat orientierten Regulierungskonzepts</b> .....	242
I. Verbesserung der Wettbewerbssituation .....	242
II. Die KoV als Instrument regulierter Selbstregulierung .....	242
III. Informales Regulierungshandeln .....	244
<b>C. Liberalisierungsmängel bei der Gasnetzentgeltregulierung aufgrund eines am Regulierungsstaat orientierten Regulierungskonzepts</b> .....	244
I. Kaum Auswirkungen der Anreizregulierung auf das Liberalisierungsergebnis	244
II. Regulierungsprobleme .....	246
1. Hohe Komplexität und großer Verfahrensaufwand .....	246
2. Zweifel an der Methodenrobustheit und Datenqualität .....	247
3. Nachsteuerungsbedarf und Fehlanreize .....	248
4. Fehlende Transparenz und Verhandlungsasymmetrien .....	249
<b>D. Der Einfluss anderer Faktoren auf das Liberalisierungsergebnis</b> .....	250
I. Technische Rahmenbedingungen .....	250
1. Diversifikation von Importinfrastruktur und -bezugsquellen .....	250
2. Technologische Innovationen .....	251
II. Wirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	252
1. Flexibilisierung der Beschaffung .....	252
2. Wachstum der Großhandelsmärkte .....	252
III. Zahl der Anbieter und Wettbewerbssituation .....	252

## *6. Teil*

<b>Ansätze eines verhaltens- und vollzugsorientierten Regulierungsmodells für den (Strom- und) Gasmarkt</b>	254
<b>A. Netzzugangsregulierung</b> .....	254
I. Formalisierung von Konsultationsverfahren .....	255
II. Einrichtung von Verbraucheranwälten .....	256
III. Öffnung der Kooperationsvereinbarung für Netznutzerverbände .....	257
<b>B. Netzentgeltregulierung</b> .....	259
I. Outputorientierte Anreizregulierung .....	260
II. Regulierte Selbstregulierung .....	261
1. EMAS-Modell von Bohne und Frenzel .....	261
2. EU-rechtskonformes EMAS-Modell .....	265
a) Modell 1: Einführung von Netzgutachtern .....	265
b) Modell 2: Einrichtung eines Regulierungsausschusses .....	267
c) Modell 3: Einrichtung einer Regulierungsgesellschaft .....	268
d) Modell 4: Rückkehr zur kostenbasierten Regulierung .....	270

<b>C. Regulierungsfolgenabschätzung</b> .....	271
I. Strategiemängel .....	271
II. Einrichtung von Folgenabschätzungseinheiten .....	272
<b>Zusammenfassung</b> .....	274
<b>Anlage: Interviewleitfaden</b> .....	280
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	283
<b>Personen- und Sachwortverzeichnis</b> .....	308

## Abbildungsverzeichnis

Abbildungen 1 und 2: Preisentwicklung .....	24
Abbildung 3: Theorie- und Konzeptbausteine der Analyse des Regulierungshandelns .....	40
Abbildung 4: Variablenkomplexe für die Analyse des Regulierungshandelns ....	61
Abbildung 5: Unabhängige Variablen zur Erklärung des Liberalisierungsergebnisses .....	63
Abbildung 6: Struktur des deutschen Gasmarkts .....	78
Abbildung 7: Umsetzung einer Erlösbergrenzenregulierung .....	128
Abbildung 8: EMAS-Modell nach <i>Bohne</i> und <i>Frenzel</i> .....	263
Abbildung 9: Einführung von Netzgutachtern .....	265
Abbildung 10: Einrichtung eines Regulierungsausschusses .....	267
Abbildung 11: Einrichtung einer Regulierungsgesellschaft .....	269
Abbildung 12: Rückkehr zur kostenbasierten Regulierung .....	270

## Abkürzungsverzeichnis

8KU	Zusammenschluss acht großer Stadtwerke
ACER	Agency for Cooperation of the European Energy Regulators
ARegV	Verordnung über die Anreizregulierung der Energieversorgungsnetze (Anreizregulierungsverordnung)
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BEB-Modell	Netzzugangsmodell der BEB Erdgas und Erdöl GmbH & Co. KG, das als Vorbild für das Zweivertragsmodell fungiert hat
BGH	Bundesgerichtshof
BGW	Bundesverband der Gas- und Wasserwirtschaft
BKartA	Bundeskartellamt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
bne	Bundesverband neuer Energieanbieter
BNetzA	Bundesnetzagentur
DAU	Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter
DEA	Data Envelopment Analysis
EFET	European Federation of Energy Traders
EG	Europäische Gemeinschaft
EMAS-Verordnung	Verordnung 1221/2009 (EG) [Eco Management and Audit Scheme]
ENTSO	European Network of Transmission System Operators
EnWG	Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz)
EU	Europäische Union
EVU	Energieversorgungsunternehmen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GABi Gas	Festlegung in Sachen Ausgleichsleistung Gas (BK 7-08-002)
GasNEV	Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzentgeltverordnung)
GasNZV	Verordnung über den Zugang zu Gasversorgungsnetzen (Gasnetzzugangsverordnung)

GeLi Gas	Festlegung einheitlicher Geschäftsprozesse und Datenformate beim Wechsel des Lieferanten bei der Belieferung mit Gas (BK 7-06-067)
GEODE	Europäischer Verband der unabhängigen Strom- und Gasverteilern Unternehmen
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GPKE	Festlegung der Geschäftsprozesse zur Belieferung von Kunden mit Elektrizität (BK 6-06-009)
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
H-Gas	High Gas
ISO	Independent System Operator
ISO/RTO-Modell	US-amerikanisches Modell des Übertragungsnetzbetriebs, das „Independent System Operators“ oder „Regional Transmission Operators“ vorsieht
ITO	Independent Transmission Operator
KARLA Gas	Festlegung in Sachen Kapazitätsregelung und Auktionsverfahren (BK 7-10-001)
Konni Gas	Festlegung zur Berechnung eines Konvertierungsentgelts in qualitätsübergreifenden Marktgebieten (BK 7-11-002)
KoV	Kooperationsvereinbarung zwischen den Betreibern von in Deutschland gelegenen Gasversorgungsnetzen
KuL Strom & Gas	Vorschlag des bne, die Kunden- und Lieferantenwechselprozesse für den Strom- und Gasmarkt zu vereinheitlichen
L-Gas	Low Gas
LNG	Liquified Natural Gas
LRegB	Landesregulierungsbehörden
NIÖ	Neue Institutionenökonomik
Ofgem	Office of Gas and Electricity Markets
RegTP	Regulierungsbehörde Telekommunikation und Post
RIIO	Revenue = Incentives + Innovation + Output
RLM	Registrierte Leistungsmessung
RPI-X	Ausgangsformel der britischen Anreizregulierung (Einzelhandelspreisindex – X)
RTO	Regional Transmission Operator
SFA	Stochastic Frontier Analysis
SLP	Standardlastprofil
StromNEV	Verordnung über die Entgelte für den Zugang zu Elektrizitätsversorgungsnetzen (Stromnetzentgeltverordnung)
TEHG	Treibhausgasemissionshandelsgesetz
TSO	Transmission System Operator
UAG	Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Ge-

	meinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (Umweltauditgesetz)
UGA	Umweltgutachterausschuss
VCI	Verband der Chemischen Industrie
VDN	Verband der Netzbetreiber
VEA	Bundesverband der Energieabnehmer
VIK	Verband der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft
VKU	Verband kommunaler Unternehmen
VRE	Verband der Verbundunternehmen und regionalen Energieversorger in Deutschland
VV Gas	Verbändevereinbarung Gas
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VZBV	Verbraucherzentrale Bundesverband



## 1. Teil

# Problemstellung, Theoretischer Bezugsrahmen und Methoden

## A. Problemstellung

### I. Einleitung

Als die *Europäische Kommission* (1988: 7 f.) gegen Ende der 1980er Jahre ihren Bericht „Der Binnenmarkt für Energie“ vorlegte, versprach sie sich von einer Liberalisierung der Energiemärkte in den EU-Mitgliedstaaten, dass die Energiekosten für Industrie und Verbraucher aufgrund eines verstärkten Wettbewerbs zwischen den europäischen Energieversorgungsunternehmen sinken würden. Fast zehn Jahre später leiteten die so genannten Binnenmarktrichtlinien für Elektrizität (1996/92/EG) und Gas (1998/30/EG) die Liberalisierung der EU-Energiemärkte ein. Herzstück der Binnenmarktrichtlinien ist die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs zu angemessenen Netzentgelten, um die Entstehung eines EU-weiten Versorgungswettbewerbs zu ermöglichen. Bislang wurden die mit dem Liberalisierungsprozess verbundenen Erwartungen von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit an den deutschen Gasmarkt nur zögerlich oder gar nicht erfüllt.

### 1. Zögerliche Wettbewerbsentwicklung

Der Wettbewerb hat sich auf dem deutschen Gasmarkt nur langsam entwickelt und galt lange Zeit gegenüber dem Strommarkt als rückständig (Monopolkommission 2009: 48 ff.), auch wenn er in jüngster Zeit deutlich aufgeholt hat und inzwischen als funktionsfähig eingestuft wird (BNetzA 2011e: 5; European Commission 2012b: 114). Deutschland hatte 1998 zur Umsetzung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs zunächst auf ein Verhandlungsmodell gesetzt, das sich als wenig wettbewerbsfördernd erwies. 2005 erfolgte der Paradigmenwechsel zum regulierten Netzzugang, welcher zur Einrichtung von Bundesnetzagentur (BNetzA) und Landesregulierungsbehörden (LRegB) zur Gewährleistung des diskriminierungsfreien Netzzugangs geführt hat. Trotz des Paradigmenwechsels bestanden nach wie vor teilweise erhebliche Netzzugangsprobleme wie die Zersplitterung des Marktes in zahlreiche Marktgebiete, die geringe Verfügbarkeit von buchbaren Transportkapazitäten, das Fehlen von standardisierten Geschäftsprozessen und ein anwenderunfreundliches Bilanzierungssystem (vgl. u. a. Monopol-

kommission 2009: 60; Bundeskartellamt 2009a: 13 ff.), die schrittweise im Regulierungsprozess abgebaut werden mussten. Mit Blick auf den gemeinsamen Binnenmarkt lässt sich feststellen, dass immer noch zu wenige Kapazitäten an den Grenzkuppelstellen verfügbar sind, um ein problemloses Erreichen der europäischen Großhandelsmärkte für alle deutschen Gashändler zu ermöglichen (Bundeskartellamt 2009a: 12; Klaue 2011: 595; European Commission 2012b: 111). Beispielsweise mussten im Februar und März 2012 sieben Gaskraftwerke in Süddeutschland kurzfristig abgeschaltet bzw. heruntergefahren werden, weil es zu größeren Lieferengpässen gekommen war (Bundesregierung 2012a: 2 f.).

## 2. Hohe Gaspreise

Der Gaspreis hat sich seit der Liberalisierung des deutschen Gasmarkts für Industrie- und Haushaltskunden mehr als verdoppelt (Bundeswirtschaftsministerium 2010: 36 ff.), und die deutschen Gaspreise liegen für industrielle Verbraucher weiterhin über dem EU-Durchschnitt (European Commission 2012b: 37). Die folgenden beiden Grafiken zeigen die Entwicklung der Gaspreise für industrielle Verbraucher und Haushaltskunden seit 2005 im Vergleich zum EU-Durchschnitt (Quelle: Eurostat).

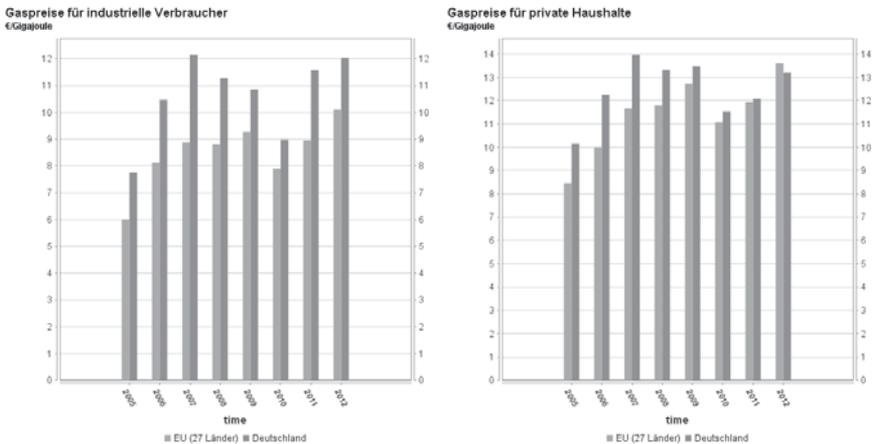


Abbildung 1 und 2: Preisentwicklung

Im Rahmen des 2005 eingeleiteten Paradigmenwechsels zum regulierten Netzzugang wurde auch die Regulierung der Netzentgelte durch BNetzA und LRegB beschlossen, wovon man sich eine wettbewerbsfördernde und preissenkende Wirkung versprach. Dies galt insbesondere für die 2009 eingeführte Anreizregulierung, wo es in der Gesetzesbegründung heißt (Bundesregierung 2007: 38 f.): „Durch die Vorschriften dieser Verordnung wird es voraussichtlich zu einer Ab-

senkung der Einzelpreise im Strom- und Gasmarkt kommen. [...] Der durch diese Verordnung intensivierte Wettbewerb auf den Strom- und Gasmärkten wirkt sich wahrscheinlich absenkend auf das Verbraucherpreisniveau und mit leicht geschwächtem Einfluss auf das allgemeine Preisniveau aus.“ Trotz teilweise erheblicher Netzentgeltkürzungen seit 2005 konnte die Regulierung der Netzentgelte durch BNetzA und LRegB mit Blick auf die Preisentwicklung bislang keine merkliche preissenkende Wirkung entfalten.

### **3. Kein Binnenmarkt für Energie und Regulierungsprobleme**

Die EU-Kommission musste nach über zehn Jahren Liberalisierung feststellen, dass es bislang immer noch nicht gelungen ist, einen gemeinsamen Binnenmarkt für Strom und Gas zu errichten (European Commission 2011: 2; 2012a: 2 f.). Als eine Ursache für diese schleppende Entwicklung des Binnenmarkts sieht die EU-Kommission die fehlende oder unzureichende Umsetzung von gemeinsamen Richtlinien und Verordnungen in vielen EU-Mitgliedstaaten (European Commission 2011: 2; 2012a: 2 f.). Die für 2014 angestrebte Vollendung des Binnenmarkts erscheint ausgeschlossen (Europäische Kommission 2013: 2).

Die EU-Rechtsvorschriften zur Durchsetzung eines gemeinsamen Binnenmarkts für Strom und Gas sind seit 1996 bzw. 1998 zweimal überarbeitet und verschärft worden. Ziel dieser Überarbeitungen war es, ein bestimmtes Regulierungskonzept in den EU-Mitgliedstaaten zu etablieren, das die Durchsetzung des diskriminierungsfreien Netzzugangs und die Regulierung angemessener Netzentgelte gewährleisten soll. Dieses Regulierungskonzept orientiert sich am britischen Regulierungsmodell, das zur Liberalisierung und Privatisierung von Energiemärkten in Großbritannien in den 1980er Jahren entwickelt wurde und zur Regulierung des Netzzugangs und der Netzentgelte auf die Einrichtung einer unabhängigen sektorspezifischen Regulierungsbehörde mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen und Ermessensspielräumen setzt. Dieses Regulierungskonzept ist in die EU-Rechtsvorschriften zum Energiebinnenmarkt eingeflossen und im Rahmen des 2005 erfolgten Paradigmenwechsels in Deutschland umgesetzt worden (vgl. u. a. Eising 2000: 257; Müller 2006: 269; Bulmer u. a. 2007: 83; Bohne 2011: 256).

Dieses Regulierungskonzept wird im Rahmen dieser Arbeit als Ausdruck des so genannten „Regulierungsstaates“ gesehen, der zur Regulierung liberalisierter Infrastruktursektoren auf unabhängige Regulierungsbehörden mit großen Entscheidungsspielräumen und formalisierte Regulierungsprozesse baut (Thatcher 2002: 860). Das Funktionieren dieses Ansatzes setzt voraus, dass die Regulierungsbehörden über die erforderlichen Informationen verfügen, um die richtigen Regulierungsentscheidungen zu treffen, in der Lage sind, die Einhaltung dieser Entscheidungen zu überwachen und notfalls auch gegen Widerstände durchzusetzen. Diese Voraussetzungen werden in der Realität häufig nicht erfüllt, und