

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Problemstellung, Theoretischer Bezugsrahmen und Methoden	23
A. Problemstellung	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. Theoretischer Bezugsrahmen für die Analyse des Regulierungshandelns, Variablenkomplexe und Bewertungsmaßstäbe	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
C. Methoden	70
I. Empirische Analyse	70
1. Auswertung der Literatur und einschlägiger Regulierungsdokumente ..	71
2. Experteninterviews	71
II. Normative Bewertung	74
<i>2. Teil</i>	
Grundlagen des Regulierungssystems	
75	
A. Merkmale des Gasmarkts und Liberalisierungsdefizite	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. Akteure des Regulierungssystems	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
C. Rechtsgrundlagen	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 Verordnungsverfahren	137

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

3. Teil

Umsetzung des Gasnetzzugangsmodells 152

A. Entwicklungsverlauf	152
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. Instrumente zur Umsetzung und Fortentwicklung des Gasnetzzugangs-	
modells	173
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 Gasnetzzugangsregulierung	197

4. Teil

Umsetzung der Anreizregulierung	201
A. Ausgangslage	201
I. Erste Genehmigungsrunde	202
II. Zweite Genehmigungsrunde	205
B. Umstieg auf die Anreizregulierung	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

C. Instrumente bei der Umsetzung der Anreizregulierung	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 Be- stimmungsfaktoren 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. Positive Liberalisierungsentwicklung im Bereich der Gasnetzzugangsregulierung aufgrund eines am Gewährleistungsstaat orientierten Regulierungskonzepts	242
I. Verbesserung der Wettbewerbssituation	242
II. Die KoV als Instrument regulierter Selbstregulierung	242
III. Informales Regulierungshandeln	244
C. Liberalisierungsmängel bei der Gasnetzentgeltregulierung aufgrund eines am Regulierungsstaat orientierten Regulierungskonzepts	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
D. Der Einfluss anderer Faktoren auf das Liberalisierungsergebnis	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
<i>6. Teil</i>	
Ansätze eines verhaltens- und vollzugsorientierten Regulierungsmodells für den (Strom- und) Gasmarkt	254
A. Netzzugangsregulierung	254
I. Formalisierung von Konsultationsverfahren	255
II. Einrichtung von Verbraucheranwälten	256
III. Öffnung der Kooperationsvereinbarung für Netznutzerverbände	257
B. Netzentgeltregulierung	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

C. Regulierungsfolgenabschätzung 271

 I. Strategiemängel 271

 II. Einrichtung von Folgenabschätzungseinheiten 272

Zusammenfassung 274

Anlage: Interviewleitfaden 280

Literaturverzeichnis 283

Personen- und Sachwortverzeichnis 308