

Erfahrungen in der deutschen Energiewirtschaft

Regulierung oder Selbstregulierung?

Regulierung, verstanden als die Beeinflussung von Unternehmen und Haushalten durch staatliche Vorschriften, soll wirtschaftspolitisch erwünschte Marktergebnisse herbeiführen. Auf diesem weiten Feld ordnungspolitischer Diskussionen finden sich die unterschiedlichsten Regeln, mit denen ein Staat (vertreten durch die jeweilige Regierung) in den Wettbewerb eingreift, um (vermeintliches) Marktversagen zu korrigieren und eigene Ziele durchzusetzen. Dazu werden gesetzliche Vorschriften und Verordnungen erlassen.

Deshalb und auch für die diskutierte Sache ist es zusätzlich notwendig, hier auch den Begriff der Selbstregulierung als Methode ebensolcher Beeinflussung einzuführen. Die Fachliteratur hilft dabei allerdings nur indirekt weiter, wird der Begriff doch im jeweiligen Branchenkontext teilweise unterschiedlich verstanden. Grundsätzlich geht es allerdings stets um die Erstellung von Regelwerken im Sinne der o. a. Marktergebnisse durch die davon betroffenen Marktteilnehmer selbst und als Ersatz für ansonsten staatliches Handeln. So sprach Dr. Eberhard Meller, BDEW-Hauptgeschäftsführer, noch im Jahr 2002 von der »Selbstregulierung als Strategie zur Lösung die Branche betreffender Probleme«, die eine »auch in der Energiewirtschaft fest verankerte Tradition des deutschen Wirtschaftslebens« und Teil der deutschen »Konsensgesell-

schaft« sei. Folgerichtig formuliert demnach die Beschlusskammer 7 der Bundesnetzagentur im Jahr 2007: »Die Verantwortung (für den Erfolg der Selbstregulierung) liegt bei den Netzbetreibern, die diese Aufgabe kooperativ über eine gemeinsame projektführende Organisation sinnvoll organisieren müssen.«

Mit ausgewählten Aspekten der Regulierung und Selbstregulierung, mit deren Urhebern und ihrer Entstehung will sich der Verfasser also befassen. Jedoch wird weder wissenschaftlicher Anspruch erhoben, noch Unterhaltungswert reklamiert. Vielmehr ist der Leser zur Diskussion dieser persönlichen Sichtweise des Verfassers eingeladen.

Um dabei die Arten der Regulierung überschaubar einzugrenzen, sollen beispielsweise nicht die möglicherweise an anderer Stelle zu diskutierende »Mengenregulierung« oder die »Preisregulierung« behandelt werden, sondern – mit Blick auf die in der deutschen Energiewirtschaft seit Mitte 2005 zu verzeichnende Regulierung der Marktprozesse und Nachrichtenverfahren – das Entstehen, die Weiterentwicklung und die Urheber des dafür notwendigen Regelwerks (bekannt unter den Kürzeln GPKE und GeLi) im Mittelpunkt stehen.

Weil das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) 2005 nach der wohl nur bedingt erfolgreichen Neufassung von 1998 endlich den Wettbewerb in der Energiewirtschaft einführen soll(te), stehen seine Vorgaben zur Entflechtung bis dahin integrierter Unternehmen in Netzbetreiber und Lieferanten in enger Beziehung zur Regulierung der Interaktionen so entflochtener Marktteilnehmer. Nur die gezielte Herbeiführung von diskriminierungsfreier Interoperabilität würde das »erwünschte Marktergebnis« von (mehr) Wettbewerb ermöglichen, so die einsichti-

ge und in anderen europäischen Ländern schon geübte Praxis.

Und wenn als Ergebnis des EnWG und seiner Verordnungen die Netzbetreiber die notwendigen Regeln des Markts seitdem selbst (und damit gleich für die Netznutzer mit) erstellen – wie sie es übrigens als integrierte Unternehmen ohne gesetzlichen Auftrag schon vorher taten – und nun durch die neu geschaffene Regulierungsbehörde regelmäßig verrechtlichen lassen sollen, wird der Bedarf an kritischer Diskussion dieser Prozesse deutlich.

Denn noch gibt es wohl ein »fest verankerte(s) Leitbild der Überlegenheit sektoraler Selbstregelung als Problemlösungsstrategie«, das schon »Ende der neunziger Jahre zur Bevorzugung von Verbändevereinbarungen für die Regelung der Netznutzungsbedingungen anstelle einer staatlichen Vorgabe (führte)« [1].

Zwar spricht in der Energiewirtschaft noch keiner von den bekannten Vierbeinern, die dadurch zum »Gärtner« gemacht wurden. Deutlich aber ist interessierten Branchenkennern schon, dass die gezielte, wenn auch wie ehrenamtlich anmutende Vertretung eigener Interessen in Gremien und Arbeitsgruppen der mit dem Regelwerk als »projektführende Organisation« beauftragten Verbände den darin vertretenen Marktteilnehmern einen zeitlichen und fachlichen Vorsprung gegenüber (nicht anwesenden) Wettbewerbern wie auch gegenüber der Bundesnetzagentur ermöglicht hat.

Gemeint ist die Fortsetzung der seit Verbändevereinbarungszeiten erprobten regelsetzenden Arbeit, die unveränderte Anwendung der seitdem verwendeten Methoden und die seitdem gelebte Bevorzugung beteiligter Fachleute gegenüber den bloßen Empfängern der von ihnen veröffentlichten Dokumente. Dies entspricht übrigens der Beobachtung, »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« [1].

Einziger, aber wesentlicher Unterschied zu den Verbändevereinbarungen ist die nun durch Verrechtlichung dieser Regeln entstandene gesetzliche Verpflichtung zu



Bernd Mildebrath,
Mitglied im Beirat der
Edna-Initiative e.V.

deren Anwendung. Konnte ein Netzbetreiber in einem integrierten Unternehmen den Verbändevereinbarungen noch ausweichen, so setzen die Verbreitung der Regeln im Markt und der gesetzliche Zwang zu deren Anwendung nun Fakten und führen zu einklagbaren Verhaltensweisen.

So entsteht ein Szenario, das dem unbedarften Beobachter vielleicht bekannt vorkommt. Hat doch der Bundesrechnungshof noch im Frühjahr 2008 in anderem Zusammenhang angemerkt, dass der Einsatz von Lobbyisten bei der Gestaltung von Gesetzen in verschiedenen Ministerien zu beanstanden sei. Nichts anderes – so könnte man meinen – passiert nun, wenn die Bundesnetzagentur die (selbstregulierten) Arbeitsergebnisse der Verbände, maßgeblich erzeugt durch die Arbeit von Mitarbeitern der Marktteilnehmer, verrechtlicht.

Also müssen u. U. neue Wege gefunden werden, um dem Bedarf nach – schärfer formuliert – der Notwendigkeit von Unabhängigkeit, Transparenz und Professionalität, dadurch auch den Interessen der bisher unbeteiligten (aber betroffenen) Marktteilnehmer, gerecht zu werden.

Vorschläge und Beispiele finden sich schnell, wenn man die Praxis der Branchenverbände oder der Regulierungsbehörde auf anderen Fachgebieten betrachtet oder die

Vorgehensweise zur energiewirtschaftlichen Regelerwicklung in anderen europäischen Ländern analysiert.

Beispielsweise bei juristischen Fragen von strategischer Bedeutung bedienen sich die Verbände sinnvoller Weise einschlägiger Fachleute, denen klare Aufträge für entsprechende Gutachten erteilt werden. Auch die Bundesnetzagentur beauftragt unabhängige Fachleute, um Expertisen zu speziellen Themen erstellen zu lassen (so jüngst in Sachen Kosten von Messstellenbetrieb, Messung und Abrechnung). Sodann ist es beispielsweise in den nordischen Ländern oder auch in den Niederlanden üblich, Fachleute und Unternehmen mit der Ausarbeitung von Regelwerken und Verfahren für die dort regulierten Energiemärkte einzusetzen. Auch auf europäischer Ebene angewendete Verfahren der Energiewirtschaft, so beispielsweise das Etso Scheduling System (ESS), werden nicht nur durch Vertreter der Branche selbst, sondern vor allem durch die professionelle Unterstützung einschlägiger Fachleute und Unternehmen entwickelt.

Warum also sollten nicht auch die in einem der größten IT-Projekte der deutschen Energiewirtschaft anzuwendenden Regeln ähnlich professionell entwickelt bzw. weiterentwickelt statt »nur« selbstreguliert werden? Wenn es um ener-

giewirtschaftliche Prozessregulierung und Marktkommunikation geht, sind immerhin je Sparte (Strom, Gas) und Rolle (Netzbetreiber, Lieferant) um die 800 Unternehmen bzw. Marktteilnehmer beteiligt.

Also: Verbände als projektführende Organisationen planen die Aufgaben und Ziele, schreiben diese in einem öffentlichen Verfahren aus, vergeben und kontrollieren die Arbeit, und übergeben anschließend (wie heute auch schon) die Ergebnisse der Bundesnetzagentur zur Verrechtlichung. Sie sorgen auf diese Weise u. a. für Transparenz (und vermeiden die heute möglichen Vermutungen der lenkenden Einflussnahme durch bestimmte Marktteilnehmer), für Professionalität (indem sie sich beispielsweise nicht vom Auftrag und der Verfügbarkeit ausgewählter »Ehrenamtler« abhängig machen) und für Qualität (entsprechend den Vergabebedingungen). Gleichzeitig bietet dieses Vorgehen die erforderliche Geschwindigkeit, um trotz steigender Zahl von Aufgaben die notwendigen Ergebnisse innerhalb der Fristen vorlegen zu können. (Es ist nun mal bekannt, dass beispielsweise weder die gaswirtschaftlichen Verbändevereinbarungen noch die in der GasNZV schon für das Jahr 2006 geforderten Regeln in anwendbarer Qualität bzw. rechtzeitig vorlagen.)

Anzeige



Aus Spannung und Strom das Beste machen

Stromversorgungen für
Energieverteilung und Energieübertragung

Netzgeräte

Gleichspannungswandler

Wechselrichter





POWERTRONIC

Industrielle Leistungs-
elektronik GmbH & Co. KG

D-32278 Kirchlingern
Telefon: +49 (0) 52 23 / 7 86 24
E-Mail: info@powertronic.de
Internet: www.powertronic.de



E+T 254/083

Wenn man nun davon ausgeht, dass die Prozessregulierung und Marktkommunikation mit GPKE und GeLi erst am Anfang stehen und weitere Themenfelder folgen werden, wird deutlich, dass ein »Aus-schreibungsverfahren« auch in Bezug auf die verfügbaren Ressourcen der richtige Weg zu mehr Effizienz und Geschwindigkeit sein kann.

Indem die Bundesnetzagentur/Beschlusskammer 7 von einer »sinnvoll(en) Organisation« für die Erstellung und Weiterentwicklung der Marktregeln spricht, bietet sie auch den notwendigen Spielraum für eine Diskussion, wie angesichts der oben erwähnten Erfordernisse von Transparenz, Professionalität, Effizienz und Qualität weiter zu verfahren ist. »Sofern (nämlich) die Netzbetreiber dieser Verantwortung nicht dauerhaft gerecht werden, obläge es der Bundesnetzagentur, die Einzelheiten selbst festzulegen« [2].

Möglicherweise müsste die Bundesnetzagentur infolgedessen die Selbstregulierung als geeignete Strategie zur Herbeiführung wirtschaftspolitisch erwünschter Marktergebnisse infrage stellen. Die in BK7-06-067 erwähnte »größere Sachnähe der Marktbeteiligten in den hiermit verbundenen Detailfragen« erscheint angesichts der mit einer Selbstregulierung verbundenen und vermutlich nicht stets regulierungskonformen Interessen (siehe oben) nur als ein schwacher Grund, dieses Verfahren auch aus Sicht der Regulierungsbehörde beizubehalten.

Andererseits erhält die Selbstregulierung, verbunden mit einem geeigneten Verfahren zur Ausschreibung der jeweiligen Aufgaben als neuer Qualität, vielleicht auch eine neue Berechtigung.

Es sei denn, dass *Genoud* und *Finger* mit ihrem Urteil Recht hatten: »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« [3].

LITERATUR

- [1] *Grashof, K.*: Wollen wir wirklich so einen strengen Regulierer? Regulierung von Stromnetzentgelten. Discussion Paper Berlin, Öko-Institut e. V., Büro Berlin, Februar 2007.
- [2] Bundesnetzagentur: Festlegung einheitlicher Geschäftsprozesse und Datenformate beim Wechsel des Lieferanten bei der Belieferung mit Gas. Az.: BK7-06-067, 2007.
- [3] *Genoud, Finger* (2005), in: [1], S. 33.

(38017)

bernhard.mildebrath@schleupen.de

www.edna-initiative.de

Rahmenbedingungen haben sich geändert

Anhörungsverfahren hat sich als Teil der Regulierung und demokratisches Grundelement bewährt

Marktregulierung ist allgemein gesagt ein Begriff, der für die Gesamtheit aller Regeln steht, mit denen der Staat in den Wettbewerb eingreift, um den Markt zu korrigieren oder staatliche Ziele durchzusetzen. Regulierung geschieht durch den Erlass von Verordnungen und durch gesetzliche Vorschriften. Beispiele für solche



Dr. Eberhard Meller,
Hauptgeschäftsführer, BDEW
Bundesverband der
Energie- und Wasserwirtschaft e. V., Berlin.

Regelungen sind im Bereich der Energiewirtschaft neben dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) auch die darauf basierenden Verordnungen wie beispielsweise die Stromnetzzugangsverordnung. Zur Regulierung gehört aber auch die Überwachung und Durchsetzung der Regelungen durch eine oder wie hier mehrere Regulierungsbehörden. Im Bereich der Energiewirtschaft sind diese Behörden mit umfassenden Befugnissen ausgestattet, eigene weitergehende Entscheidungen über Bedingungen und Methoden beispielsweise zum Netzzugang zu treffen.

Die Festlegungen der Bundesnetzagentur zu den Geschäftsprozessen zur Kundenbelieferung mit Elektrizität (GPKE) und zu den Ge-

schaftsprozessen Lieferantenwechsel Gas (GeLi Gas) sind ein Beispiel für derartige rechtlich verbindliche Vorgaben durch die Regulierungsbehörde.

Beide Festlegungen sind für sich betrachtet mit 60 und bei Gas sogar über 120 Seiten der Entscheidung und weiteren etwa 100 Seiten mit Detailregelungen im Anhang sehr umfassend und sind öffentlich konsultiert worden. Dieser Konsultation vorausgegangen waren die Bemühungen der Marktbeteiligten, sich untereinander auf ein einheitliches Vorgehen zu verständigen. Insgesamt kann dieses Vorgehen nur begrüßt werden, da die Netznutzer auf der einen Seite und die Netzbetreiber auf der anderen Seite die detailreichen Regelungen im Ergebnis anwenden müssen. Ohne diese Mitarbeit aller Beteiligten hätte der Prozess sich sehr wahrscheinlich noch weiter in die Länge gezogen oder zu weiteren Umsetzungsproblemen geführt.

Dem tragen auch die Regelungen des EnWG Rechnung, die für derartige Entscheidungen der Regulierungsbehörden ein bestimmtes – im Übrigen im allgemeinen Verwaltungsverfahren seit über 100 Jahren erprobtes und bewährtes – Verfahren vorsehen. Vor einer Entschei-