

Christian Bauer

„Collaborative Governance“
– ein neues Konzept für die Regulierung der
europäischen Strom- und Gasmärkte?



FÖV

56

Discussion Papers

Christian Bauer

„Collaborative Governance“
- ein neues Konzept für die Regulierung der
europäischen Strom- und Gasmärkte?

FÖV 56
Discussion Papers

Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

2010

Gefördert durch die Bundesrepublik Deutschland

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Deutsches Forschungsinstitut
für öffentliche Verwaltung Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

ISSN 1868-971X (Print)

ISSN 1868-9728 (Internet)

Christian Bauer, M.A., Mag.rer.publ.

Sektionsreferent der Sektion III „Verwaltungshandeln zwischen öffentlichen und privaten Akteuren“ und Forschungsreferent im Projekt „Untersuchung des Regulierungsverhaltens der Bundesnetzagentur bei der Regulierung des Zugangs zu den Gasversorgungsnetzen“ unter der wissenschaftlichen Leitung von Univ.-Prof. Dr. Eberhard Bohne am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	1
II.	Der europäische Regulierungsansatz	2
	1. Das britische Regulierungsmodell	2
	2. Umsetzung des britischen Regulierungsmodells auf europäischer Ebene	3
	3. Kritik am britischen Regulierungsmodell	4
	4. Das ordnungsrechtliche Behördenmodell als europäischer Regulierungsansatz	6
III.	Das „Collaborative Governance“-Konzept	7
	1. Verwendung des „Governance“-Begriffs	7
	2. Verwendung des „Collaborative Governance“-Begriffs	8
	3. „Collaborative Governance“-Definition	9
	a) Beteiligung staatlicher und privater Akteure	10
	b) Geteilte Entscheidungsspielräume	10
	c) Geregelte und transparente Entscheidungsprozesse	11
	d) Einvernehmliche Entscheidungsfindung	11
	4. Bewertung des „Collaborative Governance“-Konzepts	12
	5. Integration deutscher Ansätze und Konzepte	13
IV.	„Collaborative Governance“-Regulierungsansätze	14
	1. Negotiated Settlements	15
	2. Das US-amerikanische „ISO/RTO“-Modell	17
	3. Zwischenfazit	18
V.	Das System der Verbändevereinbarungen	19
	1. Das System der Verbändevereinbarungen	20

2.	Bewertung des Systems der Verbändevereinbarungen aus der „Collaborative-Governance“-Perspektive	21
	a) Beteiligung staatlicher und privater Akteure	21
	b) Geteilte Entscheidungsspielräume	22
	c) Transparente und geregelte Entscheidungsprozesse	22
3.	Das Ende des Systems der Verbändevereinbarungen	23
VI.	Collaborative Governance und das dritte Legislativpaket	27
	Literaturverzeichnis	29

I. Einleitung

Am 13. Juli 2009 wurde das dritte EU-Legislativpaket zur Strom- und Gasmarkliberalisierung verabschiedet, das aus zwei Richtlinien und drei Verordnungen besteht, die bis zum 03. März 2011 umgesetzt werden sollen. Die Umsetzung dieses Legislativpakets wird zu einer weiteren Verschärfung des europäischen Regulierungsansatzes führen, der eine staatliche Regulierung der Strom- und Gasversorgungsnetze durch unabhängige sektorspezifische Regulierungsbehörden mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen vorsieht.

Koch (2008, S. 18) ist der Ansicht, dass die derzeitige europäische Regulierungsstrategie in eine Sackgasse führe, da sie eine fortwährende Zunahme von staatlichen Interventionsmaßnahmen mit sich brächte und sich negativ auf die Wettbewerbsentwicklung in den Strom- und Gasversorgungsmärkten auswirke. Deshalb schlägt er vor, die europäische „Command and Control Regulation“ durch einen „Collaborative Governance“-Regulierungsansatz zu ersetzen (*Koch* 2008, S. 20). Dieser Begriff bezeichnet ein Konzept, welches für den Regulierungsbereich vorsieht, dass staatliche Akteure ihre Gestaltungsspielräume mit privaten Akteuren teilen, um gemeinschaftlich Regulierungsmaßnahmen zu entwickeln, zu implementieren und zu vollziehen (*Freeman* 1997, S. 21 ff.). In der angelsächsischen Diskussion zur Strom- und Gasmarkliberalisierung haben derzeit Regulierungsansätze Hochkonjunktur (*Littlechild* 2009; 2008; *Pollitt* 2008; *Doucet/Littlechild* 2006), die unter dieses Konzept subsumiert werden können. Diese Ansätze richten sich gegen den gegenwärtigen europäischen Regulierungsansatz und plädieren für einen Paradigmenwechsel bei der Ausgestaltung des europäischen Regulierungsrahmens für die Strom- und Gasmärkte. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob sich hinter diesen Forderungen und dem Label „Collaborative Governance“ tatsächlich innovative Regulierungsansätze verbergen oder ob es sich dabei lediglich um eine Neuetikettierung bekannter Regulierungsansätze handelt. Denn sie ähneln in ihrer Konzeption dem in Deutschland zwischen 1998 und 2005 praktizierten Regulierungsmodell der Strom- und Gasmarktregulierung, welches 2005 zugunsten des europäischen Regulierungsansatzes abgeschafft wurde.

Im Rahmen dieses Aufsatzes soll zunächst das europäische Regulierungskonzept und die damit verbundene Kritik analysiert werden.

Danach sollen das „Collaborative Governance“-Konzept und die damit verbundenen Regulierungsansätze vorgestellt werden. Anschließend sollen die vorgestellten Regulierungsansätze mit dem in Deutschland zwischen 1998 und 2005 praktizierten System der Verbändevereinbarungen verglichen werden, um den Mehrwert der „Collaborative Governance“-Kriterien für die Ausgestaltung öffentlich-privater Kooperationsbeziehungen bei der Regulierung von Strom- und Gasmärkten zu bestimmen. Schließlich soll überlegt werden, welche Konsequenzen sich aus einem Paradigmenwechsel des europäischen Regulierungsansatzes in Richtung „Collaborative Governance“ für die deutsche Strom- und Gasmarktregulierung ergeben würden.

II. Der europäische Regulierungsansatz

Obwohl die europäischen Strom- und Gasmärkte vor über zehn Jahren formal liberalisiert wurden, erfüllen die Liberalisierungsergebnisse bislang nicht die hohen Erwartungen, die in Politik und Öffentlichkeit an sie geknüpft wurden. Die *Europäische Kommission* (2009) sieht die Gründe hierfür in einem unzureichenden europäischen Rechtsrahmen und der mangelnden Umsetzung europäischer Rechtsvorschriften in den Mitgliedsstaaten. Der europäische Rechtsrahmen zur Strom- und Gasmarktliberalisierung hat sich über Reformen von Reformen inkrementell entwickelt. Die Binnenmarkttrichtlinien 96/92 EG und 98/30 EG wurden durch die Beschleunigungsrichtlinien 03/54 EG und 03/55 EG ersetzt, welche am 13. Juli 2009 wiederum durch die Richtlinien 09/72 EG und 09/73 EG und drei Verordnungen substituiert wurden. Beim Aus- und Aufbau dieses Rechtsrahmens hat sich die Kommission immer am britischen Regulierungsmodell orientiert (*Bulmer u. a.* 2007, S. 92).

1. Das britische Regulierungsmodell

Eine konzeptionelle Grundlage des britischen Regulierungsmodells bildet die Studie von *Littlechild* (1983, S. 34) zur Ausgestaltung einer zukünftigen Regulierung des Telekommunikationsmarkts von 1983. Das durch diese Studie maßgeblich geprägte Regulierungsmodell wurde zunächst im Telekommunikationssektor angewendet und anschließend auf alle leitungsgebundenen Infrastruktursektoren übertragen. Littlechild wird deshalb häufig als „Architekt“ des britischen Regulie-

rungsmodells bezeichnet (*Bulmer u. a.* 2007, S. 48; *Knieps* 2008, S. 107). Herzstück des von ihm maßgeblich beeinflussten Modells ist die eigentumsrechtliche Entflechtung der Netze von anderen Ebenen der Wertschöpfungskette und eine staatliche Regulierung der Netzzugangsbedingungen und Netznutzungsentgelte durch eine unabhängige sektorspezifische Regulierungsbehörde mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen (*Bartle* 2003, S. 1). Die Höhe der Netznutzungsentgelte wird im Rahmen dieses Modells durch eine sogenannte Preisniveauregulierung gesteuert, indem die Regulierungsbehörde für Preise oder Erlöse der Netzbetreiber Obergrenzen festlegt. Diese Obergrenzen werden durch die Grundformel „RPI-X“ (*Littlechild* 1983, S. 34) für eine bestimmte Regulierungsperiode von der Regulierungsbehörde festgelegt. In dieser Formel stellt „RPI“ (Retail Price Index) die allgemeine Veränderung der Verbraucherpreise dar und „X“ einen von der Regulierungsbehörde festgelegten Prozentsatz, welcher die zu erwartenden Produktivitätsfortschritte der Regulierungsadressaten widerspiegelt (*Knieps* 2007, S. 172). Durch die Festlegung von Obergrenzen für eine bestimmte Regulierungsperiode soll eine Überhöhung der Netzentgelte durch die Netzbetreiber verhindert werden.

2. Umsetzung des britischen Regulierungsmodells auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission ist bei der Umsetzung des Binnenmarkts für Energie auf das britische Regulierungsmodell fixiert. Sie favorisiert eine eigentumsrechtliche Entflechtung der Strom- und Gasversorgungsnetze und eine staatliche Regulierung durch eine unabhängige sektorspezifische Regulierungsbehörde mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen. Die Fixierung der Europäischen Kommission auf das britische Regulierungsmodell hat zwei Gründe: (1.) Großbritannien war Vorreiter in der europäischen Strom- und Gasmarktliberalisierung, da es bereits in den 1980er Jahren den Liberalisierungsprozess eingeleitet hat (*Ranci* 2003, S. 121) und (2.) Großbritannien war in den 1990er Jahren an einer europaweiten Öffnung der Strom- und Gasmärkte interessiert, um britischen Strom- und Gasversorgungsunternehmen den Zugang zu diesen Märkten zu ermöglichen (*Bulmer u.a.* 2007, S. 83). Durch erfolgreiches Lobbying konnte es einen Großteil seiner Rechtsvorschriften auf die europäische Ebene übertragen (*Bulmer u. a.* 2007, S. 92).

Die tatsächliche Umsetzung des britischen Regulierungsmodells auf europäischer Ebene erfolgte allerdings nur in kleinen Schritten, da nicht alle Mitgliedsstaaten an einer Liberalisierung ihrer Strom- und Gasmärkte nach britischem Vorbild interessiert waren. Großbritannien musste sich erst im „regulativen Wettbewerb“ zwischen den Mitgliedsstaaten auf europäischer Ebene durchsetzen (*Héritier u. a.* 1994, S. 2). Der Begriff „regulativer Wettbewerb“ bezeichnet das Bestreben der Mitgliedsstaaten, ihre Regulierungstraditionen und Rechtsvorschriften auf die europäische Ebene zu übertragen, um ihrer Wirtschaft Vorteile im europäischen Wettbewerb zu verschaffen und die Anpassungskosten an europäische Regulierungsvorgaben zu minimieren.

Der gegenwärtige europäische Regulierungsansatz spiegelt das britische Regulierungsmodell weitgehend wider, indem er eine sektorspezifische Regulierung durch eine unabhängige Regulierungsbehörde mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen vorsieht. Allerdings konnten sich die Mitgliedsstaaten bislang nicht zu einer rechtsverbindlichen eigentumsrechtlichen Entflechtung ihrer Strom- und Gasversorgungsnetze durchringen. Deshalb ist die Kommission dazu übergegangen ihre Kompetenzen im Wettbewerbsrecht zu nutzen, um eine eigentumsrechtliche Entflechtung bestimmter Energieversorgungsunternehmen selbst zu erwirken (Monopolkommission 2008, Rn. 56; *Ehrlicke* 2008, S. 411). Hieran zeigt sich, wie sehr die Kommission an einer europaweiten Umsetzung des britischen Regulierungsmodells interessiert ist.

3. Kritik am britischen Regulierungsmodell

Während die Europäische Kommission am britischen Regulierungsmodell festhält, lässt sich in Großbritannien vermehrt Kritik daran finden. Diese Kritik beruht auf zwei unterschiedlichen Feststellungen: (1.) Der Regulierungsumfang hat sich in den letzten Jahren erheblich erhöht (*Littlechild* 2009, S. 3), so dass die Gefahr einer Überregulierung besteht, und (2.) der nunmehr zwanzig Jahre alte Regulierungsansatz scheint nicht in der Lage zu sein, die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen zur Erreichung der Klimaschutzziele und vermehrten Einspeisung erneuerbarer Energien zu gewährleisten (*Pollitt* 2008, S. 75).

Die ursprüngliche Preisniveauregulierung sah vor, dass sektorspezifische X-Werte von der Regulierungsbehörde festgelegt werden, um ein

Ansteigen der Netzentgelte zu verhindern. Inzwischen ist man allerdings dazu übergegangen, neben sektorspezifischen auch unternehmensspezifische X-Werte für jeden Netzbetreiber festzulegen, um individuelle Ineffizienzen abzubauen (*Knieps 2007, S. 175*). Die Ermittlung dieser unternehmensspezifischen X-Werte erfolgt im Rahmen von regulatorischer Benchmarking-Verfahren, welche umfangreiche unternehmensspezifische Informationen voraussetzen. Dadurch wurde das Ausgangsmodell der „RPI-X“-Regulierung erheblich verkompliziert. Regulierungsaufwand und Regulierungsumfang haben sich drastisch erhöht. Der Architekt des Ausgangsmodells *Littlechild (2009, S. 3)* sieht in der Ausweitung der Regulierung die zunehmende Gefahr einer Überregulierung der Strom- und Gasversorgungsmärkte. Der Vorsitzende der britischen Regulierungsbehörde für den Strom- und Gassektor OFGEM (Office of Gas and Electricity Markets) *Buchanan (2005, S. 26)* begründet das Anwachsen der Regulierung damit, dass die Netzbetreiber lernen würden, Lücken des Regulierungssystems auszunutzen, so dass die Regulierungsbehörde zum regelmäßigen Nachrüsten gezwungen sei, um Missbräuchen von Regelungslücken entgegen zu wirken. Dies führt letztlich zu einem stetigen Anwachsen des Regulierungsaufwands und Regulierungsumfangs.

Pollitt (2008, S. 69) stellt fest, dass es mit dem „RPI-X“-Modell zwar gelungen sei, die Netzentgelte in Großbritannien in den letzten Jahren zu senken, aber sich das Regulierungsumfeld verändert habe. Die Kosten der Netzbetreiber – und somit auch die Netzentgelte – seien durch die Einspeisung Erneuerbarer Energien und Klimaschutzvorgaben signifikant gestiegen. Das derzeitige Regulierungsmodell berücksichtige diesen Umstand nur begrenzt und gebe zu wenig Anreize, die Netzinfrastruktur klimafreundlich zu erneuern. Deshalb benötige man einen neuen Regulierungsansatz, um die Herausforderungen des Klimawandels zu bewältigen.

Die britische Regulierungsbehörde OFGEM (2009, S. 17) stellt sich derzeit selbst die Frage, ob ihr zwanzig Jahre altes Regulierungsmodell noch für den Strom- und Gassektor geeignet sei und führt seit Januar 2009 eine kritische Überprüfung ihres eigenen Regulierungsansatzes durch. Dabei sollen auch Alternativen in Erwägung gezogen werden, welche zu einem Paradigmenwechsel in der Regulierung der Strom- und Gasversorgungsnetze führen könnten (*Nixon 2009*).

4. Das ordnungsrechtliche Behördenmodell als europäischer Regulierungsansatz

Auch wenn die Europäische Kommission noch am britischen Regulierungsmodell festhält, deuten die im britischen Schrifttum aufgekommen Zweifel und das Überprüfen des eigenen Regulierungsmodells durch die OFGEM an, dass es sich beim britischen Regulierungsmodell möglicherweise doch nicht um einen geeigneten Regulierungsansatz für den europäischen Strom- und Gasmarkt handelt. Grundsätzlich kann das britische Regulierungsmodell auch als ordnungsrechtliches Behördenmodell bezeichnet werden, da es auf Ge- und Verboten sowie Genehmigungen beruht. Die Erzeugung bzw. Förderung, der Transport und Vertrieb von Elektrizität und Gas müssen durch die Regulierungsbehörde lizenziert werden (Electricity Act 1989, Section 4; Gas Act 1995, Section 3). Durch die Festlegung von Lizenzbestimmungen besitzt der Staat zwar die Möglichkeit, Kontrolle über die Strom- und Gasversorgungsunternehmen auszuüben (Dow 2007, S. 1219), aber der Vollzug dieser Lizenzbestimmungen ist äußerst voraussetzungsvoll. Denn die Regulierungsbehörde muss in der Lage sein, die zur Regulierung erforderlichen Informationen zu beschaffen, die Regulierungsadressaten in angemessener Weise zu überwachen und Normverstöße zu sanktionieren. Deshalb leidet dieser Regulierungsansatz unter denselben Vollzugsproblemen, unter denen auch der Vollzug anderer ordnungsrechtlicher Vorschriften generell leidet, und zwar an Informations-, Überwachungs- und Sanktionsmängeln (Frenzel 2007, S. 284).

Ein Grundproblem ordnungsbehördlicher Regulierung sind regulatorische Informationsasymmetrien. Damit werden Situationen bezeichnet, in denen Regulierungsbehörden nicht über die zur Regulierung erforderlichen Informationen verfügen, die Regulierungsadressaten hingegen schon, so dass diese ihre Informationsvorsprung zu Lasten der Regulierungsbehörden ausnutzen können (Bohne 2009, S. 66). Das britische Regulierungsmodell beruht auf der Annahme, dass die Regulierungsbehörde durch Überwachungs-, Aufsichts- und Vergleichsmaßnahmen in der Lage ist, diese Informationsasymmetrien abzubauen, um fehlenden Wettbewerb durch Regulierungsentscheidungen zu ersetzen. Diese Annahme kritisiert Littlechild (2009, S. 43) als falsch, da Regulierungsbehörden in der Realität oftmals entscheiden müssten, ohne die erforderlichen Informationen zu besitzen.

Hinzu kommt, dass Regulierungsbehörden im ordnungsrechtlichen Behördenmodell beim Abbau von Informationsasymmetrien in einem „Katz und Maus“-Spiel mit den Netzbetreibern feststecken. Dies führt dazu, dass eine Regulierungspirale in Gang gesetzt wird, welche zu einem stetigen Anwachsen des Regulierungsaufwands und des Regulierungsumfangs führt. Regulierungsbehörden übernehmen dabei immer mehr unternehmerische Entscheidungen, so dass ihre Verantwortung für den Netzbetrieb stetig zunimmt. Fraglich ist, ob Regulierungsbehörden überhaupt in der Lage sind, dieser Verantwortung gerecht zu werden und im Interesse der Netzbetreiber und Stakeholder die richtigen Entscheidungen zu treffen. Das „Collaborative Governance“-Konzept verspricht nicht nur eine Entlastung der Regulierungsbehörden, sondern auch einen Ausweg aus dieser Regulierungspirale.

III. Das „Collaborative Governance“-Konzept

Unter dem Schlagwort „Collaborative Governance“ werden Arrangements zwischen staatlichen und privaten Akteuren verstanden, welche sich dadurch auszeichnen, dass die staatlichen Akteure ihren Gestaltungsspielraum mit privaten Akteuren teilen, um gemeinschaftlich Lösungsansätze und Entscheidungen zu entwickeln. Dadurch soll die staatliche Seite entlastet und die Legitimität und Akzeptanz von Entscheidungen erhöht werden (*Freemann 1997, S. 7*). In diesem Abschnitt sollen das Konzept „Collaborative Governance“ und damit verbundene Regulierungsansätze für den europäischen Strom- und Gasmarkt vorgestellt und einer kritischen Untersuchung unterzogen werden.

1. Verwendung des „Governance“-Begriffs

Das grundsätzliche Problem bei der Verwendung des „Governance“-Begriffs besteht in seiner Unbestimmtheit, da kein kohärentes theoretisches Konzept damit verbunden ist (*Frederickson/Smith 2003, S. 209*). Grundsätzlich dient der Begriff der Beschreibung des sich verändernden Verhältnisses zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Regierungs- und Verwaltungskontext. Allerdings ist häufig nicht klar, welche Verwendungszwecke beim Gebrauch des „Governance“-Begriffs eigentlich verfolgt werden (*Benz u. a. 2007, S. 14 f.*). Hierbei

lassen sich vier unterschiedliche deskriptive und normative Verwendungszwecke unterscheiden (De La Rosa/Kötter 2008, S. 12):

- Eine aus der Institutionenökonomik hervorgegangene deskriptive Verwendung des Begriffs in der wirtschaftswissenschaftlichen „Governance“-Forschung. In diesem Zusammenhang beschreibt der Begriff die Existenz von Regeln und die Art der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess. Er umfasst dabei alle wesentlichen Formen der Handlungskoordination (Mayntz 2009, S. 45).
- Eine deskriptive politikwissenschaftliche Verwendung des Begriffs bei der Untersuchung internationaler Beziehungen. In diesem Kontext weist der „Global Governance“-Begriff auf die Abwesenheit „hierarchisch-vertikaler Steuerungsbeziehungen“ in den internationalen Beziehungen hin und beschreibt horizontale Koordinationsbeziehungen zwischen den Akteuren der internationalen Beziehungen (De La Rosa/Kötter 2008, S. 12).
- Eine normative Verwendung des Begriffs in der Diskussion um „Good Governance“, die von der Weltbank initiiert wurde. In diesem Zusammenhang beschreibt der Begriff bestimmte Gestaltungsgrundsätze (Partizipation, Transparenz etc.) für das Staat-Bürger-Verhältnis, die als Bewertungsstandard für die Vergabe von Entwicklungshilfe dienen (Mayntz 2009, S. 47).
- Eine Verbindung der zuvor genannten Verwendungszwecke im Rahmen der politikwissenschaftlichen Policy-Forschung. In diesem Zusammenhang wird „Governance“ zur Beschreibung der „Ko-Produktion gesellschaftlicher Ordnung – im Sinne oder anstelle von Staatlichkeit – durch eine Akteursmehrheit“ hoheitlicher und/oder privater Akteure verwendet (De La Rosa/Kötter 2008, S. 12).

Mayntz (2009, S. 47) kommt zu dem Schluss, dass die Vielzahl der Verwendungszwecke dazu führt, dass man „sowohl einen weiten, neutralen, als auch einen engeren, zumindest latent normativ“ akzentuierten „Governance“-Begriff vorfinde.

2. Verwendung des „Collaborative Governance“-Begriffs

Wie der allgemeine „Governance“-Begriff leidet auch der spezielle „Collaborative Governance“-Begriff unter seiner Unbestimmtheit und dem Fehlen eines kohärenten theoretischen Konzepts. Hinzu kommt,

dass „Collaborative Governance“ oftmals mit Begriffen wie „Participatory Management, Interactive Policy Making, Stakeholder Governance“ oder „Collaborative Management“ gleichgesetzt wird (*Ansell/Gash* 2008, S. 545).

Wird „Collaborative Governance“ deskriptiv verwendet, umfasst es alle möglichen öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen der Politikgestaltung und Implementation. Wann welche Kooperationsform unter „Collaborative Governance“ subsumiert wird, variiert dabei von Autor zu Autor (vgl. hierzu Verwendung bei *Donahue/Zeckhauser* 2006 und *Ansell/Gash* 2008).

Wird „Collaborative Governance“ normativ verwendet, legt es Gestaltungsgrundsätze fest, welche „Collaborative Governance“-Arrangements erfüllen müssen, um als Form „guten“ Regierens gelten zu können (vgl. hierzu *Freeman* 1997, S. 21 ff.).

Im Schrifttum der letzten Jahre lässt sich ein vermehrtes Aufkommen des „Collaborative Governance“-Begriffs verzeichnen, welches *Short* (2009, S. 1) folgendermaßen erklärt: „Hierarchy and control are out, participation and collaboration are in.“ Dieser Trend spiegelt sich auch im gegenwärtigen Regierungsprogramm des US-Präsidenten *Obama* (2009) wider, welcher im Rahmen seiner „Open Government Initiative“ fordert: „Government should be collaborative. [...] Executive departments and agencies should use innovative tools, methods, and systems to cooperate among themselves, across all levels of Government, and with nonprofit organizations, businesses, and individuals in the private sector.“

3. „Collaborative Governance“-Definition

Grundsätzlich stellt sich die Frage, was unter „Collaborative Governance“ zu verstehen ist. Diesbezüglich hat sich im Schrifttum bislang keine allgemeingültige Definition durchgesetzt, so dass Form und Funktion des Konzepts von Beitrag zu Beitrag variieren (vgl. hierzu *Freeman* 1997, S. 22; *Donahue/Zeckhauser* 2006, S. 469 und *Ansell/Gash* 2008, S. 544). Allerdings ist allen Definitionsversuchen gemein, dass sie auf bestimmte Gestaltungsgrundsätze verweisen, die „Collaborative Governance“-Arrangements auszeichnen. Hierzu gehören insbesondere (1.) die Beteiligung staatlicher und privater Akteure, (2.) zwischen staatlichen und privaten Akteuren geteilte Entschei-

dungsspielräume, (3.) formalisierte und transparente Entscheidungsprozesse sowie (4.) eine einvernehmliche Entscheidungsfindung.

a) Beteiligung staatlicher und privater Akteure

Grundsätzlich sieht „Collaborative Governance“ vor, dass staatliche und private Akteure im Bereich der Regelsetzung und des Regelvollzugs gemeinschaftlich zusammenarbeiten. Deshalb ist die Mindestvoraussetzung für die Umsetzung des Konzepts, dass mindestens ein staatlicher und ein privater Akteur beteiligt sind (*Donahue/Zeckhauser* 2006, S. 509). Darüber hinaus soll die Auswahl der beteiligten Akteure alle Stakeholder abdecken, die von den Auswirkungen des „Collaborative Governance“-Arrangements betroffen sind (*Bingham/Nabatchi/O’Leary* 2005). Die Integration der Stakeholder soll dazu führen, dass die Transparenz und Akzeptanz von „Collaborative Governance“-Arrangements erhöht wird, da alle betroffenen Akteure an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Dies kann allerdings auch dazu führen, dass die Entscheidungsfindung durch die divergierenden Interessen der Stakeholder erschwert wird.

b) Geteilte Entscheidungsspielräume

„Collaborative Governance“ beruht auf dem Grundgedanken, dass staatliche Akteure ihre Entscheidungsspielräume mit privaten Akteuren teilen, um die Effektivität, Effizienz und Akzeptanz von Entscheidungen und Regelungen zu erhöhen. *Donahue* und *Zeckhauser* (2006, S. 515) verweisen darauf, dass geteilte Entscheidungsspielräume das Potenzial, die strategischen Möglichkeiten, aber auch die Risiken von „Collaborative Governance“-Arrangements widerspiegeln, indem sie zu einer Öffnung hoheitlicher Entscheidungskompetenzen führen. Allerdings wird dieser Spielraum durch die Tatsache begrenzt, dass „Collaborative Governance“-Arrangements und ihre Entscheidungen demokratischen und rechtsstaatlichen Grundanforderungen, genügen müssen. Hierbei ist oftmals nicht klar, welche normative Rahmenbedingungen staatlich-private Kooperationsbeziehungen in „Collaborative Governance“-Arrangements erfüllen müssen. Diesbezüglich verweist *Bingham* (2008, S. 74) darauf, dass die Rechtsordnungen der meisten Rechtsstaaten nur begrenzt Möglichkeiten zur Einrichtung geteilter Entscheidungsspielräume vorsehen, weshalb sie für eine Öff-

nung der Rechtsordnungen gegenüber „Collaborative Governance“ plädiert und eine Regelung der normativen Rahmenbedingungen fordert.

c) *Geregelte und transparente Entscheidungsprozesse*

Die Einrichtung von „Collaborative Governance“-Arrangements sieht vor, dass sie auf transparenten und geregelten Entscheidungsprozessen beruhen (Ansell/Gash 2008, S. 546; Donahue/Zeckhauser 2006, S. 509). Grundsätzlich bedarf es einer Rahmenregelung des Entscheidungsprozesses, um zu verhindern, dass dieser an Ablauf- oder Organisationsproblemen scheitert. Diese Regelungen müssen nicht zwingend rechtsförmlicher Natur sein, aber von allen beteiligten Akteuren als verbindlich angesehen werden. Spielregeln sollen sicherstellen, dass die beteiligten Akteure die Möglichkeit haben, sich einzubringen, und ihre Interessen nicht übergangen werden. In diesem Kontext nimmt die Transparenz des Entscheidungsprozesses eine entscheidende Rolle, da sie für die normative Legitimität und empirische Akzeptanz von Entscheidungen unerlässlich ist (Bingham 2008, S. 75). Es stellt sich die Frage, wie viel Transparenz tatsächlich erforderlich ist und wie diese überhaupt gewährleistet werden kann. Coglianese u. a. (2004) weisen daraufhin, dass zuviel Transparenz in staatlichen Regulierungsprozessen dazu führen kann, dass bestimmte Informationsquellen des Staates – wie Insiderinformationen von Unternehmen – versiegen würden. Deshalb empfehlen die Autoren (Coglianese u. a. 2004, S. 91), einen Mittelweg zwischen absoluter Transparenz und Diskretion bei der Ausgestaltung von Regulierungsprozessen einzuschlagen. Teile des Regulierungsprozesses sollten weiterhin vor der Öffentlichkeit verborgen bleiben, um einen unbeobachteten Austausch zwischen Regulierungsbehörde und Regulierungsadressaten zu ermöglichen.

d) *Einvernehmliche Entscheidungsfindung*

Grundsätzlich funktioniert „Collaborative Governance“ nur, wenn der Prozess der Entscheidungsfindung konsensorientiert verläuft, da die getroffenen Entscheidungen von allen beteiligten Akteuren getragen werden sollen (Ansell/Gash 2008, S. 546). Das setzt allerdings auch voraus, dass die beteiligten Stakeholder an einer einvernehmlichen

Lösung interessiert sind, da sie Entscheidungsprozesse blockieren oder behindern können. Hierbei handelt es sich um eine Schwachstelle des „Collaborative Governance“-Konzepts, welche in der allgemeinen Diskussion zu „Collaborative Governance“ nur beiläufig oder gar nicht behandelt wird. Die Konsensbereitschaft der Stakeholder kann durch zwei Maßnahmen erhöht werden:

- die Androhung staatlicher Ersatzvornahmen bei einem Scheitern von Verhandlungslösungen und
- die Erzeugung negativer Publizität für wirtschaftliche Akteuren, die sich einer einvernehmlichen Entscheidungsfindung widersetzen.

Ersteres kann bei den Stakeholdern zum Verlust der Einflussnahmemöglichkeiten auf das Entscheidungsergebnis führen, so dass ihre Verhandlungsbereitschaft steigen kann, um diese Kontrollmöglichkeit nicht zu verlieren.

Letzteres kann bei wirtschaftlichen Akteuren die Verhandlungsbereitschaft erhöhen. Wenn ein Unternehmen, das sich einer einvernehmlichen Lösung widersetzt, an den öffentlichen Pranger gestellt wird, kann sich seine Konsensbereitschaft erhöhen, wenn es Reputations- und/oder Einkommensverluste durch negative Publizität zu befürchten hat.

Versagen diese Maßnahmen ist ein staatliches Eingreifen unumgänglich, um eine Blockadesituation aufzubrechen. Deshalb sind „Collaborative Governance“-Arrangements letztlich immer darauf angewiesen, dass sie durch staatliche Regulierungsmöglichkeiten flankiert werden, um im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen ein staatliches Eingreifen zu ermöglichen.

4. Bewertung des „Collaborative Governance“-Konzepts

Kooperationsbeziehungen zwischen staatlichen und privaten Akteuren sind schon immer Bestandteil staatlichen Handelns gewesen, da die öffentliche Verwaltung immer schon konsensuale Lösungen gesucht hat, wenn einseitiges staatliches Handeln keinen Erfolg versprach (vgl. *Ellwein* 1995, S. 58 zur Verwaltungskooperation im 19. Jahrhundert). *Schulze-Fielitz* (1995, S. 227) kommt zu dem Schluss, dass „kooperatives Verwaltungshandeln“ nicht nur eine „allgegenwärtige“ und „unvermeidliche“ Praxis sei, sondern im Sinne einer Verfahrens-

ökonomie sogar „geboten“ sei. *Fehling* (2008, S. 1370) verweist darauf, dass im „Schatten der Hierarchie und des Ordnungsrechts“ die Bereitschaft zu Verhandlungslösungen bei staatlichen und privaten Akteuren wächst. Dies drückt sich unter anderem in „informalem Verwaltungshandeln“ (*Maurer* 2009, S. 418 ff.) aus, welches als Ersatz oder Ergänzung zum rechtsförmlichen Verwaltungshandeln eingesetzt wird. Wenn staatlich-private Kooperationsbeziehungen schon immer Gegenstand der Staats- und Verwaltungstätigkeit waren, stellt sich die Frage, welcher Mehrwert sich aus dem „Collaborative Governance“-Konzept für die Beurteilung, Ausgestaltung und Auseinandersetzung mit diesen Kooperationsbeziehungen ergibt?

Der Mehrwert des „Collaborative Governance“-Konzepts liegt nicht darin, dass es tatsächlich „neuartige“ Ansätze zur Ausgestaltung staatlich-privater Kooperationsbeziehungen liefert, sondern dass es

- einen interdisziplinären Dialog über die Ausgestaltung von staatlich-privaten Kooperationsbeziehungen ermöglicht,
- im Regulierungskontext die Grenzen der herrschenden europäischen Regulierungsphilosophie verdeutlicht,
- einen Bezugspunkt für eine internationale Debatte über die optimale Ausgestaltung von Regulierungsbeziehungen liefert und
- als Vehikel genutzt werden kann, um deutsche Ansätze und Überlegungen in internationale Debatten einzubringen.

Außerdem können die zuvor vorgestellten „Collaborative Governance“-Gestaltungsgrundsätze zur Analyse von Regulierungsansätzen herangezogen werden, wie in den folgenden Abschnitten gezeigt werden soll.

5. Integration deutscher Ansätze und Konzepte

Bislang ist der Gebrauch des „Collaborative Governance“-Begriffs auf den angelsächsischen Sprachraum beschränkt. In Deutschland werden vergleichbare Feststellungen, Überlegungen und Konzepte unter Begriffen wie „Verantwortungsteilung“ (*Trute* 1999), „kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung“ (*Becker* 2005), „Gewährleistungsstaat“ (*Schuppert* 2005), „regulierte Selbstregulierung“ (*Thoma* 2008) etc. diskutiert. Allerdings spielen die besonderen Transparenz- und Beteiligungserfordernisse – die bei der „Collaborati-

ve Governance“-Diskussion vorliegen – in diesen Diskussionen keine oder nur eine untergeordnete Rolle. Der Mehrwert von „Collaborative Governance“ liegt in der Fokussierung auf bestimmte Beteiligungsverfahren und Transparenzerfordernisse. Darüber hinaus bietet der Begriff die Möglichkeit, die vorliegenden deutschen Beiträge unter einem internationalen Oberbegriff zu subsumieren und einem größeren Adressatenkreis zugänglich zu machen. Dadurch könnte auch das internationale, insbesondere europäische Verständnis für die konsensual und kooperativ ausgerichtete deutsche Staats- und Verwaltungstätigkeit erhöht werden. Denn bislang wird auf europäischer Ebene, insbesondere der Kommission nur wenig Rücksicht auf diese deutschen Eigenheiten genommen.

IV. „Collaborative Governance“-Regulierungsansätze

Für den Regulierungsbereich sieht das „Collaborative Governance“-Konzept vor, dass Regulierungsbehörden ihre Gestaltungsspielräume mit den Stakeholdern teilen, um gemeinschaftlich, transparent und konsensual Regulierungsmaßnahmen zu entwickeln, zu implementieren und zu vollziehen. Im Strom- und Gassektor sollen die Interaktionsprozesse zwischen Regulierungsbehörde und Regulierungsadressaten (Netzbetreiber) sowie zwischen Regulierungsbehörde und Netznutzern (Erzeuger, Händler, Großverbraucher, Haushaltskunden etc.) zusammengeführt werden, um die Kommunikation zwischen Netznutzern, Netzbetreibern und der Regulierungsbehörde zu verbessern und die Entwicklung flexibler und innovativer Regulierungslösungen zu ermöglichen (*Littlechild* 2008, S. 33). Durch die Einbindung der Stakeholder soll sichergestellt werden, dass deren Interessen unmittelbar – und nicht erst mittelbar durch Regulierungsbehördenentscheidungen – in den Regulierungsprozess einfließen. Diese Herangehensweise wird als Alternative oder Ergänzung zum herkömmlichen ordnungsrechtlichen Behördenmodell gesehen. Dadurch soll zum einen der Abbau von Informationsasymmetrien erleichtert und zum anderen die Kommunikation zwischen Netznutzern und Netzbetreibern gefördert werden, welche im gegenwärtigen Regulierungsansatz durch die finalen Entscheidungskompetenzen der Regulierungsbehörde marginalisiert wird. Unter „Collaborative Governance“-Gesichtspunkten lassen sich unterschiedliche Regulierungsansätze für den Strom- und Gasmarkt identifizieren, von denen hier zwei vorgestellt werden.

1. Negotiated Settlements

Der Begriff „Negotiated Settlements“ beschreibt eine bestimmte Form der Verhandlungslösung zwischen Netzbetreibern, Netznutzern und der Regulierungsbehörde. Diese Form der Verhandlungslösung kann aufgrund der Erfüllung der Gestaltungsgrundsätze von „Collaborative Governance“ unter dem „Collaborative Governance“-Konzept subsumiert werden, auch wenn die Vertreter von „Negotiated Settlements“ diesen Ansatz nicht direkt als Form von „Collaborative Governance“ bezeichnen.

Grundsätzlich sind Verhandlungslösungen ein alltägliches Phänomen im Regulierungsgeschäft. Sie werden unumgänglich, wenn die Regulierungsbehörde nicht zu aufwändigen Ermittlungsverfahren oder Rechtsstreitigkeiten in der Lage ist. In solchen Fällen muss sie eine einvernehmliche Lösung mit den Netzbetreibern anstreben, um einen Rechtsmittelverzicht gegen ihre Regulierungsentscheidung zu erwirken. Die Netzbetreiber sind ebenfalls an einer einvernehmlichen Lösung interessiert, da sie das Regulierungsverfahren beschleunigt und ihnen Rechtssicherheit gibt.

Littlechild und *Doucet* (2006, S. 275) kommen zu dem Schluss, dass spätestens seit den 1990er Jahren in einigen nordamerikanischen Strom- und Gasmärkten die Zahl von Verhandlungslösungen die Zahl von einseitig getroffenen Regulierungsentscheidungen von Regulierungsbehörden überwiegen würde. Außerdem sei es gelungen, im Wege von Verhandlungslösungen radikale und innovative Regulierungsansätze einzuführen, welche den Regulierungsaufwand der Regulierungsbehörden und die Netznutzungsentgelte erheblich reduziert hätten. Trotz dieser Erfolge würde Verhandlung als Regulierungsansatz von der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur vollkommen vernachlässigt (*Littlechild* 2008 S. 34; *Littlechild/Doucet* 2006).

Aus der Sicht des „Collaborative Governance“ liegt die Problematik von Verhandlungslösungen darin, dass sie oftmals intransparent und unter Ausschluss der Stakeholder zustande kommen. Dieser Problematik begegnen „Negotiated Settlements“ dadurch, dass sie bestimmte Transparenz- und Beteiligungsverfahren vorsehen. Der Verhandlungsprozess soll alle Stakeholder umfassen und unter Aufsicht der Regulierungsbehörde durchgeführt werden. Sollten die Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen, greift die Regulierungsbehörde ein und wird selbst regulierend tätig (*Littlechild* 2008, S. 34). Dadurch fun-

gieren „Negotiated Settlements“ als Alternative oder Ergänzung zu staatlichen Regulierungsmaßnahmen (*Littlechild/Doucet* 2009, S. 2).

Der „Architekt“ des britischen Regulierungsmodells *Littlechild* (2008; 2009) ist zu einem starken Verfechter von „Negotiated Settlements“ geworden und propagiert ihren Einsatz zur Regulierung der britischen Strom- und Gasmärkte. Diesbezüglich merkt er an, dass die Einführung solcher Verhandlungslösungen Umstrukturierungen erfordern würde, da die Netznutzer nicht automatisch über die Informationen verfügen würden, um ihre Interessen gegenüber den Netzbetreibern vortreten zu können. Deshalb müsse ihren Vertretern der Zugang zu den Informationen gewährt werden, welche die Regulierungsbehörde derzeit besitzt, um die Informationsasymmetrien zwischen Netzbetreibern und Netznutzern auszugleichen (*Littlechild* 2008, S. 36). Darüber hinaus sollten sich Netznutzer diese Informationen durch Sachverständige aufarbeiten lassen, wie es derzeit die Regulierungsbehörden tun. Seiner Meinung nach werde die Erfüllung dieser Bedingungen die Netznutzer befähigen, ihre Interessen gegenüber den Netzbetreibern zu vertreten, und ein Großteil von Regulierungsentscheidungen der Regulierungsbehörde könne durch „Negotiated Settlements“ ersetzt werden.

Pollitt (2008, S. 80 f.) denkt in dieselbe Richtung, wenn er fordert, den Fokus der Regulierung in Großbritannien von den Ergebnissen, insbesondere der Höhe der Netzentgelte, auf die Entscheidungsprozesse über Investitions- und Ausbaumaßnahmen zu verlagern. Denn die gegenwärtige Preisniveauregulierung durch die Regulierungsbehörde sei seiner Meinung nach nicht geeignet, die notwendigen Investitionen zur Erneuerung der Netze und zur Bekämpfung des Klimawandels zu generieren, da sie in erster Linie auf Kostenreduktion angelegt sei. Deshalb sollten Netznutzer im Rahmen von „Negotiated Settlements“ in die erforderliche Investitions- und Ausbauplanung der Netze einbezogen werden, um sicherzustellen, dass die Netzentwicklung ihren Bedürfnissen entspricht, da sie auch die Investitionskosten durch Netznutzungsentgelte aufbringen würden. Die Regulierungsbehörde solle den Netznutzern die Möglichkeit geben, Entscheidungen über Netzausbaumaßnahmen, Investitionsplanung und Servicequalität selbst auszuhandeln und anschließend das Verhandlungsergebnis genehmigen.

Die vorgestellten Überlegungen zur Umsetzung von „Negotiated Settlements“ in Großbritannien zeichnen sich dadurch aus, dass sie die Gestaltungsgrundsätze von „Collaborative Governance“ erfüllen.

Sie sehen vor, (1.) dass die Interessen aller Stakeholder im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden, (2.) die Entscheidungsspielräume zwischen Regulierungsbehörde und Stakeholdern geteilt werden, (3.) der Entscheidungsprozess geregelt und transparent verläuft und (4.) eine konsensuale Entscheidung angestrebt wird. Die Erfolgswahrscheinlichkeit von „Negotiated Settlements“ hängt letztlich von der Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft der beteiligten Akteure ab. Diese Bereitschaft kann im Strom- und Gasmarkt durch die divergierenden Interessen unterschiedlicher Netznutzergruppen (Großverbraucher, Händler, Haushaltskunden etc.) gestört werden. Zwar können die Androhung von negativer Publizität und staatlichen Ersatzmaßnahmen die Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft erhöhen, aber dieser Druck reicht manchmal nicht aus, wie im Abschnitt zum System der Verbändevereinbarungen gezeigt werden soll.

2. Das US-amerikanische „ISO/RTO“-Modell

Einen radikaleren Regulierungsansatz als die Einführung von „Negotiated Settlements“ bietet das US-amerikanische ISO/RTO-Modell, welches eine Neuorganisation des Stromversorgungsnetzbetriebs in Form von „Collaborative Governance“-Arrangements vorsieht (Koch 2008). Im ISO/RTO-Modell soll der Netzbetrieb auf Non-Profit-Organisationen – die ISOs bzw. RTOs – übertragen werden. ISO steht hierbei für „Independent System Operator“ und bezeichnet einen Netzbetreiber, der innerhalb eines Bundesstaats für den Netzbetrieb verantwortlich ist. RTO steht hierbei für „Regional Transmission Operator“ und bezeichnet einen Netzbetreiber, der für den Netzbetrieb in mehreren Bundesstaaten verantwortlich ist. Durch die Non-Profit-Organisationsform sollen die Anreize der Netzbetreiber zur Diskriminierung der Netznutzer ausgeschaltet werden, da Gewinnstreben und Quersubventionierung wegfallen. Das Eigentum an den Netzen verbleibt in diesem Modell bei den ursprünglichen Eigentümern, aber sie können nicht mehr frei darüber verfügen. Außerdem sollen die Stakeholder in die Entscheidungsprozesse der ISOs und RTOs integriert werden, um eine Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Regelung des Netzzugangs und Netzausbaus zu gewährleisten. Dies geschieht beispielsweise dadurch, dass sich der Aufsichtsrat eines ISOs oder RTOs aus Vertretern der Stakeholder zusammensetzt (Vince u.a. 2006, S. 116). Bislang sind insgesamt zehn ISOs und RTOs in Nordamerika eingerichtet worden, welche zwei Drittel der US-Bevölkerung und die Hälfte der kanadi-

schen Bevölkerung mit Strom versorgen. Die Eingriffs- und Regulierungsbefugnisse der zuständigen Bundes- und Landesbehörden bestehen im ISO/RTO-Modell fort, um Fehlentwicklungen entgegen wirken zu können. *Kwoka* (2008, S. 193) verweist darauf, dass divergierende Stakeholderinteressen bereits zur Blockierung von Aufsichtsratsentscheidungen in ISOs geführt haben und ein staatliches Eingreifen erforderlich gewesen sei. Diese Beispiele zeigen, dass staatliche Aufsichts- und Regulierungsmaßnahmen auch im ISO/RTO-Modell weiterhin erforderlich sind.

Koch (2008) sieht in diesem Ansatz eine Alternative zur eigenumsrechtlichen Entflechtung, welche die Europäische Kommission für die europäischen Strom- und Gasmärkte bevorzugt. Die Non-Profit-Organisationsform des Netzbetreibers würde laut *Koch* (2008, S. 20) dazu führen, dass die Vollzugsprobleme des gegenwärtigen Regulierungsansatzes reduziert würden. Ein Großteil regulierungsbehördlicher Entscheidungen könnte direkt auf die Netzbetreiber übertragen werden, da diese unmittelbar durch die Stakeholder kontrolliert würden. Allerdings wären staatliche Regulierungsbefugnisse und Aufsichtsmaßnahmen nach wie vor erforderlich, um Fehlentwicklungen auszugleichen.

Grundsätzlich erfüllt das ISO/RTO-Modell die Gestaltungsgrundsätze von „Collaborative Governance“ und sieht vor, (1.) dass die Interessen aller Stakeholder in Entscheidungsprozessen der ISOs und RTOs berücksichtigt werden, (2.) die Entscheidungsspielräume zwischen Regulierungsbehörde und ISOs und RTOs geteilt werden, (3.) die Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der ISOs und RTOs verlaufen geregelt und transparent und (4.) eine konsensuale Entscheidung wird angestrebt. Fraglich ist, ob dieses Modell in Europa überhaupt umgesetzt werden kann, da ein Großteil der Übertragungsnetze kein Staatseigentum sondern Privatbesitz ist.

3. Zwischenfazit

Die beiden vorgestellten Regulierungsansätze stellen Alternativen oder Ergänzungen zum herkömmlichen ordnungsrechtlichen Behördenmodell der Strom- und Gasmarktregulierung dar. Sie haben bislang auf europäischer Ebene keine Berücksichtigung gefunden. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie die „Collaborative Governance“-Gestaltungsgrundsätze erfüllen. Wenn man einen deutschen Begriff für ihre

Herangehensweise verwenden möchte, dann könnten sie auch als Ansätze „regulierter Selbstregulierung“ bezeichnet werden. Darunter werden Instrumente der Selbstkontrolle und Selbstregulierung verstanden, welche auf der Grundlage staatlicher Vorgaben betrieben und durch staatliche Aufsichtsmaßnahmen flankiert werden (Thoma 2008, S. 25).

Beide Ansätze setzen voraus, dass die Stakeholder an einer gemeinschaftlichen Lösung interessiert sind. Dies erscheint angesichts divergierender Netznutzerinteressen, wie sie zwischen den Vertretern dezentral erzeugter erneuerbarer Energien und den Vertretern großtechnisch erzeugter konventioneller Energien bestehen, nicht immer unproblematisch. Ihr Erfolg letztlich von der Konsens- und Kompromissbereitschaft der beteiligten Akteure ab. Diese Problematik soll im nächsten Abschnitt am System der Verbändevereinbarungen verdeutlicht werden. Der Abschnitt soll auch zeigen, dass der damalige deutsche Regulierungsansatz für den Strom- und Gasmarkt, welcher auf großes Unverständnis bei der *Europäischen Kommission* (2001, S. 17) stieß, unter Gesichtspunkten von „Collaborative Governance“ gar nicht so ungeeignet war, wie häufig dargestellt wird.

V. Das System der Verbändevereinbarungen

Bevor in Deutschland ein ordnungsrechtliches Behördenmodell zur Regulierung der Strom- und Gasversorgungsnetze nach britischem Vorbild eingeführt wurde, verfolgte man in Deutschland einen Regulierungsansatz, der aus der Sicht von Vertretern des ordnungsrechtlichen Behördenmodells als „bizarr“ eingestuft wird (Glachant/Dubois/Perez 2008, S. 1601). Denn der Gesetzgeber hatte bei der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien für Strom und Gas auf die Einrichtung einer sektorspezifischen Regulierung verzichtet und nahezu vollständig auf die Vorschriften des allgemeinen Wettbewerbsrechts und die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht vertraut. Diskriminierungsfreie Netzzugangsbedingungen und angemessene Netzentgelte sollten von den Stakeholdern selbstständig und konsensual ausgehandelt werden. Deshalb sprach man auch vom verhandelten Netzzugang. Interessanterweise wurden Alternativen zum System des verhandelten Netzzugangs – wie das britische Poolmodell – von der Bundesregierung beim Erlass des Energiewirtschaftsgesetzes von 1998 gar nicht in Betracht gezogen (Bohne 1997, S. 226 ff; Bohne/Frenzel 2003, S. 406). Die

Bundesregierung sah im verhandelten Netzzugang einen großen Beitrag zur Deregulierung, welcher die Strom- und Gaswirtschaft mit den übrigen Wirtschaftsbereichen gleichstelle.

1. Das System der Verbändevereinbarungen

Um die – nicht zu bewältigende – Aufgabe von Einzelverhandlungen zwischen Netzbetreibern und Netzzugangspetenten über Netzzugangsbedingungen und Netzentgelte zu verhindern, wurden sogenannte Verbändevereinbarungen zwischen der Energiewirtschaft und der Industrie abgeschlossen (*Büdenbender* 2004, S. 192). Dabei handelte es sich zunächst um rechtlich unverbindliche Musterregelungen, welche im Laufe der Zeit rechtlich aufgewertet wurden. Die Bundesregierung hat dieses System angeregt, um das Erfordernis einer sektorspezifischen staatlichen Regulierung abzuwenden. Das System der Verbändevereinbarungen wurde durch eine Verordnungsermächtigung flankiert, welche im Falle eines Scheiterns den Erlass von Netzzugangs- und Netzentgeltverordnungen vorsah. Die Missbrauchsaufsicht oblag dem Bundeskartellamt, welches bei Missbrauchsverdacht ein Missbrauchsverfahren einleiten konnte. Folgende Argumente wurden im Schrifttum für die Vorteilhaftigkeit des Systems der Verbändevereinbarungen vorgebracht:

Die *Monopolkommission* (2000, Rn. 84) sah in den Verbändevereinbarungen einen wichtigen Beitrag zur Deregulierung, da Marktmechanismen und der Sachverstand der Marktteilnehmer genutzt würden, um staatliche Regulierungsmaßnahmen zu ersetzen. Die kartellrechtliche Missbrauchskontrolle anstelle einer Regulierungsbehörde wurde als vorteilhaft angesehen, da dadurch die Vereinnahmung der Regulierungsbehörde durch die Netzbetreiber verhindert würde.

Engel (2002, S. 87) kam zu dem Schluss, dass Verbändevereinbarungen leistungsfähiger seien als eine ordnungsrechtliche Behördenlösung, da sie flexibler auf regulatorische Herausforderungen reagieren könnten als Regulierungsbehörden. Ein ordnungsrechtliches Behördenmodell war seiner Meinung nach zum Scheitern verurteilt, da es aufgrund der Vielzahl der deutschen Netzbetreiber (ca. 1600 Strom- und Gasversorgungsnetzbetreiber) nicht zum Vollzug der Regulierungsvorschriften in der Lage sei.

Büdenbender (2002, S. 375 ff.) führte aus, dass der Staat im Strom- und Gassektor aufgrund seiner technischen und ökonomischen

Komplexität an die Grenzen der Regelbarkeit stoße. Deshalb sei es sinnvoll, diese Regelungen in die Hände der Stakeholder zu legen. Allerdings müsse dabei darauf geachtet werden, dass Chancengleichheit zwischen den Stakeholdern bei der Durchsetzung ihrer Interessen bestehen, da ansonsten ein Missbrauch dieses Regulierungsansatzes drohe. Er kommt sogar zu dem Schluss, dass diese Form der Regulierung zukünftig in technisch und ökonomisch komplexen Sektoren zur Regel werden würde.

2. Bewertung des Systems der Verbändevereinbarungen aus der „Collaborative-Governance“-Perspektive

Grundsätzlich kann das System der Verbändevereinbarungen nicht als Form des „Collaborative Governance“ bezeichnet werden, da es durch Intransparenz und Exklusivität gekennzeichnet war. Diese Mängel haben sicherlich auch zum Scheitern des Systems der Verbändevereinbarung beigetragen. Die nachfolgende Analyse zeigt die Schwächen des Systems der Verbändevereinbarung aus der „Collaborative Governance“-Perspektive.

a) Beteiligung staatlicher und privater Akteure

Die gesetzliche Regelung des verhandelten Netzzugangs in den §§ 6 und 6a des EnWG 1998 sah keine unmittelbare Beteiligung staatlicher Akteure am Aushandlungsprozess zu den Verbändevereinbarungen vor. Die Möglichkeiten staatlicher Einflussnahme auf den Aushandlungsprozess waren auf die Erzeugung öffentlichen Drucks durch negative Publizität und die Androhung des Verordnungserlasses beschränkt. Allerdings hat der Ordnungsgeber diese Androhungen niemals umgesetzt. Hinzu kam, dass nicht alle Stakeholder in den Verhandlungsprozess integriert waren. Das System der Verbändevereinbarungen wurde exklusiv von den großen Verbänden der Energieversorger betrieben, die Vertreter von Haushaltskunden wurden systematisch von Verhandlungen ausgeschlossen (*Frenzel 2007, S. 236*).

b) *Geteilte Entscheidungsspielräume*

Die Verbändevereinbarungen unterlagen keinem Genehmigungsvorbehalt, so dass die Verbände die Vereinbarungen autonom aushandeln und abschließen konnten. Eine staatliche Kontrolle der Regelungen der Vereinbarungen fand nur im Rahmen der Ex-post-Missbrauchsaufsicht des BKartA statt. Dadurch wurde den privaten Akteuren ein großer Gestaltungsspielraum bei der Fortentwicklung der Verbändevereinbarungen eingeräumt. Allerdings erwies sich dieser Gestaltungsspielraum auch als problematisch, da die schwerfällige Ex-post-Missbrauchskontrolle Fehlentwicklungen nur schwer entgegen wirken konnte, so dass es zu Wettbewerbsbehinderungen durch die Netzbetreiber kam (Hellwig 2004, S. 34 ff.),

c) *Transparente und geregelte Entscheidungsprozesse*

Der Ablauf der Entscheidungsprozesse zur Verbändevereinbarung war nicht geregelt. Denn das Grundkonzept des verhandelten Netzzugangs sah vor, dass die Bedingungen und Entgelte für den Netzzugang individuell von den Marktteilnehmern ausgehandelt werden. Durch die Verbändevereinbarungen wurde dieser Aushandlungsprozess unverbindlich vorstrukturiert. Der Verhandlungsprozess zur Verbändevereinbarung war exklusiv und intransparent (Frenzel 2007, S. 236). Obwohl die Verbändevereinbarungen im Rahmen der Energierechtsnovelle von 2003 gesetzlich aufgewertet wurde, indem man bei der Einhaltung der der Verbändvereinbarung die Einhaltung der „guten fachlichen Praxis“ für die Netzbetreiber vermutete, unterblieb eine gesetzliche Regelung des Entscheidungsprozesses. Stattdessen vertraute der Gesetzgeber auf die Auswirkungen negativer Publizität, indem er Missstände öffentlich anprangerte und einen Verordnungserlass androhte. Das *Landgericht Berlin* (2003) sah im System der Verbändevereinbarung eine unzulässige Kartellabsprache, da das Begehren eines Stakeholders, am Verhandlungsprozess teilzunehmen, von den beteiligten Verbänden zuvor abgelehnt wurde.

d) *Einvernehmliche Entscheidungsfindung*

Eine einvernehmliche Entscheidung der Stakeholder bei den Verhandlungen zu den Verbändevereinbarungen war durch die exklusive Kon-

struktion des Verhandlungsprozesses ausgeschlossen, da nicht alle Stakeholder integriert wurden und der Aushandlungsprozess intransparent verlief. Hinzu kam, dass die Netzbetreiber kein Interesse an einer einvernehmlichen Entscheidung der Stakeholder besaßen, da sie aufgrund ihrer vertikalen Integration die Interessen ihrer Erzeugungs- und Vertriebsgesellschaften vertraten. Im Ergebnis kam es zu einer „massiven“ Diskriminierung von anderen Marktteilnehmern beim Netzzugang (Lücking 2004, S. 113).

3. Das Ende des Systems der Verbändevereinbarungen

Aufgrund seiner Unzulänglichkeiten aus der „Collaborative Governance“-Perspektive kann das System der Verbändevereinbarungen nur als defekte Form von „Negotiated Settlements“ bezeichnet werden. Allerdings hat das System der Verbändevereinbarungen seinen Unzulänglichkeiten zum Trotz im Stromsektor ein allgemein akzeptiertes Netzzugangsmodell hervorgebracht und zu einem Absinken der Netznutzungsentgelte geführt (Brunekreeft 2003, S. 240; Glachant/Dubois/Perez 2008, S. 1604). Die hierzu entwickelten Regelungen wurden bei der Umsetzung der Beschleunigungsrichtlinien von 2003 im Energiewirtschaftsgesetz von 2005, in der Stromnetzzugangs- und Stromnetzentgeltverordnung beibehalten.

Im Gassektor hingegen scheiterte das System der Verbändevereinbarungen 2003 an der Uneinigkeit der beteiligten Verhandlungspartner über das Netzzugangsmodell. Die Vereinigung industrieller Kraftezeuger (VDI) und der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) brachen die Gespräche zur dritten Verbandsvereinbarung im Gasbereich ergebnislos ab, da sie durch Verhandlungen auf Verbandsebene keine Möglichkeit sahen, die Wettbewerbsbedingungen im Gasmarkt zu verbessern. Im Schrifttum fand zwischen 2002 und 2003 ein Meinungswechsel gegenüber dem System der Verbändevereinbarung statt, so dass der damalige Präsident des Bundeskartellamts Böge (2004 S. 363) feststellen musste, dass die Befürwortung des Systems der Verbändevereinbarungen der Forderung nach einer staatlichen Detailregulierung durch eine Regulierungsbehörde gewichen sei. Ein prominenter Vertreter dieses Meinungswechsels war die *Monopolkommission* (2002), welche in ihrem Hauptgutachten von 2002 – entgegen ihren vorherigen Stellungnahmen zum verhandelten Netzzugang – die Einführung des ordnungsrechtlichen Behördenmodells zur Regulierung des Strom- und Gasmarktes forderte. Denn ihrer Auffassung nach war

die Gefahr staatlicher Fehlregulierung geringer zu bewerten als die derzeitige Gefahr des Missbrauchs des verhandelten Netzzugangs durch die Netzbetreiber (Monopolkommission 2002, Rn. 804). Das *Bundeswirtschaftsministerium* (2003, S. 26 ff.) kam in seinem Monitoringbericht zum System der Verbändevereinbarung zum selben Schluss und forderte ebenfalls einen Systemwechsel.

Der Gesetzgeber stand bei der Umsetzung der Beschleunigungsrichtlinien von 2003 vor der Wahl, das System der Verbändevereinbarungen zu verrechtlichen oder ein ordnungsrechtliches Behördenmodell nach britischem Vorbild einzurichten. Eine Verrechtlichung des Systems der Verbändevereinbarungen wäre im Rahmen der Beschleunigungsrichtlinien möglich gewesen (*Stern* 2007, S. 940). Mit dem Erlass des Energiewirtschaftsgesetzes von 2005 entschied sich der Gesetzgeber für das ordnungsrechtliche Behördenmodell und gegen eine Fortentwicklung des Systems der Verbändevereinbarungen.

Die Einführung des ordnungsrechtlichen Behördenmodells konnte bisher nicht die Wettbewerbswirkung entfalten, die man sich in Schrifttum und Politik von ihr versprochen hatte (Monopolkommission 2009, S. 19). Außerdem zeigt sich, dass das ordnungsrechtliche Behördenmodell im Energiesektor unter den generellen Vollzugsproblemen von Ordnungsrecht leidet. Die Genehmigung von Netzentgelten bzw. die Festlegung von Erlösobergrenzen wurde durch Informationsasymmetrien und Ressourcenmängeln teilweise erheblich erschwert (Monopolkommission 2007, Rn. 525; Bundesnetzagentur 2009, S. 155). Dies hat dazu geführt, dass die Regulierungsbehörde in vielen Fällen auf Verhandlungslösungen zurückgreifen musste, um die Vielzahl der Verfahren abschließen zu können.

Aus der Sicht des „Collaborative Governance“ sind diese bilateralen Verhandlungslösungen zwischen Regulierungsbehörde und Netzbetreibern problematisch zu bewerten, da ihr Zustandekommen im Regelfall intransparent ist und die Stakeholder nicht an der Aushandlung beteiligt werden. Insofern stellt sich die Frage, ob nicht eine Fortentwicklung des Systems der Verbändevereinbarungen im Sinne von „Negotiated Settlements“ eine Alternative darstellen würde.

4. Weiterentwicklung des Systems der Verbändevereinbarungen

Im Schrifttum lassen sich vereinzelt Beiträge finden, die sich mit einer Fortentwicklung des Systems der Verbändevereinbarungen als Alterna-

tive zum ordnungsrechtlichen Behördenmodell beschäftigen (*Stefaniak 2008, Frenzel 2007, Bohne 2005*). Diese Beiträge weisen zum einen auf die Schwächen des Behördenmodells beim Abbau von Informationsasymmetrien hin und betonen zum anderen die Notwendigkeit der Einbringung des Sachverständigen von Marktteilnehmern in Regulierungslösungen.

Stefaniak (2008, S. 69) kommt zu dem Schluss, dass die Vorteile einer kooperativ erfolgenden Wettbewerbsregulierung die Nachteile deutlich überwiegen. Er schlägt deshalb vor, dass System der Verbändevereinbarungen unter den folgenden Prämissen wieder einzuführen: (1.) alle Netzbetreiber müssen verbindlich den Regelungen der Vereinbarungen unterliegen und (2.) die Kartellrechtskonformität der Vereinbarungen müsste durch einen Genehmigungsvorbehalt sichergestellt werden (*Stefaniak 2008, S. 141*). Dadurch gleicht sein Ansatz der Grundkonzeption von „Negotiated Settlements“ im Sinne des „Collaborative Governance“. Letztlich obläge es in seinem Ansatz der Genehmigungsbehörde, für ausreichend Transparenz und Stakeholderintegration zu sorgen.

Frenzel (2007, S. 303) und *Bohne (2005, S. 172; Bohne/Frenzel 2003, S. 442)* verfolgen einen anderen Ansatz zur Fortentwicklung der regulierten Selbstregulierung der Strom- und Gaswirtschaft. Dieser Ansatz basiert auf der Überlegung, dass ein Großteil der derzeitigen Regulierungsaufgaben der Regulierungsbehörde auf private Akteure unter staatlicher Aufsicht übertragen werden soll, um Ressourcenmängel und Informationsasymmetrien besser bewältigen zu können. Die Einbeziehung privater Akteure soll zur Reduzierung von Informationsasymmetrien beitragen und die Verantwortlichkeit der Stakeholder für den Regulierungsprozess erhöhen.¹

Die Autoren *Bohne* und *Frenzel (2003, S. 442; Bohne 2005, S. 172; Frenzel 2007, S. 303)* schlagen vor, dass die Regulierungsvorschriften für den Strom- und Gasmarkt von einem Regulierungsausschuss entwickelt werden sollen, der sich aus allen Stakeholdern und Vertretern des Staates zusammensetzen würde. Außerdem soll eine Regulierungsgesellschaft mit beschränkter Haftung als beliehene Regulierungsbehörde mit den Vollzugsaufgaben betraut werden. Diese GmbH soll durch die Stakeholder des Strom- und Gasmarkts als Ge-

¹ Das konzeptionelle Vorbild der Überlegungen der Autoren ist die Umsetzung der EMAS-Verordnung in Form des Umweltauditgesetzes.

sellschafter betrieben werden. Durch die Beleihung soll eine gewisse „Staatsferne“ des Vollzugsprozesses geschaffen werden, um eine bessere Bewältigung von Ressourcenmängeln zu gewährleisten. In Österreich werden Regulierungsaufgaben durch beliehene Regulierungsgesellschaften – wie die Energie-Control GmbH im Energiebereich – wahrgenommen, um eine ausreichende personelle Ausstattung zu ermöglichen und ein Maximum an Flexibilität sicherzustellen (Ö-Bundesregierung 1997, S. 58). Gleichzeitig soll durch die Beleihung auch eine gewisse „Wirtschaftsferne“ erzeugt werden, da Beliehene der staatlichen Aufsicht unterliegen. Die Überwachung der Netzbetreiber soll in diesem Beleihungsmodell durch akkreditierte Netzgutachter übernommen werden, die der Aufsicht der Regulierungsgesellschaft unterstehen und von ihr akkreditiert werden müssen. Die Verlagerung des Regulierungsprozesses in den Verantwortungsbereich der Stakeholder soll zur Folge haben, dass diese von der Öffentlichkeit für die Regulierungsergebnisse verantwortlich gemacht werden, so dass potenzielle negative Publizität einen Anreiz zur Zusammenarbeit der Stakeholder bietet. Darüber hinaus soll das System durch entsprechende Verordnungsermächtigungen und Festlegungskompetenzen auf staatlicher Seite flankiert werden, um eine Nachregulierung von staatlicher Seite zu ermöglichen.

5. Zwischenfazit

Ziel dieses Abschnittes war es zu zeigen, dass das System der Verbändevereinbarungen zwar Merkmale von „Negotiated Settlements“ aufwies, aber unter „Collaborative Governance“-Gesichtspunkten mit erheblichen Mängeln behaftet war. Trotzdem erscheint unter „Collaborative Governance“-Gesichtspunkten eine Modifikation und Fortentwicklung des Systems der Verbändevereinbarungen zur Regulierung des Strom- und Gasmarktes sinnvoller, als das von der Bundesregierung eingeführte ordnungsrechtliche Behördenmodell. Die hierzu vorgestellten Überlegungen erfüllen die wesentlichen „Collaborative Governance“-Kriterien und bieten vielversprechende Alternativen zum gegenwärtigen deutschen Regulierungsansatz.

VI. Collaborative Governance und das dritte Legislativpaket

Die „Collaborative Governance“-Gestaltungskriterien „Beteiligung staatlicher und privater Akteure, geteilte Entscheidungsspielräume, geregelte und transparente Entscheidungsprozesse, einvernehmliche Entscheidungsfindung“ erweisen sich als vielversprechender Ansatz zur Entwicklung von Regulierungsansätzen für den Strom- und Gasmarkt und stellen eine Alternative zur herrschenden europäischen Regulierungsstrategie dar. Die hierzu vorgestellten Regulierungsansätze zielen auf eine Entlastung der Regulierungsbehörden und eine höhere Akzeptanz von Regulierungsentscheidungen bei den Stakeholdern ab, indem sie den Stakeholdern Verantwortung für den Regulierungsprozess und das Regulierungsergebnis übertragen.

Sie finden im Schrifttum zunehmend Beachtung und werden bei der Revision des britischen Regulierungsmodells durch die britische Regulierungsbehörde in Betracht gezogen.

Trotzdem müssen sie sich auch als kompatibel mit dem dritten Legislativpaket erweisen, wenn Sie zur Regulierung der europäischen Strom- und Gasversorgungsnetze herangezogen werden sollen. Den zukünftigen Regulierungsrahmen legen die Richtlinien 2009/72 EG und 2009/73 EG fest. Art. 37 Abs. 6 der Richtlinien 2009/72 EG und Art. 41 Abs. 6 der 2009/73 EG sehen vor, dass es der nationale Regulierungsbehörde obliegt, mindestens die Methoden zur Festlegung von Netzzugangsbedingungen und zur Berechnung von Netzentgelten zu genehmigen. Im Erwägungsgrund 36 der Richtlinie 2009/72 EG und 32 der Richtlinie 2009/72 EG heißt es bezüglich der Netzentgelte, die Regulierungsbehörde sollte „die Möglichkeit haben, die Tarife oder die Tarifberechnungsmethoden auf der Grundlage eines Vorschlags des Übertragungsnetzbetreibers oder des (der) Verteilernetzbetreiber(s) oder auf der Grundlage eines zwischen diesen Betreibern und den Netzbenutzern abgestimmten Vorschlags festzusetzen oder zu genehmigen.“

Fraglich ist, ob die Regulierungsbehörde mit der Möglichkeit, abgestimmte Vorschläge zu den Netzentgelten anzunehmen und Methoden zur Netzzugangsbedingungen festzulegen, in die Lage versetzt wird, auf „collaborative governance“-Arrangements zurückzugreifen, und das Regulierungssystem entsprechend angepasst werden kann. Wenn man den Methodenbegriff weit auslegt, scheint es möglich zu sein, die vorgestellten Alternativen zum derzeitigen Regulierungssystem umzusetzen. Das Beleihungsmodell von *Bohne* (2005) und *Fren-*

zel (2007), das US-amerikanische ISO/RTO-Modell (Koch 2008) oder „Negotiated Settlements“ (Littlechild 2008, S. 34, Littlechild/Doucet 2009, S. 2) würden als Methode zur Bestimmung von Netzzugangsbedingungen oder zur Festlegung von Netzentgelten durch die Regulierungsbehörde genehmigt. Die Ausgestaltung dieser Methode und ihre Anwendung durch private Akteure würden der staatlichen Aufsicht der Regulierungsbehörde unterstehen. Fraglich ist, ob ein dermaßen weiter Methodenbegriff EU-rechtlich zulässig ist. Die Forderung der *Kommission* (2009, S. 12) nach starken und unabhängigen Regulierungsbehörden mit weitreichenden Eingriffsbefugnissen scheint solchen Auslegung entgegenzustehen. Eine rechtliche Anpassung der EU-Vorschriften ist erforderlich, um Alternativen oder Ergänzungen zum gegenwärtigen europäischen Regulierungsansatz auf nationaler Ebene umsetzen zu können.

Für eine solche Anpassung spricht, dass auf europäischer Ebene im Rahmen des dritten Legislativpakets bereits Elemente des „Collaborative Governance“ eingeführt wurden. Durch die Verordnung (EG) Nr. 714/2009 wird der europäische Verband der Übertragungsnetzbetreiber zukünftig in europäische Regulierungsprozesse eingebunden und mit eigenen Gestaltungskompetenzen ausgestattet. Im Rahmen einer rechtlichen Anpassung des dritten Legislativpakets könnte dieser Ansatz auf die nationale Ebene übertragen werden. Allerdings sollten sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene alle Stakeholder in den Regulierungsprozess einbezogen werden, um die „Collaborative Governance“-Gestaltungskriterien zu erfüllen.

Sollte es tatsächlich zu einer „Collaborative Governance“-freundlichen Anpassung des europarechtlichen Rahmens kommen und in Deutschland eine 180-Grad-Wendung und eine Rückkehr zum Regulierungsansatz des Systems Verbändevereinbarungen stattfinden, könnte man dies als einen „Treppenwitz“ der Regulierungsgeschichte bezeichnen. Ein erneuter Paradigmenwechsel im Sinne des „Collaborative Governance“ erscheint jedoch angesichts der bestehenden Vollzugsprobleme geboten.

Literaturverzeichnis

- Ansell, Chris/Gash, Alison*, 2008: Collaborative Governance in Theory and Practice, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, Nr. 4, S. 543 – 571.
- Bartle, Ian*, 2003: Introduction, in: *Ders.* (Hrsg.), *The UK model of utility regulation, a 20th anniversary collection to mark the 'Littelchild Report', retrospect and prospect*, Bath:CRI, S. 1-5. Online verfügbar unter:
http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Conference_seminar/31_Model_Utility_Regulation.pdf .
- Becker, Florian*, 2005: *Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimack, Uwe/Simonis, Georg*, 2007: Einleitung. In: *Dies.* (Hg.), *Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 9-26.
- Bingham, Lisa Blomgren/Nabatchi, Tina/O'Leary Rosemary*, 2005: The new governance: Practices and processes for stakeholder and citizen participation in the work of government, in: *Public Administration Review*, Vol. 65, Nr. 5, S. 547-558.
- Bingham, Lisa Blomgren*, 2008: Collaborative Governance: Emerging practices and the incomplete legal framework for citizen and stakeholder voice, erscheint in: *Hastings Annual Law Review*, Vol. 1, Nr. 1. Online verfügbar unter:
http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&context=lisa_bingham.
- Böge, Ulf*, 2004: Wettbewerb im Bereich der leitungsgebundenen Energien, in: *Gewerbearchiv*, Nr. 9, S. 363-368.
- Bohne, Eberhard/Frenzel, Sabine*, 2003: Formale und informale Ordnung des Zugangs zum Strommarkt, in: *Schröder, Meinhard* (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 363-448.
- Bohne, Eberhard*, 1997: Liberalisierung des Strommarktes als Organisationsproblem, in: *Lüder, Klaus* (Hrsg.), *Staat und Verwaltung, Fünfzig Jahre Hochschule für öffentliche Verwaltung Speyer*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 211-248.

- Bohne, Eberhard*, 2005: Im Regulierungswahn, in: *Infrastrukturrecht*, Nr. 8, S. 170-175.
- Bohne, Eberhard*, 2009: The politics of the *ex ante* evaluation of legislation, in: *Verschuuren, Jonathan* (Hrsg.), *The impact of legislation – a critical analysis of ex ante evaluation*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff, S. 63-79.
- Buchanan, Alistair*, 2005: Facing up to better regulation challenge, Speech by Alistair Buchanan for Institute of Economic Affairs, 29 November 2005. Online verfügbar unter: <http://www.iea.org.uk/files/upld-news299pdf?.pdf>.
- Bulmer Simon/Dolowitz, David/Humphreys, Peter/Padgett, Stephen*, 2007: *Policy Transfer in the European Union, Regulating the utilities*. London: Routledge.
- Bundeswirtschaftsministerium, 2003: Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit über die energiewirtschaftlichen und Wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarung (Monitoring-Bericht), Bundestags-Drucksache 15/1510, vom 01.09.2003.
- Büdenbender, Ulrich*, 2002: Möglichkeiten und Grenzen einer Deregulierung in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft, *Die öffentliche Verwaltung*, Nr. 9, S. 375-383.
- Büdenbender, Ulrich*, 2004: Grundfragen der Regulierung der deutschen Energiewirtschaft. In: *Hendler, Reinhard* u. a. (Hrsg.), *Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, S. 189-250.
- Brunekreeft, Gerd*, 2003: *Regulation and competition policy in the electricity market, economic analysis and German experience*. Baden-Baden: Nomos.
- Coglianesi, Cary/Zeckhauser, Richard/Parson Edward E.*, 2004: Seeking truth for power: Informational strategy and regulatory policy making, in: University of Pennsylvania Law School, Paper 111. Online verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=545104.
- Donahue, John D./Zeckhauser Richard*, 2006: Public-Private Collaboration, in: *Moran, Michael/Rein, Martin/Goodin, Robert E.* (Hrsg.), *Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, S. 496-525.

- De La Rosa, Sybille/Kötter, Matthias*, 2008: Governance(-forschung) im Kontext der Disziplinen, Dies./Ulrike Höppner, Transdisziplinäre Governanceforschung, Baden-Baden:Nomos, S. 11-33.
- Doucet, Joseph/Littlechild, Stephen*, 2006: Negotiated settlements: the development of economic and legal thinking, in: *Utilities Policy*, Vol. 14, Nr. 4, S. 266-277.
- Dow, Stephen*, 2007: Energy Law in the United Kingdom, in: Martha M. Roggenkamp u.a. (Hrsg.), *Energy Law in Europe*, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press, S. 1169-1261.
- Ehricke, Ulrich*, 2008: Die Doppelmacht der Kommission in Wettbewerbssachen – ein Plädoyer für die Etablierung einer eigenständigen und unabhängigen EG-Wettbewerbsbehörde, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Vol. 58, S. 411.
- Ellwein, Thomas*, 1995: Kooperatives Verwaltungshandeln im 19. Jahrhundert, in: Nicolai Dose/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Kooperatives Recht*, Baden-Baden: Nomos, S. 43-63.
- Engel, Christoph*, 2002: *Verhandelter Netzzugang*, Baden-Baden: Nomos.
- Europäische Kommission*, 2009: Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes, KOM(2009) 115 endgültig, vom 11.03.2009.
- Fehling, Michael*, 2008: Informelles Verwaltungshandeln, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Abmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2, München: C.H. Beck, 2008, § 38, S. 1341 –1403.
- Frederickson, George H./Smith Kevin B.*, 2003: *The public administration theory primer*, Boulder: Westview Press
- Freeman, Jody*, 1997: Collaborative Governance in the administrative state, in: *UCLA Law Review*, Vol. 45, Nr. 1, S. 1-98.
- Glachant, Jean-Michel/Dubois, Ute/Perez, Yannick*, 2008: Deregulation with no regulator: Is the German electricity transmission regime institutionally correct?, in: *Energy Policy*, Vol. 36, S. 1600-1610.
- Hellwig, Martin*, 2004: Netzwettbewerb durch Regulierung, in: *Leprich, Uwe/ Georgi, Hanspeter/Evers, Ulrike* (Hrsg.), *Strommarktliberalisierung durch Netzregulierung*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 29-44.

- Frenzel, Sabine*, 2007: Stromhandel und staatliche Ordnungspolitik, Berlin: Duncker & Humblot.
- Knieps, Günter*, 2007: Netzökonomie, Grundlagen – Strategien – Wettbewerbspolitik. Wiesbaden: Gabler.
- Knieps, Günter*, 2008: Wettbewerbsökonomie, 3. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kwoka, John*, 2008: Restructuring the U.S. electric power sector: A review of recent studies, in: Review of Industrial Organization, Vol. 32, Nr. 3, S. 165-196.
- Koch, Charles H. Jr.*, 2008: Collaborative Governance: Lessons for Europe from US electricity restructuring, William & Mary Law School Research Paper, No. 08-03. Erscheint in: Administrative Law Review, Vol. 61, Nr. 4. Online abrufbar unter:
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1147160.
- Kwoka, John*, 2008: Restructuring the U.S. electric power sector: A review of recent studies, in: Review of Industrial Organization, Vol. 32, Nr. 3, S. 165-196.
- Landgericht Berlin*, 2003: 16. Zivilkammer, 16 O 78/03, 06.03.2003.
- Littlechild, Stephen*, 1983: Regulation of British telecommunications' profitability. Report to the Secretary of State, London: Department of Industry.
- Maurer, Hartmut*, 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München: C.H. Beck
- Littlechild, Stephen*, 2008: Some alternative approaches to utility regulation, in: Economic Affairs, Vol. 28, Nr. 3, S. 32-37.
- Littlechild, Stephen*, 2009: Regulation, over-regulation and deregulation. Bath: CRI. Online verfügbar unter:
<http://www.ofgem.gov.uk/Networks/rpix20/forum/Documents1/4.pdf>.
- Maurer, Hartmut*, 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, München: C.H. Beck
- Lücking, Gero*, 2004: Netzzugang aus Sicht der Energiehändler, in: *Leprich, Uwe/ Georgi, Hanspeter/Evers, Ulrike* (Hrsg.), Strommarktliberalisierung durch Netzregulierung, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 29-44.

- Mayntz, Renate*, 2009: Governance Theory als Fortentwicklung der Steuerungstheorie?, in: Dies. (Hg.), *Über Governance*, Frankfurt/Main: Campus Verlag, S. 41-52.
- Monopolkommission, 2000: Dreizehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 1998/1999. Bundesrat-Drucksache 502/00 vom 18.08.2000.
- Monopolkommission, 2002: Vierzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2000/2001. Bundesrat-Drucksache 703/02, vom 28.02.2002
- Monopolkommission, 2007: Strom und Gas 2007: Wettbewerbsdefizite und zögerliche Regulierung. Bundestag-Drucksache 16/7087, vom 20.11.2007.
- Monopolkommission, 2009: Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb. Online verfügbar unter: http://www.monopolkommission.de/sg_54/s54_volltext.pdf.
- Nixon, Hannah*, 2009: Back to basics. Utility Week, 08.05.2009, S. 20-21. Online verfügbar unter: <http://www.ofgem.gov.uk/Networks/rpix20/forum/Documents1/20-21%20RPI-X%2008%2005%2009.pdf>.
- Obama, Barack*, 2009: Transparency and Open Government, Memorandum of January 21, 2009. Federal Register, Vol. 74, No. 15, S. 4685.
- Ö-Bundesregierung, 1997: 759 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XX. GP, vom 04.07.1997.
- OFGEM, 2009: Ofgem's Annual Report 2008-2009. Online verfügbar unter: <http://www.ofgem.gov.uk/About%20us/annlrprt/Documents1/annualreport09access.pdf>.
- Pollitt, Michael*, 2008: The future of electricity (and gas) regulation in a low-carbon policy world, in: *The Energy Journal*, Vol. 29, Nr. 2, S. 63-94.
- Ranci, Pippo*, 2003: The UK-model and its influence on EU countries, in: *Bartle Ian* (Hrsg.), *The UK model of utility regulation, a 20th anniversary collection to mark the 'Littelchild Report', retrospect and prospect*, Bath: CRI. Online verfügbar unter: http://www.bath.ac.uk/cri/pubpdf/Conference_seminar/31_Model_Utility_Regulation.pdf.

- Schulze-Fielitz, Helmuth*, 1995: Kooperatives Recht im Spannungsfeld von Rechtsstaatsprinzip und Verfahrensökonomie, in: *Dose Nicolai/Voigt, Rüdiger* (Hrsg.): Kooperatives Recht, Baden-Baden: Nomos, S. 225-256.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2005: Der Gewährleistungsstaat – modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit, in: *Ders.* (Hrsg.), Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden: Nomos, S. 11-52.
- Short, Jodi L.*, 2009: Coercive state anxiety and the rise of self-regulation, in: Georgetown Law and Economics Research Paper No. 1340053. Online verfügbar unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1340053.
- Stern, Klaus*, 2007: Das neue Energiewirtschaftsrecht, in: *Pitschas Rainer/Uhle, Arnd/Aulehner, Josef* (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot.
- Stefaniak, Torsten*, 2008: Wettbewerb in der Energiewirtschaft zwischen staatlicher Regulierung und selbstregulativer Verantwortung. Baden-Baden: Nomos.
- Thoma, Anselm*, 2008: Regulierte Selbstregulierung im Ordnungsrecht, Berlin: Duncker & Humblot.
- Trute, Hans-Heinrich*, 1999: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichen und privatem Sektor, in: Gunnar Folke Schuppert (Hg.), Jenseits von Privatisierung und schlankem Staat, Baden-Baden: Nomos, S. 13-45.
- Vince, Clinton A./Quirk, Sherry A./Wolf, Stanley P./Smith Travis R./Barbulescu, Sandra/Berry, Monica* 2006: What is happening and where in the world of RTOs and ISOs?, in: Energy Law Journal, Vol. 27, Nr. 1, S. 65-145.

ISSN 1868-971X (Print)
ISSN 1868-9728 (Internet)