



Bundesnetzagentur

20 Jahre

Verantwortung
für Netze





Liebe Leserinnen und Leser,

Seit 20 Jahren verantworten wir in Deutschland die lebenswichtigen Infrastrukturen für Strom, Gas, Telekommunikation und Post. 1998 wurde unser Haus im Zuge der Liberalisierung des Post- und Telekommunikationsmarktes gegründet. Unsere Kernaufgabe ist es, diskriminierungsfreien, fairen Wettbewerb für alle Marktteilnehmer sicherzustellen. Unsere Erfolge und unsere Expertise in der Regulierung führten dazu, dass auch die Sektoren Energie und Eisenbahn in unsere Zuständigkeit fielen. Seit dem Jahr 2005 tragen wir den Namen Bundesnetzagentur.

Heute setzt die Bundesnetzagentur als zentrale Infrastrukturbehörde die Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb in diesen Bereichen und übernimmt als Aufsichtsbehörde auch Aufgaben im Verbraucherschutz. Moderne Energie-, Kommunikations- und Transportnetze sind die Lebensadern, die die Menschen tagtäglich versorgen. Ohne sie ist eine prosperierende, arbeitsteilige Wirtschaft undenkbar.

Von ihrer Leistungsstärke hängt die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands als erfolgreiches Exportland ab. Infrastrukturen ermöglichen Marktmacht. Die Interessen von Unternehmen, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft sind nicht immer deckungsgleich. Ein Wettbewerb, der diese Interessen ausgleicht, stellt sich oft nicht von alleine ein.

Die Regulierung dieser Infrastrukturen durch eine unabhängige Institution wie die Bundesnetzagentur ist eine zentrale Aufgabe in unserer Volkswirtschaft und wird dies auch bleiben. Die Verantwortung dafür tragen wir gerne. Heute und in Zukunft.

Der vorliegende Band vereint Beiträge von ehemaligen und gegenwärtigen Angehörigen der Bundesnetzagentur sowie eng mit dem Haus verbundener Autoren. Mit vielfältigen Zeitzeugenberichten und Bilddokumenten soll dieser Band spannende und interessante Einblicke in unsere Arbeit aus 20 Jahren Regulierung in den Netzsektoren geben. Ich wünsche Ihnen viel Vergnügen bei der Lektüre.

Ihr



Jochen Homann
Präsident, Bundesnetzagentur



Bundesnetzagentur

Inhalt

- 6 *Grußwort Peter Altmaier, Bundesminister für Wirtschaft und Energie*
- 8 *Grußwort Andreas Scheuer, Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur*
- 10 *Interview mit Prof. Klaus-Dieter Scheurle, Gründungspräsident*
- 12 *Interview mit Matthias Kurth, ehemaliger Präsident der Bundesnetzagentur*
- 14 *Interview mit Jochen Homann, Präsident der Bundesnetzagentur*
- 20 *Grußwort Dr. Joachim Pfeiffer, Beirat*
- 22 *Grußwort Gero Storjohann, Eisenbahninfrastrukturbeirat*
- 24 *Die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich, Friedhelm Dommermuth*
- 32 *Interview mit Ernst-Ferdinand Wilmsmann*
- 35 *Drei Fragen an Gerlinde Schmitt-Kanthak*
- 36 *Drei Fragen an Dr. Cara Schwarz-Schilling*
- 38 *Interview mit Dr. Rüdiger Hahn*
- 40 *Drei Fragen an Reiner Liebler*
- 41 *Drei Fragen an Elmar Zilles*
- 42 *Von der Regulierungsbehörde zur Bundesnetzagentur – Drehkreuz Post, Ute Dreger*
- 49 *Drei Fragen an Dr. Chris Mögelin*
- 50 *Bundesnetzagentur – wie wir wurden, was wir sind, Michael Rottmann*
- 58 *Grußwort Ralf Gymnich/Simon Bannenberg, Gesamtpersonalrat/Personalrat der Zentrale*
- 59 *Drei Fragen an Thomas Sigulla*
- 60 *Doppelinterview mit Ute Herkendell und Markus Schreiber*
- 64 *Klare Regeln und Transparenz stärken den Verbraucherschutz, Dr. Wilhelm Eschweiler, Vizepräsident*
- 70 *Entwicklung und Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit, Dr. Annegret Groebel*
- 78 *Grußwort Prof. Dr. Bernd Holznagel, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen*
- 80 *Doppelinterview mit Achim Zerres und Matthias Otte*
- 84 *Energieregulierung durch die Bundesnetzagentur, Peter Franke, Vizepräsident*
- 90 *Drei Fragen an Karsten Bourwieg*
- 91 *Drei Fragen an Helmut Fuß*
- 92 *Drei Fragen an Alexander Lüdtkke-Handjery*
- 94 *Drei Fragen an Barbie Haller*
- 95 *Grußwort Dr. Berthold Kremm, Vorsitzender des Länderausschusses*
- 96 *Interview mit Christian Mielke*
- 99 *Grußwort Dr. Markus Hirschfeld, Vorsitzender des Bundesfachplanungsbeirates*
- 100 *Wettbewerb im Bahnsektor – das Wirken der Bundesnetzagentur, Prof. Dr. Karsten Otte*
- 106 *Chronik 20 Jahre Bundesnetzagentur*



GRUSSWORT

Peter Altmaier, Bundesminister für
Wirtschaft und Energie

»20 Jahre Bundesnetzagentur – herzlichen Glückwunsch zu 20 Jahren hervorragender Arbeit!«

Vor 20 Jahren, am 1. Januar 1998, wurde die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post gegründet. 2005/06 erhielt sie auch die Zuständigkeit für die Regulierung im Energie- und Bahnbereich; seitdem heißt sie Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen.

In den 20 Jahren ihres Bestehens hat die Bundesnetzagentur erfolgreich zur Öffnung zentraler Netzmärkte unserer Volkswirtschaft beigetragen und für Wettbewerb gesorgt. Gleichzeitig war sie kompetenter Ansprechpartner für Verbraucherfragen und wichtige Schlichtungsstelle in Streitfällen zwischen Kunden und ihren Anbietern. Im Telekommunikations- und Energiebereich hat die Bundesnetzagentur sich zunehmend von einer Regulierungs- zu einer Infrastrukturbehörde entwickelt, die maßgeblich für die Funktionsfähigkeit der Netze sorgt und Investitionen in deren Zukunftsfähigkeit ermöglicht. Heute stehen Fortschritte beim Netzausbau und Arbeiten für eine effiziente und kostengünstige Umsetzung der Energiewende im Vordergrund.

Im Telekommunikationsbereich wird es verstärkt darauf ankommen, den Ausbau möglichst flächendeckender Gigabitnetze durch geeignete regulatorische Anreize zu forcieren. Im Postbereich wird die Bundesnetzagentur weiterhin dafür Sorge tragen, dass eine flächendeckende Grundversorgung mit Postdienstleistungen zu erschwinglichen Preisen für alle Bürgerinnen und Bürger sichergestellt ist.

Dabei wird die Bundesnetzagentur ihre Flexibilität, sich an veränderte Marktbedingungen anzupassen, weiterhin unter Beweis stellen müssen. Die Digitalisierung ist in vollem Gange und schafft eine Investitions- und Innovationsdynamik in bisher ungekanntem Ausmaß. Dies wird auch Einfluss auf die künftige Regulierung haben. Wirtschaft, Gesellschaft und Politik – alle sind jetzt gefordert, damit wir auch in der digitalen Welt als führende Industrienation erfolgreich sind.

Ich bin mir sicher, dass auch die Bundesnetzagentur in ihren verschiedenen Arbeitsbereichen und Rollen einen maßgeblichen Beitrag leisten wird, um die Digitalisierung und Vernetzung unserer Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich zu gestalten. Für die Bundesregierung wird sie auch in Zukunft eine wichtige Unterstützung sein, indem sie günstige Rahmenbedingungen für eine moderne, leistungsfähige Infrastruktur und damit auch für eine gute Zukunft unseres Landes schafft. Dass die Bundesnetzagentur dies leisten kann und dass sie sich in den 20 Jahren ihres Bestehens national wie international einen ausgezeichneten Ruf erarbeitet hat, ist auch den rund 3000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu verdanken, die tagtäglich hervorragende Arbeit in den verschiedenen Bereichen leisten.

Herzlichen Glückwunsch also zu 20 Jahren Bundesnetzagentur! Ich wünsche Ihnen eine interessante Lektüre dieses Jubiläumsbandes, der die Arbeit und die Erfolge der Bundesnetzagentur in gelungener Weise nachzeichnet.



Peter Altmaier



GRUSSWORT

Andreas Scheuer, Bundesminister für
Verkehr und digitale Infrastruktur

»Die Bundesnetzagentur ist eine Erfolgsgeschichte«

Ein Blick zurück ins Jahr 1998: Nokia war mit einem Marktanteil von bis zu 40 Prozent absoluter Weltmarktführer bei Handys. Trotz des Erfolgs verschlief das Unternehmen in den folgenden Jahren den Trend zu Smartphones. Zur „Erfindung des Jahres 2007“ hat das Nachrichtenmagazin „Time“ das iPhone gewählt, das eine neue Ära der mobilen Kommunikation eingeleitet hat. Und Nokia? Rutschte in die Bedeutungslosigkeit.

Erfolg kann ein flüchtiger Zustand sein; er muss es aber nicht. Die Bundesnetzagentur, die 1998 gegründet wurde, ist bis heute eine echte Erfolgsgeschichte. Eine ihrer ersten Aufgaben war die Regulierung einer Branche, die seit 1998 mit der abgeschlossenen Öffnung ihres Marktes freien Wettbewerb genießt: der Telekommunikationsbranche, zu deren wichtigsten Akteuren Nokia gehörte.

Die Bundesnetzagentur hat seitdem geholfen, den Weg für vielfältige Telekommunikationsdienstleistungen auf einem liberalisierten Markt und in fairem Wettbewerb frei zu machen. Dadurch konnte sich eine technologische Dynamik entfalten, die unsere gesamte Gesellschaft erfasst hat. Das Smartphone ist mittlerweile das Symbol für diesen Fortschritt. Doch das Angebot ist viel breiter: Die Menschen können tagtäglich zu Hause, unterwegs und am Arbeitsplatz hautnah erleben, was die Internet-, Fernseh- und Telefoniedienste heute leisten.

Die Bundesnetzagentur hat dabei weitgehend ohne großes Mediengetöse gewirkt und mit den Bereichen Energie und Eisenbahn weitere Zuständigkeiten für zentrale Infrastrukturen erhalten. Heute steht sie wie kaum eine andere Institution in Deutschland für Wettbewerb und soziale Marktwirtschaft.

Und sie wird weiter an Bedeutung gewinnen! Die Bundesregierung legt in ihrer Arbeit einen klaren Schwerpunkt auf die Digitalisierung. Im Koalitionsvertrag haben wir vereinbart, bis 2025 eine gigabitfähige konvergente Infrastruktur flächendeckend in Deutschland zu errichten – inklusive dem dynamischen Aufbau von 5G, dem Echtzeitinternet. Das ist Voraussetzung für das Internet der Dinge, das bereits in den Startlöchern steht. Die Bundesnetzagentur wird dieses Upgrade für Deutschland organisieren, koordinieren und umsetzen. Dazu gehört unter anderem die Versteigerung der 5G-Lizenzen. Die Erlöse geben wir in einen Investitionsfonds, der für den Ausbau der digitalen Infrastruktur zur Verfügung steht. Außerdem werden wir eine Funklochmelder-App entwickeln, die nach dem Modell von Staumeldern funktionieren soll. Über diese App können die Bürger ein Signal geben, wenn sie in ein Funkloch geraten – und wir bekommen mithilfe der Nutzer einen aktuellen Überblick. Die Bundesnetzagentur wird auch hier eine wichtige Aufgabe erfüllen.

Das zeigt: Die Bundesnetzagentur übernimmt Verantwortung für unsere Infrastruktur. Sie ist unverzichtbar und wird einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass wir in Deutschland eines der besten digitalen Netze der Welt bekommen.



Andreas Scheuer

INTERVIEW

Prof. Klaus-Dieter Scheurle, Gründungspräsident



Die Marktöffnung ist auf der ganzen Linie gelungen!

Unter Prof. Klaus-Dieter Scheurle gab die neu gebildete Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) dem gerade entstehenden Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt den entscheidenden Anschub. Der Gründungspräsident positionierte die spätere Bundesnetzagentur als starke und unabhängige Regulierungsinstanz gegenüber dem damaligen Monopolisten und der Politik.

1998 begann die RegTP, den Telekommunikationsmarkt konsequent zu öffnen. Was waren die ersten Schritte mit der neuen Behörde?

Die eigentlichen Vorbereitungen für die Arbeit der neuen Behörde begannen schon im Jahr vor der Marktöffnung. Dazu zählt auch

die wichtige Entscheidung zu den Interconnection-Entgelten, die bei Zusammenschaltung öffentlicher Telefonnetze anfallen. Zu unserem Start als Regulierungsbehörde haben wir sie auf 2,7 Pfennig festgelegt. So konnten die ersten Telekommunikationswettbewerber am 01. Januar um 00:00 Uhr ihre Dienstleistungen auf dem Markt konkurrenzfähig anbieten. Mit unmittelbarem Effekt: Ein Ferngespräch kostete bis 23:59 des 31. Dezember 1997 rund 60 Pfennig pro Minute und um Punkt 00:01 des Neujahrstags 1998 nur noch 19 Pfennig, also nicht einmal mehr ein Drittel.

Welche Leitfragen standen beim Start der Regulierung im Vordergrund?

Wir waren als Regulierungsinstanz sofort gefordert: Die Deutsche Telekom AG plante eine pauschale Wechselgebühr für Kunden, die beispielsweise Pre-Selection-Angebote bei einem neuen Verbindungsnetzbetreiber nutzen wollten. Mit der Ablehnung der Wechselge-

bühr haben wir den ersten Härte-test bestanden. Die Deutsche Telekom wollte möglicherweise testen, wie stark die neue Regulierungsbehörde auftritt. Wichtig war auch die Festsetzung der Gebühr für die Nutzung der „Letzten Meile“ durch die neuen Anbieter. Dieser Leitungsabschnitt des Monopolisten führt direkt in die Haushalte. Das war keine leichte Entscheidung, da die Verlegungskosten zwischen ländlichen Gebieten und Ballungsräumen stark variierten. Im Ergebnis haben wir uns für einen deutschlandweiten Durchschnittspreis entschieden, der keine Region benachteiligt und so bemessen war, dass er den Wettbewerb fördert.

Fiel der Widerstand seitens der Telekom groß aus?

Der Widerstand hätte nicht größer sein können: Jede unserer Entscheidungen wurde gerichtlich angefochten. Allerdings sind die Entscheidungen der RegTP und heutigen BNetzA grundsätzlich sofort umsetzbar. So wurde die





Gebühr für die „Letzte Meile“ schnell wirksam, und die neuen Anbieter konnten ihre Angebote zeitnah auf den Markt bringen.

Gibt es Meilensteine, die die erfolgreiche Marktöffnung messbar machen?

Als Erfolgsparameter der Liberalisierung können die Zahl der Anbieter im Markt, die Höhe der Investitionen und natürlich das dramatisch gesunkene Preisniveau bei hoher Produktvielfalt dienen. Auch Technologien wie die Rufnummernübertragung vom alten auf den neuen Anbieter haben dem Markt ganz entschei-

dend zu mehr Wettbewerb verholfen.

Wie haben Sie die Branche damals erlebt?

Es war eine euphorische Zeit, die Öffnung des Monopolmarktes setzte enorme Kräfte frei. Spannenderweise entstand gerade unter den neuen Anbietern extremer Wettbewerbsdruck. Sie unterboten sich gegenseitig bei den Pre-Selection-Angeboten. Diesen Kampf haben auch die Medien mit auf die Spitze getrieben, indem sie regelmäßig Listen mit den günstigsten Anbietern veröffentlichten. Mittlerweile ist der Markt aber erwachsen geworden. Der Ausbau der Infrastruktur gewinnt an Bedeutung und verschafft den Marktteilnehmern zunehmend mehr Unabhängigkeit.

Was sehen Sie als den größten Erfolg Ihrer Amtszeit?

Für die Zukunftsfähigkeit und den Kapazitätsausbau im Mobilfunk waren die Frequenzauktionen entscheidend. Durch die UMTS-Versteigerung entstand eine große Wettbewerbskraft im Markt. Die rund 100 Milliarden D-Mark, die damals für die Lizenzen über den Tisch gingen, wurden oft als überzogen kritisiert. Die Mobilfunkunternehmen konnten mit diesen Lizenzen aber bis heute sehr hohe Margen erzielen. Das rechtfertigt

die hohen Gebote von damals auch Jahre später noch. Die Versteigerung hat die Bieter gewollt an ihre Grenzen geführt. Unsere Theorie war, dass die Unternehmen, die am meisten investieren, auch die größte Effizienz aus der Ressource UMTS-Frequenz ziehen werden – und die Praxis hat uns Recht gegeben.

Können Sie uns Ihre Eindrücke von dieser historischen Versteigerung schildern?

Wir haben damals in die professionelle Vorbereitung, Organisation und Durchführung der UMTS-Auktion viel Mühe und Mittel investiert, damit sie den wettbewerbsfördernden Zweck optimal erfüllt. Spieltheoretiker aus der Schule eines Bonner Nobelpreisträgers lieferten mikroökonomische Beratung. Wir haben eigens ein Intranet mit selbst entwickelter Versteigerungssoftware aufgesetzt, um die Auktion abzuwickeln. In den ersten beiden Wochen der knapp dreiwöchigen Versteigerung stiegen die Gebote zunächst maßvoll in 10-Prozentschritten, sodass sich erst in den letzten Tagen eine unglaubliche Dynamik entwickelte. Besonders als die Milliardengrenze mehrfach überschritten war, ging es in Millionenschritten aufwärts. Die UMTS-Versteigerung zählt auf jeden Fall zu den aufregendsten Zeiten meines Berufslebens! ■

INTERVIEW

Matthias Kurth, ehemaliger Präsident der Bundesnetzagentur



Unsere ökonomische Kompetenz hat uns wachsen lassen!

Matthias Kurth, Präsident der Bundesnetzagentur von 2001 bis 2012, blickt auf zwei prägende Amtszeiten zurück. Der Jurist und SPD-Politiker warb im Wirtschaftsministerium mit Erfolg um neue Aufgaben im Strom-, Gas- und Eisenbahnsektor für die Regulierungsbehörde.

Wie gestaltete sich Ihr Einstieg als Präsident der Bundesnetzagentur?

Als ich 2000 als Vizepräsident in die Regulierungsbehörde nach Bonn kam, hatten die Kollegen schon einen kleinen Vorsprung von zwei Jahren. Ganz neu war das Thema für mich aber auch nicht: In meinen vorherigen Ämtern war ich in die Grundlagenarbeit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes stark involviert. Ich war sowohl mit dem Post- wie auch dem Telekommunikationsgesetz

und der Gesetzgebungsarbeit dazu vertraut.

Mit welchen zentralen Weichenstellungen haben Sie sich zunächst beschäftigt?

Das Highlight zu Beginn meiner Amtszeit als Vizepräsident war sicher die UMTS-Versteigerung, die auch die Aufmerksamkeit der internationalen Medien auf sich zog. Die eigentliche Aufgabe der Anfangsjahre bestand allerdings in der Marktöffnung. Dazu zählte viel Detailarbeit. Wie etwa das zähe Ringen um den Preis, den der frühere Monopolist für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) durch Wettbewerber verlangen durfte. Das war damals eine äußerst umstrittene Grundlagenentscheidung. Wegweisend für die Marktöffnung war auch die Zulassung von Service Providern ohne eigenes Netz. Sie hat nicht nur den Wettbewerb in Deutschland, sondern auch den Mobilfunk generell schneller nach vorne gebracht.

Welche Erfolge konnten Sie für mehr Wettbewerb im Telekommunikationsmarkt verzeichnen?

Den Schlüssel für die Marktöffnung stellte der Mobilfunk dar. Zu Beginn der Liberalisierung entwickelte sich diese Sparte durch die Frequenzvergaben und die Serviceprovider wesentlich wettbewerbsintensiver als der Festnetzsektor. Im Festnetzbereich verlief der Prozess zäher, allerdings haben unsere Entgeltfestlegungen und viele technische Vorgaben für die Weiterleitung von Anrufen in fremde Netze in der Folge wesentlich dazu beigetragen, dass sich auch Festnetzanbieter wie damals Arcor, heute Vodafone, Marktanteile erkämpft haben.

In Ihrer zweiten Amtszeit übernahm die Bundesnetzagentur auch die Regulierung der Bereiche Elektrizität, Gas und Eisenbahnen. Wie haben Sie das erreicht?

Es war durchaus kein Selbstläufer, dass die Regulierungsbehörde auch die Energie-, Gas und später die Eisenbahnregulierung übertragen



bekam. Das Bundeskartellamt wollte eine Art Kontrollfunktion beibehalten und es gab auch Überlegungen, eine ganz neue Behörde zu gründen. Doch wir konnten den damaligen Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement in zahlreichen Gesprächen überzeugen, dass die Bundesnetzagentur den richtigen Hintergrund hatte. Netze für Strom, Gas, Telekommunikation, Eisenbahn und Post sind technisch natürlich sehr verschieden, trotzdem liegt Investitionen oder Preisfestsetzungen ein gemeinsames ökonomisches Prinzip zugrunde. Und ökonomische Kompetenz hatte die Bundesnetzagentur bei der Regulierung des zentralen Infrastruktursektors Telekommunikation bereits bewiesen.

Was war der größte Erfolg, den Sie in der Anfangsphase im Energiebereich erzielt haben?

Zum Start der Energieregulierung haben wir mit der ersten Kostenprüfung der Sachanlagevermögen ein Ausrufezeichen gesetzt. Der Grund dafür war, dass die großen Energiekonzerne zu hohe Abschreibungen vornahmen. Sie stützten diese auf das damals geltende Prinzip der Nettosubstanzerhaltung. Für Investitionen setzten sie so höhere Kosten an. Nach dieser ersten Prüfung korrigierte die Bundesnetzagentur die Bewertung der Sachanlagen der

Gebietsmonopolisten in Milliardenhöhe nach unten. Es war sozusagen unsere erste Positionierung, die erhebliche Senkungen der Netzentgelte zur Folge hatte. Leider hat die Explosion der Umlageförderung für erneuerbare Energien das konterkariert und bei privaten Endverbrauchern ist wenig angekommen. Wichtig war auch, dass wir die Regeln für den Anbieterwechsel gesetzt haben und damit erst den Wettbewerb in Gang brachten.

Die Bundesnetzagentur ist durch den Zuwachs an neuen Aufgaben enorm gewachsen.

Wie haben Sie dieses Wachstum organisatorisch bewältigt?

Die große Zahl an Neueinstellungen hat unsere Zentralabteilung souverän gemeistert. Die neuen Mitarbeiter, darunter viele junge Hochschulabsolventen, waren hochmotiviert, sie brachten neue Aufbruchstimmung. Das Wachstum war für die Behörde, die Kultur und für das Arbeitsklima sehr positiv.

Nach der Katastrophe von Fukushima 2011 wurde der Atomausstieg beschleunigt. Was passierte damals eigentlich konkret in der Bundesnetzagentur?

Mit dem politischen und gesellschaftlichen Ruf nach dem Abschalten von Kernkraftwerken



kamen auch Fragen nach der sicheren Versorgung mit Strom in Deutschland auf. Da wir uns bereits als unabhängige, kompetente Regulierungsbehörde einen guten Ruf erarbeitet hatten, sind wir mit einem Bericht zur Versorgungssicherheit beauftragt worden. Durch den damaligen pointierten Bericht ist bis heute das Bewusstsein, dass die Engpässe in den Netzen hoch problematisch sind und unnötig hohe Reservehaltungs- und Managementkosten verursachen, zwar gewachsen, aber der Netzausbau, den die Behörde auch aus diesem Grund übertragen bekam, ist nicht so schnell vorangekommen, wie die erneuerbaren Energien gefördert und ausgebaut wurden. Hier war ich zu optimistisch und habe die politischen Querschläge unterschätzt. ■

INTERVIEW

Jochen Homann, Präsident der Bundesnetzagentur



Wir engagieren uns für Deutschlands Infrastrukturen!

Jochen Homann, Präsident der Bundesnetzagentur, zeichnet im Interview den spannenden Weg der Bundesnetzagentur von der Wettbewerbs- zur zentralen Infrastrukturbehörde nach. Er ist überzeugt, dass der digitale Wandel zentraler Treiber für die Umwälzungen von Märkten und Regulierung ist und verrät, was seine Rolle mit einer Relaisstation zu tun hat.

Einer Ihrer zentralen Aufgabebereiche ist die Regulierung von lebenswichtigen Infrastrukturen für Energie, Kommunikation und Transport. Wie hat sich die Bundesnetzagentur in den vergangenen 20 Jahren verändert?

Das ist richtig, die zentrale Entwicklungsrichtung der Bundesnetzagentur lässt sich wie folgt

auf den Punkt bringen: Wir sind vor 20 Jahren als Regulierungsbehörde gestartet. Heute sind wir DIE entscheidende Infrastrukturbehörde in Deutschland. Wir gestalten die Zukunft der zentralen netzgebundenen Lebensadern und nutzen bei ihrem Ausbau den von uns erfolgreich regulierten Wettbewerb als Motor.

von Anfang an extrem gut unterstützt und mir den Einstieg leichtgemacht. Diese offene Kommunikation haben wir über die Jahre konsequent weiter ausgebaut, nicht zuletzt auch bedingt durch die neuen Aufgaben, die unser Haus als Infrastrukturagentur übernommen hat. Die Experten aus den Fachabteilungen stehen permanent in intensivem Austausch und profitieren entsprechend von ihren gegenseitigen Erfahrungen.

Was hat sich für Sie persönlich verändert, als Sie 2012 nach Bonn zur Bundesnetzagentur kamen?

Die Feierlichkeiten zur Amtseinführung waren natürlich außergewöhnlich und die folgenden ersten Arbeitstage spannend und aufregend. Manches war sicherlich für mich gewöhnungsbedürftig. Ich kam ja aus dem Wirtschaftsministerium in diese Agentur, dort waren viele Abläufe anders. Die Kolleginnen und Kollegen der Bundesnetzagentur haben mich allerdings

Ein kleiner Exkurs zum Stichwort Kultur: Wie stehen Sie als gebürtiger Niedersachse zum Karneval im Rheinland?

Ich habe nach meiner „Umsiedlung“ ins Rheinland etwas gebraucht, bis ich mich an die eigenwilligen Riten der „Eingeborenen“ hier gewöhnt hatte. Dem Karneval habe ich mich in den ersten Jahren verweigert. Meine Grundeinstellung dazu hat sich aller-



dings geändert, als ich meine Frau bei einer Weiberfastnachtsveranstaltung kennengelernt habe. Und seit ich Präsident dieser Agentur bin, darf ich immer unsere Veranstaltung zu Weiberfastnacht eröffnen. Das macht großen Spaß und ist eine prima Gelegenheit, mit vielen Kolleginnen und Kollegen abseits des Tagesgeschäfts ins Gespräch zu kommen. Inzwischen habe ich mich mit dem Karnevalsgedanken ganz gut angefreundet, auch wenn ich nie so ein Karnevalist werde wie diejenigen, die hier geboren sind.

Wie empfanden Sie den Rollenwechsel vom Staatssekretär im Wirtschaftsministerium zum Präsidenten der Bundesnetzagentur?

Als Staatssekretär hatte ich inhaltlich ein sehr breites Basisportfolio, musste aber nicht jedes Detail kennen. Damals war ich zuständig für Industrie-, Außenwirtschafts-, Energie- und Forschungspolitik – das ist ein Riesengebiet. Dazu braucht man ein solides Fachwissen, vor allem aber einen ordnungspolitischen Kompass. Bei der Bundesnetzagentur musste ich dann von einem Tag auf den anderen z. B. die hochkomplexen Details der Anreizregulierung in öffentlichen Diskussionen vertreten. Deswe-



gen habe ich mich zu Beginn meiner Amtszeit zu der Aussage hinreißen lassen, dass ich vom Themensurfer zum Taucher umschulen musste, weil ich in viele technische, juristische und ökonomische Details einer spezialisierten Behörde eintauchen musste. Die politische Erfahrung aus 35 Jahren ministerialer Tätigkeit hilft mir natürlich, mich als Präsident der Bundesnetzagentur zu positionieren. Neuen Mitarbeitern erläutere ich in unseren Kennenlernrunden gerne, dass ich mich ein wenig als Relaisstation zwischen der Fachseite und der Politik empfinde: Ich kenne die fachlichen Voraussetzungen für bestimmte Entscheidungen und muss dafür sorgen, dass dieses Wissen politisch so präsentiert wird, dass die Politik eine gute Entscheidungsgrundlage hat. Dazu muss man wissen, was politisch überhaupt machbar ist.

Meine Rolle ist es, diese Erfahrung für eine erfolgreiche Umsetzung unserer Aufgaben in der Behörde zu nutzen.

Welchen Beitrag leistet die Infrastrukturbehörde heute, um die Telekommunikationsnetze zukunfts- und konkurrenzfähig zu machen?

Wir unterstützen im Telekommunikationssektor die politischen Ziele hin zur Gigabitgesellschaft mit vollem Einsatz und allen Instrumenten, die uns zur Verfügung stehen. Ein entscheidendes Element ist dabei die Vergabe der ebenso knappen wie wichtigen Ressource Frequenzen. Mit der rasanten Entwicklung neuer Technologien, den Veränderungen der globalen Märkte und natürlich den Umwälzungen durch die Digitalisierung müssen auch wir unser eigenes Handeln

ständig überprüfen und neu ausrichten. Wenn Deutschland den Anschluss an die Glasfaserzukunft schaffen soll, müssen wir auch in der Regulierung neue Wege gehen. Bislang haben wir das Kupfernetz der Telekom so reguliert, dass Wettbewerber auf Basis dieser bestehenden Infrastruktur ihre Geschäftsmodelle entwickeln konnten. Ein zentrales Zukunftsthema für uns als Infrastrukturbehörde wird sein, wie die für den Glasfaserausbau notwendigen Investitionen gemeinsam mit allen Marktteilnehmern aufgebracht werden können.

Seit 2010 steht der Verbraucherschutz immer stärker auf Ihrer Agenda. Welche Rolle spielt dabei die Digitalisierung?

Die Digitalisierung hat aus meiner Sicht eine Art „Jekyll & Hyde“-Charakter für die Bürger. Auf der einen Seite birgt sie für die Verbraucherinnen und Verbraucher riesige Chancen: Niemand muss heute mehr persönlich zur Bank oder zum Finanzamt laufen, und Waren und Dienstleistungen können bequem online bestellt werden. Doch es gibt auch die Schattenseiten der Digitalisierung, mit

denen wir leider sehr oft zu tun haben. Auf Onlineplattformen werden Geräte gehandelt, die nicht den hiesigen Normen entsprechen. Im Telekommunikationsbereich gibt es die unterschiedlichsten Phänomene der Verbraucherbelästigung. Von unerlaubten Werbeanrufen bis hin zu Pinganrufen, die zu teuren Rückrufen im Ausland verleiten sollen. Wir unternehmen große Anstrengungen zum Schutz der Verbraucher. Allein 2016 haben wir über eine Million Geräte aus dem Verkehr gezogen, 2017 ebenfalls eine sechsstelligen Anzahl. Die Kollegen haben unzählige missbräuchlich genutzte Telefonnummern abgeschaltet und Bußgelder in Rekordhöhe verhängt. Leider sind wir trotz allen Engagements hier manchmal der Hase, der vergebens mit dem Igel um die Wette läuft.



Jochen Homann bei seiner Amtseinführung

Welche Veränderungen verlangt die Energiewende der Bundesnetzagentur ab?

Mit der politischen Entscheidung für die Energiewende steht der Energiesektor in Deutschland vor einer der größten Herausforderungen seiner Geschichte. Erneuerbare Energien müssen integriert, Kern- und Kohlekraftwerke sollen abgeschaltet und Netze umfangreich ausgebaut werden. All diese tiefgreifenden Umwälzungen müssen unter dem täglichen Volllastbetrieb einer führenden Industrienation gelingen und gleichzeitig bezahlbar sein. In diesem komplexen Spannungsfeld sorgen wir dafür, dass das Gesamtsystem funktioniert. Wir haben als reiner Regulierer für die Stromnetze angefangen. Mittlerweile fördern wir selber den Ausbau der Infrastruktur. Eine völlig neue Aufgabe ist die Genehmigung der wichtigsten Stromleitungen, die ja mit der klassischen Regulierung recht wenig zu tun hat. Das zeigt, wie dynamisch sich unser Haus weiterentwickelt hat. Auch die Ausschreibungen für die erneuerbaren Energien, die wir seit 2015 organisieren, führen wir sehr erfolgreich durch – trotz vieler anfangs skeptischer Stimmen. Die Frage „Welchen Netzausbau benötigt Deutsch-

land eigentlich?“ und die damit zusammenhängenden Prüfungen beschäftigen uns sehr intensiv. Ich glaube, wir werden unserem neuen Image einer Infrastrukturbehörde mehr als gerecht. Bei der Versorgungsqualität erreicht Deutschland EU-weit mit die niedrigsten Ausfallzeiten. Auch wenn die Erzeuger und Netzbetreiber letztlich zuständig sind: Ohne die Bundesnetzagentur wäre dieser hohe Standard bei den zeitgleich massiven Umwälzungen durch die Energiewende gar nicht haltbar. Beim Netzausbau betreten wir als Behörde auch kommunikativ völliges Neuland: Wir sprechen direkt mit Anwohnern, Aktivisten und Kommunen, werben für Stromleitungen, erklären Trassenverläufe. Unsere Mitarbeiter nehmen diese Herausforderung mit hohem Engagement als Chance wahr. Auch intern hat sich der Charakter der Agentur damit natürlich stark verändert. Heute haben wir ganz neue Berufsbilder in der Agentur, von Denkmal- und Umweltschützern bis zu Landschaftspflegern.

Im Postbereich ist viel Bewegung: Der Internethandel lässt Kurier-, Express- und Paketmärkte boomen. Welche Folgen hat der Wandel für die Arbeit der Infrastrukturbehörde?

Der Postmarkt ist für mich ein hoch spannender Bereich. Hier zeigt sich, wie in kaum einem anderen Sektor, dass die Grenzen zwischen den traditionellen Märkten verschwimmen. Die Grenze zwischen Brief, Päckchen und Paket funktioniert im Onlinehandel nicht. Heute stellt sich im Postbereich die entscheidende Frage: „Über welche zu regulierenden Märkte sprechen wir eigentlich?“. Ansonsten haben wir in der Tat die Diskussion darüber, was der Bürger von der Post erwartet. Ist es tatsächlich die tägliche Zustellung? Oder ist er auch mit weniger zufrieden? Mit entsprechenden Umfragen eruieren wir den tatsächlichen Bedarf an hochwertigen Postdienstleistungen. Im immer dynamischer werdenden Postbereich mit Echtzeittracking kochen natürlich gerade zu Spitzenzeiten wie Weihnachten oder Ostern Bürgerbeschwerden zu Zustell- und Lieferproblemen in der Öffentlichkeit hoch. Auch hier nehmen wir in der Bundesnetzagentur unseren Verbraucherschutz auf sehr ernst und betreiben eine eigene Schlichtungsstelle.

Im Eisenbahnbereich steckt die Regulierung noch in den Kinderschuhen. Welche künftigen Aufgaben und Ziele sehen Sie hier? Welche Chancen bringt der digitale Wandel in diesem Bereich?

Im Bahnbereich hatten wir bis vor kurzer Zeit relativ wenige Regulierungskompetenzen. Das hat sich aktuell durch das Eisenbahnregulierungsgesetz geändert. Wir haben mehr Zuständigkeiten bekommen. Natürlich sind wir noch weit von dem Aufgabenportfolio entfernt, das wir in anderen Netzbereichen haben. Besonders im Eisenbahnsektor ist das politische Interesse stärker und spürbarer als in den anderen Sektoren. Der Regulierungsprozess steckt hier noch in der Entwicklungsphase. Wir müssen zunächst Erfahrungen mit den Marktteilnehmern sammeln, vor allem auch mit der ganz neu eingerichteten Beschlusskammer in diesem Bereich. Generell gilt aber auch für den Eisenbahnbereich, dass die Digitalisierung der Treiber für Veränderungen ist. Es entstehen neue Möglichkeiten, Wertschöpfungsketten zu gestalten. Angebote der Bahn werden beispielsweise intelligent mit der Nutzung von Leihfahrrädern, Car-sharing oder Mitfahrgelegenheiten zu sogenannten multimodalen Mobilitätsdiensten vernetzt. Ebenso ermöglicht der digitale

Wandel vorausschauende Wartungs- und Instandhaltungskonzepte: Durch die Echtzeitauswertung von Wartungsdaten der Klimageräte in den heißen Sommermonaten lassen sich dann Ausfälle der Kühlung hoffentlich besser vermeiden.

Sie haben zuvor bereits den internen Charakter der Agentur erwähnt, was ist für Sie wichtig in der persönlichen Zusammenarbeit?

Ich habe es in meinem Berufsleben stets so gehandhabt, dass meine Tür immer offen ist. Es ist mir wichtig, mit den Menschen, die die Arbeit machen, offen zu sprechen. Wer das versäumt, läuft Gefahr, im Präsidium nur noch glatt gebügelte Ergebnisse zu sehen. Erst wenn es eine ehrliche Auseinandersetzung gibt, wird klar, dass auf dem Weg zur Entscheidungsvorlage viele Kontroversen und Diskussionen stattgefunden haben. Deshalb ist es mir extrem wichtig, mit den Kolleginnen und Kollegen im Gespräch zu sein. Das zahlt sich meiner Erfahrung nach auch im persönlichen Umgang aus. Ebenso wichtig ist für mich, Menschen mit der ihnen übertragenen Verantwortung auch das entsprechende Vertrauen entgegenzubringen. Als ich vor etwa 35 Jahren als junger Referent im Wirtschaftsministeri-

um begann, hat mir ein Vorgesetzter Folgendes mit auf den Weg gegeben: „Herr Homann, wenn 50 Prozent, von dem was Sie tun, meine Zustimmung finden, stehe ich dennoch immer zu 100 Prozent hinter Ihnen. So können wir gemeinsam mehr leisten.“ Ich versuche, auch meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entsprechendes Vertrauen entgegenzubringen, und bin bislang noch nicht enttäuscht worden.

Sie moderieren als Netzagentur sehr erfolgreich den Dialog zwischen einer Vielzahl von Akteuren mit gegensätzlichen Interessen. Was war die schwierigste Entscheidung, die unter Ihrer Ägide gefallen ist?

Die Diskussion über den Einsatz der Vectoringtechnologie der Deutschen Telekom in den vergangenen eineinhalb Jahren war so eine Entscheidung. Ein äußerst komplexes Thema, das kaum jemand in Deutschland wirklich versteht und bei dem unendlich viele Interessen im Spiel sind. Der Spagat bestand darin, den Breitbandausbau auf Basis der bezahlbaren Brückentechnologie Vectoring in der vom Gesetzgeber vorgegebenen Zeitspanne voranzutreiben und gleichzeitig für einen fairen Wettbewerb zu sorgen. Das war eine extrem schwierige und herausfordernde Entscheidung für die betroffene Beschlusskammer.



Und auch sonst haben wir in der Bundesnetzagentur permanent komplexe Entscheidungen in allen Bereichen zu treffen. Alles, was wir für die Energiewende tun, ist aktuell enorm wichtig. Der Netzausbau ist alternativlos, ohne ihn können wir die Energiewende abschreiben! Vielleicht stehen Stromnetzausbau, die Integration von Erneuerbaren Energien und das Abschalten von Kraftwerken auf der Bedeutungsebene noch eine Stufe über der Vectoring-Entscheidung. Auf jeden Fall ist die Tatsache, dass Stromleitungen gebraucht werden, leichter zu erklären als die Funktion von Bitstrom und Layer-2 beim Vectoring.

Gab es in der Geschichte der Behörde auch Entscheidungen, über die Sie sich geärgert haben?

Nein, es gibt eigentlich keine Entscheidung, über die ich mich wirklich geärgert habe. Ich war vielleicht ab und an enttäuscht, wenn meines Erachtens sinnvolle Ideen mit dem Einwand abgeblockt werden, dem stünde eine gefestigte Rechtsprechung entgegen. Auf der einen Seite bin ich aber auch dankbar für diese Warnungen. Schließlich schützen sie

Jochen Homann im Gespräch mit Sigmar Gabriel

mich davor, Ideen weiterz verfolgen, die keine Zukunft haben. Auf der anderen Seite haben wir es mit extrem dynamischen Wirtschaftsbereichen zu tun, die sich oft nicht in das bestehende Rechtskorsett pressen lassen.

Sie übernehmen als Präsident viel Verantwortung im Beruf, was tun Sie, um privat Abstand zu gewinnen?

Die politisch korrekte Antwort, die jetzt normalerweise kommen müsste ist: „Ich kümmere mich um die Familie.“ Die Familie kommt bei mir aber oft zu kurz, das muss ich selbstkritisch sagen. Das liegt natürlich einerseits an der Arbeit, aber ich verwende andererseits auch zuhause viel Zeit für Dinge,

über die die Familie nicht immer glücklich ist. Ich trainiere intensiv für Langstreckenläufe und habe ein neues zeitraubendes Hobby entdeckt: die Ahnenforschung.

Sie wollten wahrscheinlich nicht schon immer Präsident der Bundesnetzagentur werden. Was war Ihr erster Berufswunsch?

Nein, wirklich nicht! Als Kind hatte ich mal die romantische Vorstellung, Förster zu werden. Aus heutiger Sicht würde ich schmunzelnd sagen, ich hatte anscheinend schon sehr früh ein Verständnis für Nachhaltigkeit. Und das ist ja praktisch genau das, was ich als Präsident der Bundesnetzagentur auch brauche. ■



GRUSSWORT

Dr. Joachim Pfeiffer MdB, Vorsitzender des Beirates bei der Bundesnetzagentur

»Der Beirat wird die Arbeit der Bundesnetzagentur auch in Zukunft konstruktiv begleiten.«

Seit die Bundesnetzagentur im Januar 1998 als Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post begann, hat sie kontinuierlich neue Aufgaben übernommen. Dazu gehören die Regulierung der Strom- und Gasnetze und der Eisenbahninfrastruktur sowie die Bundesfachplanung und die Planfeststellung länderübergreifender Höchstspannungsleitungen.

Auch die Aufgaben des Beirates bei der Bundesnetzagentur, der Ende 1997 beim damaligen Bundespostministerium errichtet wurde und paritätisch aus 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Vertreter/innen der Länderregierungen zusammengesetzt ist, haben sich im Laufe von 20 Jahren deutlich erweitert.

Der Beirat ist kein Organ der Bundesnetzagentur, sondern ein politisches Beratungsgremium. Seine Mitglieder sind weisungsunabhängig. Zu seinen Aufgaben gehört das Recht, die Mitglieder des Präsidiums der Bundesnetzagentur vorzuschlagen. Ebenso hat er ein Mitwirkungsrecht in Frequenzvergabeverfahren, er kann Maßnahmen, Auskünfte und Stellungnahmen der Bundesnetzagentur beantragen, und er hat ein Beratungsrecht bei der jährlichen Vorhabenplanung sowie bei der Erstellung des Monitoringberichtes nach dem Energiewirtschaftsgesetz.

Am 14. Mai 2018 fand die 120. Beiratssitzung statt. Da die Sitzungen nicht öffentlich sind, ist ein offener und intensiver Austausch zwischen den Mitgliedern und der Bundesnetzagentur möglich. Die Beiratsmitglieder erfahren aus erster Hand von relevanten Entwicklungen und tauschen Erfahrungen miteinander aus. Umgekehrt kann die Bundesnetzagentur unsere Vorschläge frühzeitig bei ihren Entscheidungen berücksichtigen. Dabei gibt es durchaus oft unterschiedliche Standpunkte und kontroverse Diskussionen. Mögen diese teilweise auch energisch geführt werden, so doch stets mit gegenseitigem Respekt. Am Ende gelingt es meistens, Lösungen zu finden und diese öffentlich zu vertreten. Für das reibungslose Funktionieren der Beiratsarbeit ist unsere bei der Bundesnetzagentur angesiedelte Geschäftsstelle unverzichtbar, der ich an dieser Stelle gern und herzlich danke.

Der Beirat wird die Arbeit der Bundesnetzagentur auch in Zukunft konstruktiv begleiten. Dieses Versprechen verbinden wir mit den besten Wünschen für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen, die gewiss nicht weniger werden.



Dr. Joachim Pfeiffer MdB



GRUSSWORT

Gero Storjohann MdB, Vorsitzender des
Eisenbahninfrastrukturbeirates

»Im Namen des Eisenbahninfrastrukturbeirates beglückwünsche ich die Bundesnetzagentur zu ihrem zwanzigjährigen Bestehen.«

Die Bundesnetzagentur führt seit dem 1. Januar 2006 die Aufsicht über den Wettbewerb auf der Schiene und ist somit verantwortlich für die Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs zur Eisenbahninfrastruktur. Gleichzeitig wurde in diesem Jahr der Eisenbahninfrastrukturbeirat gebildet. Er ist ein politisches Beratungsgremium, das sich je zur Hälfte aus neun Mitgliedern des Deutschen Bundestages und Vertreter/innen der Landesregierungen zusammensetzt.

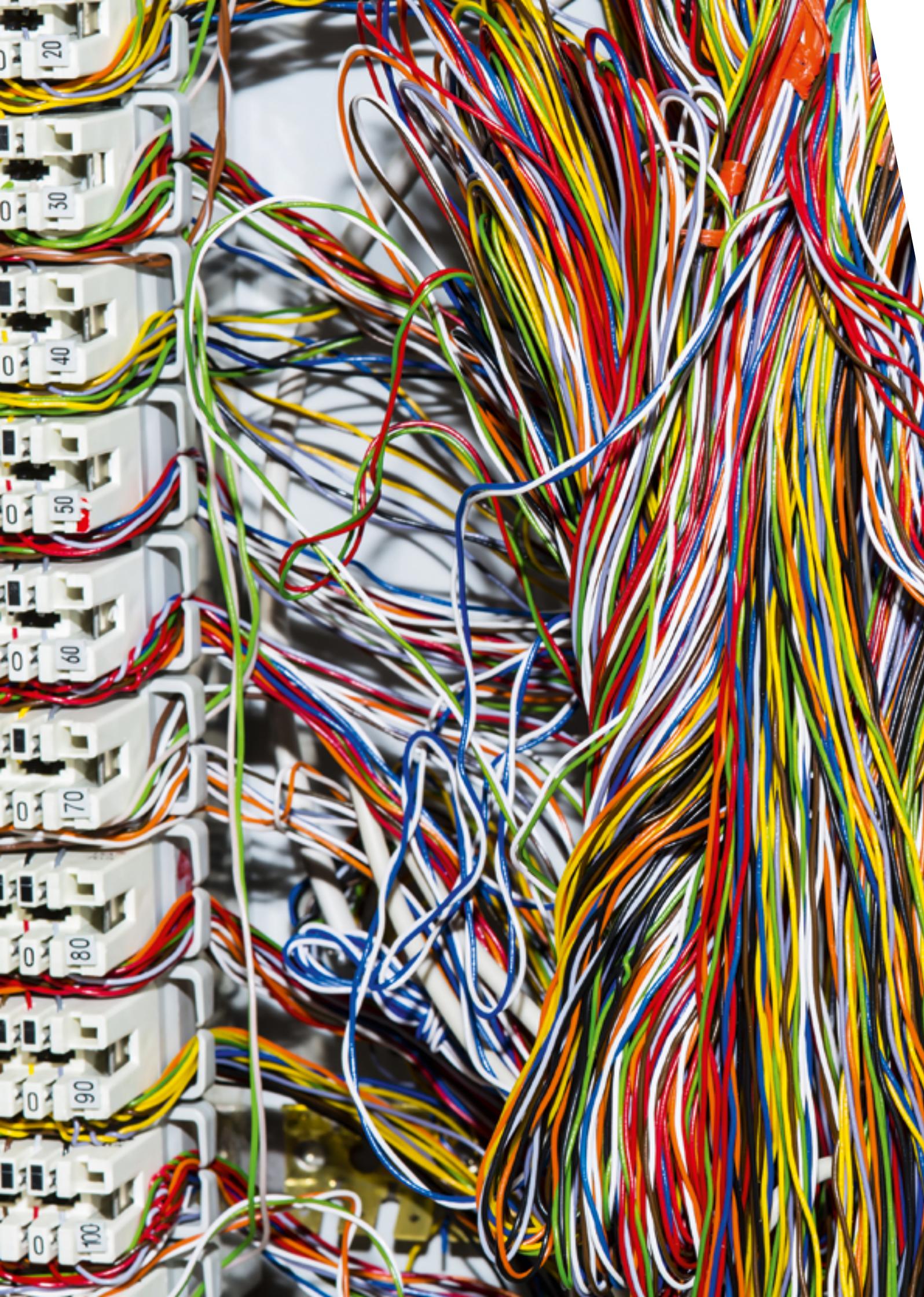
Die Aufgaben des Eisenbahninfrastrukturbeirates ergeben sich aus dem Eisenbahnregulierungsgesetz. So kann er der Bundesnetzagentur Vorschläge für die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit machen und holt Auskünfte und Stellungnahmen ein. Neben seiner Beratungsfunktion ist er insbesondere vor Erlass von grundlegenden Entscheidungen der Bundesnetzagentur anzuhören, wenn diese erhebliche Auswirkungen auf den Eisenbahnmarkt haben. So hat er sich u. a. in Vorbereitung der ersten Regulierungsperiode im Eisenbahnbereich mit den Grundsätzen zur Bildung

der Trassenentgelte sowie der Entgelthöhen auseinandergesetzt. Das Bund-Länder-Gremium setzt sich für ein verbessertes Baustellenmanagement der DB Netz AG ein und unterstützt die Bundesnetzagentur dabei, dass sich ein fairer Wettbewerb zu marktangemessenen Preisen auf der Schiene weiterentwickeln kann.

Im Namen des Eisenbahninfrastrukturbeirates beglückwünsche ich die Bundesnetzagentur zu ihrem zwanzigjährigen Bestehen und wünsche ihr weiterhin viel Erfolg bei der Zugangsregulierung zur Eisenbahninfrastruktur.

A handwritten signature in blue ink, reading "Gero Storjohann". The signature is written in a cursive style with a large initial 'G'.

Gero Storjohann MdB



Die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich

von Friedhelm Dommermuth, Abteilungsleiter Ökonomische Fragen der Regulierung Telekommunikation

Sosehr sich die Regulierung und die Anforderungen an sie verändert haben – letztlich ist es die eine Frage, die sich immer neu stellt: Was bedeutet Wettbewerb in der Telekommunikation? In diesem Beitrag werden zentrale Aspekte der Marktregulierung (Zugangs- und Entgeltregulierung) im Festnetzbereich nachvollzogen. Die Frage nach dem „richtigen“ Wettbewerb beschäftigt uns dabei seit 20 Jahren und wird uns auch in Zukunft beschäftigen.

Seit der Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes hat sich in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher Geschäftsmodelle etabliert. Einige von ihnen sind in unterschiedlichem Ausmaß nach wie vor auf das Netz der Deutschen Telekom angewiesen, andere basieren auf eigenen Infrastrukturen. Die Regulierung wird dadurch komplexer, weil sie bei allen Entscheidungen die Auswirkungen auf die verschiedenen Marktakteure im Blick behalten muss. Dabei sind Eigentumsrechte und Bestandsschutzerwägungen ebenso wie Wettbewerbseffekte zu berücksichtigen, vor allem aber auch die Gewährleistung hinreichender Investitionsanreize.

Die zentrale Aufgabe der Regulierung hat sich deutlich verändert. Zu Beginn ging es im Kern darum, wie ein vormals staatliches Monopol möglichst schnell in eine effiziente Wettbewerbsstruktur überführt werden kann; hierbei ist zu berücksichtigen, dass der damalige Telekommunikationsmarkt im Wesentlichen ein

Telefoniemarkt war. Die Entgeltregulierung verschiedener Vorleistungspreise bildete oftmals den Mittelpunkt der Diskussion. Methodischer Ansatz war das Konzept der Kosten effizienter Leistungsbereitstellung, basierend auf analytischen Kostenmodellen und (internationalen) Tarifvergleichen. Es ging darum, wettbewerbliche Strukturen und Marktergebnisse zu realisieren, um so den Verbraucherinteressen bestmöglich Rechnung zu tragen.

20 Jahre später konzentriert sich die Diskussion auf die Frage, welchen Beitrag Regulierung zum Ausbau hochleistungsfähiger TK-Netze leisten kann. Dabei kommt hinzu, dass aus dem reinen Telefoniemarkt ein komplexer Markt auf der Netz- und Dienstebene entstanden ist, auf dem verschiedene Bündelprodukte zu innovativen Tarifoptionen angeboten und nachgefragt werden. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Regulierung aus der Kupfer-Welt nicht einfach in die neue (Glasfaser-)Welt übertragen werden kann. Vielmehr muss immer wieder die Frage



Konferenz: Klassische Telekommunikationsnetzbetreiber und die Rolle der OTT-Anbieter 27.10. 2015 in Bonn

des „Ob“ und „Wie“ gestellt werden: Regulierung muss differenziert und flexibel ausgestaltet werden, um sich auf die veränderten Marktverhältnisse und die daraus resultierenden Herausforderungen einzustellen.

Die immer gleiche Frage: Wettbewerb ja, aber welcher?

Seit Beginn der Liberalisierung gilt nahezu unwidersprochen das Credo „Wettbewerb in der Telekommunikation ist gut und letztlich für alle von Vorteil“. Hierüber ist man sich in Wirtschaft, Politik und Wissenschaft weitgehend einig. Allerdings gibt es bis in die Gegenwart zum Teil heftige Kontroversen darüber, wie dieser Wettbewerb aussehen soll. Die Frage bleibt dabei immer die gleiche: Wie viel eigene

Wertschöpfung darf oder muss ein Wettbewerber realisieren bzw. zu welchen Bedingungen gibt es regulierten Zugang zum Netz des marktbeherrschenden Unternehmens? Die Frage „Was bedeutet eigentlich Wettbewerb in der Telekommunikation?“ zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der TK-Liberalisierung, wie folgende Beispiele aus 20 Jahren zeigen.

Interconnection-Entgelte und VNB-Auswahl im Fernnetz

Das erste Beispiel geht zurück in das Jahr 1997. Mit der Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung (TAL) und der Festlegung der Zusammenschaltungs- bzw. Interconnection-Entgelte (IC-Entgelte) wurden zu Beginn zwei wesentliche Grundlagen geschaffen. Auf dieser Basis bildeten sich die Geschäftsmodelle der Teilnehmer- und Verbindungsnetzbetreiber (TNB und VNB) heraus. Damals war die Regulierungswelt im Grunde genommen noch relativ einfach. Es galt der Grundsatz: „Was schlecht für die Telekom ist, ist gut für die Wettbewerber und umgekehrt.“

Die Festlegung von IC-Entgelten im Herbst 1997 durch das BMPT führte in Verbindung mit der Möglichkeit der VNB-Auswahl im Fernnetz (Call-by-Call und Preselection) dazu, dass den Endkunden verbindungsabhängige Telefondienstleistungen zu sehr günstigen Konditionen angeboten werden konnten. Besonders plastisch wurde dieser Preiseffekt am Beispiel der Betreibervorauswahl 01019, die ein nationales Ferngespräch Anfang 1998 für 19 Pfennig anbot; im Vergleich dazu kostete ein entsprechendes Gespräch Ende 1997 bei der Telekom noch 60 Pfennig. In der Folge kam es zu weiteren deutlichen Preissenkungen in diesem Segment,



Podiumsdiskussion OTT-Konferenz

da die VNBs auf der Basis relativ geringer eigener Investitionen anbieten konnten. Dies wurde in der Öffentlichkeit zwar positiv aufgenommen. Allerdings stellte sich auch die Frage, welche (Mindest-)Bedingungen an eine eigene Infrastruktur erfüllt sein müssten, damit ein Anspruch auf Netzzugang gegeben wäre. Bezeichnenderweise wurde in diesem Zusammenhang die Forderung erhoben: „Es darf keine Netzbetreiber ohne Netz geben.“

Element Based Charging und VNB-Auswahl im Ortsnetz

Fortgeführt wurde diese Diskussion, als das Zusammenschaltungsregime von einem System mit vier Entfernungszonen auf ein System mit drei Tarifzonen auf Basis von Netzebenen umgestellt und VNB-Auswahl auch im Ortsnetz zugelassen wurde. Zusammenschaltungsleistungen wurden auf Basis der von alternativen

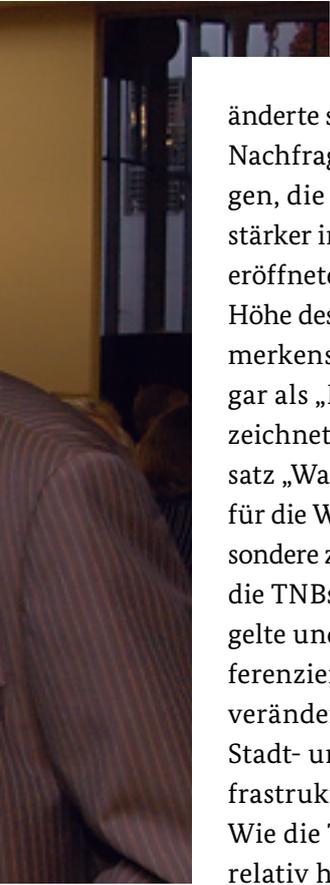


Telekommunikationsforum 2004: Frau Dr. Henseler-Unger im Gespräch mit Herrn Dommermuth und Herrn Schmidt

Anbietern mitbenutzten Vermittlungselemente definiert (Element Based Charging) und die VNBs begannen, ihr Netz in die Fläche auszurollen. Dieser Ausbau in die Fläche sollte durch gestaffelte IC-Entgelte begünstigt werden. Gleichzeitig musste der Regulierer entscheiden, bis zu wie vielen Punkten die Wettbewerber ihre Netze ausrollen sollten, um die günstigen lokalen Zugangspreise nutzen bzw. bundesweit VNB-Auswahl im Ortsnetz anbieten zu können. Hierbei stellte sich erstmals die Frage, inwieweit die Behörde selbst eine Vorgabe machen müsste und wie ein effizientes Netz aussähe.

Teilnehmernetzbetreiber und die Bedeutung des TAL-Entgeltes

Gleichzeitig stellte sich zunehmend die Frage nach einem Level Playing Field zwischen unterschiedlichen Geschäftsmodellen, die die Bundesnetzagentur seither in einem immer komplexeren Umfeld zu beantworten hat. Denn damals etablierten sich neben den VNBs auch die ersten TNBs. Dies wurde zwar einerseits sehr begrüßt, weil sich mit ihnen die Hoffnung auf einen sich selbst tragenden Wettbewerb verband. Andererseits aber erschien dieses Geschäftsmodell ohne eine regulatorische Unterstützung in Form höherer IC-Entgelte für die Anrufzustellung kaum wirtschaftlich konkurrenzfähig. Die Situation



änderte sich grundlegend mit der wachsenden Nachfrage nach breitbandigen Internetzugängen, die neue Erlösmöglichkeiten für dieses stärker infrastrukturbasierte Geschäftsmodell eröffnete. Dabei wurde die Diskussion um die Höhe des TAL-Entgeltes von Anfang an mit bemerkenswerter Intensität geführt; es wurde gar als „Mutter aller Vorleistungspreise“ bezeichnet. Auch hier galt zunächst der Grundsatz „Was gut für die Telekom ist, ist schlecht für die Wettbewerber und umgekehrt“. Insbesondere zu Beginn der Liberalisierung drängten die TNBs auf eine deutliche Senkung der Entgelte und forderten zeitweise ein regional differenziertes Entgeltsystem. Die Gefechtslage veränderte sich grundlegend als einige der Stadt- und Regionalcarrier auch in eigene Infrastruktur bis zum Endkunden investierten. Wie die Telekom sprachen diese sich fortan für relativ hohe Entgelte aus. In der Folge führte dieser Interessenkonflikt sogar zu einer Aufspaltung von einem der Wettbewerberverbände.

Bitstrom und die Ladder of Investment

Während das TAL-Geschäftsmodell zunehmend an Bedeutung gewann, begann die Diskussion um ein weiteres Vorleistungsprodukt. Sie war verbunden mit dem etwas gewöhnungsbedürftigen Begriff „Bitstrom“. Dieser bezeichnet nicht etwa eine größere Menge einer bekannten Biermarke, sondern ist eine Kombination von TAL und Zuführungsleistungen, die von der Wertschöpfungstiefe zwischen dem Zugang zur TAL und dem reinen Wiederverkauf von TK-Leistungen (Resale) anzusiedeln ist. Er besteht aus einer Kombination von TAL und Zuführungsleistung. Die Frage, ob ein weiteres Vorleistungsprodukt erforderlich sei, wurde

immer wieder in den Kontext der „Ladder of Investment“ gestellt, die Wettbewerbern durch die Nutzung unterschiedlicher Vorleistungsprodukte einen schrittweisen Ausbau ihrer eigenen Infrastruktur ermöglichen soll.

Je höher der Übergabepunkt in der Netzhierarchie und je weniger Übergabepunkte, desto mehr Wertschöpfung wird durch das Produkt abgedeckt. In den Folgejahren konzentrierten sich die Auseinandersetzungen auf Themen im Zusammenhang mit der Marktanalyse und der Entgeltregulierung. So ging es bei der Marktanalyse z. B. darum, ob VDSL als eigenständiger Markt abzugrenzen sei oder inwieweit regionale Märkte abgegrenzt werden müssten. Bei der Entgeltregulierung bestand die Herausforderung darin, die Bitstromentgelte konsistent in das bestehende Entgeltsystem einzupassen; eine Aufgabe, die mit der späteren Etablierung von sogenannten Kontingentmodellen nochmals komplexer wurde.

Unterschiedliche Geschäftsmodelle – die Frage der Konsistenz

Die Wettbewerbsentwicklung im deutschen Festnetzmarkt wurde durch die Telekommunikationsgesetze von 1996, 2004 und 2012, deren wettbewerbsorientierte Anwendung durch die Bundesnetzagentur und den Verkauf der Kabelfernsehnetze an private Investoren beeinflusst. Mit der entstehenden Breitband-Nachfrage konnten die Kabelnetzbetreiber durch ihr vorteilhaftes Preis-Leistungs-Verhältnis ihre Position als zweite große Infrastrukturplattform aufbauen.

Damit hatten sich unterschiedliche Geschäftsmodelle etabliert: Neben den Kabelnetzbetreibern, die zur Telekom in einen intermodalen Wettbewerb traten, wurde der Markt geprägt durch eine Vielzahl von TNBs, VNBs und Resellern, die intramodalen Wettbewerb mithilfe von Zugangsprodukten der Telekom realisierten. Die Bundesnetzagentur hatte nun die Rahmenbedingungen für den Festnetzmarkt so zu formen, dass all diese Geschäftsmodelle erfolgreich am Markt agieren konnten. Dafür spielte das Konsistenzgebot, das explizit im TKG verankert wurde, eine zentrale Rolle. Das Verhältnis von Vorleistungs- und Endkundenentgelten musste konsistent reguliert werden, genau wie Entgelte verschiedener Vorleistungen. Es galt, sowohl Preis-Kosten- als auch Kosten-Kosten-Scheren zu vermeiden. Dienst- und Infrastrukturwettbewerb sollten in ein ausgewogenes Verhältnis finden. Ziel war es, unverzerrten Wettbewerb sicherzustellen und effiziente Infrastrukturinvestitionen zu fördern. Diese Aufgabe hat bis in die jüngste Vergangenheit die Zugangs- und Entgeltregulierung in entscheidender Weise bestimmt.

Wettbewerb als Motor für den Ausbau hochleistungsfähiger Netze

Dabei hat sich gezeigt, dass die richtigen regulatorischen Preissignale von großer Bedeutung für die Make-or-Buy-Entscheidungen der Marktakteure sind und der intramodale Wettbewerb auch Anreize für die höhere Leistungsfähigkeit der Netze erzeugt. Noch unmittelbarere Impulse für Weiterentwicklung und Ausbau der Netze gehen aber von konkurrierenden Infrastrukturen, also intermodalem Wettbewerb, aus. So hat die Telekom vor allem deshalb ihre Netze mit

VDSL/Vectoring aufgerüstet, weil die Kabelnetzbetreiber mehrere Jahre kontinuierlich zwischen 600.000 und 800.000 Kunden pro Jahr hinzugewinnen konnten. Die regulatorischen Entscheidungen hierzu waren hinsichtlich Umfang, Intensität und Komplexität wohl einzigartig in den letzten 20 Jahren. Es ging konkret darum, unter welchen Bedingungen das ehemalige Monopolunternehmen Wettbewerbern den Zugang zur TAL verweigern darf und welche alternativen Zugangsprodukte es anbieten muss.

Nachdem der Wettbewerbsdruck die Erschließung der Kabelverzweiger mit Glasfaser und den Einsatz von Vectoring ausgelöst hatte, dürfte er auch die Investitionen in gigabitfähige Infrastrukturen entscheidend anschieben. Der Wettbewerb wird immer weniger vom bloßen Preis und immer mehr über die Qualität und die angebotenen Dienstebündel geprägt. Regulierung kann hierfür die wesentlichen Voraussetzungen schaffen, indem sie alternativen Anbietern ermöglicht, sich eine Kundenbasis aufzubauen und so für eine facettenreiche Wettbewerbslandschaft sorgen.



Telekommunikationsforum 2000: Das Präsidium der Bundesnetzagentur mit Gästen

In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Telekommunikation von anderen Netzsektoren, in denen es Dienstewettbewerb gibt, das Anschlussnetz aber jeweils ein natürliches Monopol darstellt. Zwar gilt auch für Hochgeschwindigkeitsnetze, dass es typischerweise ineffizient ist, die Straßen mehrfach aufzureißen. Aber mit den Kabelnetzen, den Mobilfunknetzen und den zusätzlich zum Kupfernetz entstehenden Glasfaserinfrastrukturen zeichnen sich vielfältige Wettbewerbskonstellationen ab.

Aktuelle Perspektiven in einem dynamischen/komplexen Umfeld

Neben dem Thema „5 G“ wird die aktuelle Debatte durch die Frage bestimmt, wie der flächendeckende Ausbau hochleistungsfähiger TK-Netze vorangetrieben werden kann. In diesem Zusammenhang wird auch erörtert, welchen Beitrag die Marktregulierung hier leisten kann. Während einerseits die These vertreten wird, dass von jeglicher Zugangs- und Entgeltregulierung abgesehen werden sollte, wird es andererseits für notwendig erachtet, Marktregulierung aufrechtzuerhalten. Es geht also wieder darum, welche Art von Wettbewerb zielführend ist – nur ein Wettbewerb zwischen Infrastrukturen oder auch ein Wettbewerb auf bestehenden oder entstehenden Infrastrukturen. Zugespitzt lautet die Frage: Gibt es gute und schlechte Wettbewerber? Also diejenigen, die in eigene Netze investieren, und die, die auf Basis von reguliertem Zugang agieren? Oder sind beide Arten von Wettbewerb erwünscht, soweit es gelingt, die mit den unterschiedlichen Strategien verbundenen Risiken fair, angemessen und nicht diskriminierend abzubilden?

Aus Regulierungssicht dürfte zumindest eines klar sein: Sofern sektorspezifische Regulierung als erforderlich angesehen wird, müssen neue TK-Infrastrukturen flexibel und differenziert reguliert werden, um bestmögliche Anreize für Investitionen zu setzen. Ein Beispiel hierfür aus der jüngeren Vergangenheit ist die Diskussion über den sogenannten Nachbildbarkeitsansatz. Wichtig für die Beurteilung der Konsequenzen von Regulierungsentscheidungen ist auf jeden Fall, dass die Effekte auf den gesamten Markt beziehungsweise alle Marktbeteiligten in Betracht gezogen werden. Wie die Frage nach dem „richtigen“ Wettbewerb auf dem Weg in die sogenannte Gigabitgesellschaft entschieden wird, war zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrages noch offen. Über die Auswirkungen der Entscheidung wird nach 30 Jahren Regulierung am 01.01.2028 rückblickend zu berichten sein. ■



Friedhelm Dommermuth

Abteilungsleiter Ökonomische Fragen der Regulierung Telekommunikation



INTERVIEW

Ernst-Ferdinand Wilmsmann, Leiter der Beschlusskammer Regulierung Telekommunikations-Vorleistungsmärkte Festnetz und Mobilfunk

Beschlusskammern sind neutrale Schiedsrichter.

Die Bundesnetzagentur trifft permanent wichtige Entscheidungen für fairen Wettbewerb und den Ausbau zentraler Infrastrukturen. Ernst-Ferdinand Wilmsmann erläutert die komplexen Beschlusskammer-Verfahren, die seit 20 Jahren zu ausgewogenen, transparenten und unabhängigen Urteilen führen.

Warum wurden die Beschlusskammern ursprünglich eingerichtet?

Die Aufhebung vormaliger Monopole hat nicht automatisch zu funktionierendem Wettbewerb geführt. Die Marktöffnung musste – und muss auf einigen Märkten bis heute – durch einen neutralen Schiedsrichter vorangetrieben und abgesichert werden. Hier kommen die Beschlusskammern ins Spiel. Dort werden Regulierungsentscheidungen in Netzzugangs- und Entgeltverfahren sowie im Rahmen der sektorspezifischen Missbrauchsaufsicht getroffen. Die Einrichtung von Beschlusskammern nach dem Vorbild gerichtlicher Spruchkörper gewährleistet eine unabhängige und transparente Regulierung, so wie es von einem neutralen Schiedsrichter erwartet wird.

Können Sie etwas genauer erläutern, wie das Entscheidungsverfahren funktioniert?

Die Beschlusskammerverfahren sind justizähnlich ausgestaltet.

Sie werden auf Initiative der Beschlusskammer „von Amts wegen“ oder aufgrund des Antrages eines Unternehmens eingeleitet. Interessierte Unternehmen und Verbände können sich am Verfahren beteiligen lassen und haben dann die Möglichkeit, ihre Interessen einzubringen. Gesetzlich vorgeschrieben ist zudem die Durchführung einer öffentlich-mündlichen Verhandlung, in der der Sach- und Streitstand mit den Verfahrensbeteiligten erörtert wird. Die Beschlusskammern haben auch weitreichende Ermittlungsbefugnisse: Sie können Auskünfte von Unternehmen und Sachverständigengutachten einholen, Vor-Ort-Prüfungen durchführen und Zeugen vernehmen. Ist der Sachverhalt ermittelt und sind die erforderlichen Prüfungen abgeschlossen, wird ein Entscheidungsentwurf geschrieben. Dieser wird dann hausintern abgestimmt, um eine konsistente Spruchpraxis zu gewährleisten. Auch das Bundeskartellamt

kann dazu Stellung nehmen. Im Telekommunikationsbereich werden die Entwürfe für besonders marktprägende Entscheidungen, etwa die Entgelte für den Zugang zur „letzten Meile“, zudem zur Kommentierung veröffentlicht und anschließend der Europäischen Kommission vorgelegt. Wenn sie keine ernsthaften Bedenken äußert, kann die Entscheidung dann endgültig bekannt gegeben werden.

Die Entscheidungen zu den Entgelten für die „Letzte Meile“ nannten Sie bereits marktprägend. Können Sie noch weitere Beispiele aus Ihrer Amtszeit nennen?

Da sind zunächst die Entscheidungen für die Zusammenschaltung von Telekommunikationsnetzen zu nennen. Die hierdurch ermöglichten Angebote von Call-by-Call- und Preselection-Verbindungen haben die Liberalisierung des TK-Sektors für viele Verbrauche-

rinnen und Verbrauchern erstmals unmittelbar erlebbar gemacht. Zu erwähnen ist auch die Regulierung der Entgelte für die Anrufzustellung in den Mobilfunknetzen. Die Absenkung dieser Entgelte hat dazu beigetragen, dass die vormals teuren Anrufe in die Mobilfunknetze im Laufe der Jahre günstiger wurden – bis hin zu den heute verbreiteten Flatrates. Schließlich sind alle Entscheidungen marktprägend, mit denen wir den Breitbandausbau vorangetrieben haben, etwa die beiden Beschlüsse, in denen die Regeln für den Einsatz der Vectoring-Technik im Netz der Telekom festgelegt worden sind.

Die Unabhängigkeit der Behörde spielte auch beim Thema Vectoring eine Rolle. Wie kommen Sie zu neutralen Entscheidungen?

Die justizähnliche Verfahrensgestaltung gewährleistet eine transparente und neutrale Entscheidungsfindung. Zudem gilt für die Beschlusskammern das Kollegialprinzip: Drei Mitglieder mit gleichem Stimmengewicht treffen die Regulierungsbeschlüsse. Dabei sind sie zur Objektivität und Neutralität verpflichtet. Hinzu kommt, dass die Entscheidungen stets das Ergebnis sehr sorgfältiger Prüfungen und Abwägungen auf der Grundlage der gesetzlichen

Regelungen sind. Wir achten stets darauf, dass die Rolle der Bundesnetzagentur als unabhängiger Regulierer und neutraler Schiedsrichter nicht in Zweifel gezogen werden kann.

In den Kammern arbeiten Juristen, Ökonomen und Ingenieure Hand in Hand interdisziplinär zusammen. Gibt es hier Besonderheiten?

Die Sachverhalte, die wir zu beurteilen und zu entscheiden haben, sind häufig rechtlich, ökonomisch und technisch eng miteinander verwoben und dementsprechend komplex. Natürlich unterscheidet sich die Herangehensweise an ein Thema danach, ob es von einem Juristen, einem Ökonomen oder einem Ingenieur bearbeitet wird. Jede Fachrichtung hat ihren eigenen Schwerpunkt. Juristen legen Gesetze aus, Ökonomen prüfen Kosten und Ingenieure begutachten die in den Netzen eingesetzte Technik. Man muss sich oft in die Sicht- und Denkweise des oder der jeweils anderen hineinversetzen. Aber genau das, der Blick auf komplexe Zusammenhänge aus verschiedenen Perspektiven, sorgt dafür, dass am Ende inhaltlich fundierte und im Ergebnis ausgewogene Entscheidungen herauskommen.



Welche Rolle übernehmen bei einer Nichteinigung die Gerichte?

Viele Beschlusskammerentscheidungen werden gerichtlich angegriffen. Gerichtsurteile haben daher eine hohe Bedeutung für die Regulierungspraxis. Die Anforderungen, die die Gerichte an Regulierungsbeschlüsse stellen, sind in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Die Entscheidungen erfordern mittlerweile einen hohen Darlegungs- und Begründungsaufwand. Das macht manche Regulierungsverfahren enorm aufwendig und langwierig. Wegen der hochdynamischen Telekommunikationsmärkte sowie mit Blick auf den wichti-

gen Glasfaserausbau ist das eine ganz besondere Herausforderung für die Regulierung.

Zum Stichwort Komplexität: Steigt diese auch durch andere Faktoren?

Ja! Die rechtlichen Vorgaben werden immer detaillierter, etwa durch Empfehlungen aus Brüssel. Zudem ist die Netztechnik, mit der wir uns befassen müssen, deutlich komplizierter als früher und wirft daher immer wieder neue Fragen für die Regulierung auf. Auch differenzieren sich die Interessen der Unternehmen, auch die der Wettbewerber

untereinander, aufgrund ihrer verschiedenen Geschäftsmodelle mehr und mehr aus.

Hat sich das System der Beschlusskammern generell bewährt?

Klares Ja! Dafür spricht schon die Tatsache, dass Beschlusskammern nach und nach in allen Regulierungsbereichen eingeführt worden sind. An ihrer organisatorischen Ausgestaltung hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten kaum etwas verändert. Die Beschlusskammern verfügen über eine langjährige Expertise auf ihrem jeweiligen Gebiet. Die Kammerenteams arbeiten in flachen Hierarchien hocheffizient und flexibel zusammen. Das hat in den vergangenen Jahren in allen Bereichen unter dem Strich zu guten Entscheidungen geführt, von denen die Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren. ■



3 Fragen an Gerlinde Schmitt-Kanthak

» Sie sind Vorsitzende der Beschlusskammer 2. Können Sie uns einen Überblick über die Aufgaben Ihrer Beschlusskammer geben?

Wir sind für die Regulierung auf den Märkten für festnetzbasierete Anschlüsse von Endkunden zuständig, unter anderem für Call-by-Call und Preselection. Außerdem fällt die Regulierung von Abschlussegmenten von Mietleitungen einschließlich Geschäftskundenbitstrom in unseren Aufgabenbereich. In diesen Märkten legt die Beschlusskammer die Regulierungsinstrumente im Rahmen von Regulierungsverfügungen gegenüber dem marktbeherrschenden Unternehmen fest, die dann durch Einzelentscheidungen umgesetzt werden, zum Beispiel in Entgeltgenehmigungs-, Standardangebots-, Zugangsverfahren sowie Missbrauchsverfahren. Unsere Entscheidungen werden fristgebunden im einem justizähnlichen Verfahren getroffen.

Die Beschlusskammer 2 ist ferner zuständig für Verfahren im Bereich Roaming. Wir können bei Streitigkeiten über die Bedingungen des Großkundenroamingzugangs angerufen werden und überwachen die Einhaltung der Vorgaben zum separaten Verkauf regulierter Datenroamingdienste. Auf Antrag genehmigen wir Roamingaufschläge, wenn ein Diensteanbieter seine Kosten für die Bereitstellung regulierter Roamingdienste nicht decken kann.

Schließlich entscheidet die Beschlusskammer über Streitigkeiten bei der Überlassung von Teilnehmerdaten. Die Entgelte für die Überlassung von Teilnehmerdaten unterliegen ebenso wie die Entgelte für den Anbieterwechsel der nachträglichen Kontrolle durch uns.

» Wie hat sich der Markt im Endkundenbereich während der letzten Jahre entwickelt?

Zu Beginn der Regulierung wurden Telefonate in Abhängigkeit von der Dauer, der Entfernung und der Tageszeit bepreist. Call-by-Call und Preselection waren damals zentrale Elemente für die Entwicklung von Wettbewerb. Kunden konnten über einen anderen Anbieter telefonieren, wenn ihnen der Marktbeherrscher zu teuer war.



Gerlinde Schmitt-Kanthak
Vorsitzende der Beschlusskammer 2

Durch die Regulierung wurde der Wettbewerb intensiviert. Es sind mehr Wettbewerber in den Markt getreten und der Wettbewerb wird zunehmend über eigene Infrastrukturen realisiert. Daher nimmt die Bedeutung von Call-by-Call und Preselection ab. Telefonieren ist durch die Regulierung insgesamt deutlich billiger geworden. Die Endkunden können heute ihren Anbieter und aus einem breiten Angebot von unterschiedlichen Tarifen frei wählen. Flatrates und Gratis-VoIP-Dienste werden angeboten. In vielen Haushalten findet sich heute schon gar kein Festnetzanschluss mehr.

» **Sie haben in der Bundesnetzagentur auch Erfahrungen im Energiebereich sammeln können. Wie sehen Sie die Unterschiede in der Regulierung zwischen TK und Energie?**

Hier die einzelnen Unterschiede aufzulisten würde sicherlich den Rahmen sprengen. Daher beschränke ich mich auf die Nennung einiger weniger Punkte.

Im Telekommunikationsbereich unterliegt im Zuständigkeitsbereich der Beschlusskammer 2 allein das marktbeherrschende Unternehmen, die Deutsche Telekom, der Marktregulierung. Dem gegenüber findet im Energiebereich eine sogenannte symmetrische Regulierung statt, d. h.,

grundsätzlich unterliegen alle Netzbetreiber als natürliche Monopolisten der Regulierung. Dementsprechend gibt es eine große Anzahl an Gas- und Stromnetzbetreibern, deren Regulierung zum Teil den Landesregulierungsbehörden und zum Teil der Bundesnetzagentur obliegt.

Die Regulierung in beiden Bereichen wird maßgeblich durch die Rechtsprechung in zwei unterschiedlichen Gerichtszweigen geprägt. Im Energiebereich sind neben dem Oberlandesgericht Düsseldorf diverse andere Oberlandesgerichte sowie der Bundesgerichtshof zuständig, demgegenüber entscheiden im Telekommunikationsbereich das Verwaltungsgericht Köln und das Bundesverwaltungsgericht. ■

3 Fragen an Dr. Cara Schwarz-Schilling

» **Sie sind Vorsitzende der Beschlusskammer 11. Was sind die Aufgaben der Kammer?**

Als eine wesentliche Herausforderung der kommenden Jahre erfordert die Digitalisierung den zügigen Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen.

Mit dem DigiNetz-Gesetz wurden für Betreiber öffentlicher Telekommunikationsnetze bzw. Versorgungsnetze neue Rechte respektive Pflichten geschaffen. Diese betreffen u. a. die Koordinierung von Bauarbeiten und Mitverlegung für neue Infrastruktur sowie die Mitnutzung vorhandener Infrastruktur öffentlicher Versorgungsnetze wie zum Beispiel für Strom, Wasser, Straßen oder Telekommunikation. Die Nutzung von Synergien beim Breitbandausbau soll zu einem Einspareffekt bei den Ausbaurkosten führen.

Die Beschlusskammer 11 führt als Nationale Streitbeilegungsstelle auf Antrag Schlichtungsverfahren durch bei Streitigkeiten zum Beispiel über Transpa-



Dr. Cara Schwarz-Schilling
Vorsitzende der Beschlusskammer 11

renz, Mitnutzung oder Koordinierung von Bauarbeiten bei öffentlichen Versorgungsnetzen. Sie trifft verbindliche Entscheidungen, die auch die Festlegung von Mitnutzungsentgelten bzw.

Vorgaben zur Kostenteilung umfassen können. Auch während eines laufenden Streitschlichtungsverfahrens besteht weiterhin die Möglichkeit, dass die Parteien miteinander verhandeln und sich außerhalb des Verfahrens einigen.

» Was sind die besonderen Herausforderungen für die Beschlusskammer?

Natürlich ist es unser Ziel, mit unseren Entscheidungen zu einer möglichst umfassenden Realisierung von Synergieeffekten, insbesondere beim Tiefbau, beizutragen. Das senkt die Kosten und beschleunigt den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen.

Ein relevanter Fall betrifft dabei die Nutzung existierender Infrastrukturen. Wenn hier Streitigkeiten zu klären sind, prüfen wir eine Reihe abschließend im Gesetz genannter Versagungsgründe, die vom potenziell Verpflichteten darzulegen sind. Naturgemäß geht die Einschätzung der Parteien einer Streitbeilegung beispielsweise über die Verfügbarkeit von Platz in einem Leerrohr zumeist auseinander. Hier muss die Kammer zu sachgerechten Entscheidungen kommen. Daneben soll die Festsetzung fairer und angemessener Nutzungsentgelte zu einem Interessenausgleich zwischen den Beteiligten beitragen.

Der andere Fall betrifft öffentlich finanzierte Baumaßnahmen und die Hebung von Synergieeffekten durch die Mitverlegung von Glasfaserkabeln. Bei einer Entscheidung über die Zumutbarkeit einer Mitverlegung alternativer Infrastrukturen sind unterschiedliche Regulierungsziele abzuwägen. Durch die Verlegung paralleler Infrastrukturen werden einerseits nachhaltig wettbewerbliche Märkte gefördert. Verbraucher erhalten größere Auswahl im Hinblick auf Preis und Qualität. Es ist jedoch durch die Festlegung fairer und

diskriminierungsfreier Bedingungen andererseits sicherzustellen, dass die Anreize für Ersterschließung bzw. Tiefbauarbeiten nicht unangemessen beeinträchtigt werden.

Dies ist vor allem relevant, wenn sich Betreiber von Telekommunikationsinfrastrukturen sowohl in der Rolle als Berechtigte wie auch als Verpflichtete gegenüberstehen.

Kostenteilungsregelungen können als Korrektiv zum Erhalt des Investitionsanreizes eine wichtige Rolle spielen. Hier wird die Bundesnetzagentur adäquate Grundsätze entwickeln.

Eine Herausforderung bleibt des Weiteren das Nebeneinander von Beihilferecht und Verpflichtungen nach dem DigiNetzG, für die unterschiedliche Zugangsverpflichtungen und Preissetzungsmaßstäbe gelten.

Wir versuchen so weit wie möglich Pflöcke einzuschlagen und Leitlinien zur Auslegung des DigiNetzG und im Sinne seiner Ziele aufzustellen, jedoch bleiben unsere Entscheidungen Einzelfallentscheidungen, in denen jeweils unterschiedliche Aspekte des individuellen Falls im Vordergrund stehen.

» Wie hat die Branche auf das neue DigiNetzG reagiert?

Das hängt von der Perspektive ab! Besonders von kommunaler Seite gibt es Stimmen, die einen Schutz vor Überbau, der ja in der Richtlinie übrigens überhaupt nicht vorgesehen war, nicht nur für Mitnutzung, sondern auch für die Mitverlegung fordern. Von anderen wird die eng an die Zielsetzung des Gesetzes angelehnte Anwendung des DigiNetzG begrüßt. ■

INTERVIEW

Dr. Rüdiger Hahn, Abteilungsleiter Rechtsfragen der Regulierung Telekommunikation, Frequenzen



Frequenzversteigerungen sind ein Milliardenpiel mit strengen Regeln.

Das Datenvolumen in den Mobilfunknetzen steigt dramatisch, gleichzeitig sind die verfügbaren Funkfrequenzen knapp. Dr. Rüdiger Hahn, Abteilungsleiter Rechtsfragen der Regulierung Telekommunikation und Frequenzen, und sein Team stellen durch Frequenzregulierung Innovationen, Wettbewerb und eine bessere Versorgung mit Telekommunikationsdiensten in Deutschland sicher.

Welche Aufgaben übernimmt die Bundesnetzagentur im Rahmen der Frequenzregulierung?

Eine ganze Reihe. Wir setzen juristische Verfahren um und analysieren die wettbewerblichen und ökonomischen Auswirkungen der Frequenzzuteilungen und -vergaben. Wir befassen uns auch mit frequenztechnischen Fragestellungen und untersuchen, welche Frequenzbänder für künftige Anwendungen wie 5G geeignet sind. Dabei spielt die internationale Harmonisierung eine zentrale Rolle. Immerhin sollen Smartphones in ganz Europa funktionieren. All diese Aspekte müssen wir kohärent betrachten und gegeneinander abwägen, bevor wir zu Entscheidungen kommen. Im Kern geht es bei der Frequenzregulierung um eine gute Versorgung von Verbrauchern und Unternehmen in Deutschland mit Bandbreite.

Wie hat sich der Mobilfunk in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt?

Ende der Achtzigerjahre war das mobile Telefonieren noch ein Privileg

bestimmter Berufsgruppen. Handwerker oder Vorstandsvorsitzende telefonierten über Funk mit Autotelefonen, das war es auch fast. Heute gehören Smartphones wie das Portemonnaie quasi zur Grundausstattung. Die Einführung des Smartphones und des LTE-Standards markierten den technologischen Durchbruch für den mobilen Zugang zum Internet. Verbunden damit stieg der Bedarf an Frequenzen rasant an. Heute erwarten die

Menschen, dass sie jederzeit und überall mit Freunden, Familie oder Geschäftspartnern kommunizieren können und mobilen Zugang zum Internet haben.

Sie führen regelmäßig Frequenzversteigerungen durch, die dem Markt neue Impulse geben. Können Sie kurz die Meilensteine skizzieren?

Im Jahr 1999 waren zunächst die GSM-Frequenzen Auktionsgegen-



stand. Bei der zweiten wohl bekanntesten Versteigerung ging es um die UMTS-Lizenzen. Danach folgten die Auktionen von 2010 und 2015, um den ländlichen Raum besser mit Frequenzen zu versorgen. Versteigert wurde dazu die sogenannte Digitale Dividende: Durch die Digitalisierung des Rundfunks konnten ehemalige Radiofrequenzen für den öffentlichen Mobilfunk umgewidmet werden. In naher Zukunft beschäftigen wir uns mit dem Standard 5G, dem nächsten Quantensprung für den Mobilfunk.

Welche Besonderheiten beachten Sie bei der Vorbereitung und Durchführung großer Auktionen?

Die Versteigerungen müssen immer objektiv, transparent und diskriminierungsfrei durchgeführt werden. Im Verfahrensablauf ist daher jeder Schritt öffentlich kommentierbar und muss gerichtsfest mit einer Entscheidung der Präsidentenkammer abgeschlossen werden. Für diese Präsidentenkammerverfahren gelten besonders strenge Verfahrensanforderungen. Besonders stolz sind wir darauf, dass wir bislang jede gerichtliche Auseinandersetzung gewonnen haben. Das ist eine sehr gute Prozessstatistik. Und bei den Frequenzversteigerungen geht es um Milliardenbeträge, die der Staat bei etwaigen Verfahrensfehlern erstatten müsste.

Wer ist im Einzelnen an den Auktionen beteiligt?

Das Team aus Juristen, Ökonomen und Ingenieuren in der Abteilung Frequenzregulierung leistet die entscheidende Arbeit und bereitet den Auktionsentwurf vor. Sie lassen dabei auch internationale Überlegungen der Weltfunkkonferenz oder europäischer Gremien mit einfließen. Selbstverständlich nehmen wir auch externe Rechts- und Wirtschaftsberatung in Anspruch, zum Beispiel durch das Wissenschaftliche Institut für Kommunikationsdienste in Bad Honnef. In wettbewerbsrechtlichen Fragen gilt das Gleiche: Hier unterstützt uns das Bundeskartellamt. Unternehmen und interessierte Kreise binden wir vor den Versteigerungen in öffentliche Anhörungen ein. Und schließlich beteiligen sich Vertreter des Bundestages und der Bundesländer in Gestalt des Beirates an der Vorbereitung.

Sie haben als Behörde wertvolle Erfahrungen mit diesen groß angelegten Auktionen. Wie organisiert man die perfekte Auktion?

Es ist wie im Mannschaftssport: Entscheidend ist ein gut funktionierendes, verlässliches Team. Der intensive interdisziplinäre Austausch innerhalb unserer Behörde und die enge Zusammenarbeit mit dem Präsidium

sind ebenfalls sehr bedeutsam. So werden Missverständnisse oder Verfahrensfehler von vornherein ausgeschlossen. Diese Zusammenarbeit hat in der Vergangenheit sehr gut funktioniert, sodass eine Einflussnahme durch lobbyistischen Druck unmöglich war.

Ein Punkt, der immer wieder auftaucht, ist das Interesse an Auktionen im Internet. Stellt das für Sie eine Option dar?

Lassen Sie mich etwas ausholen: Aktuell organisieren wir Auktionen in Mainz unter höchsten Sicherheitsvorkehrungen. Dort nutzen wir für die Versteigerungen ein lokales Netzwerk in einem eigenen Gebäude, das vom öffentlichen Internet vollständig abgekoppelt ist. Die Infrastruktur wird ausschließlich von Beamten der BNetzA verwaltet und vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) überprüft. Eine sicherere Lösung gibt es derzeit nicht – und bei der Bedeutung der Auktionen ist Sicherheit ein ganz entscheidender Aspekt. Auf die Frage nach einer Internetauktion seitens der teilnehmenden Unternehmen kontere ich deshalb gerne, ob diese die Haftung für die Störung bei einer Cyberattacke übernehmen. Bislang habe ich noch keine positive Antwort erhalten. ■

3 Fragen an Reiner Liebler

» Sie leiten die Abteilung 4 in der Bundesnetzagentur. Können Sie uns einen Überblick über Ihre Aufgaben geben?

Meine Abteilung ist zuständig für Technische Regulierung in der Telekommunikation. Aufgabe ist es, technische Bedingungen für Telekommunikationsnetze und -dienste, Funkanlagen und elektrische Geräte im Sinne der Regulierungsziele und gesetzlichen Anforderungen mitzugestalten und zu überprüfen. Die Überprüfung der elektrischen Geräte und Funkanlagen erfolgt durch die Marktüberwachung der Bundesnetzagentur. Wir bescheinigen ebenfalls das Einhalten der Personenschutzgrenzwerte in der Umgebung von Funkanlagen und überprüfen dieses stichprobenartig. Auch die Umstellung von Netzen und Diensten von ISDN- auf IP-Technik wird von uns begleitet. Unsere Abteilung gestaltet insbesondere auch die Standardisierung – dies ist zwar in erster Linie Sache der Wirtschaft, aber die aktive Begleitung durch Behörden ist zur Wahrung der Regulierungsziele und gesetzlichen Vorgaben sinnvoll und notwendig.

» Warum ist Standardisierung im Telekommunikationsbereich so wichtig?

Es wird heute erwartet, dass ein Smartphone überall auf der Welt funktioniert, daher benötigen Verbraucherinnen und Verbraucher sowie die Industrie international standardisierte Lösungen. Durch standardisierte, offene Schnittstellen zwischen Netzen, Endgeräten und Diensten werden von vorneherein proprietäre und den Wettbewerb hemmende Lösungen vermieden. Wenn Standardisierung und Normung auf deutschen Innovationen beruhen, sichern sie der hiesigen Industrie auch hervorragende Aussichten, weltweite Marktanteile zu erhalten und zu steigern. Als Bundesnetzagentur fokussieren wir uns in der Standardisierung im TK-Bereich auf die Mitwirkung in weltweiten



Reiner Liebler

Abteilungsleiter Technische Regulierung in der Telekommunikation

(Internationale Fernmeldeunion – Sektor Telekommunikation), europäischen (Europäisches Institut für Telekommunikationsnormen) und nationalen Normungsgremien (DIN/DKE).

» Was sind die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen für die Abteilung 4?

Die sind vielfältig. Hersteller und Vertrieb sind heute überwiegend international aufgestellt. Marktüberwachung im europäischen Binnenmarkt verlangt mehr und ein abgestimmtes Vorgehen der jeweiligen nationalen Behörden. Ein ganz großes Thema ist die 5G-Mobilfunkstandardisierung. Ein besonderes Anliegen der Bundesnetzagentur ist es, Anwenderbranchen in die 5G-Standardisierung einzubeziehen, die bisher keine oder nur wenig Berührung mit der Mobilfunktechnologie hatten. Hier unterstützen wir die Industrievertreter in den Standardisierungsgremien, damit deren Anforderungen, Ideen und Lösungen im Standard auch implementiert werden. ■

3 Fragen an Elmar Zilles

» Herr Zilles, Sie leiten die Abteilung Informationstechnik und Sicherheit in der Bundesnetzagentur. Können Sie uns einen Überblick über Ihre Aufgaben geben?

Zunächst konzipieren, entwickeln und betreiben wir die interne IT der Behörde. Darüber hinaus sind wir als Aufsichtsstelle für elektronische Vertrauensdiensteanbieter tätig. Diese stellen Zertifikate für elektronische Signaturen und elektronische Siegel als Werkzeuge für die digitale Gesellschaft im europäischen Markt bereit. Außerdem kümmern wir uns um die Belange der öffentlichen Sicherheit in der Telekommunikation und um den Umgang der Telekommunikationsunternehmen mit diesem Thema. Wir sind also sowohl nach innen als auch marktregulatorisch tätig. Nach außen eröffnet unsere Arbeit dabei große Chancen für neue Geschäftsmodelle sowie den digitalen Wandel und sichert das Vertrauen in digitale Transaktionen.

» Was sind die besonderen Herausforderungen bei der Betreuung der IT-Infrastruktur der Bundesnetzagentur?

Die IT der Bundesnetzagentur ist aufgrund ihrer Größe und Vielfalt nur mit wenigen anderen Behörden vergleichbar. Mit mehr als 1.000 Servern, knapp 4.000 Arbeitsplätzen und einem IT-Etat von 20 bis 30 Millionen Euro und knapp 50 Standorten sind wir im Vergleich mit anderen Bundesbehörden ganz vorne. Die Zahl der unterstützten Prozesse liegt bei ca. 500. Zudem ist die Struktur nicht homogen: Wir haben neben der internen Infrastruktur auch Infrastrukturen für externe Anwender bereitzustellen. Das gilt sowohl für die elektronischen Vertrauensdienste als auch für den Betrieb des automatisierten Auskunftsverfahrens. Solche Prozesse stellen extrem hohe Anforderungen an die Verfügbarkeit, Performance und Sicherheit.

Für diese Aufgabe steht in der Bundesnetzagentur lediglich ein Drittel des für Industrieunternehmen

üblichen IT-Personalansatzes zur Verfügung. Die „ITler“ stellen sich dennoch sehr engagiert und kompetent dieser großen Herausforderung.

» Fragen der öffentlichen Sicherheit im Telekommunikationsbereich werden politisch immer wichtiger. Wo sehen Sie hier künftige Aufgabenschwerpunkte der Bundesnetzagentur?

Der technische Fortschritt muss konsequent in die Regulierung mit einbezogen werden. Neben dem Schutz der Persönlichkeitsrechte und der Wahrung des Fernmeldegeheimnisses müssen insbesondere Vorkehrungen für mögliche Eingriffe in den Datenschutz getroffen werden. Die Bundesnetzagentur ist auch an europäischen und internationalen Entwicklungen im Bereich der Telekommunikationsüberwachung und Datenbeauskunftung beteiligt. In Zeiten der international schwierigen Sicherheitslage liefert dies einen erheblichen Beitrag dazu, die ermittlungsmethodischen Möglichkeiten der Sicherheitsbehörden zu verbessern. ■



Elmar Zilles

Abteilungsleiter Informationstechnik und Sicherheit



Von der Regulierungsbehörde zur Bundesnetzagentur – Drehkreuz Post

von Ute Dreger, Leiterin des Bereichs/der Abteilung Post und Vorsitzende der Beschlusskammer Entgeltregulierung und besondere Missbrauchsaufsicht Postmärkte

Im Jahr 1998 ist die damalige Regulierungsbehörde – die heutige Bundesnetzagentur – angetreten, um in einem liberalisierten Markt qualitativ hochwertige Postdienstleitungen zu angemessenen Preisen zu sichern. Chancengleicher und funktionsfähiger Wettbewerb sollte sich im Markt etablieren. Der Prozess wurde in der Politik, in der Öffentlichkeit und den Medien mit Spannung verfolgt. Schließlich war die Deutsche Bundespost zehn Jahre zuvor noch ein Staatsbetrieb.

Heute entwickeln sich die Postmärkte sehr dynamisch, belebt durch Kombination aus Altbewährtem, boomendem E-Commerce und Digitalisierung. Die Unternehmen präsentieren sich auf Wandel gut vorbereitet und lernfreudig. Neue Geschäftsmodelle sind gestartet, weitere werden folgen.

Zwischen Schneckenpost und Drohne

In der Rückschau hat die alte Kommunikations- und Postwelt 1998 nur wenig mit der heutigen Zeit zu tun. Es wurden noch viele Briefe geschrieben und der Briefträger war persönlich bekannt. Paketstationen, Paketkästen, elektronische Vorabinformationen, Sendungsverfolgungen oder Sendungsumleitungen waren unvorstellbar. Kinderbücher illustrierten die „Schneckenpost“. Das Wort

„E-Commerce“ hatte noch keinen Eingang in den deutschen Sprachgebrauch gefunden. Es hieß schlicht Versandhandel. Abgesehen von der Weihnachtszeit wurden in den 90er Jahren vergleichsweise wenige Pakete verschickt. Amazon war ein kleiner Buchhändler, Zalando gab es nicht. Heute gehen jeden Tag Millionen von Postsendungen auf die Reise, getrieben vom boomenden Onlinehandel. Jung und Alt bestellt im Internet alles von Mode und Einrichtungsgegenständen, über Elektronik oder Lebensmittel bis hin zu Arzneimitteln. Die Angebote und kreativen Geschäftsmodelle leistungsstarker und lernfreudiger Postunternehmen überschlagen sich förmlich. Datenbrillen sind im Einsatz, Roboter und Zustelldrohnen in der Markterprobung. Zugleich rücken die Bedürfnisse der kommerziellen Versender ebenso wie der Privatkundinnen und Privatkunden

vermehrt in den Fokus der Unternehmen. Auch die Zustellvorgänge wurden in den letzten Jahren optimiert, nicht selten wird am Bestelldag noch geliefert – insbesondere Lebensmittel und Pharmaprodukte. Preisgünstige Versandoptionen und verbesserte Zustellmöglichkeiten, wie die kurzfristige Umleitung von Sendungen an andere Lieferadressen, sowie aktuelle Statusabfragen über Sendungsverfolgungen sind mittlerweile Standard. Der Briefmarkt zeigt sich in Konkurrenz zu Echtzeitkommunikation wie E-Mail und digitale Messengerdienste entgegen dem europäischen Trend stabil.

Die erfreulichen Marktverhältnisse heute sind natürlich nicht vom Himmel gefallen. Neben den tatkräftigen Brief-, Paket-, Kurier- und Expressunternehmen hat auch die Bundesnetzagentur hier einen wichtigen Beitrag geleistet. Sie hat den Wettbewerb durch wichtige Entscheidungen gefördert und mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln dafür Sorge getragen, dass die Dominanz der Deutschen Post AG im Briefmarkt auch nicht dazu eingesetzt werden kann, den Wettbewerb im stark umkämpften Paketsegment zu beeinflussen.

Die Regulierung muss sich heute verstärkt mit Vernetzung der Wertschöpfung, Datenerhebungen und Datenverwertungen auseinandersetzen. Die Bundesnetzagentur setzt ihren Schwerpunkt im Paketmarkt derzeit darauf, die Marktverhältnisse zu erfassen, die sich mit dem E-Commerce rasch ändern. Dazu zählt auch der Eintritt neuer Spieler in die Märkte, wie etwa Amazon, Deutsche Bahn, China Post, Lebensmittelketten und Logistikplattformen. Das ist eine spannende Aufgabe: Mehr und mehr wird der Zugang zur Kundenschnittstelle, somit zu den Daten, ein entscheidender Wettbewerbsfaktor.

Der Briefmarkt

Doch zunächst zur den ersten Schritten der Postmarktöffnung: Im April 1998 erteilte die Bundesnetzagentur die ersten Lizenzen zur Briefbeförderung an Wettbewerber der Deutschen Post AG. Einen Monat später erhielt auch die Deutsche Post AG eine Lizenz für die bundesweite Briefbeförderung. Die vollständige Öffnung des Briefmarktes erfolgte dann zum 1. Januar 2008 – mit sechsjähriger Verspätung, gemessen am ursprünglichen Öffnungsziel 1. Januar 2002. Grund für die Verzögerung war eine Änderung des Postgesetzes im September 2001.



Vizepräsident Peter Franke beim Post Lizenznehmerforum 2012

Die Entwicklung des Briefmarkts wurde von der Monopolkommission immer wieder als Trauerfall des Wettbewerbs beklagt. Gutachten mit Untertiteln wie „Unsicherheit und Stillstand“ (2002), „Zementierung des Postmonopols“ (2004), „Monopolkampf mit allen Mitteln“ (2007), „Postwendende Reform – Jetzt!“ (2015), „Post 2017: Privilegien abbauen, Regulierung effektiv gestalten!“ bringen gleichzeitig Enttäuschung und die Hoffnung zum Ausdruck, dass mit beherzten Reformen am Postgesetz und ausreichendem Engagement der Bundesnetzagentur der Wettbewerb auf dem Briefmarkt erhöht werden könnte.

Und auch am Engagement der Bundesnetzagentur fehlt es nicht. Die nach wie vor überdeutliche Dominanz der Deutschen Post AG auf dem Briefmarkt ist sicher nicht auf die fehlende Entschlussfreudigkeit des Regulierers zurückzuführen. Die Bundesnetzagentur hat viele, auch bedeutende Entscheidungen zum Schutz des Wettbewerbs getroffen, denen sich die Deutsche Post AG nicht anschließen vermochte, weshalb diese zum Teil über viele Jahre und Instanzen die Gerichte beschäftigt haben und noch beschäftigen. Aber auch Wettbewerber klagen. Die Entscheidungen der Bundesnetzagentur ergehen regelmäßig im Umfeld heterogener wirtschaftlicher Interessen: Was dem marktbeherrschenden Unternehmen als zu weitreichender Eingriff in die unternehmerische Freiheit erscheint, bleibt hinter den Erwartungen von Wettbewerbern teils noch zurück.

Der Briefmarkt ist nicht tot, er profitiert sogar von der Digitalisierung. Die Menschen schreiben zwar immer weniger Briefe, durch den Onlinehandel werden aber immer mehr kleine

und leichte Waren, wie Elektronikteile und Bücher, als Briefe verschickt. Zugleich steigt der Bedarf an individualisierter, physisch versendeter Werbung. In diesem Feld liegen noch große Chancen. Es könnte daher durchaus sein, dass der Brief in veränderter Form fortlebt. Der persönliche Brief zu wichtigen Anlässen ist – bei allen Vorteilen der Elektronik – ohnehin nicht gleichwertig zu ersetzen.

Entgeltgenehmigungen erst ab 2002

Bevor das aktuelle Postgesetz Anfang 1998 in Kraft trat und der Markt sich schrittweise öffnete, genehmigte das damalige Bundespostministerium der Deutschen Post AG noch ihre Entgelte für die Beförderung von Briefsendungen. Diese Genehmigung galt bis zum 31. August 2000, und damit waren der Beschlusskammer Post der Bundesnetzagentur zunächst die Hände gebunden. Die Zwangspause in der Entgeltregulierung verlängerte sich im Jahr 2000 sogar um zwei Jahre durch eine Weisung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Werner Müller. Im Juli 2002 traf die Präsidentenkammer der Regulierungsbehörde dann die erste Price-Cap-Entscheidung im Postbereich und senkte erstmals das Preisniveau für Postdienstleistungen um rund sieben Prozent. So partizipierten die deutschen Verbraucher von den Effizienzsteigerungen, die die Deutsche Post AG in der Vergangenheit erreicht hatte. Gleichzeitig erhielten alle Marktteilnehmer Planungssicherheit für die nächsten fünf Jahre und damit eine bessere Ausgangsbasis für den Wettbewerb im vollständig geöffneten Postmarkt. Das Thema Porto schafft es seit Jahren u. a. immer wieder auf Seite eins der Bild-Zeitung und in den Wirtschaftsteil der

Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Obwohl erheblich weniger private Briefe geschrieben werden, bewegt das Porto die Gemüter. Dabei ist der Preis für einen normalen Brief seit 1998 nur sehr moderat gestiegen, viele Jahre gab es überhaupt keine Preisänderungen.

Das 20 Jahre alte Postgesetz

Bei ihren aktuellen Aufgabenstellungen trifft die Bundesnetzagentur immer wieder auf ein und dieselbe Hürde: das 20 Jahre alte Postgesetz. Die Ausrichtung und die Definitionen dieses Gesetzes werden der heutigen Lebenswirklichkeit zunehmend weniger gerecht. Die Reaktionsmöglichkeiten auf erkannte Probleme sind gering. Das Postgesetz ist als „Briefgesetz“ angelegt; Pakete spielten damals kaum eine Rolle und kommen nur sehr am Rande vor. Selbst im Bereich Brief kennt das Postgesetz das inzwischen zentrale Geschäftsmodell der Konsolidierung nicht. Der Spielraum des Regulierers auf erfolgte Veränderungen ist einfach zu klein. Die Auskunftspflichten gegenüber Marktteilnehmern reichen kaum aus, um ein sachgerechtes Bild vom marktlichen Geschehen zu ermitteln. Dafür bedarf es einer Änderung des Postgesetzes – eine Forderung, die die Entscheidungskraft des Gesetzgebers in der Vergangenheit regelmäßig auf die Probe stellte.

Jede Veränderung sorgt aber auch immer wieder für Beschwerden. Nach wie vor geht ein Aufschrei durch die Presse, wenn unrentable Briefkästen abgebaut werden oder Sonntagsleerungen wegfallen. Jedes Jahr zur Weihnachtszeit sorgen Umschläge in dunklen Farben für Unmut, denn sie erfordern ein höheres Porto, da sie nicht gut maschinenlesbar sind. Nach der

vollständigen Marktöffnung im Jahr 2008 gingen vermehrt Beschwerden zum Filialabbau der Deutschen Post AG ein. Fakt war, dass der Marktbeherrscher keine vorgeschriebene Zahl an Filialen mit eigenem Personal mehr betreiben musste. Bis 2008 war dies gesetzlich vorgeschrieben. Postagenturen wurden mit Argwohn betrachtet, obwohl sie Verbesserungen z. B. durch längere Öffnungszeiten brachten.

Mutige Maßnahmen für mehr Wettbewerb

Nach wie vor sind einige forsche Maßnahmen, die die Bundesnetzagentur zum Schutz des Wettbewerbs ergriffen hat, vor den Gerichten anhängig. Im Verfahren „Firstmail“ z. B. hat die Bundesnetzagentur dem Marktbeherrscher untersagt, durch Einsatz einer Tochtergesellschaft (Firstmail) nur das Ruhrgebiet günstiger zu bepreisen als den Rest der Republik. Das Verfahren „Infopost“ beanstandete, dass die Deutsche Post AG ihre Preise bei völlig identischen Beförderungskosten vom Inhalt der Briefe abhängig machte. Der Bundesnetzagentur wollte nicht einleuchten, warum inhaltsgleiche Rechnungen zum Preis von Werbesendungen befördert wurden, während die Kunden für nicht inhaltsgleiche Rechnungen höhere Preise zahlen sollten. Die Deutsche Post AG hat daraufhin erwartungsgemäß die Preise für inhaltsgleiche Rechnungen angehoben, so dass Wettbewerber den Versendern konkurrenzfähigere Angebote unterbreiten konnten. Auch bei der „Impulspost“ musste die Bundesnetzagentur eingreifen: Um Werbesendungen nicht im großen Stil an digitale Medien zu verlieren, beabsichtigte die Deutsche Post AG Werbebriefe zu deutlich kostenunterdeckenden Preisen zu befördern, wenn Versender damit



Postmarktforum 2017

Neukundenakquise betreiben wollten. Ohne die Bundesnetzagentur wäre als Kollateralschaden hingenommen worden, dass die Wettbewerber diesen Preiskampf nicht hätten mitgehen können. Aktuelle Gerichtsverfahren drehen sich insbesondere um Reichweite und Grenzen des Postgesetzes. Sie betreffen vor allem das Hybridprodukt E-Postbrief, Vertragsverhältnisse der Deutschen Post AG zu Wettbewerbern und die Reichweite von Geschäftsgeheimnissen. Erst kürzlich hat die Bundesnetzagentur mittels einer von ihr durchgeführten Marktbefragung

die Deutsche Post AG davon überzeugt, bei der Einführung des Infrastrukturrabatts eine mehrmonatige Einführungsphase mit deutlich erleichterten Einlieferungsbedingungen zu implementieren. Auf diese Weise konnte ein moderner, von der Bundesnetzagentur begrüßter Standard ohne größere Marktverzerrungen ins Leben gerufen werden.

Die Regulierung der Zukunft

Der Deutsche Post Konzern entwickelt derzeit viele neue Produkte auch im Bereich Brief. Dabei nutzt er die aus der Digitalisierung der Prozessketten erwachsenden Möglichkeiten. Am Rande des lebendigen Paketmarkts behält die Bundesnetzagentur die Auswirkungen des E-Commerce auf die Kapazitäten der Verkehrsinfrastruktur, die Innenstadtlogistik, die Ökologie, die Arbeitsverhältnisse und die Versorgung ländlicher Bereiche im Auge. Es ist absehbar, dass die Bundesnetzagentur sich zusammen mit ihrer Aufgabe, die Grundversorgung mit klassischen Postdienstleistungen sicher zu stellen, mit neuen, digital geprägten Produkten befassen und sich neuen Herausforderungen bei der Analyse und Bewertung von Marktveränderungen zuwenden muss. Dies kann mit einer zeitnahen Modernisierung der ökonomischen und rechtlichen Konzeptionen gelingen. Die Regulierungsinstrumente benötigen ein Update. Sie müssen den dynamischen Entwicklungen der Digitalisierung flexibel angepasst werden. ■



Ute Dreger

Leiterin des Bereichs/der Abteilung Post und Vorsitzende der Beschlusskammer Entgeltregulierung und besondere Missbrauchsaufsicht Postmärkte

3 Fragen an Dr. Chris Mögelin

» Sie leiten das Justizariat der Bundesnetzagentur. Können Sie uns einen Überblick über Ihre Aufgaben geben?

In erster Linie führen wir die Gerichtsverfahren aus den verschiedenen Regulierungsbereichen. Wir erarbeiten zusammen mit den Facheinheiten die Schriftsätze und übernehmen die Vertretung in den mündlichen Verhandlungen. Daneben beraten wir die Kollegen, wenn gerichtliche Auseinandersetzungen zu befürchten sind, und auch im Nachgang, wenn es um die Konsequenzen solcher Entscheidungen sowie deren Umsetzung geht.



Dr. Chris Mögelin
Leiter Justizariat

» Sie haben einen Überblick über alle fünf Regulierungsbereiche. Welche Synergien zwischen den Bereichen sehen Sie?

Das Gemeinsame überwiegt das Trennende. Es gibt eine Reihe von inhaltlichen Schnittmengen bei Grundsatzfragen und Einzelthemen, wie etwa Kosteneffizienz, Bewertung von Anlagevermögen und Verzinsung, Zugang zu knappen Ressourcen und Sicherstellung einer angemessenen Versorgung. Daneben stehen formelle Fragen und Verfahrensvorgaben, die sich überschneiden, wie Regulierungsermessen, rechtliches Gehör und Beteiligungen Dritter. Nicht zu vergessen sind die eher weichen Themen, wie Umgang mit Unternehmen, Transparenz und Akzeptanz. Die sich hieraus ergebenden Synergien müssen nur gehoben werden.

» Welche Herausforderungen kommen künftig durch mögliche Gerichtsverfahren im Bereich Stromnetzausbau auf Sie zu?

Dies wird mit Sicherheit eine besondere Herausforderung. Die größte Schwierigkeit wird sein, den umfangreichen Streitstoff für das Gericht so aufzubereiten, dass er handhabbar wird. Dabei wird der Zeitdruck enorm sein, da das Bundesverwaltungsgericht sehr kurze Verfahrenslaufzeiten anstrebt. Allerdings sollte uns auch nicht bange sein. Wir besitzen in der Fachabteilung ausgezeichneten Sachverstand und kennen das Bundesverwaltungsgericht aus einer Vielzahl von Verfahren. ■



Bundesnetzagentur – wie wir wurden, was wir sind

von Michael Rottmann, ehemaliger Verwaltungsleiter der Bundesnetzagentur

20 Jahre. Ein rundes Jubiläum. Und eines, bei dem sich noch gut die Entwicklung von den Anfängen bis zur Gegenwart aufzeigen lässt. Als Verwaltungsleiter der Bundesnetzagentur (bis September 2017) beschreibe ich die politischen Rahmenbedingungen von damals und wo die Behörde heute nach zwei Jahrzehnten steht. Dabei geht es nicht in erster Linie um ihre Erfolge nach außen. Es geht um die Veränderung der Organisation und im Besonderen um den Umgang mit den Mitarbeitern innerhalb der Organisation.

Kooperativ oder konfrontativ, das war bereits zu Beginn der Regulierung eine wichtige Stilfrage zwischen der Behörde und den Marktteilnehmern. Entsprechend war und ist es auch eine Frage an die innere Organisationskultur: Es geht um den Charakter der Bundesnetzagentur.

Prägungen der Anfangszeit

Nach der Privatisierung der Deutschen Bundespost sollte die neu zu schaffende Regulierungsinstanz unabhängig von der Politik handeln. Wirkliche Unabhängigkeit einer Behörde von der demokratisch legitimierten Regierung und dem vom Volk gewählten Parlament kann es aber aus Verfassungsgründen nicht geben. Also wurde nach zulässigen Lockerungen innerhalb des hierarchischen Weisungsstrangs gesucht, wie er zwischen einem Ministerium und seinem nachgeordneten Bereich besteht. Die damals

gewählte Lösung prägt noch heute die Arbeitsweise und Charakteristik der Bundesnetzagentur: Zusätzlich zur politischen Spitze der Behörde und den Fachabteilungen wurden Beschlusskammern eingerichtet. Diese treffen die wesentlichen Entscheidungen in gerichtsähnlichen Verfahren.

Aus diesem strukturellen Rahmen leiten sich das eingespielte Miteinander von Juristen, Ökonomen und Technikern und auch die ausgeprägte Bereitschaft aller Beteiligten ab, über den richtigen Weg zu streiten. Und natürlich prägen diese zentralen Aspekte des Entscheidungsverfahrens auch das Anforderungsprofil, mit dem wir im Recruiting jeden Bewerber bewerten. Zugleich bietet der komplexe Entscheidungsablauf zwischen Präsident, Abteilung und Beschlusskammer einen hervorragenden Schutz gegen die unlautere Einflussnahme durch Dritte und sichert die Unabhängigkeit. So werden ausgewogene Entscheidungen sichergestellt, die

zumeist weder den angestammten „Platzhirsch“ – das marktbeherrschende Unternehmen – noch seine Konkurrenten völlig zufriedenstellen. Ein gutes Indiz für neutrale Entscheidungen. Letztlich reicht die Unabhängigkeit der Behörde, soweit wie sie die besseren Argumente hat.

Unsere Wurzeln

Ursprünglich stand als Kandidat für die Regulierung der Post- und Telekommunikationsmärkte auch das Bundeskartellamt im Raum, der traditionelle Wächter gegen Marktmissbrauch. Die vergangenen 20 Jahre haben gezeigt, dass es richtig war, eine eigene Regulierungsbehörde einzurichten, die über das justizähnliche Entscheidungsmodell des Kartellamts hinaus gestaltend arbeitet. Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl hat beschlossen, dass die neue Regulierungsbehörde in die Zuständigkeit des Wirtschaftsressorts fallen soll. Sie entstand aus der Zusammenführung des Postministeriums mit seinem juristischen und ökonomischen Sachverstand und des Bundesamtes für Post und Telekommunikation mit seiner technischen Expertise in Frequenz- und Standardisierungsangelegenheiten. Der Gesetzgeber hat mit der Zusammenführung beider Behörden zu einer einheitlichen Regulierungsbehörde die richtige Entscheidung getroffen. So wurde der breite technische und ökonomische Hintergrund sichergestellt, ohne den eine sachgerechte dauerhafte Marktöffnung der Netzmonopole nicht möglich ist. Es bestanden ja auch wesentliche Abhängigkeiten zwischen den ordnungspolitischen und den technischen Fragen. Die unterschiedlichen Sichtweisen waren besonders zu Beginn spürbar. Das Bundesamt für Post und Telekommunikation war mit seinem technischen Verständnis seinerzeit der Mono-

polwelt zu sehr verbunden, als dass es den liberalen Ansätzen der Regulierung ohne Weiteres gefolgt wäre. Auch wenn die Standorte Bonn und Mainz formal gleichberechtigt waren, so spielte die Musik ohne Zweifel in Bonn, dem im Gesetz festgelegten Sitz der Behörde.

In der Amtszeit von Präsident Kurth wuchsen der Behörde weitere große Aufgabenblöcke zu: Energie (ab 2005), Eisenbahnen (ab 2006) und zuletzt (ab 2013) die Planung der Höchstspannungstrassen gemäß Netzausbaubeschleunigungsgesetz. Damit erhielt die Behörde im Wesentlichen ihr heutiges Gesicht. Mit den neuen Themen wuchsen nicht nur die Bedeutung der Behörde für Politik und Wirtschaft, sondern auch die Anforderungen an die innere Organisation. Energieregulierung als neues Topthema benötigte schon in der Aufbauphase Personal, das entweder bereits einschlägiges Energiewissen mitbringen oder – was häufiger der Fall war – dieses fachliche Wissen quasi im Schnelldurchgang erlernen musste. Der Bundeshaushalt erlaubte nur sehr begrenzt Neueinstellungen, sodass das Personal für neue Aufgaben durch interne Wechsel aus den Post- und Telekommunikationsbereichen verstärkt wurde. Dieser Prozess musste durch die Verwaltung nicht besonders gefördert werden, vielmehr gab es in den neu aufzubauenden Beschlusskammern und Referaten der Energie genügend spannende (und zum Teil auch karrieregeeignete) Dienstposten, die den Wechsel attraktiv machten.

Konsolidierung und Reform

Aus der Auflösung des Postministeriums war unklar, dass die Veränderungen nur gemeinsam mit dem Personal, den Personalvertretungen und den

weiteren Interessensvertretungen zu schaffen waren. Besonders der Außenstellenbereich war mit damals rund 1.800 Beschäftigten personell überbesetzt und musste neu strukturiert werden. Bis heute stellt die Reform der Außenstellen eine Daueraufgabe für die Bundesnetzagentur dar – organisatorisch und inhaltlich. Die zehn Außenstellen in den Metropolregionen sind dauerhaft gesetzt. Hinzu kommen Standorte, die aus technischen Gründen erforderlich sind, um bei schweren Störungen des Funkverkehrs innerhalb einer definierten Zeit von zwei Stunden vor Ort zu sein. Die darüber hinaus verbleibenden Standorte dienen entweder Aufgaben der Zentrale, der Ausbildung, der Erledigung von Personalnebenleistungen für den Geschäftsbereich oder sie sind im Rahmen eines Konsolidierungsprogramms für eine spätere Schließung vorgesehen. Die Maßstäbe für die Schließung eines Standorts wurden in mehreren Stufen verfeinert. Das jetzige Konzept gilt bis zum Jahr 2025 und soll die Belastungen für die Außenstellenmitarbeiter minimieren und Schließungen so sozialverträglich wie möglich gestalten.

Auch wenn sich die Größe der Bundesnetzagentur, gemessen an der Personalstärke von 1998, nicht wesentlich geändert hat und heute bei rund 2.900 Bediensteten liegt, haben die wahren Umwälzungen intern stattgefunden: Die Zahl der mit klassischen Außenstellenaufgaben befassten Mitarbeiter hat sich mehr als halbiert. Entsprechend sind insgesamt 1060 Planstellen entfallen. Der Personalstand in der Zentrale Bonn hat sich demgegenüber in 20 Jahren nahezu verdreifacht. Die neuen Mitarbeiter dort bearbeiten im Wesentlichen die seit 1998 neu hinzugekommenen Regulierungsthemen und den Netzausbau. Die neuen Aufgaben übernehmen heute schwerpunktmäßig Akademiker – entsprechend ist der gehobene und höhere Dienst



Michael Rottmann, ehemaliger Verwaltungsleiter der Bundesnetzagentur (1998–2017)

in der Behörde heute zahlenmäßig stärker vertreten als der mittlere und einfache Dienst. Vor 20 Jahren war das Verhältnis umgekehrt.

Die deutlichen Altersabgänge der letzten 20 Jahre und die 1.080 Stellen für neue Aufgaben haben Raum für Neueinstellungen geschaffen, sodass der Generationenwechsel jedenfalls am Standort Bonn so gut wie vollzogen ist. Der Altersdurchschnitt dort liegt bei 40 Jahren. Insgesamt wurden in den letzten 20 Jahren etwa 2.100 Kräfte neu eingestellt. In der Ausbildung befinden sich im Schnitt rund 150 Mitarbeiter, deren berufliche Abschlüsse regelmäßig um eine Notenstufe über dem Durchschnitt liegen. Es verbleiben so viele Auszubildende bei der Bundesnetzagentur, dass im mittleren Dienst die Fluktuation durch Altersabgänge im Wesentlichen ausgeglichen ist. Andere Auszubildende beginnen anschließend ein Studium und sind nach Abschluss für den gehobenen Dienst qualifiziert. Heute wissen alle Standorte und die dort vorhandenen Beschäftigungsgruppen um ihre Zukunftschancen. Erstaunlich ist es allemal, wie still und gleichzeitig konsequent sich das Profil der Behörde über die Jahre verändert hat.

Nominierung als innovativste Behörde

Einen nachhaltigen Effekt für die interne Konsolidierung der Bundesnetzagentur hatte auch die Bewerbung um den Carl-Bertelsmann-Preis im Jahre 2004. Sie ging maßgeblich auf die Initiative von Präsident Kurth zurück und wurde von ihm aktiv begleitet. Das Ziel war äußerst ambitioniert, es ging um den Preis für die innovativste Behörde in Europa. Über Wochen wurden Präsentationen ausgearbeitet und



Bundesnetzagentur Standort in Mainz

Fragebögen ausgefüllt. Schließlich schaffte es die damalige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, unter den letzten vieren nominiert zu werden. Gewonnen hat zwar eine dänische Gemeinde, die ihren Bürgern bei schlechten Leistungen die entsprechenden Gebühren zurückerstatte durfte. Schade, so etwas gibt es in Deutschland nicht. Nach innen hin hat dieser Wettbewerb aber dazu gedient, für die ständig wachsenden politischen Anforderungen Lösungen zu entwickeln. Das war für die Personalverwaltung die beste Schule!

Liberale Personalentwicklung mit Gestaltungsspielräumen

Die Grundsätze der Personalentwicklung bei der Bundesnetzagentur fußen auf liberalen Werten und sind sehr einfach: Wir folgen der



Überzeugung, dass jeder Beschäftigte selber am besten weiß, was für ihn in der jeweiligen Lebensphase die beste Option ist. Die Initiative, ob jemand früh Karriere machen möchte oder nicht, Telearbeit oder Teilzeit beantragt, dem fachlichen Umfeld treu bleibt oder Dienststellenwechsel bevorzugt, bis das persönliche Optimum gefunden wird, geht vom Beschäftigten selbst aus. Die Personalverwaltung ordnet und begleitet diesen Weg auch mit den passenden Personalentwicklungsmaßnahmen. Dabei kann das Optimum in der Sache oder im persönlichen Umfeld liegen. Die Erfahrung zeigt, dass für die meisten Beschäftigten der Vorgesetzte ein entscheidender Faktor ist. Motivation wird nämlich zumeist weniger vom Einkommen bestimmt als von dem sozialen Umfeld, der Möglichkeit zur Übernahme

eigener Verantwortung und von der interessanten Aufgabe. Hierfür spielt der Führungsstil eine große Rolle.

Ein Haus mit vielen unterschiedlichen Aufgaben braucht Gemeinsamkeiten. Dazu zählt eine Unternehmenskommunikation nach innen, ein für das Personal sichtbarer Präsident und eine an den Interessen aller Beschäftigten orientierte Personalvertretung. Vielfältige über das Jahr hinweg verteilte Events verbinden ebenfalls. Wer gemeinsam feiert, sich auch über nichtfachliche Dinge unterhält und privat miteinander Freizeit verbringt, lebt übergreifende Kollegialität. Es ist gut zu wissen, dass der Präsident diese Aktivitäten begrüßt und sich selber einbringt – wie beim Firmenlauf, bei den Sommer- und Karnevalsfesten und beim Nachwuchskreis.



Gruppenbild Bundesnetzagentur anlässlich des Carl-Bertelsmann-Preis 2004

Langfristig entscheidend für die erfolgreiche Zusammenarbeit von Kolleginnen und Kollegen sind aber konkrete Maßnahmen der Personalentwicklung. Konkret deshalb, weil abstrakte Leitbilder – so schön sie formuliert sein mögen – letztlich in der Umsetzung wenig nutzen. Diese Maßnahmen reichen bei der Bundesnetzagentur von Fortbildungsmaßnahmen, Aufstiegsmöglichkeiten, regelmäßigen Mitarbeitergesprächen über Sozialberatung bis hin zur persönlichen Gestaltung des Arbeitsumfeldes mit Telearbeit, flexiblen Arbeitszeiten und Kinderbetreuung (siehe Kasten)

Als Fazit bleibt

Eine konkrete Personalentwicklung schafft und erhält eine Organisationskultur, in der die Mitarbeiter das Bemühen des Dienstherrn um eine gute Gestaltung der Arbeitsbedingungen erleben. Nach 20 Jahren hat die Behörde einen hervorragenden Ruf als Arbeitgeber, der gerade bei Juristen nachgewiesen ist. Das Branding der Marke

Bundesnetzagentur führt dazu, dass sich sehr gut qualifizierte Bewerber finden. Diese Organisationskultur gilt es, zu erhalten und weiterzuentwickeln.

So bleibt die Bundesnetzagentur ihrem Kern und Charakter treu. ■



Michael Rottmann

ehemaliger Verwaltungsleiter der Bundesnetzagentur

Bundesnetzagentur: Eine gute Adresse für Arbeitnehmer

Gleiches Dienstrecht für alle

Ein ungleicher Status der Beschäftigten, zum Beispiel bei Arbeitszeiten, Einsatzbreite oder Beförderungen wäre eine Quelle für Querelen. Im Wesentlichen arbeitet die Behörde hoheitlich. Deshalb wollen wir möglichst alle Beschäftigten verbeamten. Zusätzlich ist die Aussicht auf Verbeamtung eines der zugkräftigsten Argumente im Kampf um die besten Talente, das die Privatwirtschaft nicht bietet.

Schulungen für Fachliches und Soft Skills

1998 beschränkte sich Fortbildung auf fachliche und IT-Themen. Heute werden zunehmend die sogenannten Soft Skills geschult. Entsprechende Lehrgänge sind vor der Übernahme von Führungsaufgaben verbindlich. Der aktuelle Trend sind Trainings in mentaler Fitness mit sehr lebhafter Resonanz. Heute werden die Fortbildungsveranstaltungen ganz wesentlich von der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung unterstützt, was die Suche nach geeigneten Dozenten sehr erleichtert. Für Neueinsteiger stellen Führungskräfte im Schnelldurchgang die Vielfalt der Aufgabenstellungen der Behörde vor.

Mitarbeitergespräche

Die Kommunikation zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern ist enorm wichtig. Bei der Bundesnetzagentur wurden die Mitarbeitergespräche formalisiert und sind verpflichtend in bestimmten Zeitabständen durchzuführen.

Sozialberatung & Co.

Vorbeugen ist besser als heilen – dieses Motto leitet das Handeln im Arbeitsschutz (psychische Belastungsanalyse), aber auch bei zwischenmenschlichen Konflikten im Arbeitsleben (Coaching). Und Personalentwicklung muss

sich auch existenziell bedrohenden Problemen stellen, die sich auf die Arbeitsleistung auswirken können (Alkoholabhängigkeit, Überschuldung, Krankheiten); hier setzt Sozialberatung an.

Telearbeit

Es sind oft die scheinbar kleinen Probleme, die das Leben schwierig machen: Betreuung der Kinder, der kranken Eltern, eigene Behinderungen, weite Wege zum Dienst mit ungünstigen Verbindungen des öPNV. Als kluger Arbeitgeber kommt die Bundesnetzagentur den Beschäftigten entgegen: 2001 gab es 30 Telearbeitsplätze, heute sind es mehr als 425.

Arbeitszeit

Der Entwicklung der Gesellschaft und der Erwartungshaltung insbesondere der jüngeren Mitarbeiter kommt die Behörde mit vielfältigen, individuellen Teilzeitmodellen entgegen.

Kindergartenplätze

Die Bundesnetzagentur hat am Standort Bonn bereits vor 20 Jahren ein Belegrecht für zehn Kindergartenplätze gesichert.

Pluspunkte für mehr Produktivität

Am Standort Bonn bringen Eltern ihr Kleinkind im Notfall ins Büro mit. An anderen Standorten ist das Eltern-Kind-Zimmer beliebter. In Bonn werden gelegentlich auch Hunde im Büro gesichtet – freundliche Vierbeiner stärken nach wissenschaftlichen Erkenntnissen die Produktivität der Mitarbeiter!



GRUSSWORT

Ralf Gymnich, Vorsitzender Gesamtpersonalrat (o.)

Simon Bannenber, Vorsitzender Personalrat der Zentrale (u.)

»20 Jahre Bundesnetzagentur – das heißt auch 20 Jahre vertrauensvolle Zusammenarbeit zum Wohle der Beschäftigten zwischen den jeweiligen Behördenleitungen und der Personalvertretung.«



Wir haben gemeinsam viel erreicht, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern und an die technische Entwicklung anzupassen. Flexible Arbeitszeiten, Telearbeit und individuelle Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind nur einige Angebote, die die Bundesnetzagentur zu einem attraktiven Arbeitgeber machen. Durch die Erweiterung des Aufgabenspektrums der Regulierungsbehörde Post und Telekommunikation um Eisenbahn, Energie und Netzausbau sind die Beschäftigten dynamisch und flexibel geblieben.

Dies gilt es, in der Zukunft unter besonderer Berücksichtigung der Digitalisierung und der Demoskopie zu erhalten und fortzuentwickeln.

Zurzeit stehen wir vor großen Herausforderungen. Zum einen wird die IT-Konsolidierung in der Bundesverwaltung und die Einführung der E-Akte Arbeitsabläufe grundlegend verändern. Zum anderen stehen nach mehr als zehn Jahren ohne Standortschließungen in den nächsten Jahren wieder Schließungen an. Die zu erwartenden sozialen und wirtschaftlichen Belastungen für die betroffenen Beschäftigten finden sich in keiner Wirtschaftlichkeitsbetrachtung wieder.

Die Beschäftigten stehen im Mittelpunkt unseres Handelns. Wir werden weiter hart daran arbeiten, dass die Bundesnetzagentur auch zukünftig ein Ort bleibt, an dem die Beschäftigten gerne arbeiten.

Ralf Gymnich

Simon Bannenber

3 Fragen an Thomas Sigulla

» Sie leiten die Zentralabteilung in der Bundesnetzagentur. Können Sie uns einen Überblick über Ihre Aufgaben geben?

Ja gerne, vereinfacht gesagt, muss ich schauen, dass der Laden läuft bzw. laufen kann. Das bedeutet, dass die Organisationseinheiten in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Das setzt eine vernünftige Organisation, qualifiziertes und ausreichendes Personal, effiziente Abläufe, Arbeitsplätze, die allen Anforderungen des Arbeitsschutzes genügen, gute Arbeitsbedingungen und zeitgemäße Ausstattungen voraus. Wir tun viel für unser Personal, bei rund 3000 Beschäftigten eine vielfältige und abwechslungsreiche Aufgabe.

» Was tut die Bundesnetzagentur, um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben?

Da sind wir dankenswerterweise durch unsere interessanten und wichtigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aufgaben sehr gut aufgestellt. Unsere Beschäftigten erfüllen wichtige Aufgaben für die Allgemeinheit. Die Übertragung von Verantwortung, vielfältige Möglichkeiten zu interdisziplinärer Zusammenarbeit und verschiedene internationale Betätigungsfelder sind wichtige Grundlagen für eine erfüllende Arbeit. Die Beschäftigten haben dabei auch viele Möglichkeiten, ihren beruflichen Weg selbst mitzubestimmen. Wir sind eine große Behörde mit unterschiedlichen Aufgaben, Beschäftigte können sich fachlich verändern, ohne ihren Arbeitgeber wechseln zu müssen. Das wird gern angenommen, auch von unseren Auszubildenden und dualen Studenten. Schließlich sind es auch die Verbeamtungsmöglichkeiten, mit denen wir punkten können.

Uns sind unsere Beschäftigten wichtig. Dabei hat auch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie einen wichtigen Stellenwert bei uns. Das erfahren die jung Eingestellten persönlich und verbreiten es über ihre Medien im Bekanntenkreis. Viele Probleme, die andere Arbeitgeber bei der Personalgewinnung haben, sind bei uns (noch) unbekannt.



Thomas Sigulla
Abteilungsleiter Zentralabteilung

» Was zeichnet die Bundesnetzagentur im Bereich Personalentwicklung aus?

Unser Motto ist Fördern und Fordern. Wir ermöglichen eine umfangreiche Fortbildung, fördern ein nebenberufliches Studium, bieten Aufstiegsmaßnahmen und sehr viele Weiterentwicklungsmöglichkeiten mit reizvollen Fach- oder Führungsaufgaben. Mit „Fordern“ meine ich, dass wir unseren Beschäftigten – entsprechend ihren Möglichkeiten – viel zutrauen und ihre Selbstständigkeit groß schreiben. Das sind doch schöne Perspektiven. ■

INTERVIEW

Markus Schreiber, Leiter Prüf- und Messdienst

Ute Herkendell, Abteilungsleiterin Außenstellen und Rufnummernmissbrauch



Der Außenstellenumbau gleicht einer erfolgreichen Reparatur am laufenden Motor.

Markus Schreiber hat den strukturellen und personellen Umbau des Außenstellenbereiches als Leiter des Prüf- und Messdienstes mitgestaltet. Ute Herkendell übernimmt nun die Leitung der Abteilung: Sie will die bis 2025 geplanten Einsparungen sozialverträglich erreichen und den Kundendienst mit hoher Qualität weiterführen.

Herr Schreiber, Sie haben den Umbau begleitet. Welche Struktur und Aufgabenschnitte bestehen aktuell?

Markus Schreiber: Die Bundesnetzagentur hat heute zehn Außenstellenbereiche mit insgesamt 44 Standorten und 930 Beschäftigten, die Außenstellenaufgaben wahrnehmen. Davon sind sieben Standorte fachlich und personell der Zentrale zugeordnet. Klassische Aufgaben sind die Frequenzzuteilung etwa für Rundfunk, Flugfunk oder Amateurfunk. Die Kolleginnen und Kollegen in den Außenstellen überprüfen im Rahmen der Marktüberwachung außerdem, ob die auf dem Markt angebotenen elektrischen Betriebsmittel und Funkanlagen die Anforderungen zur elektromagnetischen Verträglichkeit einhalten. Mit der Erteilung von Standortbescheinigungen leisten sie einen wichtigen Beitrag zur Umweltverträglichkeit. Der Prüf- und Messdienst (PMD) misst, wie die einzelnen

Frequenzen tatsächlich genutzt werden, und veranlasst korrektive Maßnahmen. So klären wir beispielsweise Funkstörungen oder andere elektromagnetische Unverträglichkeiten auf und kommen Schwarzsendern auf die Spur. Mithilfe der Messungen kann das Frequenzspektrum in Deutschland störungsfrei und effizient genutzt werden. Denn

Frequenzen sind in unserer modernen Gesellschaft die zentrale Voraussetzung für eine funktionierende Kommunikationsinfrastruktur – mit einem enormen wirtschaftlichen Potenzial. Zu diesen traditionellen Aufgaben sind im Laufe der Jahre viele Verbraucherschutzthemen gekommen. Die Außenstellenbeschäftigten



gehen gegen Rufnummernmissbrauch oder unerlaubte Telefonwerbung vor. Sie unterstützen weiter beim Stromnetzausbau, teilen Rufnummern für Mehrwertdienste zu und bearbeiten Ordnungswidrigkeiten. Besonders stolz sind wir auf unsere Kompetenz als Ausbilder: An fünf Standorten werden Elektriker für Geräte und Systeme und Duale Studenten im Bereich Elektrotechnik ausgebildet. Das ist nur mit besonders engagierten Kollegen möglich, die gerne Verantwortung für junge Menschen übernehmen.

Wie ist die ursprüngliche Außenstellenstruktur historisch entstanden?

Markus Schreiber: Das Bundesamt für Post und Telekommunikation hatte 24 Außenstellenbereiche mit 54 Standorten und 1.800 Beschäftigten, als es 1998 in die Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post integriert wurde. Darunter fielen auch die während der Deutschen Einheit übernommenen Standorte und Beschäftigten im Osten Deutschlands. Diese Struktur war angelehnt an Verhältnisse zu Zeiten der Deutschen Bundespost. Damals mussten Kunden Genehmigungen noch persönlich beantragen, was eine flächendeckende Versorgung mit Standor-

ten erforderte. Mit dem Fall des Fernmeldemonopols und immer besseren elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten reduzierte sich die Menge der Anträge, und die Zahl der Kundenbesuche an den Außenstellenstandorten nahm entsprechend ab.

Frau Herkendell, Sie übernehmen den Bereich Außenstellen jetzt ganz neu nach Stationen im Haushalt und der Personalabteilung. Mit welchen Erwartungen gehen Sie an die Aufgabe heran?

Ute Herkendell: Aus meinen langjährigen gelegentlichen Kontakten zu den Außenstellen weiß ich, wie außerordentlich engagiert sich die Kolleginnen und Kollegen vor Ort für Belange sowohl der Kunden als auch der Behörde einsetzen. Sie sind unsere direkte Schnittstelle zu den Kunden, die die von Herrn Schreiber beschriebenen Leistungen nutzen. Sie repräsentieren die Bundesnetzagentur wie keine zweite Stelle nach außen. Diese wichtige Funktion möchten wir aktuell und auch in Zukunft stärker würdigen. Deshalb besucht unser Präsident Jochen Homann regelmäßig die Außenstellen. Und meine erste Amtshandlung ist ebenfalls der persönliche Austausch mit den Mitarbeitern vor Ort, um ihre Arbeitsfelder, aber

auch ihre Nöte kennenzulernen. Die aktuelle Struktur der Außenstellen, Aufgabeninhalte und Prozesse werden wir auch in Zukunft kontinuierlich anpassen – das ist unvermeidbar in einem Umfeld, das von den neuesten technischen Entwicklungen geprägt ist. Wir planen allerdings keine radikalen Einschnitte, sondern möchten stets zu sozialverträglichen Lösungen kommen. Diesen erfolgreichen Kurs möchten wir fortsetzen.

Kommen Ihnen bestimmte Erfahrungen aus dem Haushaltsbereich nun bei der Abteilung Außenstellen besonders zugute?

Ute Herkendell: Im Haushaltsbereich habe ich unter anderem die Angelegenheiten des Bundesrechnungshofes koordiniert. Dazu gehörten auch Einblicke in die Standortentwicklung und -konzepte für die Außenstellen, die regelmäßig neu aufgelegt werden. Ich habe die Außenstellen auch persönlich besucht, um dort die wirtschaftliche Vertretbarkeit von Baumaßnahmen zu prüfen. Es ging außerdem oft um große Beschaffungsmaßnahmen wie zum Beispiel Messfahrzeuge, Messtechnik und das bundesweite Messnetz. Genauso Einrichtungen für die Weltraummessstelle in Leeheim oder das Messlabor

in Kolberg. Berührungen mit den Außenstellen ergaben sich auch in Personalfragen, gerade wenn Neueinstellungen genehmigt oder Standortschließungen geprüft werden mussten. Auch bei der Rechnungsbearbeitung oder der Gebührenfestlegung für Endkundenleistungen arbeitete ich mit den Kollegen zusammen. Die vielfältigen persönlichen und fachlichen Kontakte erleichtern mir jetzt den Einstieg.

In den vergangenen 20 Jahren haben die Außenstellen tiefgreifende Veränderungen in puncto Personalstrukturen, Organisation und Aufgaben durchlebt. Wie wurden diese Veränderungsprozesse gestaltet?

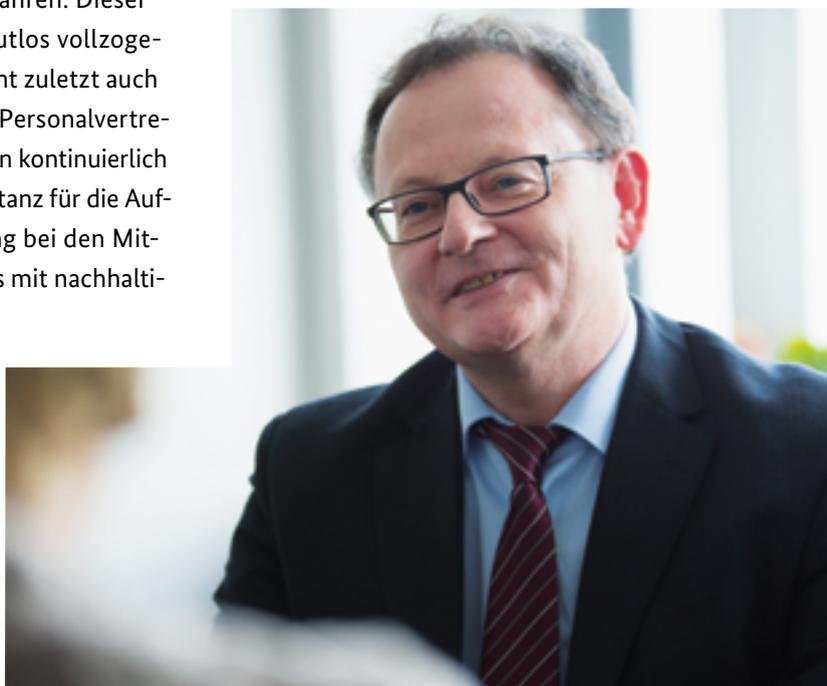
Markus Schreiber: Die Strukturentwicklung im Außenstellenbereich war Teamarbeit. Wir entwickelten ein Außenstellenkonzept und schrieben dieses fort, um die vielfältigen Aufgaben in Dienstleistungszentren zu konzentrieren und die Zahl der Standorte perspektivisch zu reduzieren. Alle Beteiligten waren sich der Verantwortung für die betroffenen Beschäftigten bewusst. Durch ein kollegiales Miteinander in der Abteilung ist es gelungen, konsensfähige Vorschläge zu erarbeiten, denen auch das Organisationsreferat

und die Personalvertretung zustimmten. Bei allen Anpassungen im Außenstellenbereich stand dennoch die Aufgabenerledigung im Vordergrund. Da das Durchschnittsalter im Außenstellenbereich besonders hoch ist, waren sich Verwaltung und Personalvertretung einig, dass die Arbeit zum Menschen kommen muss. Die Beschäftigten waren daher bereit, engagiert neue Aufgaben zu übernehmen. Die Zahl der Beschäftigten der Außenstellen reduzierte sich fast auf die Hälfte – von ursprünglich 1.800 auf aktuell 930. Trotz dieser massiven Veränderungen waren die Aufgabenerledigung und der Kundenservice nicht beeinträchtigt, daher kann ich sagen: Unsere Anpassung der Außenstellenstruktur gleicht einer erfolgreichen Reparatur am laufenden Motor.

Ute Herkendell: Nach diesem erfolgreichen Muster wollen wir auch künftig verfahren. Dieser nach außen so lautlos vollzogene Wandel ist nicht zuletzt auch ein Verdienst der Personalvertretungen. Sie warben kontinuierlich um interne Akzeptanz für die Aufgabenveränderung bei den Mitarbeitern, und das mit nachhaltigem Erfolg.

Gleichzeitig mit der Reform und dem Umbau standen Sie vor der Herausforderung, altersbedingte Mitarbeiterabgänge von signifikantem Ausmaß abfangen zu müssen. Mit welcher Nachwuchsplanung sind Sie das angegangen?

Markus Schreiber: Mitarbeiter für die Außenstellen zu gewinnen war und ist eine besondere Herausforderung. Die Bundesnetzagentur steht als öffentlicher Arbeitgeber in Konkurrenz zur Industrie. Dort werden im technischen Bereich höhere Einstiegsgehälter gezahlt, was externe Ausschreibungen umso schwieriger macht. Vor diesem Hintergrund und angetrieben durch die Ausbildungsinitiative der Bundesregierung, haben wir 2003 begonnen, eigene Mitarbeiter auszubilden. Mit eigenen Auszubildenden allein konnten wir die hohe Zahl an Altersabgängen jedoch nicht aus-



gleichen. In einigen Regionen Deutschlands übernahm die Bundesnetzagentur Personal der Bundeswehr, der Bahn sowie der Deutschen Telekom. Den Wissenstransfer für neu eingestellte Beschäftigte und für Mitarbeiter, die aufgrund von Umstrukturierungen andere Aufgaben übernehmen, sichert die Bundesnetzagentur mit einem umfangreichen Fort- und Weiterbildungsangebot. Darüber hinaus bieten wir für Aufstiegswillige interessante Entwicklungsmöglichkeiten und unterstützen das berufsbegleitende Studium.

Wie werden sich die Außenstellen und die Zahl der Mitarbeiter in den kommenden Jahren entwickeln?

Ute Herkendell: Im Außenstellenbereich soll der Konzentrationsprozess fortgesetzt werden. Zugleich wird sich durch eine hohe altersbedingte Fluktuation in den kommenden Jahren ein Generationenwechsel ergeben. Hierzu entsteht aktuell ein mittel- bis langfristiges Standortkonzept für den Außenstellenbereich. Die Fluktuation des Personals bietet aber auch Möglichkeiten. So kann die Bundesnetzagentur Außenstellenstandorte schließen, die für eine Flächenpräsenz

nicht benötigt werden. Eine interne Arbeitsgruppe wird für Standorte mit weniger als acht Beschäftigten die Schließung genau evaluieren. Trotz dieser Reduzierung versuchen wir, den Kundenservice uneingeschränkt und mit hoher Qualität zu realisieren. Aus meiner Sicht müssen wir uns dazu bei den digitalen Abläufen noch verbessern. Das wird gelingen, sobald alle Standorte ihre Grunddaten online im Rahmen der elektronischen Aktenführung zur Verfügung stellen können. Ich erwarte außerdem, dass noch mehr Aufgaben im Verbraucherschutz in die Außenstellen verlagert werden. Ein Beispiel ist die Pflege des Marktstammdatenregisters, das im Energiebereich eingeführt wurde. Es erfordert eine sehr intensive Betreuung der Unternehmen, die die Daten zuliefern müssen. Diese Aufgabe werden wir geografisch an einzelnen Standorten konzentrieren. Um den Druck aus der Standortdiskussion zu nehmen, bieten sich zudem alternierende Telearbeitsplätze an: Die Mitarbeiter arbeiten dann zeitweise von zu Hause aus und kommen nicht mehr an jedem Tag in die Dienststelle.



Wichtig ist bei allen genannten Anpassungen, dass sie weiterhin sozialverträglich in Zusammenarbeit mit der Personalvertretung umgesetzt werden. ■



Klare Regeln und Transparenz stärken den Verbraucherschutz

von Dr. Wilhelm Eschweiler, Vizepräsident, Bundesnetzagentur

Infrastrukturen für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahn haben in allen modernen Gesellschaften zentrale Bedeutung für das Gemeinwesen und die Verbraucher. Sie liefern die Basis für nahezu alles wirtschaftliche Handeln und werden politisch als unverzichtbare, bisweilen lebensnotwendige Daseinsvorsorge eingeordnet. Daher ist die sektorspezifische Regulierung durch die Bundesnetzagentur untrennbar mit dem Verbraucherschutz verbunden und prägt ihre Entscheidungen in hohem Maß.

In den vergangenen Jahren hat der Verbraucherschutz durch öffentliche Diskussionen und Medienberichte bei Bürgern sowie in Wirtschaft und Politik zunehmend an Bedeutung gewonnen. Besonders prominent dazu beigetragen hat die Berichterstattung zum Fall „Cayla“: Das Vorgehen der Bundesnetzagentur gegen die Kinderpuppe, die als verstecktes Spionagegerät die Privatsphäre der Verbraucher gefährden kann, hat das Bewusstsein für Gefahren geschärft. Auch die Digitalisierung hilft dem Verbraucherschutz, weil sich Kunden über die neu entstandenen Kommunikationswege und -plattformen einfacher vernetzen und sich zu ihren aktuellen Fragen austauschen können. Das große Interesse an Verbraucherschutzfragen zeigt sich in einer hohen Anzahl von Anfragen und Be-

schwerden, die bei der Bundesnetzagentur aktuell eingehen. Die Behörde hilft täglich vielen Verbrauchern weiter.

Direkte Hilfe für Verbraucher

In den letzten zwanzig Jahren hat sich die Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur weiterentwickelt – weg von einer schwerpunktmäßig angebotsseitigen Wettbewerbsregulierung, von der die Verbraucher mittelbar profitierten, hin zu einer Regulierung, die Endkunden auch unmittelbar zugutekommt. Das liegt zum Großteil an der wachsenden Zahl eigens verbraucherschützender gesetzlicher Vorgaben. Vor allem das Telekommunikationsgesetz wurde über die Jahre um

unmittelbar Verbraucherschützende Regelungen ergänzt, fortentwickelt und konkretisiert. Dazu gehören etwa Vorgaben zum Vertragsabschluss sowie zur Kontrolle von vertraglich zugesagten Dienstqualitäten. Hierfür bietet die Bundesnetzagentur eine mittlerweile sehr gut genutzte Onlinebreitbandmessung an. Auch die Verfolgung von Rufnummernmissbrauch und unerlaubter Telefonwerbung gehört zu den direkten Serviceleistungen für Verbraucher. Zusätzlich sind Streitschlichtungsverfahren inzwischen auch zu Fragen des Roaming und der Netzneutralität möglich. Im Telekommunikationsbereich erreichen die Bundesnetzagentur besonders viele Anfragen und Beschwerden zum Wechsel des Telefonanbieters und zum Umzug des Telefonanschlusses.

Im Energiebereich geht der Verbraucherschutz ebenfalls seit geraumer Zeit über eine allgemeine Anschluss- und Versorgungspflicht hinaus. Ohne bei Vertrags- oder Abrechnungsproblemen gleich vor Gericht gehen zu müssen, können sich Verbraucher bei Beanstandungen zum Vertragsschluss oder zur Qualität von Leistungen bei dem betroffenen Energieversorgungsunternehmen, Messstellenbetreiber oder Messdienstleister beschweren. Reagiert das Unternehmen nicht innerhalb von vier Wochen auf die Beschwerde, kann ein Verfahren bei der Schlichtungsstelle durchgeführt werden. Auf der Grundlage von Vorgaben zur Vertrags- und Rechnungsgestaltung kann die Bundesnetzagentur außerdem bei Verstößen gegen das Energierecht zum Abrechnungszeitraum und zur Rechnungslegungsfrist einschreiten. Auch für den Energiebereich werden derzeit auf

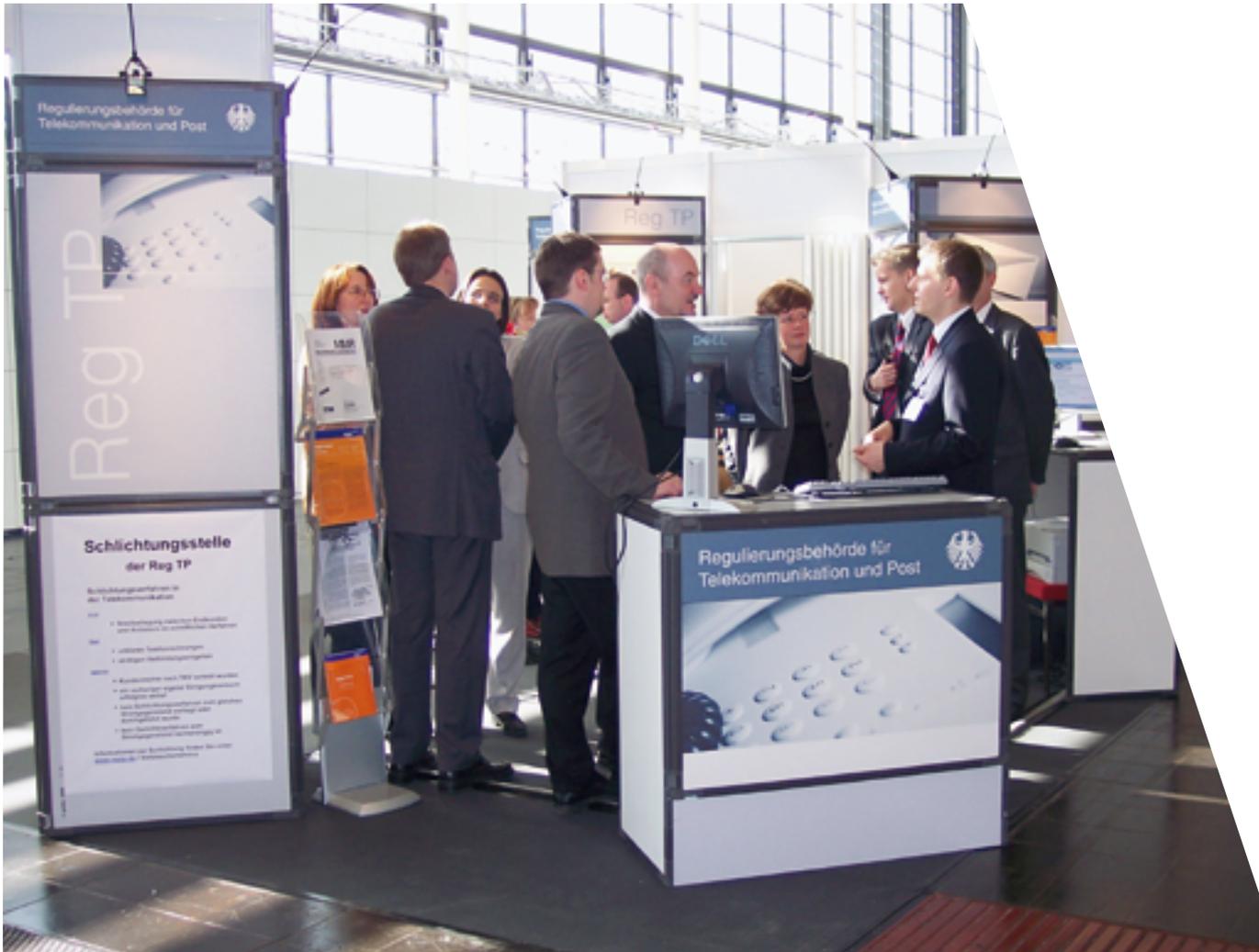
EU-Ebene Reformen des Verbraucherschutzes diskutiert, darunter Instrumente zum Angebotsvergleich und Regelungen über intelligente Verbrauchsmesssysteme und Datenverwaltung.

Solange Unternehmen Lücken zu ihrem Vorteil und zu Lasten von Verbrauchern nutzen, bleibt der Schutz der Verbraucher eine wichtige Aufgabe. Als Verbraucherschutzbehörde soll die Bundesnetzagentur für die Bürger noch sichtbarer werden: Verbraucher sollen immer dann, wenn sie Hilfe benötigen, schnell einen Ansprechpartner für ihre Belange finden.

Neue Chancen und Schutzbereiche durch Digitalisierung

Durch den digitalen Wandel entstehen für Bürger neue Chancen in einer datenbasierten, individualisierten und intelligent vernetzten Welt. Prozesse werden automatisiert und autonomisiert, immer individuellere Produkte und Dienstleistungen sind zunehmend elektronisch verfügbar. Der Aufschwung des E-Commerce verändert zugleich den Paketversand und die Logistik. Auch für den Eisenbahnsektor bedeutet Digitalisierung mehr als nur „WLAN im Zug“: Digitale Anwendungen und Apps helfen, unterschiedliche Verkehrsträger intelligent zu neuen Reiseservices für die Fahrgäste zu kombinieren. So profitieren Verbraucher von vielen verschiedenen innovativen Diensten.

Neben den zahlreichen Chancen, welche die Digitalisierung mit sich bringt, bewirkt der technologische Fortschritt immer auch



Stand der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post auf der CeBIT 2004

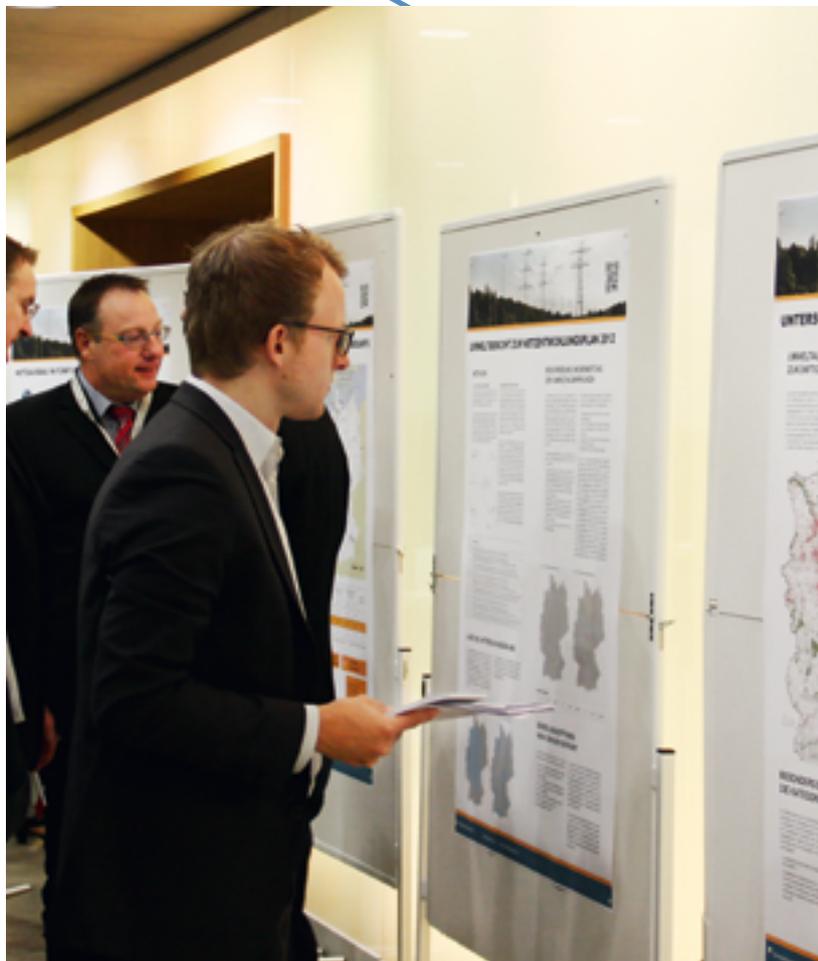
gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen. Sie können Ausgangspunkt für Unklarheiten, Streitigkeiten und auch Missbrauch sein, sodass neue Schutzbereiche für Verbraucher erforderlich werden. Daher muss Verbraucherschutz nicht nur den herkömmlichen Schutzbedürfnissen der Verbraucher

Rechnung tragen, sondern sich auch im Licht neuer technologischer und digitaler Entwicklungen messen lassen.

Neue Wege bei der Regulierung

Auch die Regulierungspraxis der Bundesnetzagentur muss sich dem digitalen Wandel anpassen, damit Verbraucher weiterhin bestmöglich vom Wettbewerb zwischen Unternehmen in den zentralen Infrastruktursektoren profitieren. Ein Beispiel: Wer kommunikative Over-the-Top(OTT)-Dienste wie E-Mail- oder Messenger-Services von internationalen Anbietern nutzt, hat trotzdem Anspruch darauf, dass seine Daten sicher nach nationalen Bestimmungen übermittelt und verwendet werden. Diese Dienste ersetzen aus Verbrauchersicht klassische Telekommunikationsdienste wie den SMS-Nachrichtenversand. Die Bundesnetzagentur hat hier bereits ein erstes Zeichen gesetzt: Sie hat Google dazu verpflichtet, seinen E-Mail-Dienst nach dem Telekommunikationsgesetz, das unter anderem strenge Datenschutz- und Sicherheitsverpflichtungen enthält, bei der Bundesnetzagentur zu melden. Damit wendet die Bundesnetzagentur geltende Bestimmungen auch auf neu entstandene Geschäftsmodelle an. Ihre Erfahrungen mit dem aktuellen Recht, die sie auch in Gerichtsverfahren sammelt, stellt sie dem Gesetzgeber zur Verfügung, damit er die Bestimmungen erforderlichenfalls anpassen kann. Hier kann die Bundesnetzagentur auch ihre langjährige technische und marktliche Erfahrung einbringen.

Der Wettbewerb ist ein wichtiger Treiber für die Marktakteure in allen von der Bundesnetzagentur regulierten Infrastrukturbereichen. Denn Wettbewerb erweist sich als Motor für Innovationen und Wachstum, und nutzt nicht nur der Wirtschaft, sondern auch den Verbrauchern. Die Vielfalt des Wettbewerbs trägt dazu



Informationstafeln für Bürgerinnen und Bürger zum Thema Netzausbau

bei, dass Verbraucher aus einer Vielzahl von Angeboten wählen können, die Marktakteure mit günstigen Preisen werben und ihren Kundenservice verbessern. Regulierung kann aber auch die Entwicklung von Märkten gestalten: Alternative Regulierungsansätze zur Beschleunigung des Breitbandausbaus insbesondere in ländlichen Regionen könnten sich etwa an Vorleistungs- und Endkundenpreisen orientieren. So ließe sich der Ausbau gezielt fördern. Neu für die Verbraucher wäre, dass es dann maßgeblich auf ihre Zahlungsbereitschaft für schnelle Anschlüsse ankäme.

In Zeiten der Digitalisierung, in denen das Internet aus dem Verbraucher- und Unternehmensalltag nicht mehr wegzudenken ist, wäre eine zentrale weitere gesetzliche Fortentwicklung sinnvoll: Die Versorgungsunterbrechung von Internetanschlüssen müsste ähnlich schnell behoben werden können wie der Ausfall von Telefondiensten.

Von europäischer Seite ist vor allem der Ruf nach einer Vollharmonisierung der Endnutzerrechte immer wieder zu hören, die eine Erleichterung für Verbraucher und Unternehmen bei grenzüberschreitenden Vertragsabschlüssen schaffen soll. Ein solches Vorgehen darf dann aber ein im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten höheres Schutzniveau nicht zum Nachteil der Verbraucher in Deutschland nivellieren. Allgemein ist jedoch wichtig, neue Instrumente zum Beispiel der Verhaltenssteuerung bei den Unternehmen mit Blick auf Verbraucherschutz in allen Infrastruktursektoren zu prüfen. Zur Durchsetzung der Verbraucherrechte kann die Bundesnetzagentur die ihr zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten aber bereits heute schon verstärkt anwenden.

Schutz der Verbrauchereiheit

Die Bundesnetzagentur verfolgt das klare Ziel, den Verbraucherschutz künftig noch stärker im Bewusstsein der Öffentlichkeit zu verankern. Dazu beitragen soll eine zentrale Bündelung der Angelegenheiten des Verbraucherschutzes innerhalb des Hauses. Wichtig ist auch, dass Entscheidungen und Informationen in leicht verständlich aufbereiteter Form öffentlich kommuniziert

werden. Verbraucher müssen das Geschehen bei Maßnahmen gegenüber Unternehmen transparent und zeitnah verfolgen können. In Zeiten zunehmender Vernetzung müssen auch jene Verbraucher, deren Anfragen zum Beispiel für Maßnahmen der Bundesnetzagentur gegen Unternehmen entscheidend sind, schnell und umfassend über jeden unternommenen Schritt informiert werden. Zusätzlich sieht das Onlinezugangsgesetz als Ausgangslage für E-Government den Einsatz digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien vor. So wird die Qualität der Dienstleistungen im öffentlichen Sektor für die Bürger weiter verbessert.

Die Bundesnetzagentur setzt sich heute und in Zukunft für den Schutz der Verbrauchereiheit ein. Mit verständlichen und leicht zugänglichen Informationen zur Stärkung der Privatautonomie gilt es, diese Freiheit nachhaltig zu bewahren. ■



Dr. Wilhelm Eschweiler
Vizepräsident, Bundesnetzagentur



Entwicklung und Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit

von Dr. Annegret Groebel, Abteilungsleiterin Internationales

Aus der RegTP entwickelte sich die Bundesnetzagentur. Dabei wurde sie schrittweise um die Sektoren Energie und Eisenbahn und schließlich mit der Energiewende 2011 auch um die Planungs- und Genehmigungszuständigkeit für den beschleunigten Stromnetzausbau auf der Höchstspannungsebene erweitert. Dabei weitete sich auch der Bereich „Internationale Zusammenarbeit“ immer mehr aus und wuchs entsprechend, wenn nicht sogar stärker angesichts der gestiegenen und weiter steigenden Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit, insbesondere derjenigen mit den EU-Ländern. Diese Entwicklung und ihre organisatorische Abbildung zeichnet dieser Beitrag nach.

Genauer sollte von der „internationalen Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden“ gesprochen werden. Denn natürlich war die RegTP schon in der internationalen Zusammenarbeit tätig, aber eher zur Unterstützung oder im Auftrag des Ministeriums in den fortbestehenden internationalen Gremien wie der ITU und CEPT (im Telekommunikationsbereich) oder der UPU und CERP (im Postbereich). Mit der Gründung eigenständiger Regulierergruppen wie der IRG/ERG im Telekommunikationsbereich auf europäischer Ebene erlangte die Zusammenarbeit einen eigenen Stellenwert, weil die Teilnahme an diesen Gruppen unabhängigen nationalen Regulierungsbehörden (NRB) vorbehalten

war (und ist). Diese Zusammenarbeit in den europäischen Regulierergruppen und -gremien bedurfte einer zentralen Koordination innerhalb der Behörde, um die weiterhin in den zuständigen Organisationseinheiten geleistete fachliche Arbeit zu bündeln. Hierfür wurde 2001 das Stabsreferat „Internationale Koordination“ eingerichtet, das direkt dem Präsidium unterstellt war und diesem zuarbeitete.

Den Startschuss markierte die Gründung der Independent Regulators Group (IRG) auf Initiative des Präsidenten der französischen Telekommunikationsregulierungsbehörde ART im Jahr 1997 zum Erfahrungsaustausch über die 1998



2011 IRG Rail Plenary in Bonn

anstehende Liberalisierung des (Sprach-)Telekommunikationsmarktes. Außerdem zeichnete sich die Gründung der European Regulators Group (ERG) als offizielles Beratungsgremium der EU-Kommission ab, die dann mit dem „neuen“ Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste von 2001/2002 eingerichtet wurde. Bei beiden Gruppen – IRG und ERG – war die Besonderheit, dass nur unabhängige nationale Regulierungsbehörden Mitglied werden konnten.

Dieses Alleinstellungsmerkmal ist auch charakteristisch für die beiden Gruppen der Energieregulierer: dem Council of European Energy Regulators (CEER) und der European Regulators Group for Electricity and Gas (ERGEG), die 2000 bzw. 2003 entstanden.

Für den Postsektor folgte 2010 die European Regulators Group for Postal Services (ERG-Post), eine IRG-Post gibt es nicht.

Für den Eisenbahnbereich gründeten die nationalen Eisenbahnregulierer im Jahr 2011 die IRG-Rail (als Gruppe der unabhängigen Regulierer). Die Kommission richtete das European Network of Rail Regulatory Bodies (ENRRB) im Jahr 2013 mit dem Recast ein, das ebenfalls nur unabhängige nationale Regulierungsbehörden als Mitglieder zulässt. Eine Besonderheit ist hier, dass die Kommission anstelle einer regelmäßig wechselnden Regulierungsbehörde den Vorsitz hat und stimmberechtigt ist, während sie ansonsten nur Beobachterstatus hat und der Vorsitz von den NRB eingenommen wird.

Im Bereich der Telekommunikation und im Energiebereich, die hinsichtlich der Harmonisierung und Binnenmarktentwicklung am weitesten fortgeschritten sind, wurden mit den Rechtsrahmen von 2009 die „offizielle“ Gruppe (ERG, ERGEG) institutionalisiert und per EG-Verordnung zwei Gremien eingerichtet, die über die Rolle eines Beratungsgremiums der Kommission weit hinausgehen. Insbesondere im Energiebereich wurde 2009 mit dem Dritten Energiebinnenmarktpaket ACER – die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden – geschaffen, während im Telekommunikationssektor mit BEREC – dem Body of European Regulators of Electronic Communications – ein Gremium sui generis entstand. Dabei hat nur das den Regulierungsrat unterstützende Büro eine eigene Rechtspersönlichkeit als EU-Agentur („Zwei Strang Modell“).

Die nachfolgende tabellarische Übersicht zeigt die Entwicklung von einer informellen freiwilligen Zusammenarbeit nur der Regulierungsbehörden zu einem formalen Rahmen, in dem die die – horizontale – Zusammenarbeit intensiviert wird. Parallel dazu hat die Kommission mit der Einrichtung von Beratungsgruppen die Zusammenarbeit offiziellisiert und bei BEREC und ACER auch institutionalisiert. Die Intensität der Zusammenarbeit nimmt also von Stufe zu Stufe zu. Ebenso erhöht sich der Einfluss der europäischen Ebene auf die nationalen Entscheidungen („Europäisierung“), denn der Verbindlichkeitsgrad der Beschlüsse/Entscheidungen der – offiziellen – Gremien steigt („Verrechtlichung“).

Die BNetzA ist Mitglied in allen beschriebenen europäischen Regulierergruppen und -gremien.

Mit dem Hinzukommen weiterer Sektoren und deren jeweiligen europäischen Regulierergruppen wurde auch das Stabsreferat entsprechend personell aufgestockt. 2009 wurde es dann notwendig, das Stabsreferat mit der Postabteilung zur Abteilung „Internationales/Regulierung Post“ zusammenzuführen. Seit 2009 gibt es in der neu formierten Abteilung für die Internationale Koordinierung der verschiedenen Bereiche eigene Referate: das Referat für Koordinierung Internationales Energie, das Referat für Koordinierung Internationales Telekommunikation und Eisenbahn, das bereits bestehende Referat Koordinierung Internationales Post (das auch einen großen nationalen Aufgabenteil hat). Um sektorübergreifende Konsistenz sicherzustellen und grundsätzlicher Überlegungen zur internationalen Strategie zu verankern, wurde das Referat „Grundsatzfragen und strategische Regulierungsansätze Internationales (plus Sonderstelle Sprachendienst)“ eingerichtet. Seit November 2017 ist die Koordinierung Internationales Post noch dem Grundsatzreferat zugeordnet, sodass dessen volle Bezeichnung nun lautet: „Grundsatzfragen und strategische Regulierungsansätze Internationales, Koordinierung Internationales Post (plus Sonderstelle Sprachendienst)“.

Wegen der Gemeinsamkeiten der europäischen Regulierergruppen und -gremien der verschiedenen Sektoren hinsichtlich Zweck, Struktur und Arbeitsweise ist die Zusammenfassung in einer Abteilung mit verschiedenen Referaten sinnvoll. So können Wissen und Erfahrungen über Entwicklungen in einem Sektor für anstehende Entwicklungen in anderen Sektoren genutzt werden. Nachfolgend werden kurz die wichtigsten Gemeinsamkeiten der beschriebenen Regulierergruppen/-gremien dargestellt.

*Art des Zusammenschlusses/
Art der Zusammenarbeit/
EU-Rechtsgrundlage*

NRB-Plattform (Netzwerk)
Informelle Zusammenarbeit

Privatrechtlicher Verein
Formalisierte Zusammenarbeit

KOM-Beratungsgruppe
Offizielle Zusammenarbeit
KOM-Entscheidung

Gremium/Agentur
Institutionalisierte Zusammenarbeit
EG-Verordnung

*Zweck/Ausrichtung
Beispiele (TK, Energie, Post, Eisenbahn)/
(Gründungsjahr)*

Erfahrungsaustausch (horizontal)
IRG (1997), CEER (2000), IRG Rail (2011)

Erfahrungsaustausch + Interessenvertretung
IRG asbl (2008), CEER asbl (2003)

Beratung der KOM + Best-Practice-Entwicklung
(vorwiegend vertikal ausgerichtet)
ERG (2002), ERGEG (2003), ERG-Post (2010);
ENRRB (2012/2013)

Beteiligungsgremium in Harmonisierungs-
verfahren (vertikal + horizontal)
BEREC (2009), ACER (2009)

Die europäischen Regulierergruppen/-gremien sind in erster Linie Expertengremien. Durch die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder (allesamt rechtsanwendende Fachbehörden) stellen sie eine konsistente Anwendung des Rechtsrahmens sicher. Sie leisten damit ihren Beitrag zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes. Denn nur wenn der gemeinsame europäische Rechtsrahmen möglichst konsistent angewendet wird, entstehen keine „regulatorischen Barrieren“, die die Entwicklung des Binnenmarkts hemmen können. Dabei ist aber zugleich zu betonen, dass die Balance zwischen der europäischen Ebene und den nationalen Regulierungsentscheidungen gewahrt bleiben muss. Denn die nationalen Behörden treffen ihre Entscheidungen unter Berücksichtigung nationaler Marktgegebenheiten nach den nationalen Gesetzen. Die Regulierergruppen/-gremien sorgen v. a. durch die Entwicklung von „Best regulatory practice principles“ dafür, dass

alle den einheitlichen Prinzipien folgen, aber in ihren Entscheidungen bei der Ermessensausübung die nationale Situation (hinsichtlich Markt- und Infrastrukturstand etc.) angemessen berücksichtigen können. Auf diese Weise wird „bottom-up“ die nötige Konsistenz sichergestellt, die bei einer „Top-down“-Vorgehensweise, etwa durch eine europäische Regulierungsbehörde, nicht erreicht werden kann. Im Gegenteil kann es in diesem Fall durch eine „europäische Pauschalisierung“ eher zu Fehlentwicklungen kommen („one size fits none“). Es findet mithin eine „Einengung“ des Ermessens, aber keine Reduzierung auf null statt, der nationale Entscheidungsspielraum bleibt den NRB erhalten.

Auch wenn also einerseits der Einfluss der europäischen Ebene (v. a.) bei den institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit



High-Level-Treffen der deutschsprachigen TK-Regulierer und Branchenvertreter 2015 in Konstanz

zunimmt, bewirken die Regulierergruppen/-gremien andererseits zugleich eine Stärkung der nationalen Regulierungsbehörde. Denn zum einen ergibt sich durch die Mitarbeit ein Lerneffekt, zum anderen erhöht die Berufung auf die „Best regulatory practice principles“ bei nationalen Entscheidungen die Unabhängigkeit und so die Effektivität der nationalen Regulierung. Um als nationale Regulierungsbehörde den vollen Nutzen aus den Regulierergruppen/-gremien zu ziehen, ist jedoch eine aktive Mitarbeit auf allen Stufen unumgänglich. Denn nur so kann die eigene Regulierungskonzeption und Expertise von Anfang an in den Prozess der Dokumentenerstellung eingebracht werden. Bevor dies weiter ausgeführt wird, werden zunächst die in der Regel dreistufigen Strukturen der Gruppen/Gremien und damit ihre Arbeitsweise beschrieben.

Das Fundament der dreistufigen Struktur bilden die Arbeitsgruppen, in denen die Experten der NRB die Dokumente (Common positions, Berichte, Positionspapiere, Stellungnahmen etc.) gemeinsam erarbeiten. Dann gibt es (i.d.R.) ein Gremium von Senior Advisors, die die Rolle der Vorbereitung für die Vollversammlungen übernehmen, auf denen dann die Behördenleiter oder ihre Vertreter die Dokumente diskutieren und annehmen. Es dient also als Scharnier zwischen der Fachebene und der Entscheider-Ebene und sortiert vor, ob die Arbeitsdokumente reif sind für die Befassung in der Vollversammlung. Die Vollversammlungen finden regelmäßig, aber je nach Gruppe/Gremium in unterschiedlicher Häufigkeit statt. Hinsichtlich der Entscheidungsverfahren gilt, dass mit Ausnahme des CEER/ERGEG in den beschriebenen Regulierergruppen/-gremien jede NRB eine Stimme hat. In den „offiziellen“ Gruppen/Gremien wird mit einem

bestimmten Mehrheitserfordernis abgestimmt, während in der IRG, dem CEER und der IRG-Rail grundsätzlich das Konsensprinzip gilt.

Für die Planung wird ein jährliches Arbeitsprogramm erstellt, das die Entscheider-Ebene verabschiedet. Das Erarbeiten der darin als „Deliverables“ vorgesehenen Dokumente etc. findet in den Arbeitsgruppen statt. Wer hier nicht aktiv ist und Experten auch zum „draften“ teilnehmen lassen kann, wird es später in der Kommentierungsphase und der Phase der Vorbereitung durch das „Senior Advisor“-Gremium sehr viel schwerer haben, die generelle Ausrichtung der Dokumente noch zu ändern. Deshalb ist die aktive (und auch federführende) Beteiligung bereits auf der Expertenebene extrem wichtig. Besonders effektiv ist es auch, die mit viel Einsatz verbundenen Positionen eines Arbeitsgruppen-Vorsitzenden zu übernehmen. Die aktive Beteiligung nicht nur des einzelnen Regulierers sondern aller ist aber auch wichtig, um die Qualität des Outputs und die Schlagkraft der Gremien zu stärken, die in gewissem Sinne auch ein „Gegengewicht“ zur Kommission bilden und diese Rolle letztlich nur ausfüllen können, wenn alle NRB die Mitwirkungsmöglichkeiten auch nutzen und sich aktiv einbringen.

Die Koordinierung der Experten für die Teilnahme in den verschiedenen Arbeitsgruppen, die von den jeweiligen Fachabteilungen der BNetzA kommen, erfolgt durch die Referate der Internationalen Koordinierung. Deren eigene Experten übernehmen die „horizontalen“ Themen wie z. B. im Telekommunikationsbereich das Thema „Internationales Roaming“. Auch stellen sie zusammen mit der Fachseite die Experten für die Diskussion über Vorschläge der Kommission. Aktuell sind dies die Vorschläge zur Überarbeitung der 2009

Rechtsrahmen für Elektrizität (das sog. „Clean Energy Package“) und für elektronische Kommunikation (das sog. „Connectivity Package“) Da die Kommission vorgeschlagen hat, auch BEREK in eine (sog. dezentrale) EU-Agentur wie ACER umzuwandeln, ergibt sich auch ein Austausch zwischen den Energie- und Telekommunikationsexperten der Abteilung. Vor den Vollversammlungen findet dann koordiniert durch die „internationalen Referate“ eine Abstimmung mit den zuständigen Facheinheiten im Haus und dem Vertreter der Behörde auf der Vollversammlung statt. Nach der Vollversammlung werden die verabschiedeten Dokumente auf der jeweiligen Website veröffentlicht. Alle Gruppen/Gremien veröffentlichen gemäß der Transparenzvorschriften auch jährliche Berichte über ihre Aktivitäten etc.

Abschließend sei noch darauf verwiesen, dass bei der ERG, der ERGEG, der ERG-Post und dem ENRRB das Sekretariat von der Kommission gestellt wurde bzw. wird. ACER und das BEREK-Office werden ebenfalls aus dem EU-Budget finanziert. IRG asbl und CEER asbl werden aus den Mitgliedsbeiträgen der NRB finanziert (was die Einrichtung einer eigenen Geschäftsstelle in Brüssel ermöglicht, in der auch die Arbeitsgruppen tagen und die Vollversammlungen stattfinden können). Einzig bei IRG-Rail, die noch als informelle Plattform agiert, gibt es kein festes Sekretariat, sondern dieses wird wechselnd von der Behörde des Vorsitzenden gestellt.

Als Fazit der Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit lässt sich festhalten, dass es zu einer immer stärkeren Verzahnung der europäischen und der nationalen Ebene kommt. Die nationale Gesetzgebung und deren Anwendung durch die Regulierungsbehörde werden zuneh-

mend durch die europäischen Rechtsrahmen bestimmt. Dies führte zu einer wachsenden Intensität der internationalen und insbesondere der europäischen Zusammenarbeit, die sich in der Gründung von Regulierergruppen und -gremien manifestiert. Die Regulierergruppen/-gremien wiederum ziehen behördenintern einen größeren Koordinierungsbedarf nach sich, dem zunächst mit der Einrichtung des Stabsreferats Internationale Koordinierung 2001 Rechnung getragen wurde. Wegen der Gemeinsamkeiten der europäischen Regulierergruppen/-gremien in allen Sektoren hinsichtlich Zweck, Struktur und Arbeitsweise erweist sich die sektorübergreifende Zusammenfassung der Internationalen Koordinierung in einer Abteilung (ab 2009) als sinnvoll. Die Internationale Koordinierung sorgt dafür, dass die BNetzA auf europäischer Ebene von Anfang an konsistent und auf allen Ebenen ihre Fachexpertise in den Prozess der Dokumentenerarbeitung aktiv einbringt und durch diese Beteiligung ihre Reguliererinteressen auf europäischer Ebene vertritt.

Die Regulierergruppen/-gremien dienen dazu durch konsistente Anwendung des europäischen Rechtsrahmens die Binnenmarktentwicklung voranzutreiben. Hierfür werden „Best regulatory practice principles“ entwickelt, die zu einer effektiveren nationalen Regulierung beitragen. Denn es sollte nicht vergessen werden, dass die Regulierungsbehörden für ihre nationalen Märkte zuständig sind und ihre nationalen Entscheidungen unter Berücksichtigung der nationalen Situation treffen. Insofern muss die Balance und Kompetenzverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene erhalten und eindeutig bleiben. Neben der genannten Hauptaufgabe geben Regulierergruppen/-gremien als Expertengremien Stellungnahmen (Expertenmeinun-

gen) zu regulatorischen Themen ab und kommen damit ihrer Beratungsfunktion ggü. den EU-Institutionen nach.

In den institutionalisierten Formen der Gremien (ACER, BEREC) zeigt sich die zunehmende Vernetzung der Ebenen besonders deutlich. Damit geht aber auch die Gefahr der Bürokratisierung einher, u. a. infolge komplexerer Verfahrensregeln. Insgesamt ist hervorzuheben, dass die Rolle der Regulierergruppen/-gremien seit ihrem Beginn 1997 kontinuierlich in allen Sektoren, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, gewachsen ist und sie immer auch eine Stärkung (der Unabhängigkeit) ihrer Mitglieder mit sich bringen, was zu einer Erhöhung der Regulierungsqualität auf der nationalen Ebene beiträgt. Die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden befruchtet sich also wechselseitig. ■



Dr. Annegret Groebel
Abteilungsleiterin Internationales



GRUSSWORT

Prof. Dr. Bernd Holznagel, LL. M., Vorsitzender des
Wissenschaftlichen Arbeitskreises für Regulierungsfragen

»Die vertrauensvolle und produktive Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des WAR und der Bundesnetzagentur ist seit zwei Jahrzehnten der Schlüssel für anwendungsbezogene und zugleich hochaktuelle Forschung zu Regulierungsfragen.«

Albert Einstein soll einmal gesagt haben: „Theorie ist, wenn man alles weiß, aber nichts funktioniert. Praxis ist, wenn alles funktioniert, aber niemand weiß warum.“

Damit dies bei der Netzregulierung nicht so ist, hat der Gesetzgeber die Bundesnetzagentur ermächtigt, sich zur Vorbereitung ihrer Entscheidungen oder zur Begutachtung von Fragen der Regulierung wissenschaftlichen Rat zu holen. Denn Netzregulierung ist ein kreativer Prozess und keine stereotype Verwaltungstätigkeit, die sich auf die schlichte Umsetzung gesetzlicher Vorgaben beschränkt. Die regulierten Sektoren entwickeln sich in technischer und ökonomischer Hinsicht höchst dynamisch. Der Gesetzgeber kann oft nur Regulierungsziele vorgeben, die mit Leben gefüllt werden müssen.

Der wissenschaftliche Arbeitskreis für Regulierungsfragen, kurz WAR, – steht der Bundesnetzagentur seit 1998 als unabhängiges Beratungsgremium zur Seite. Der interdisziplinäre Arbeitskreis umfasst Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den Bereichen Ökonomie oder Rechtswissenschaften ebenso wie Ingenieure und Experten für Fragen der Digitalisierung. Die vertrau-

ensvolle und produktive Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedern des WAR und der Bundesnetzagentur ist seit zwei Jahrzehnten der Schlüssel für anwendungsbezogene und zugleich hochaktuelle Forschung zu Regulierungsfragen. Der Arbeitskreis ist so frühzeitig mit vielfältigen Problemstellungen befasst, dass das Fachwissen des Gremiums zu einem Zeitpunkt einfließen kann, zu dem Entscheidungsprozesse noch nicht abgeschlossen oder gar politisch festgefahren sind. Es ist der offene Diskurs, der hilft, Theorie und Praxis zu versöhnen, Probleme zu erfassen, aufzuarbeiten und Lösungen zu entwickeln. Die Stellungnahmen des WAR sind dabei selten folgenlos geblieben. Viele unserer Anregungen sind später aufgegriffen worden.

Globale Vernetzung und Digitalisierung werden dazu führen, dass zukünftig in verschiedenen Netzsektoren vergleichbare Fragen beantwortet werden müssen. Mehr denn je ist deshalb die enge Zusammenarbeit der Experten untereinander mit den Praktikern der Schlüssel zum Erfolg. Hier ist der deutsche Regulator schon seit Jahren gut aufgestellt, weil er zu einer sektorübergreifenden Aufgabenerledigung aufgerufen ist. Zusammen mit der Bundesnetzagentur blickt daher auch der WAR optimistisch in die Zukunft. Auf das auch in den kommenden zwanzig Jahren so viel wie möglich funktionieren möge und wir dabei zusätzlich auch noch wissen, warum!



Prof. Dr. Bernd Holznel. LL. M.

INTERVIEW

Achim Zerres, Abteilungsleiter Energieregulierung

Matthias Otte, Abteilungsleiter Netzausbau



Die Liberalisierung des Marktes finanziert die Energiewende.

Achim Zerres, Abteilungsleiter Energieregulierung, und Matthias Otte, Abteilungsleiter Netzausbau, begleiten die massiven Veränderungen bei Aufgaben und Organisation im Energiesektor: Mit rund 180 Mitarbeitern helfen die Abteilungen Energieregulierung und Netzausbau dabei, die Energiewende einer führenden Industrienation unter Volllastbetrieb erfolgreich umzusetzen.

Mit der politischen Entscheidung für die Energiewende steht der Energiesektor vor einer seiner größten Herausforderungen. Können Sie skizzieren, wie sich die Aufgabe der Regulierungsbehörde dadurch verändert hat?

Matthias Otte: Am Beginn der Energieregulierung durch die Bundesnetzagentur lag ein

Schwerpunkt im Bereich der Entgeltregulierung, um Kostensenkungen bei den Netzentgelten zu realisieren. Die Energiewende erfordert einen erheblichen Ausbau der Stromnetze, was natürlich zu steigenden Netzentgelten führt. Der Fokus der Wettbewerbsregulierung verschiebt sich mit den neuen Aufgaben rund

um den Netzausbau von der reinen Kostenbetrachtung zu ganzheitlicheren Lösungen. Als Genehmigungsbehörde für einzelne Übertragungsleitungen steht ein besonders umweltverträglicher Netzausbau im Vordergrund, was nicht zwangsläufig die kostengünstigste Variante sein muss. Solche höheren Kosten rechtfertigen sich aber mit einer größeren Akzeptanz bei den Bürgern. Trotzdem bleibt die Energiewende für den Stromkunden bezahlbar. Gleichzeitig ist das Niveau der Versorgungssicherheit sehr hoch.

Achim Zerres: Selbstverständlich fallen in solchen Umbruchsphasen zusätzliche Kosten an. Das Entscheidende ist aber, dass dies nicht zulasten der Verbraucher geschieht. Wir haben einen Preisvergleich zwischen 1999, also zu Zeiten der klassischen Stromerzeugung, und heute an-





gestellt. Er zeigt: Kaufkraftbereinigt sind die Preise heute nicht höher als kurz vor der Jahrtausendwende. Die Umstellungsinvestitionen haben sich also bisher alleine aus der Liberalisierung des Marktes amortisiert.

Wie haben Sie persönlich die Entwicklung der Bundesnetzagentur von der Wettbewerbs- zur Infrastrukturbehörde erlebt?

Achim Zerres: Mein persönliches Aufgabengebiet wird bereichert, die Arbeit wird komplexer, vieltätiger und vor allen Dingen politischer. Es geht längst nicht

mehr nur darum, welche Lösung ökonomisch, juristisch oder technisch die beste ist. Bei jeder Entscheidung muss ich mittlerweile viel mehr Interessen berücksichtigen, das erlebe ich als hochinteressant. Auf der anderen Seite verursachen die zahlreichen Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft auch die ein oder andere Frustration. Gerade auf politischer Ebene wird manche Sachfrage anders entschieden als von der Bundesnetzagentur vorgeschlagen.

Matthias Otte: Es kommt schon vor, dass eine Verwaltungsentscheidung so gut wie spruchreif ist, und dann wird das Gesetz geändert. Das haben wir 2015 nach der Entscheidung für die Erdverkabelung erlebt. Die Arbeit, die die Netzbetreiber und die Bundesnetzagentur geleistet hatten, um die Stromnetze oberirdisch auszubauen, war komplett umsonst. Für die politische Entscheidung gab es gute Gründe – trotzdem erfordert eine solche Situation zunächst Frustrationstoleranz.

Erweitert der öffentliche Dialog rund um den Netzausbau auch die Aufgaben?

Matthias Otte: Ja. Neben den eigentlichen Genehmigungsverfahren organisieren wir regelmäßig Informationsveranstaltungen für betroffene Bürger oder Bürgerinitiativen. Vor Ort bemühen sich die Kollegen, auf den Informationsbedarf jedes Einzelnen zum Netzausbau so gut wie möglich einzugehen. Auch neue Kommunikationskanäle wie Twitter oder YouTube sind sehr hilfreich für den Bürgerdialog. Auf der Webseite www.Netzausbau.de beantworten wir mit Erklärfilmen anschaulich Fragen zu Antragskonferenzen, Redispatch oder



Hybridleitungen. Diese Kommunikation macht hochkomplexe Sachverhalte für die Betroffenen verständlich, sodass sie uns ihre Bedenken klarer mitteilen können. Der öffentliche Dialog zum Netzausbau, den die Kollegen mit hohem Engagement und Aufwand führen, lohnt sich: Viele Bürgerinitiativen würdigen den Mut der Bundesnetzagentur zum Diskurs, und in der Öffentlichkeit werden wir als glaubwürdiger Partner wahrgenommen.

Um zu Ihren Kerngebieten zurückzukommen: Welche Maßnahmen sind erforderlich, damit die Energiewende gelingt und weiterhin bezahlbar bleibt?

Achim Zerres: Es sollte die Einsicht entstehen, dass es falsch ist,

nach einzelnen Maßnahmen oder engmaschigen Maßnahmenpaketen zu fragen. Denn wir sehen momentan einen Trend zur Mikroregulierung: Der Gesetzgeber oder eine beauftragte Behörde reguliert und regelt jede Fragestellung im Zusammenhang mit der Energiewende. So werden immer mehr Entscheidungen und Aufgaben in den staatlichen Bereich verlagert. Damit werden wir am Ende nicht erfolgreich sein. Wir brauchen ein klares politisches Bekenntnis zur Energiewende mit genügend Freiraum für die Marktteilnehmer, die viel beweglicher sind als staatliche Verwaltung.

Trotz aller Umwälzungen ist die Stromversorgung in Deutschland verlässlicher denn je. Wie stellen Sie sicher, dass zu jedem Zeitpunkt ausreichend Strom und genügend Transportkapazität vorhanden sind?

Achim Zerres: Als Infrastrukturbehörde stellen wir Spielregeln auf, nach denen die handelnden Akteure, Erzeuger, Stromhändler und Netzbetreiber wirtschaftlich agieren können und dadurch für ein bedarfsgerechtes Energieangebot sorgen. Die Anreize müssen stimmen, dann sorgt die Wirtschaft eigenständig für den Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Das gilt auch für die Trans-

portkapazität: Der Strom- und Gastransport ist Aufgabe der Netzbetreiber. Dazu nutzen die Netzbetreiber Maßnahmen wie Netzausbau, Auslastungserhöhungen und technologischen Fortschritt, aber auch Redispatch und Einspeisemanagement. Die Bundesnetzagentur muss die richtigen Rahmenbedingungen definieren, damit die Netzbetreiber die benötigte Kapazität bereitstellen, aber auch nicht unnötig viel Kapazität aufbauen. Unser Instrument dafür sollte die Anreizregulierung sein. Die soll eigentlich die Netzbetreiber dazu anhalten, ihre Aufgaben vollständig, aber mit möglichst geringen Kosten zu erfüllen, damit die Netze und damit auch die Strompreise für Verbraucher bezahlbar bleiben. Zusätzlich zur Netzregulierung gibt es aktuell eine politische Diskussion darüber, ob eine staatliche Garantie ausreichender Erzeugungskapazität sinnvoll wäre. Aus Sicht der Bundesnetzagentur ist dieser Ansatz nicht sinnvoll. Der Staat sollte lediglich die Rahmenbedingungen so ausgestalten, dass die entsprechenden Märkte funktionieren.

Die Bundesnetzagentur hat sich auch bei diesen Maßnahmen einen Namen als Mittler und Moderator für einen fairen Interessensausgleich gemacht. Gibt es ein Geheimrezept zur Konsensfindung?

Matthias Otte: Bei einem kontroversen Thema wie dem Stromnetzausbau gehen die Meinungen auseinander. Die Bundesnetzagentur lässt bei aller Moderation keinen Zweifel daran, dass sie am Ende jeder Diskussion eine eindeutige Verwaltungsentscheidung trifft. Wir stehen hinter den getroffenen Entscheidungen, auch wenn es verbale oder gerichtliche Gegenwehr gibt. Diese konsequente Haltung findet Anerkennung bei den verschiedenen Interessensgruppen.

Diese neuen Aufgaben und auch die Energiewende stellen ja nicht nur an Sie beide, sondern auch an Ihre Abteilungen neue Anforderungen. Helfen die Erfahrungen aus der Anfangszeit, hier die richtigen Teams dafür aufzubauen?

Achim Zerres: Den Beginn der Energieregulierung empfand ich als fachlich grenzwertig, weil wir keine wirklich fundierten Kenntnisse der Energiemärkte hatten. Wir haben bewusst erfahrene Experten aus der Energiebranche und junge Berufseinsteiger rekrutiert. Es war keine triviale Aufgabe, Anforderungsprofile für diesen völlig neuen Bereich zu entwickeln. In dieser Zeit hat uns das Know-how der Personalabteilung sehr geholfen. Für die aktuellen Aufgaben Smart Metering und IT-Sicherheit stehen wir gewissermaßen wieder vor einer ähnlichen Herausforderung, da wir IT-Spezialisten einstellen müssen, die nicht nur Telekommunikations-

hintergrund haben. Im Rückblick waren die Einstellungswellen sehr erfolgreich und die neuen und alten Kollegen sind in interdisziplinären Teams gut zusammengewachsen. Auch fachlich haben wir uns einen Namen gemacht und können uns mit der Wirtschaft und sonstigen Interessenträgern durchaus messen.

Matthias Otte: Wir haben uns auf jeden Fall über die Jahre in allen Bereichen einen guten Ruf erarbeitet, auch wenn wir anfänglich von den Großen im Markt unterschätzt wurden. Von der Wissenschaft werden wir mittlerweile im Regulierungsbereich Telekommunikation oder Energie als wichtige Player wahrgenommen und als Referenten eingeladen. Ich bin überzeugt, wenn wir das 25-jährige Jubiläum feiern, ist dieses Niveau auch im Netzausbau erreicht. ■





Energieregulierung durch die Bundesnetzagentur

von Peter Franke, Vizepräsident der Bundesnetzagentur

Seit dem Jahr 2005 ist die frühere Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post auch für die Regulierung der Strom- und Gasversorgungsnetze zuständig – seitdem trägt sie den Namen Bundesnetzagentur. Wie die anderen Regulierungssparten hat auch die Energieregulierung ihren Ursprung in EU-Initiativen für einen Europäischen Binnenmarkt. Deutschland hat dabei als letzter Mitgliedsstaat ein Regulierungssystem für Energienetze geschaffen und sich bei der Umsetzung des EU-Rechts – anders als im Telekommunikationsbereich – für detaillierte Vorgaben vor allem durch Verordnungen entschieden.

Der Aufgabenumfang der Bundesnetzagentur in der Energieregulierung ist dennoch weit und umfasst Festlegungen, Einzelfallentscheidungen und Berichte zu allen wesentlichen Fragen.

Anfangsjahre der Energieregulierung

Die Diskussion, welche Behörde die Energieregulierung übernehmen sollte, lief keinesfalls selbstverständlich auf eine Erweiterung der Zuständigkeit der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hinaus. Auch das Bundeskartellamt galt zunächst als möglicher Kandidat für die neue Aufgabe, wobei vor allem mit dem dort bereits vorhandenen Sachverstand argumentiert wurde. Die am Ende getroffene politische Entscheidung, die Energieregulierung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post zu übertra-

gen, erwies sich aber als richtig. Insbesondere die Vorabkontrolle der Entgelte für mehrere Netzbetreiber passt besser in das Konzept einer sektorspezifischen Regulierungsbehörde. Auch die weitere Entwicklung hat gezeigt, dass eine auf bestimmte Netzinfrastrukturen spezialisierte Behörde gut mit Aufgaben betraut werden kann, die über Wettbewerbsaspekte hinausgehen.

Zum Inkrafttreten des neuen Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) einschließlich der Entgelt- und Zugangsverordnungen im Jahr 2005 musste sich die BNetzA als Energieregulierungsbehörde zunächst konstituieren. Erste Schritte unternahm die Behörde bereits Ende 2004 mit der Einrichtung eines Aufbaustabs. Die insgesamt 180 Planstellen für den Energiebereich konnten überwiegend durch Neueinstellungen von Absolventen sowie Experten aus der Energiewirtschaft, aber auch durch Wechsel in der Behörde zügig besetzt

werden. Die am Ende etablierte Organisationsstruktur entspricht der für die anderen Regulierungssparten: Die Entscheidungen der Regulierungsbehörde werden auch im Energiebereich grundsätzlich durch Beschlusskammern getroffen; zur Beratung und Unterstützung der Beschlusskammern sowie zur Wahrnehmung weiterer (im Laufe der Zeit immer gewichtigerer) Aufgaben ist eine Energieabteilung zuständig. Bis Ende 2005 waren bereits vier Beschlusskammern – jeweils für Netzzugangs- und Netzentgeltentscheidungen im Strom- und im Gasbereich – und zwölf Fachreferate gebildet worden. Aktuell sind im Bereich der Energieregulierung 305 Beschäftigte in fünf Beschlusskammern und einer Abteilung mit 14 Referaten tätig.

Da bereits Ende 2005 die ersten Entgeltgenehmigungsanträge der Stromnetzbetreiber eingingen, waren zunächst grundlegende Fragen zu Prüfmethodik und Ermittlung von Netzentgelten zu erarbeiten, was auch in Zusammenarbeit mit den Landesregulierungsbehörden geschah. Beherrscht wurden die ersten Jahre nicht zuletzt von umfangreichen Gerichtsverfahren zu Entgeltgenehmigungen. Die zahlreichen, größtenteils bis zum BGH gehenden Verfahren wurden dabei ganz überwiegend im Sinne der Behörde entschieden. Dieser Rückenwind durch die Gerichte war gerade am Anfang für die Regulierungstätigkeit der BNetzA sehr wichtig. Eine weitere wesentliche Aufgabe der Bundesnetzagentur in ihren Anfangsjahren war auch die Einführung eines diskriminierungsfreien und effizienten Netzzugangssystems im Strom- und Gasbereich. Hier konnte im Gasbereich mit dem Zwei-Vertrags-Modell überhaupt erstmals ein wettbewerbliches und zukunftsfähiges Modell festgelegt werden, das sich bis heute bewährt hat.

Zum 1. 1. 2009 sind die Entgeltgenehmigungsverfahren durch die Anreizregulierung abgelöst worden. Hierbei wird den Netzbetreibern ein Erlöspfad in Form von jährlichen Erlösobergrenzen vorgegeben, auf Basis dessen die im Effizienzvergleich festgestellten Ineffizienzen innerhalb der Regulierungsperiode abgebaut werden. Dieses neue System hat zunächst ebenfalls viel Einsatz – nicht zuletzt wiederum bei den Gerichten – gefordert. Dass sich dieses System insgesamt bewährt hat, aber dennoch der Überarbeitung bedarf, zeigte der Anfang 2015 von der BNetzA vorgelegte Evaluierungsbericht zur Anreizregulierung. Dieser war Grundlage für eine umfangreiche Novellierung der Anreizregulierungsverordnung im Jahr 2016, auf deren Basis die Bundesnetzagentur die kommenden Jahre bestreiten wird. Die Arbeit wird hier also nicht ausgehen – die Erfahrung hat gezeigt, dass jede neue Ordnungsänderung auch zahlreiche neue Fragen aufwirft, um die dann wiederum vor den Gerichten gestritten wird.

Neue Herausforderungen durch die Energiewende

Nachhaltig verändert haben sich die Aufgaben der BNetzA in der Energieregulierung durch die Entscheidungen des Gesetzgebers zur Energiewende vom Sommer 2011. Durch das Ziel eines ganz überwiegend auf erneuerbaren Energien basierenden Energieversorgungssystems haben sich Umfang und Komplexität der Regulierungsaufgabe der BNetzA noch einmal deutlich erhöht. Angesichts der natürlichen Ausgangsbedingungen in Deutschland kommen in erster Linie eine nachhaltige Erhöhung der Stromerzeugung aus Windkraft vor allem an den besonders geeigneten Standorten in Nord-

deutschland (an Land und auf See) sowie der Ausbau der Photovoltaik in Frage. Damit kommt es zu einer räumlichen Entkoppelung von Erzeugungs- und Abnahmeschwerpunkten. Da die vorhandene Leitungskapazität zur großräumigen Ableitung des überwiegend im Norden erzeugten Windstroms in den süddeutschen Raum nicht ausreicht, ist der Ausbau des Übertragungsnetzes erforderlich. Zur Gewährleistung eines sicheren Netzbetriebs muss dabei der Ausbau des Netzes insbesondere mit dem Tempo des Zubaus an Windkraftanlagen Schritt halten. Hinzu kommt, dass die vorrangige Einspeisung von Strom aus Windkraft und Photovoltaik einerseits konventionelle Erzeugungskapazitäten verdrängt, andererseits witterungsabhängig ist, sodass weiterhin konventionelle Erzeugungsanlagen benötigt werden, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Dies alles führt zu einer erheblichen Ausdehnung des Regulierungsinstrumentariums.

Zentrale Aufgabe der Bundesnetzagentur bei der Umsetzung der Energiewende ist zunächst der Ausbau des Übertragungsnetzes. Der Gesetzgeber hat sich 2011 dafür entschieden, das Planungsverfahren für den Ausbau des Übertragungsnetzes umfassend neu zu ordnen. In der bundesweiten Bedarfsplanung für den Übertragungsnetzausbau wird zunächst ein Szenariorahmen erstellt, der die Entwicklung der Erzeugung, der Versorgung und des Verbrauchs im Rahmen der energiepolitischen Ziele der Bundesregierung betrachtet. Auf dieser Basis wird ein Netzentwicklungsplan erstellt, der die für einen bedarfsgerechten Netzausbau erforderlichen Maßnahmen enthält, ohne aber deren Trassen oder Grobtrassen darzustellen. Der Netzentwicklungsplan ist dann Grundlage für das vom Gesetzgeber



Peter Franke spricht beim Workshop zur Anreizregulierung 2013

zu erlassende Bundesbedarfsplangesetz – mit diesem wird für bestimmte Vorhaben (etwa für den Deutschland durchquerenden „Suedlink“) die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf festgestellt. Mit dieser umfassenden, im Zweijahresabstand erfolgenden Bedarfsplanung hat sich die Bundesnetzagentur bereits weit aus ihrem angestammten Terrain einer vorrangig wettbewerbsorientierten Behörde herausbewegt.

Für die der Bedarfsplanung nachfolgenden Planungsstufen – Festlegung des Trassenkorridors und Feststellung der Feintrasse durch Planfeststellung – hat der Gesetzgeber Beschleunigungsbedarf vor allem für Netzausbaumaßnahmen von europäischer und überregionaler Bedeutung gesehen; sie sind unentbehrlich für den erforderlichen großräumigen Transport. Für die länderübergreifenden und grenzüberschreitenden Höchst-



Vorstellung Netzentwicklungsplan 2013

spannungsleitungen soll ein beschleunigter Ausbau dadurch erreicht werden, dass Planungsschritte zur Festlegung der Leitungstrasse einem im Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) geregelten besonderen Planungsregime unterworfen werden, das in der Zuständigkeit der Bundesnetzagentur liegt. Wegen des Zusammenhangs mit der Bedarfsplanung und der Kostenregulierung wurde diese Aufgabe ebenfalls der Bundesnetzagentur zugewiesen; sie wird in einer neu gebildeten Abteilung „Netzausbau“ wahrgenommen, die im Jahr 2012 mit zahlreichen Neueinstellungen gestartet ist.

Neue Herausforderungen für die BNetzA folgen im Bereich Netzausbau vor allem auch daraus, dass für alle Stufen der Planung die Beteiligung der Öffentlichkeit weit über die Beteiligungsre-

gelungen in vergleichbaren Verfahren hinausgeht. Der Gesetzgeber erhofft sich hiervon eine Erhöhung der Verfahrenstransparenz und hierdurch Akzeptanz für den Netzausbau in der betroffenen Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeitsarbeit hat daher einen neuen Stellenwert in der Behörde erhalten.

Neben dem Netzausbau steht die Systemstabilität des Stromübertragungsnetzes im besonderen Fokus der Agentur. Weil zur Sicherung der Netzstabilität Maßnahmen im Netz nicht ausreichen, sind hier regulatorische Einflussmöglichkeiten auf Erzeugungsanlagen erforderlich. Der Gesetzgeber hat die Gewährleistung eines für die Versorgungssicherheit notwendigen Kraftwerksbestands als Regulierungsaufgabe ausgestaltet. Dementsprechend sind alle wesentlichen behördlichen Entscheidungen – die

Ermittlung des Reservekraftwerksbedarfs, die Entscheidung über die Untersagung der Stilllegung systemrelevanter Kraftwerke und die Kontrolle der Kosten als Grundlage für die Zahlung von Vergütungen an die Betreiber der in Dienst genommenen Kraftwerke – der Bundesnetzagentur zugewiesen.

Schließlich wurden der Bundesnetzagentur Aufgaben im Bereich der Erneuerbaren Energien übertragen. Mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) 2017 ist für Windenergieanlagen an Land und auf See, für Solaranlagen und Biomasseanlagen ein Ausschreibungssystem eingeführt worden, das von der Bundesnetzagentur durchgeführt wird.

Infolge der neuen Aufgaben durch die Energiewende hat die BNetzA ihre fachliche Expertise deutlich erweitert. Konnten zu Beginn der Regulierung die Aufgaben noch weitgehend durch Juristen und Ökonomen bewältigt werden, ist mittlerweile der Sachverstand etwa von Ingenieuren, Geografen, Landschaftsarchitekten oder auch Umweltplanern erforderlich.

Von der Energieregulierung zur Infrastrukturaufsicht

Nachdem zunächst die klassischen regulatorischen Aufgaben des Netzzugangs und der Entgeltkontrolle im Vordergrund standen, erhält die Energieregulierung mit der Versorgungssicherheit, dem Vollzug des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und der Planung beim Netzausbau stärker den Charakter einer „Infrastrukturaufsicht“. Aber hier werden die Aufgaben der Bundesnetzagentur nicht stehen bleiben. Insbesondere der Verbraucherschutz, der anfangs noch

lediglich als Reflex einer erfolgreichen Regulierung galt, hat eine wesentlich größere Bedeutung bekommen. Schließlich hat sich auch die Energieregulierung den Erfordernissen der Digitalisierung zu stellen. Die digitale Vernetzung von Personen, Maschinen und Ressourcen, die Automatisierung von Prozessen sowie die stetig wachsenden Datenmengen haben auch im Energiebereich zum Entstehen neuer Geschäftsmodelle geführt. Auf den Netzbereich bezogen, kann Digitalisierung vor allem als Antwort auf die hohe Komplexität der Netzsteuerung insbesondere durch Zunahme dezentraler und volatil einspeisender Erzeugung dienen; auch die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit kann durch digitale Steuerung optimiert werden.

Es zeigt sich, dass die Aufgaben der Bundesnetzagentur in der Energieregulierung höchst vielfältig sind – sie werden es auch in Zukunft bleiben. ■



Peter Franke

Vizepräsident der Bundesnetzagentur

3 Fragen an Karsten Bourwieg

» Sie sind Vorsitzender der Beschlusskammer 8. Können Sie uns einen Überblick über die Aufgaben Ihrer Beschlusskammer geben?

Die vier Übertragungsnetzbetreiber und etwa 200 der ca. 880 deutschen Verteilnetzbetreiber unterliegen der Kostenregulierung der Bundesnetzagentur. Diese Unternehmen versorgen rund drei Viertel der Kunden in Deutschland mit Strom. Die Netzbetreiber müssen alle fünf Jahre ihre Kosten einer behördlichen Prüfung unterziehen. Wir prüfen auf Betriebsnotwendigkeit und Effizienz. In den Jahren dazwischen gibt es eine Fülle von Einzelentscheidungen, weil das Netzgeschäft natürlich viele Besonderheiten aufweist, die das Regulierungssystem auch abbildet. So haben wir im Jahr 2017 ca. 550 Einzelentscheidungen getroffen. An vielen Themen sitzen wir in übergreifenden Teams mit Kollegen und Kolleginnen aus anderen Einheiten – auch wenn am Ende die Beschlusskammer entscheidet.

» Wie haben sich die Netzentgelte in den letzten Jahren entwickelt?

Nachdem in den ersten Jahren der Regulierung von 2006 bis ca. 2011 die Netzentgelte gesunken sind, beobachten wir seitdem im Schnitt wieder steigende Netzentgelte, bei aller Vorsicht, was so Durchschnittswerte wirklich aussagen. Das ist erst mal nicht überraschend in einer Zeit der Energiewende und des notwendigen Netzausbaus auf vielen Ebenen. Zwei Dinge sind mir besonders wichtig zu unterscheiden.

Erstens: Was treibt die Netzkosten eigentlich? Nur ein Beispiel: Im Jahr 2018 sind die Verteilernetzentgelte auf breiter Front gesunken oder stabil geblieben, obwohl die Entgelte von drei der vier Übertragungsnetzbetreiber noch einmal deutlich gestiegen sind. Das lag maßgeblich daran, dass durch Gesetz im Jahr 2017 der Bremsvorgang eingeleitet wurde bei den sogenannten vermiedenen

Netzentgelten. So sind die Kosten für vermiedene Netzentgelte über alle meine Unternehmen von 2,4 Mrd. € im Jahr 2017 auf immer noch ca. 1,3 Mrd. € im Jahr 2018 gesunken. Zweitens: die davon zu trennende Frage, wie die Kosten auf Haushalte, Gewerbe und Industrie verteilt werden. Da sind wir bei den Netzentgelten, die in ihrer Struktur entscheiden, welche Kundengruppe welchen Anteil der entstandenen Kosten trägt.



Karsten Bourwieg
Vorsitzender Beschlusskammer 8

» Hat sich das Aufgabenspektrum der BK 8 in den letzten Jahren gewandelt? Was sind die aktuellen Herausforderungen?

Seit 2011 „prüfen“ wir auch die Kosten, welche die Übertragungsnetzbetreiber an eigentlich stillzulegende Kraftwerke zahlen, weil diese vorübergehend für die Zwecke des Stromnetzes weiter bereitgehalten werden müssen, die sogenannte Netzreserve. Unsere Aufgabe ist es, die Kraftwerksbetreiber für diese Solidarpflicht schadlos zu stellen, unnötige Kosten von den Verbrauchern fernzuhalten und Marktverzerrungen zu vermeiden.

Aktuell die größte Herausforderung sind die zeitlichen Abläufe in der Kostenprüfung. Hier hängt alles miteinander zusammen: Erst muss das Netz bestimmt sein, das sich durch Konzessionswechsel laufend verändert. Dann werden die Kosten geprüft. Erst wenn die Kosten aus Bund und Ländern geprüft vorliegen, kann ich den Effizienzvergleich durchführen. Schon das Modell möchte ich gern mit der Branche diskutieren. Es gibt noch ein paar weitere Teilschritte und eigentlich soll alles am 15. Oktober

fertig sein. Vielleicht müssen wir schon deshalb über kurz oder lang weg von einem so stark kostenorientierten System der Regulierung.

Ich erwarte, dass es 2018 auch stark um den oben genannten zweiten Themenkreis geht: Entgelt-systematik. Alles muss auf den Prüfstand, aber wir sollten das Gute nur durch eindeutig Besseres ersetzen. Das Entgeltsystem, das wir heute haben, funktioniert im Kern ziemlich gut. ■

3 Fragen an Helmut Fuß

» Sie sind Vorsitzender der Beschlusskammer 9. Können Sie uns einen Überblick über die Aufgaben Ihrer Beschlusskammer geben?

Die Beschlusskammer legt für rund 170 Gasnetzbetreiber in Deutschland die Höhe der Erlöse fest, die diese jährlich einnehmen dürfen. Hierzu gehören alle Fernnetzbetreiber in Deutschland sowie die großen Flächennetzbetreiber. Die Erlösobergrenzen werden aus den effizienten Kosten des Netzbetreibers einschließlich einer angemessenen Kapitalverzinsung abgeleitet. Die von uns geprüfte Kostenbasis wird ergänzt durch eine für jeden Netzbetreiber in einem bundesweiten Effizienzvergleich ermittelte Effizienzvorgabe. Aus den Erlösobergrenzen werden Netzentgelte gebildet. Wir gewährleisten, dass diese keine Monopolaufschläge enthalten, dass eine Quersubventionierung des assoziierten Vertriebs vermieden wird und generell die Entgelte diskriminierungsfrei und transparent bestimmt werden.

Darüber hinaus hat die Beschlusskammer noch eine Fülle von Zusatzaufgaben, die alle in engem Zusammenhang mit der Kernaufgabe, der Bestimmung von Erlösobergrenzen, stehen. So sind zum Beispiel bei Konzessionswechseln die genehmigten Erlösobergrenzen aufzuteilen. Für Biogaseinspeisungen sowie die Umstellung von mit niedriger

kalorigem L-Gas versorgten Netzgebieten auf H-Gas-Versorgung gibt es Kostenumlagen, deren Bestimmung ebenfalls von der Beschlusskammer überwacht werden.



Helmut Fuß

Vorsitzender Beschlusskammer 9

» Wie reagiert die Branche auf die Regulierung? Wie hat sich die Zusammenarbeit im Laufe der Jahre verändert?

Zwischen Regulierer und reguliertem Unternehmen besteht ein natürliches Spannungsverhältnis. Die

Netzbetreiber können gegen jede Festlegung durch die Beschlusskammer Beschwerde beim Oberlandesgericht in Düsseldorf und nach dessen Entscheidung gegebenenfalls auch beim BGH einlegen. Insbesondere nach grundlegenden Veränderungen des regulatorischen Ordnungsrahmens wird hiervon in vielen Hundert Gerichtsverfahren Gebrauch gemacht. Ungeachtet dessen hat sich im Laufe der Jahre ein professioneller Dialog herausgebildet, der von gegenseitigem Respekt geprägt ist.

» **Hat sich die Regulierung der Netzentgelte im Gasbereich bewährt? Was sind die aktuellen Herausforderungen?**

Die Anreizregulierung und die ihr zugrunde liegende Kostenprüfung für Netzbetreiber hat sich

uneingeschränkt bewährt. Die Netznutzer haben insbesondere auf Fernleiterebene von spürbar niedrigeren Netzkosten profitiert und der Mechanismus der Anreizregulierung setzt sinnvolle Signale für einen effizienteren Netzbetrieb. Aktuelle Herausforderungen ergeben sich aus der Implementierung von neuen europäischen Regelungen für die Entgeltbildung von Fernnetzbetreibern, der Zusammenlegung der beiden Marktgebiete sowie dem Kapazitätsausbau der Netze. Grundsätzlich stehen nach meinem Verständnis auch regulatorische Regelungen und ihre Auslegung stets auf dem Prüfstand, ob diese zu einer möglichst sicheren, preisgünstigen, verbraucherfreundlichen, effizienten und umweltverträglichen leitungsgebundenen Energieversorgung beitragen. ■

3 Fragen an Alexander Lüdtkje-Handjery

» **Sie sind Vorsitzender der Beschlusskammer 4. Können Sie uns einen Überblick über die Aufgaben Ihrer Beschlusskammer geben?**

Wir überwachen die Ermittlung, Festlegung, Veröffentlichung und Weitergabe der EEG-Umlage und weiterer Umlagen wie zum Beispiel der Offshore-Umlage. Zudem sind wir für Investitionsmaßnahmen und -bedingungen und für die sogenannten Sonderformen der Netznutzung zuständig. Das sind die atypische und die stromintensive Netznutzung sowie die Speichernutzung. Schließlich hat bei unseren Entscheidungen insbesondere die Eigenkapitalzinsfestlegung besonderes Gewicht, auch im politischen Raum. Neben diesen Hauptthemen sind internationale Fragestellungen zu bearbeiten, so zum Beispiel internationale und nationale Projektgenehmigungen mit grenzüberschreitendem Gemeinwohlcharakter oder Fragestellungen des Engpassmanagements bei grenzüberschreitenden Stromflüssen.



Alexander Lüdtkje-Handjery
Vorsitzender Beschlusskammer 4

» **Sie sind ja als BK unter anderem für individuelle Netzentgelte zuständig. Wie bewältigen Sie (organisatorisch und fachlich) die hohe Anzahl an Verfahren?**

Die jährliche Betreuung von über 5.000 Anzeigen allein zu den individuellen Netzentgelten ist in der Tat administrativ eine große Herausforderung. Und aktuell kommen jedes Jahr etwa 1.000 neue Anzeigen hinzu. Nach Planung und unter Einbezug der notwendigen Ressourcen sowie durch Entwicklung eigener Software gelingt es uns, für eine vollständige Durchführung der notwendigen Anzeigenüberprüfung zu sorgen. Mir persönlich kommt dabei insbesondere die Rolle der Überwachung des Arbeitsfortschritts, der Bewertung der Anzeigenbearbeitungsqualität und der Prüfung der Korrekturprozesse bei Nichterfüllung der Voraussetzungen bis hin zu der Einleitung von Untersagungsverfahren zu. Dabei bin ich auf wechselseitige Feedbackprozesse ebenso angewiesen wie auf die interne Kontrolle der Endergebnisse im Vier-Augen-Prinzip. Die hohe Anzahl fordert aber auch im Verwaltungshandeln besondere Lösungen. So sind im Vorfeld von Anzeigefristabläufen zum Beispiel spezielle Erreichbarkeitszeit einzurichten, da sonst durch die vielen Nachfragen die eigentliche Arbeit nicht bewältigt werden kann.

» **Wie motivieren Sie junge Kolleginnen und Kollegen dazu, sich mit der äußerst komplexen Materie Energieregulierung zu beschäftigen?**

Die Energieregulierung ist ein spannendes Thema, die Arbeit in einer Beschlusskammer darüber hinaus sehr konkret. In unserer Kammer tritt zudem eine äußerst hohe Budgetverantwortung hinzu. So sprechen wir bei den Investitionsmaßnahmen von Antragsvolumina von ca. 100 Mrd. €, bei den Umlagen von über 30 Mrd. €, die Sonderformen der Netznutzung gehen auf die 2 Mrd. € im Jahr zu. So viel Verantwortung verleiht mitunter gerade jungen Kolleginnen und Kollegen einen enormen Motivationsschub. Junge Kräfte wollen zudem im Allgemeinen schon etwas bewirken, allzu viel Zusatzmotivation braucht es daher meist nicht. Und privat sind wir ohnehin äußerst gut untereinander verdrahtet, sodass auch durch die vielen Freundschaften ein hohes Maß an Motivation da ist, gemeinsam die vielen Herausforderungen nach besten Kräften zu meistern. ■

3 Fragen an Barbie Haller

» **Frau Haller, Sie sind die neue Vorsitzende der Beschlusskammer 7 und damit für die Regulierung des Zugangs zu den Gasnetzen zuständig. Wie verändern sich Ihre Aufgaben nun?**

Als Referatsleiterin für wirtschaftliche Grundsatzfragen war mein Themenspektrum bisher weiter, als es das jetzt ist. Es reichte von der Evaluierung der Anreizregulierung bis hin zur Ausschreibung von Kapazitätsreserven. Es ging in vielen Themen auch darum, die Regulierung als solche weiterzuentwickeln. Unser ehemaliger Präsident Matthias Kurth hat mir in einer Fachdiskussion einmal gesagt, „Frau Haller, jetzt legen Sie doch mal das Gesetz weg.“ Er hat mich aufgefordert, freier und *de lege ferenda* zu denken. Das habe ich dann als Referatsleiterin mit Freude getan. Nun werde ich für eine rechtssichere und transparente Anwendung der bestehenden Gesetze und Verordnungen sorgen. Das ist ein Perspektivwechsel.



Barbie Haller
Vorsitzende der Beschlusskammer 7

» **Was können Sie aus Ihrer bisherigen Tätigkeit mitnehmen?**

Viele Grundfragen bleiben dieselben: der Umgang mit Engpässen beispielsweise oder die Schaffung liquider Märkte. Bisher hat mich zum Beispiel die Frage beschäftigt, wie die Regulierung helfen kann, dass Engpassbewältigung volkswirtschaftlich effizient stattfindet. In Zukunft wird es die Frage sein, in welcher Art und Weise mit regionalen Engpässen im Gasnetz umgegangen werden kann. Und ich werde mich intensiv mit der langfristigen Versorgungssicherheit im Gasbereich beschäftigen. Mein Ziel aber bleibt das gleiche: Durch mehr Wettbewerb für den Verbraucher eine genauso gute und wenn möglich günstigere Energieversorgung zu gewährleisten.

» **Was sind aus Ihrer Sicht die zukünftigen Herausforderungen beim Zugang zu den Gasversorgungsnetzen?**

Die größte Herausforderung wird auch künftig darin bestehen, mit Engpässen umzugehen. Neben regionalen Netzengpässen, die mittelfristig nur durch einen Netzausbau behoben werden können, ist vor allem der Rückgang der L-Gas-Produktion eine kritische Einflussgröße. Dafür wurde schon frühzeitig der Prozess der Markttraumumstellung angestoßen, den es konsequent weiter zu beschreiten gilt. Absolute Priorität hat das Ziel, das bisherige hohe Niveau an Versorgungssicherheit aufrechtzuerhalten. Es ist meine feste Überzeugung, dass dies am besten auf der Grundlage markt- und wettbewerbsorientierter Rahmenbedingungen gelingen wird. Die legislative Vorgabe, die beiden verbleibenden Marktgebiete zu vereinen, bietet dafür auch langfristig einen ebenso ambitionierten wie verlässlichen Planungshorizont. ■



GRUSSWORT

Dr. Berthold Kremm, Vorsitzender
des Länderausschusses

»Wir gratulieren der Bundesnetzagentur herzlich zum 20-jährigen Bestehen.«

Der Länderausschuss wurde 2005 eingerichtet, als auch die Energieregulierung der Bundesnetzagentur und den Ländern übertragen wurde. Er besteht aus Vertretern/innen der Landesregulierungsbehörden.

Der Länderausschuss ist vor bestimmten Entscheidungen der Bundesnetzagentur zu beteiligen. Die Bundesnetzagentur hat das Recht an den Sitzungen des Länderausschusses teilzunehmen, wovon sie rege Gebrauch macht. Dabei treten durchaus unterschiedliche Standpunkte zutage. In einer Atmosphäre der gegenseitigen Wertschätzung und Anerkennung gelingt es aber fast immer, gemeinsame Positionen zu finden, die gegenüber den Netzbetreibern vertreten werden können. Die Aufteilung der Regulierungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern hat sich insgesamt bewährt. Der Länderausschuss trägt dazu bei, einen weitgehend bundeseinheitlichen Vollzug des Regulierungsrechts sicherzustellen.

Der Länderausschuss wird auch in Zukunft konstruktiv an den Entscheidungen der Bundesnetzagentur mitwirken. Wir gratulieren der Bundesnetzagentur herzlich zum 20jährigen Bestehen und wünschen ihr eine glückliche Hand in einer immer komplexer werdenden Regulierungswelt.

Dr. Berthold Kremm

INTERVIEW

**Christian Mielke, Vorsitzender der Beschlusskammer
Regulierung Elektrizitätsnetze**



Die Öffnung des deutschen Gasmarktes ist eine Erfolgsgeschichte

Christian Mielke ist Vorsitzender der Beschlusskammer Regulierung Elektrizitätsnetze. An dieser Schnittstelle sorgt er mit seinen Kollegen für konsistente Regelungen aus einer Hand.

Herr Mielke, Sie sind Vorsitzender der Beschlusskammern 6 und waren zuvor viele Jahre in der Kammer 7. Können Sie uns einen Überblick über die Aufgaben beider Kammern geben?

Die Beschlusskammer 6 ist mit Ausnahme der Entgeltregulierung und der Netzausbauplan-

ung für den Großteil der Entscheidungen zuständig, die im Bereich der Elektrizitätswirtschaft zu treffen sind. Dies entspricht spiegelbildlich dem Aufgabenbereich der für den Gasbereich zuständigen Beschlusskammer 7. Im Detail sind die Arbeitsgebiete beider Kammern so vielfältig, dass sie

sich selbst stichwortartig kaum vollständig beschreiben lassen.

Im Strombereich umfassen sie beispielsweise Netzanschluss und Netzzugang, Messwesen, Systemdienstleistungen, Entflechtung und Zertifizierung, Offshorewindenergie, aber auch Themen wie Lieferantenüberwachung, Verbraucherschutz, EEG und Konzessionsrecht. Mit den Themen aus dem Gasbereich gibt es Überschneidungen, etwa beim Lieferantenwechsel, im Messwesen und der Entflechtung und Zertifizierung. Teilweise gibt es aber auch erhebliche Unterschiede bei den gesetzlichen, technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, etwa hinsichtlich Gasspeichern, LNG-Anlagen und neuen Importpipelines.



Gibt es Synergien zwischen beiden Aufgabenfeldern?

Synergien sehe ich vor allem dort, wo die Frage des Energieträgers nur im Hintergrund eine Rolle spielt. Seit jeher arbeiten beide Kammern äußerst eng bei allen Themen zusammen, die mit der Erarbeitung massengeschäftstauglicher Datenaustauschprozesse zum Beispiel im Bereich des Lieferantenwechsels und des Messwesens verbunden sind. Hier ist es uns gerade mit Blick auf Mehrspartenunternehmen ein besonderes Anliegen, konsistente Regelungen aus einer Hand zu schaffen und die Synergieeffekte wirksam zu nutzen.

Können Sie uns den Beitrag der Beschlusskammer 6 zur Energiewende skizzieren?

In der Öffentlichkeit besonders wahrgenommenen werden unsere Ausschreibungen für Offshorewindenergie. In der ersten Ausschreibung 2017 haben wir Zuschläge in Höhe von insgesamt 1.490 Megawatt erteilt. Die Zuschlagswerte lagen teilweise bei 0,00 ct/kwh und damit weit unterhalb der optimistischsten Erwartung-

en. Verfahren wie diese zeigen nachdrücklich, welchen Nutzen eine kluge Regulierung für die Verbraucher hat, die über Netzentgelte und Umlagen den Ausbau der technischen Infrastrukturen mitfinanzieren.

Wie sehen Sie Ihre Stellung im Spannungsfeld zwischen europäischen und nationalen Vorgaben?

Hier, aber auch in anderen Bereichen, die sich oftmals nur einer engen Fachöffentlichkeit erschließen, ist es unser Kernanliegen, für ein marktorientiertes und diskriminierungsfreies Wettbewerbsumfeld zu sorgen. Nur in einem solchen Umfeld kann die Energiewende gelingen. Nationale und europäische Vorgaben bieten hierfür eine solide Grundlage.

Nicht zu verkennen ist aber, dass die europäischen Regelungen in jüngerer Zeit an Detaillierung deutlich zugenommen haben. Der Beschlusskammer sind dadurch umfangreiche neue Aufgaben und Befugnisse zugewachsen, die in aller Regel einer engen Abstimmung mit den anderen

europäischen Regulierungsbehörden bedürfen. Dem Zuwachs an nationalen Kompetenzen stehen damit erhöhte internationale Koordinierungs- und Abstimmungserfordernisse gegenüber, die letztlich die Einflussmöglichkeiten der Beschlusskammer wieder relativieren. Insofern sehe ich tatsächlich ein gewisses Spannungsverhältnis, aber auch die Chance zum Dialog und zur Überzeugungskraft des besseren Arguments.

Die Beschlusskammer 7 hat die wettbewerbliche Entwicklung der deutschen Gasmärkte maßgeblich geprägt. Was waren rückblickend die entscheidenden Weichenstellungen?

Die Öffnung des deutschen Gasmarktes gehört – wenn ich das mal unbescheiden formulieren darf – zu den großen Erfolgsgeschichten in 20 Jahren Bundesnetzagentur. Gaskunden können mittlerweile im Schnitt zwischen rund 75 Anbietern wählen und viel Geld sparen. Davon waren wir zu Beginn unserer Arbeit – als praktisch nur der örtliche Monopolist Gas liefern konnte – unendlich weit entfernt.



Christian Mielke und die Beschlusskammer 6

Der entscheidende Wendepunkt war ein Missbrauchsverfahren der Beschlusskammer 7 im Oktober 2006. Anlass war eine Beschwerde über die Regelungen für den Netzzugang, die von der Gasbranche zuvor aufgestellt worden waren. Sie waren erkennbar auf eine weitere Abschottung der Märkte ausgelegt und nicht mit den energierechtlichen Vorschriften vereinbar. Das haben wir in unserer Ent-

scheidung damals sehr deutlich gemacht.

Gegen diese Entscheidung der Bundesnetzagentur hat sich die Branche sicherlich heftig gewehrt, oder?

Die Entscheidung ist wahrscheinlich die einzige zentrale Entscheidung der Bundesnetzagentur, gegen die kein Rechtsmittel eingelegt worden ist und über die uns

jahrelange gerichtliche Auseinandersetzungen erspart geblieben sind. Die Gasbranche hat damals offensichtlich die Zeichen der Zeit erkannt und ihre Geschäftsmodelle auf einen wettbewerblichen Markt ausgerichtet.

In den Folgejahren haben zwei weitere wichtige Themen unsere Arbeit an der Ausgestaltung wettbewerbsfreundlicher Rahmenbedingungen geprägt. Erstens galt es, die Zahl der Marktgebiete schrittweise zu verringern und damit die Bedingungen für einen liquiden Gashandelsmarkt zu verbessern. Zweitens haben wir ein System geschaffen, das den Ausgleich von eingespeisten und entnommenen Mengen regelt. Auf Basis dieser Bausteine konnte sich der lebhafteste Wettbewerb um die Letztverbraucher dann nachhaltig entwickeln. ■



GRUSSWORT

Dr. Markus Hirschfeld, Vorsitzender des
Bundesfachplanungsbeirates

»Unser gemeinsames Ziel ist die Beschleunigung des Netzausbaus und damit das Gelingen der Energiewende in Deutschland.«

Die Bundesnetzagentur übernahm Ende 2011 die zentrale Verantwortung für die Planung und Genehmigung länderübergreifender Höchstspannungsnetze. Sie wird dabei durch den Bundesfachplanungsbeirat unterstützt. Er besteht aus jeweils 16 Vertreter/innen der Länder und des Bundes und hat sich im Juni 2012 konstituiert. In seither 15 Sitzungen begleitet er den Netzausbau, berät die Bundesnetzagentur in Grundsatzfragen zur Bundesfachplanung, zur Aufstellung des Bundesnetzplans sowie zu den Grundsätzen der Planfeststellung. Der Vorsitz wechselt alle zwei Jahre zwischen Bund und Ländern.

Der Arbeitsschwerpunkt lag bisher auf der Vorbereitung der Bundesfachplanungsverfahren für Freileitungsvorhaben sowie für Vorhaben mit Erdkabelvorrang. Die methodische Entwicklung der Raumverträglichkeitsprüfung und der Strategischen Umweltprüfung wurden ebenso beraten wie der Musterantrag auf Bundesfachplanung, der Umgang mit den Zielen der Raumordnung und die Umsetzung europäischer Vorgaben. Die Beratungen im Beirat geben regelmäßig Anstoß, grundsätzliche Aspekte neu zu beleuchten und auf den Prüfstand zu stellen.

Der Bundesfachplanungsbeirat gratuliert der Bundesnetzagentur sehr herzlich zum 20. Jubiläum.

Dr. Markus Hirschfeld



Wettbewerb im Bahnsektor – das Wirken der Bundesnetzagentur

von Prof. Dr. Karsten Otte, Abteilungsleiter Eisenbahnregulierung

Als die Bundesnetzagentur Anfang 2006 die Aufgabe der Eisenbahnregulierung übernahm, lag der Anteil privater, nichtbundeseigener Verkehrsanbieter an der Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr (SGV) bei 16 % von insgesamt 107 Mrd. Tonnenkilometern (tkm), im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bei 9 % von 44 Mrd. Personenkilometern (Pkm) und im Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) bei unter 1 % von 34 Mrd. Pkm. Nach den für 2016 gesicherten Daten lag ihr Anteil an der Verkehrsleistung des SGV hingegen bei 46 % von 126 Mrd. tkm, ihr Anteil am SPNV bei 26 % von 56 Mrd. Pkm und ihr Anteil am SPFV unter 1 % von 40 Mrd. Pkm. Die Zahlen machen erhebliche Anteilssteigerungen deutlich.

Wettbewerb im Bahnsektor

Dazwischen liegen Jahre harter Arbeit der Regulierungsbehörde, um Wettbewerbsbedingungen auszubauen und abzusichern. Wettbewerb ist nicht Selbstzweck. Er soll den Transporteuren ein verbessertes Leistungsangebot der Bahn zu angemessenen Preisen verschaffen, um im weiter gespannten Wettbewerb mit dem Transport auf der Straße, zu Wasser und in der Luft die Attraktivität des Bahntransports zu steigern. Verkehrspolitisch getrieben ist dieses Ziel durch Verkehrsprognosen und durch klimapolitische Zielvorgaben. Wettbewerb ist gefährdet durch Diskriminierungen, durch nicht leicht auflösbare Intransparenz von Zugangsbedin-

gungen, durch offene oder verborgene Diskriminierungspotenziale und durch sachlich nicht gerechtfertigte Belastung. Für all diese Faktoren galt es, Gespür zu entwickeln.

Die Abteilung Eisenbahn hatte als kleinste Einheit im Behördenbetrieb von Beginn an den verhältnismäßig großen Auftrag, ca. 130 Betreiber von Schienenwegen (BdS) und mehr als 500 Betreiber von Serviceeinrichtungen (BvSE) symmetrisch zu regulieren. Dieser Herausforderung hat sich die Bundesnetzagentur durch konsequente Priorisierung nach wettbewerblicher Bedeutung der Unternehmen gestellt. Weiter hat sie ihr Handeln strategisch nach wichtigen Sach- und Rechts-

fragen ausgerichtet, deren punktuelle gerichtliche Klärung weiterverfolgt wurde.

Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) müssen klare und verständliche Nutzungsbedingungen aufstellen, sodass die Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) von den EIU als Inhaber natürlicher Infrastrukturmonopole nicht diskriminiert werden können. Unkonditionierten Entscheidungsspielräumen galt ein Großteil der Aufmerksamkeit. Beanstandungen von nahezu 100 Klauseln in den Anfangswerken der Nutzungsbedingungen für Schienen (SNB) und Serviceeinrichtungen (NBS) stellte etwa die vorliegende DB Netz AG auf eine harte Probe. Später wurden die anfänglichen Schwierigkeiten zwar behoben, weil regulatorische Entscheidungen sofort vollzogen wurden. Die letztinstanzliche Klärung wichtiger Rechtsfragen zugunsten des Regulierers folgte jedoch erst Jahre später. Nach ersten Erfahrungen wurde die Aufstellung von klar verständlichen Nutzungsbedingungen auch von allen anderen BdS und BvSE gefordert, unterstützt durch verbandsseitig aufgestellte, mit der Behörde zuvor weitestgehend abgestimmte Musterbedingungen. Im Einzelfall gab die Behörde Unterstützung und Rat. Eine verdachtsunabhängige Marktbeobachtung von EIU und EVU, die taugliche Basis der Regulierung hätte sein können, wurde gerichtlich früh untersagt. Allerdings konnte sie durch jährliche Marktuntersuchungen auf freiwilliger Basis ausreichend ersetzt werden. Sie sind im Eisenbahnsektor anerkannt und finden Beachtung.

Im ständigen Fokus ist bis heute die Kapazitätsbewirtschaftung: Kapazitätssicherung durch Langzeitverträge wurde stets sorgfältig geprüft.

Ablehnungen konkurrierender Trassenanträge kommen wegen der vorausgehenden Trassenkoordination zwar nicht massenhaft vor. Auf überlasteten, besonders prominenten Strecken wie dem Hindenburgdamm sorgen sie aber für viel öffentliche Aufmerksamkeit, wenn Zugausfälle und Verspätungen überhandnehmen und die regelkonforme Ausnutzung des gesetzlichen Prioritätskriteriums längerer Laufweg durch schwach genutzte Zugkombinationen derart gekünstelt wirkt, dass sie Stoff für Satiren liefert. Hier hat letztlich die Bundesnetzagentur umfassend aufgeklärt, wie weit verbreitet die wirklichen Ursachen für die betrieblichen Schwierigkeiten waren. Auch der Gelegenheitsverkehr und der grenzüberschreitende Güter- und Personenverkehr wünschten immer wieder Klärung und Schutz durch die Behörde, um Schienenkapazität abzusichern. Auf Kapazitätseinschränkende Stilllegung hat der Regulierer freilich nur sehr begrenzt Einfluss.

Baumaßnahmen erzeugen Ärger, zumal wenn sie mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen vor Abschluss der Nutzungsverträge nicht ausreichend abgestimmt werden. Die aus Sicht der EIU wirtschaftlich sinnvollen Vollsperrungen führen bei den EVU zu erheblichen Mehrkosten bzw. Zugausfällen. Die Bundesnetzagentur hatte der DB Netz AG aus diesem Anlass schon früh aufgegeben, die Baumaßnahmenplanung zu überarbeiten. Die gilt insbesondere für die Informations- und Abstimmungsverfahren als Teil der SNB. Die EVU sollten rechtzeitig über geplante Baumaßnahmen in einer Weise verständigt werden, dass Einwände zur Art und Weise sowie zum Zeitpunkt der Durchführung berücksichtigt werden können. Dadurch sollten die betrieblichen und wirtschaftlichen Folgen gering gehalten werden. Da sich das Baustellen-



problem aber im Nachgang eher verschärfte, hatte die Bundesnetzagentur eine Marktkonsultation angestoßen. Der dazu verfasste Abschlussbericht war wichtiger Orientierungspunkt der Beratungen am „Runden Tisch Baumaßnahmen“. Dieser war Anfang 2017 vom Eisenbahnsektor, den Aufgabenträgern und dem BMVI ins Leben gerufen worden. Ende 2017 wurden in diesem Gremium grundlegende Planungs- und Abstimmungsparameter mit einem verschärften baumaßnahmenbezogenen Anreizsystem kombiniert sowie kapazitätsschonendes Bauen vereinbart. Die Wirkungen gilt es zu beobachten.

Im Zusammenhang mit den durch Mischverkehr immer wieder entstehenden zahlreichen Verspätungen hatte sich die Bundesnetzagentur schon früh mit der Störungsdisposition der verschiedenen Verkehre befasst. Die Unternehmen nachrangig disponierter Züge spüren betriebliche und wirtschaftliche Folgen. Im Wege der Amtsermittlung machte sich die Behörde ein Bild, wie die Mitarbeiter der DB Netz AG in den Betriebszentralen in Leipzig, Karlsruhe und Hannover die Dispositionsrichtlinie umsetzen. Hierbei stellte sich heraus, dass die Entscheidungen zum Teil nicht anhand der Kriterien der Dispositionsrichtlinie getroffen wurden. Die Behörde wirkte darauf hin, dass die Infrastrukturbetreiber klare Aussagen über ihre Störungsdispositionsregeln treffen und sich dazu an sachlich nachprüfbar Kriterien orientieren. Grundsätzlich sind alle Verkehre und Zugangsberechtigte gleich zu behandeln. Jede Art von Bevorzugung ist anhand sachlicher Kriterien zu begründen. Eine direkte Einflussnahme einzelner Zugangsberechtigter auf die Störungsdisposition des Netzbetreibers ist zu unterbinden. Diese Beanstandung führte im Ergebnis zu transparenteren und einheitlichen

Eisenbahnrechtliche Forschungstage 2014 in Thübingen

Regelungen für alle EVU. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen durften an den Lagebesprechungen aller sieben Betriebszentralen der DB Netz AG teilnehmen, und es konnten regionale Dispositionsvereinbarungen getroffen werden. Am Ende standen klarere Rangfolgen für Dispositionsentscheidungen.

Die Bundesnetzagentur hatte ferner zusammen mit dem Eisenbahn-Bundesamt die Überprüfung des Diskriminierungspotenzials aufgrund der Anwesenheit allein der konzerninternen Eisenbahnverkehrsunternehmen in den Betriebszentralen der DB Netz AG eingeleitet. In der Folge wurde allen EVU auf Wunsch der reale oder der digitale Zugang zu Betriebszentralen ermöglicht.



Eisenbahnrechtliche Forschungstage 2014 in Thübingen

Im Zusammenhang mit den viel zahlreicheren Serviceeinrichtungen (Häfen, Rangierbahnhöfe, Zugbildungsanlagen, Terminals, Wartungseinrichtungen) sind Zugangsprobleme eher speziell und können individuell durch Vororteinsatz gelöst werden. Generell konnte etwa die Pflicht von Verladeterminals zur Aufstellung von Nutzungsbedingungen und das Zugangsrecht von Verladern höchstgerichtlich durchgesetzt werden. In einem mit dem Markt konsultierten Positionspapier befasste sich die Bundesnetzagentur mit möglichen Zugangsrechten zu Rangierbahnhöfen bei langfristig gesicherten Verträgen mit einzelnen Nutzern. Dieses sollte auch in Zukunft noch Beachtung finden können.

Ein zentrales Regulierungselement war von Beginn an die Kontrolle der Nutzungsentgelte. Wegen ihrer diskriminierenden Wirkung wurden zahlreiche Entgeltbestandteile des Trassenpreissystems geprüft. Beinstandet wurden unter anderem der Sondertrassenzuschlag, das Anreizsystem und die fehlende Minderung, die 20-Stunden-Regelung und Ladestraßenentgelte. Eingehender geprüft wurden das Stornierungsentgelt und der Regionalfaktor, der schließlich durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abgeschafft wurde.

Im Vorgriff auf präzisere Regelungen im Eisenbahnregulierungsgesetz erfolgte eine mehrjährige Konsultation einer Revision

der Entgeltbildung. Neu ist dabei, dass direkt verursachte Kosten unmittelbar ausgelastet sowie Fixkosten mittels tragfähigkeitsbasierter Aufschläge auf die Nutzergruppen verteilt werden. In der daran ausgerichteten Prüfung des Trassenpreissystems, TPS 2018, wurde die Tragfähigkeit einzelner Verkehrsdienste bzw. Marktsegmente beanstandet.

Die Kostenprüfung ist ein weiterer Schwerpunkt bei der Untersuchung der Frage, ob Entgelthöhen richtig bemessen sind. Die Prüfung des TPS 2011 förderte – ausreichend stichprobenbasiert – Inkonsistenzen und Plausibilitätsmängel zutage. Das sorgte für Klarheit und baute Kontrolldruck auf, auch wenn die Entgelthöhen im Ergebnis wegen eines Renditepuffers nicht moniert wurden. Die Erkenntnisse wurden für die Prüfung der Entgelthöhen des Trassenpreissystems 2018 und der Ausgangsbasis der fünfjährigen Regulierungsperiode von 2019 bis 2023 verwertet. Für sie führt die Errechnung jährlicher Preisobergrenzen auf Basis gesetzlicher Anreize und Inflationierung zu einer gewissen Preisverstetigung, bestenfalls zu einer Domestizierung des Preisanstiegs. Hier muss freilich noch abgewartet werden, ob die EIU gesetzliche Anpassungsmöglichkeiten für einen weiteren Preisanstieg nutzen werden.

Die im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gerichtlich untersagte Beanstandung des Stationspreissystems der DB Station&Service von 2005 wegen fehlender Kostenbasiertheit führte wegen der vom Gericht geäußerten Zweifel an der Plausibilität im Nachgang zunächst zu einer behutsamen Revision des Preissystems. Das ERegG brachte an dieser Stelle eine neue Orien-

tierung an vorhandenen Preisstrukturen, und zwar mit der gebotenen Deckelung der SPNV-Entgelte. Die Bundesnetzagentur wird dazu das Verhältnis von Kosten und Leistungen weiter genau beobachten.

In der Gesamtschau hat die regulatorische Kontrolle in ersten Schritten vor allem zu mehr Transparenz geführt, die den intramodalen Wettbewerb vor Verzerrungen schützt und die dem staatlichen Zuschussgeber und den entgeltzahlenden Nutzern mehr Klarheit über die Verwendung der Mittel verschaffen kann. Die Arbeit ist aber noch lange nicht zu Ende. ■



Prof. Dr. Karsten Otte

Abteilungsleiter Eisenbahnregulierung

Chronik

1997

10.06.1997

Verlosung zu den Auskunftsrufnummern und den Betreiberkennzahlen

01.07.1997

Entscheidung des BMPT zur Entbündelung der Teilnehmeranschlussleitung

12.09.1997

Festlegung der ersten Zusammenschaltungs-entgelte durch das BMPT

12.11.1997

Konstituierende Sitzung des Beirats bei der Regulierungsbehörde

17.12.1997

Organisationserlass des Bundeskanzlers zur Auflösung des BMPT

30.01.1998

Erste Entscheidung im Price-Cap-Verfahren über Entgelte der Telekom

09.03.1998

Vorläufige Festlegung der Entgelte für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (20,65 DM)

17.03.1998

Verbraucherservice der Regulierungsbehörde nimmt Arbeit auf

07.04.1998

Erste Erteilung von Lizenzen im Briefbereich

15.06.1998

Gebühren der Telekom für die Portierung von Festnetznummern werden verboten

19.06.1998

Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen stellt „Leitlinien für die Regulierungspolitik“ vor

1998

01.01.1998

Gründung der Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP). Erster Präsident wird Klaus-Dieter Scheurle, Arne Börnsen wird Vizepräsident

15.01.1998

Gerhard Harms wird Vizepräsident

1999

08.02.1999

Erste Festlegung des Entgelts für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (25,40 DM)

10.03.1999

Schlussfolgerungen der Anhörung über die regulatorische Behandlung von Telekommunikations- und Verbindungsnetzen veröffentlicht

14.04.1999

Vorstellung des ersten analytischen Kostenmodells

09.06.1999

Eröffnung des Zugangs zu Postfachanlagen der Post AG

28.10.1999

Versteigerung der GSM-1800-Frequenzen (Versteigerungserlös: 416 Mio. DM)

23.12.1999

Festlegung der Interconnection-Tarife für Terminierung und Zuführung

2000

01.03.2000

Mathias Kurth wird Vizepräsident

18.08.2000

Ende der Versteigerung der UMTS-Frequenzen (Versteigerungserlös: 99,36 Mrd. DM)

15.09.2000

Eröffnung des Zugangs zu Teilleistungen der Deutschen Post AG

2001

09.02.2001

Matthias Kurth wird Präsident

20.02.2001

Erste Deregulierungsentscheidung zu Gesprächsverbindungen der Telekom in die Türkei

01.03.2001

Dr. Jörg Sander wird Vizepräsident

30.03.2001

Festlegung des Entgelts für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (24,40 DM)

04.10.2001

Vorstellung von Eckpunkten zur Genehmigung von Porti im Price-Cap-Verfahren

04.10.2001

Schlussfolgerungen zum Eckpunktepapier zur Marktabgrenzung und Marktbeherrschung im Telekommunikationssektor

15.10.2001

Beschluss zur Einführung eines an der Nutzung von Netzelementen orientierten Entgeltsystems (Element Based Charging Regime)

2002

04.04.2002

Veröffentlichung von Eckpunkten für das Frequenzuteilungsverfahren zur Einführung des terrestrischen digitalen Fernsehens (DVB-T)

20.06.2002

Standortdatenbank für Funkanlagen geht in Betrieb

12.09.2002

Entgelt für den Standardbrief ab Januar 2003 auf 55 Cent gesenkt

01.11.2002

Portabilität von Mobilfunkrufnummern hergestellt

13.11.2002

WLAN-Frequenzen im 5-GHz-Bereich zur allgemeinen Nutzung freigegeben

2003

25.04.2003

Call-by-Call im Ortsnetz eingeführt

29.04.2003

Festlegung des Entgelts für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (11,80 €)

18.07.2003

Festlegung der Rahmenbedingungen zum Resale im Telekommunikationsmarkt

18.08.2003

Festlegung von Mindestanforderungen für Dialer zur Bekämpfung des Rufnummernmissbrauchs

19.11.2003

Erste Veröffentlichung eines vollständigen Frequenznutzungsplans

2004

01.03.2004

Dr. Iris Henseler-Unger wird Vizepräsidentin

01.04.2004

Martin Cronenberg wird Vizepräsident

11.08.2004

Erste nationale Konsultation zum Entwurf der Marktdefinition und Marktanalyse des Zugangs zur Teilnehmeranschlussleitung

01.12.2004

Festlegung der Preisobergrenze für eine Rufnummernmitnahme im Mobilfunk (29,95 €)

03.12.2004

Regulierungsbehörde stoppt Verkauf von Endgeräten mit Preselectionsperre

2005

29.04.2005

Festlegung des Entgelts für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (10,65 €)

13.07.2005

Regulierungsbehörde erhält Zuständigkeit für die Energiemärkte und wird in Bundesnetzagentur umbenannt

09.09.2005

Veröffentlichung von Eckpunkten zur regulatorischen Behandlung von Voice-over-IP

24.10.2005

Festlegung von Zugangsbedingungen für Postkonsolidierer

01.12.2005

Erste individuelle Stromnetzentgelte genehmigt

2006

01.01.2006

Bundesnetzagentur erhält die Zuständigkeit im Eisenbahnbereich

22.02.2006

Beginn einer Anhörung zum Begriff „Neuer Markt“ im Telekommunikationssektor

16.05.2006

Konstituierende Sitzung des Eisenbahninfrastrukturbeirats

08.06.2006

Erste Genehmigung von Netzentgelten im Strombereich (betrifft Vattenfall Europe Transmission GmbH)

30.06.2006

Vorlage des Berichts zur Anreizregulierung im Energiebereich

13.07.2006

Festlegung der Geschäftsprozesse und Datenformate Strom (GPKE)

30.08.2006

Veröffentlichung des ersten Monitoringberichts Strom und Gas

30.08.2006

Erste Genehmigung von Netzentgelten im Gasbereich (betrifft E.ON Thüringer Energie AG und E.ON Mitte AG)

13.09.2006

Erste Regulierungsverfügung für den IP-Bitstrom-Zugang

17.11.2006

Untersagung des Einzelbuchungsmodells im Gasbereich

20.11.2006

Bundesnetzagentur widerspricht Nutzungsbedingungen für Personenbahnhöfe der DB Station&Service AG

08.11.2006

Erste Bekanntgabe der Mobilfunkterminierungs-entgelte (rund 8,78 bzw. 9,94 Cent/min)

15.12.2006

Ende der Versteigerung der BWA-Frequenzen (Versteigerungserlös: 109,66 Mio. €)

2007

01.02.2007

Johannes Kindler wird Vizepräsident

19.03.2007

Automatisches Messsystem für Immissionen von Funkanlagen in Betrieb genommen

27.02.2007

Veröffentlichung des Abschlussberichts zum Stromausfall vom 4. November 2006

26.03.2007

Vorstellung des Gutachtens „Soziale Schutzstandards im Postregulierungsrecht“

22.06.2007

Veröffentlichung der Richtlinie zur Umsetzung der informatorischen Entflechtung

28.08.2007

Festlegung der Geschäftsprozesse und Datenformate Gas (GeLi Gas)

20.12.2007

Aufhebung der gesetzlichen Exklusivlizenz der Deutschen Post AG für Briefsendungen bis 50 Gramm (Ende des Briefmonopols)

2008

28.02.2008

Festakt anlässlich des 10-jährigen Jubiläums der Bundesnetzagentur

13.03.2008

Matthias Kurth wird zum Vorsitzenden des Gremiums der europäischen Telekommunikationsregulierer für 2009 gewählt

25.04.2008

Festlegung verbindlicher Standards für den Einzelbindungsnachweis

29.05.2008

Festlegung der Regelungen für die Bilanzierung im Gasbereich (GABi Gas)

07.07.2008

Erste Festlegung der Eigenkapitalzinssätze für den Strom- und Gasbereich (9,29 bzw. 7,56 Prozent)

2009

01.01.2009

Start der Anreizregulierung im Energiebereich

01.01.2009

Meldepflicht für Betreiber von Photovoltaikanlagen tritt in Kraft

25.02.2009

Entscheidung zur Teilausnahme der Gasfernleitung OPAL von Regelungen der Netzzugangs- und Entgeltregulierung

14.04.2009

Erste Genehmigung zweier Investitionsbudgets im Strom- und Gasbereich

13.05.2009

Veröffentlichung einer Regulierungsstrategie für den Breitbandausbau

03.08.2009

Bundesnetzagentur erhält Befugnisse zur Bekämpfung unerlaubter Telefonwerbung

08.12.2009

Start des bundesweiten Infrastrukturatlas

2010

06.02.2010

Bundesnetzagentur verpflichtet DB Netz AG, Wettbewerbern Zugang zu Betriebszentralen einzuräumen

27.02.2010

Inkrafttreten der ersten Ausführungsverordnung der Bundesnetzagentur zur Regelung der effizienten Vermarktung von Erneuerbaren Energien

16.03.2010

Anordnung eines Netzregelverbands für die deutschen Stromnetze

20.05.2010

Ende der Versteigerung der Frequenzen der Digitalen Dividende I (Versteigerungserlös: 4,38 Mrd. €)

16.06.2010

Nummer für den ärztlichen Bereitschaftsdienst 116 117 zugeteilt

30.06.2010

Erste Entgeltgenehmigung für den hybriden Onlinebrief

2011

24.02.2011

Bekanntgabe deutlich abgesenkter Mobilfunkterminierungsentgelte (rund 3,3 Cent/min für alle Netze)

19.04.2011

Veröffentlichung des ersten Leitfadens zum EEG-Einspeisemanagement

11.05.2011

NGA-Forum der Bundesnetzagentur einigt sich auf Grundsatzdokument zur Interoperabilität in Breitbandnetzen

31.08.2011

Bundesnetzagentur entscheidet, dass Reservebetrieb eines Kernkraftwerks nicht erforderlich ist

02.11.2011

Festlegung der Eigenkapitalzinssätze für den Strom- und Gasbereich (9,05 bzw. 7,14 Prozent)

07.12.2011

Genehmigung des Szenariorahmens für den ersten Netzentwicklungsplan Strom

2012

01.03.2012

Jochen Homann wird Präsident

12.03.2012

Peter Franke wird Vizepräsident

18.04.2012

Dr. Iris Henseler-Unger wird zur Vorsitzenden der IRG-Rail gewählt

03.05.2012

Bericht zum Zustand der leitungsgebundenen Energieversorgung im Winter 2011/12

30.04.2012

Vorlage des ersten Netzentwicklungsplans Gas

*29.05.2012*Vorlage des ersten Netzentwicklungsplans Strom
anlässlich des Besuchs der Bundeskanzlerin*30.08.2012*Regelungen zu kostenlosen Warteschleifen
treten in Kraft*21.09.2012*Bürgerdialog zum Ausbau des deutschen
Stromnetzes in Bonn gestartet*01.10.2012*Entgelt für den Standardbrief ab Januar 2013
beträgt 58 Cent*26.11.2012*Versorgungsaufgabe aus der Frequenzversteigerung
2010 bundesweit erfüllt

2013

*11.04.2013*Ergebnisse der ersten Messkampagne zur
Breitbandgeschwindigkeit*07.06.2013*Bundesnetzagentur erhält erweiterte
Kompetenzen für den Stromnetzausbau*29.08.2013*Bundesnetzagentur gibt Entscheidung zu
Vectoring I bekannt*16.09.2013*Erste Feststellung des Bedarfs an Reserve-
kraftwerken*19.12.2013*Erste Entscheidung über die Systemrelevanz
eines Kraftwerks

2014

*19.02.2014*Bundesnetzagentur verhängt Bußgelder
wegen Verstößen beim Anbieterwechsel*01.05.2014*

Dr. Wilhelm Eschweiler wird Vizepräsident

*05.08.2014*Erster Antrag auf Bundesfachplanung bei der
Bundesnetzagentur eingegangen*23.10.2014*Entscheidung im ersten Verfahren zur Zuweisung
von Offshore-Anschlusskapazitäten*12.11.2014*Bundesnetzagentur schlägt in einer Marktdefi-
nition und Marktanalyse erstmals regionale
Differenzierung vor*05.12.2014*Dr. Wilhelm Eschweiler wird zum Vorsitzenden des
Gremiums der europäischen Telekommunikations-
regulierer für 2016 gewählt

22.12.2014

Bundesnetzagentur verhängt Zwangsgeld gegen Care Energy

2015

21.01.2015

Bundesnetzagentur legt Bericht zur Evaluierung der Anreizregulierung im Energiebereich vor

29.04.2015

Ergebnisse der ersten Ausschreibung für Photovoltaik-Freiflächenanlagen

19.06.2015

Ende der Versteigerung der Frequenzen der Digitalen Dividende II (Versteigerungserlös 5,08 Mrd. €)

12.08.2015

Bundesnetzagentur veröffentlicht IT-Sicherheitskatalog für Energieversorgungsnetze

25.09.2015

Bundesnetzagentur startet breitbandmessung.de

04.12.2015

Entgelt für den Standardbrief ab Januar 2016 beträgt 70 Cent

2016

15.06.2016

Bundeskabinett beschließt die Transparenzverordnung der Bundesnetzagentur für den Telekommunikationsbereich

29.06.2016

Abschaltung von 300 Ortsnetzziffernummern, mit denen Ortsnähe des Unternehmens vorgetauscht wurde

29.06.2016

Festlegung des Entgelts für die Nutzung der Teilnehmeranschlussleitung (10,02 €)

26.07.2016

Bundesnetzagentur untersagt „Impulspost“ und erklärt Entgelte für unwirksam

01.09.2016

Bundesnetzagentur gibt Entscheidung zu Vectoring II bekannt

12.10.2016

Festlegung der Eigenkapitalzinssätze für den Strom- und Gasbereich (6,91 bzw. 5,12 Prozent)

2017

17.02.2017

Bundesnetzagentur zieht Kinderpuppe „Cayla“ aus dem Verkehr

14.03.2017

Konsultation zu investitions- und wettbewerbsfreundlichen Rahmenbedingungen für beschleunigten Glasfaserausbau

13.04.2017

Bundesnetzagentur erteilt Zuschläge in der ersten Ausschreibung für Offshorewindparks

Impressum

Herausgeber

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas,
Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
Presse und Öffentlichkeitsarbeit
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn
Tel.: +49 228 14-9921
Fax : +49 228 14-8975
pressestelle@bnetza.de
www.bundesnetzagentur.de

Redaktion

Presse und Öffentlichkeitsarbeit
V. i. S. d. P. Fiete Wulff

Satz und Layout

Fink & Fuchs AG

Druck

Druck- und Verlagshaus
Zarbock GmbH & Co. KG
Sontraer Straße 6
60386 Frankfurt am Main

Fotografie/Bildnachweis

S. 22, Fotograf: Laurence Chaperon
S. 24, 123RF, Fotograf: Jaromir Urbanek
S. 78, Copyright: ZDF
S. 100, 123RF, Fotograf: Mikhail Bessmertny
Übrige: Bundesnetzagentur

