

Öffentliche oder private Infrastrukturfinanzierung und -eigentümerschaft?

Prof. Dr. Thorsten Beckers¹

Erschienen als Editorial in der Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft (EnWZ), Heft 11/2017, S. 385-386; im Internet auf der Homepage der EnWZ herunterladbar unter http://rsw.beck.de/rsw/upload/EnWZ/11_2017_editorial.pdf

In den vergangenen Jahren ist in Deutschland immer wieder die Diskussion aufgekommen, ob die Stromübertragungsnetze im öffentlichen oder im privaten Eigentum stehen sollten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage der öffentlichen oder privaten Finanzierung (im Sinne einer Kapitalbereitstellung). Diese Themen wurden im Rahmen der Entflechtung der vier großen vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen Ende der 2000er Jahre sowie bei Bekanntwerden der zwischenzeitlichen Finanzierungsprobleme von TenneT im Offshore-Bereich Anfang der 2010er Jahre erörtert. Aktuell wird zunehmend deutlich, welche Kosten im Kontext des hohen Investitionsbedarfs und der nicht gerade geringen Renditen im Bereich der Übertragungsnetze auf die Nachfrager zukommen. Und erneut wird die Frage der öffentlichen oder privaten Infrastrukturfinanzierung und -eigentümerschaft aufgeworfen. Das Plädoyer von Josef Hasler, dem Vorstandsvorsitzenden der Nürnberger N-Ergie AG, für eine öffentliche Netzgesellschaft ist breit wahrgenommen worden.

Welchen Beitrag kann nun die Wissenschaft zur Beantwortung der Frage leisten, ob eine öffentliche oder private Infrastrukturfinanzierung und -eigentümerschaft bei den Stromübertragungsnetzen vorteilhaft ist? Viele (deutsche) Ökonomen beziehen sich in diesem Zusammenhang auf die so genannte „ordnungspolitische Sichtweise“, nach der das Angebot von Leistungen durch private Unternehmen übernommen werden sollte und sich der Staat auf die Rolle des Gestalters des Rechtsrahmens und des Regulierers beschränken sollte. Diese Daumenregel ist in dieser allgemeinen Form in unserer heutigen Zeit aber nicht als Ergebnis wissenschaftlicher Analysen zu akzeptieren. Mit Bezug zur vorliegenden Frage handelt es sich eher um eine auf Basis einer Ideologie abgeleitete Politikempfehlung. Eine wissenschaftliche Befassung mit dem vorliegenden Thema hat hingegen aktuelle theoretische und empirische Erkenntnisse einzubeziehen. Außerdem ist zunächst zu klären, hinsichtlich der Erfüllung welchen Ziels sich denn die „öffentlich vs. privat“-Frage stellt. Die in § 1 EnWG genannten Ziele und die Bedeutung der Legislative und der Bundesnetzagentur als Regulierer für Netzausbauentscheidungen berücksichtigend, ist hier vornehmlich die Begrenzung der Zahlungen der Stromnachfrager zu nennen. Da sich die Gruppen der Stromnachfrager und der Steuerzahler in einem nicht unerheblichen Ausmaß überschneiden, kann es sich darüber hinaus anbieten, ergänzend etwaige Haus-

¹ Kontaktdaten von Prof. Dr. Thorsten Beckers: TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP), Straße des 17. Juni 135 (Sekt. H 33), 10623 Berlin; tb@wip.tu-berlin.de.

haltseinnahmen der öffentlichen Hand aufgrund einer Kapitalgeberrolle bei einem entsprechenden Infrastrukturbetreiber zu beachten.

Empirische Analysen, die sich explizit mit der hier relevanten Frage beschäftigen, existieren nicht. Allgemein kann man sagen, dass empirische Untersuchungen im Bereich der Netzinfrastrukturen bei einer Gesamtbetrachtung nicht auf eine Vorteilhaftigkeit privater Eigentümerschaft hinweisen. Zu relevanten (Teil-)Aspekten der „öffentlich vs. privat“-Abwägung leisten empirische Analysen wichtige Beiträge. So sind die Kapitalkosten (im Sinne von Renditen und Zinsen auf das eingesetzte Kapital) bei einer privaten Kapitalbereitstellung insgesamt merklich höher als bei einer Kapitalbereitstellung durch den für die Infrastrukturbereitstellung verantwortlichen Staat. Dies erkennt man unkompliziert und ist – theoretische Erkenntnisse berücksichtigend – zunächst durch Möglichkeiten zur Risikostreuung und -diversifizierung auf Seiten der öffentlichen Hand, aber darüber hinaus auch durch Vertragsunvollkommenheiten und Transaktionskosten infolge unvollständiger (Regulierungs-)Verträge zu erklären.

Letztendlich sind jedoch – ergänzend zu empirischen Untersuchungen zu Teilaspekten – theoretische Analysen unverzichtbar, um die Eignung öffentlicher und privater Finanzierung und Eigentümerschaft bei Infrastrukturen im Allgemeinen und bei Stromübertragungsnetzen im Speziellen beurteilen zu können. Basis hierfür bilden Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik. Am Rande sei angemerkt, dass man speziell bei einer Anwendung der Neuen Institutionenökonomik auf Fragen der Ordnung und Regulierung des Wirtschaftssystems auch von einer Ordnungsökonomik sprechen kann. Und unter Anwendung institutionen- bzw. ordnungsökonomischer Erkenntnisse kann man auch auf wissenschaftlichem Weg in einer sinnvollen Weise Daumenregeln zur Ordnung des Wirtschaftssystems ableiten, die im Übrigen aber wenig mit der vorstehend erwähnten „ordnungspolitischen Sichtweise“ gemein haben. Dies zeigt, dass in der Tradition der „alten“ deutschen Ordnungsökonomien, die zu ihrer Zeit sicherlich als hervorragende Wissenschaftler gelten konnten, auch heute Wissenschaft betrieben werden kann.

Gemäß institutionenökonomischen Erkenntnissen trägt eine Kapitalbereitstellung dazu bei, dass Unternehmen bzw. die hinter diesen stehenden Investoren für im Wettbewerb getroffene Entscheidungen oder für in Vertragsbeziehungen übernommene Risiken haften, was zu positiven Anreizwirkungen führen kann. Daher kann eine (private) Kapitalbereitstellung bei einem regulierten privaten Infrastrukturbetreiber sinnvoll sein, um sicherzustellen, dass der Private für die Risiken haftet, die ihm durch die Regulierung übertragen worden sind. Berücksichtigend, dass die so genannte „Anreizregulierung“ in Deutschland den Stromübertragungsnetzbetreibern letztendlich nur in einem recht begrenzten Ausmaß Risiken zuordnet, ist es unnötig, deren Aktiva zu 100% mit privatem Kapital zu finanzieren. Eine beispielsweise zu 80% insofern öffentliche Finanzierung, als dass Steuerzahler und / oder Stromnachfrager für die Rückzahlung dieses Kapitals haften, dürfte vielmehr unproblematisch sein; wenn 20% der Aktiva von Stromübertragungsnetzbetreibern mit privatem Kapital finanziert sind, mit dem die Privaten im Zweifelsfall für übernommene Risiken bevorzugt haften, dürfte die regulatorische Anreizsetzung ausreichend „unterfüttert“ sein. Eine derartige weitgehend öffentliche Finanzierung für Stromübertragungsnetzbetreiber könnte regulatorisch vorgegeben werden, was im Übrigen auch der Infrastrukturökonom Dieter Helm von der Universität Oxford mit Bezug zur Regulierung der britischen Netzinfrastrukturen vorschlägt.

Weitergehend ist jedoch zu fragen, ob nicht auf eine private Finanzierung vollständig verzichtet und das Eigenkapital öffentlich bereitgestellt werden sollte, so dass dann ein öffentliches Unternehmen

vorliegt. Bekannt ist, dass die bei der Regulierung privater Monopolisten vorliegenden Informationsasymmetrien damit einhergehen, dass Fehlanreize für den Privaten bestehen und bei diesem Überrenditen anfallen. Dies hat entsprechend höhere Nutzerentgelte zur Folge, die die Stromnachfrager belasten. Vor etwa 25 Jahren begannen viele Ökonomen die Position zu vertreten, dass durch so genannte „Anreizregulierungsverfahren“ nun endlich privaten Monopolisten sinnvolle Anreize gesetzt werden könnten und durch entsprechend incentivierte Unternehmen im Endeffekt auch die Stromnachfrager besser gestellt würden. Diese Erwartungen haben sich in der Praxis weitgehend nicht erfüllt. Und theoriegeleitete Analysen können diesen Irrtum inzwischen auch recht gut erklären. Anreizregulierungsverfahren bzw. die dabei implizit abgeschlossenen Verträge zwischen Regulierer und Unternehmen sind unvollständig und in diesem Kontext führen die gesetzten Anreize zu vielen Fehlanreizen. Die Komplexität der Anreizregulierungsverfahren geht mit erhöhten institutionellen Risiken einher. Außerdem funktionieren die von den Regulierern angewendeten Methoden zur Ermittlung von Vergütungshöhen – wie beispielsweise der Effizienzvergleich gemäß Anreizregulierungsverordnung (ARegV) – aufgrund von Wissensproblemen des Regulierers bei weitem nicht so gut, wie erhofft. Um – was sinnvoll ist – Schlechtbehandlungen der Unternehmen zu verhindern, sind erhebliche „Sicherheitspuffer“ einzubauen, die von den Stromnachfragern zu bezahlen sind.

Nun dürfte es möglich sein, die Regulierung der deutschen Stromübertragungsnetzbetreiber zu verbessern. Aus Sicht der Stromnachfrager wäre es jedoch sinnvoller, die Ressourcen auf öffentlicher Seite nicht für die Verbesserung der Regulierung privater sondern für die sinnvolle Ausgestaltung der Governance (also die Steuerung und Kontrolle) öffentlicher Betreiber einzusetzen. Eine Übernahme der Eigentümerschaft eines Stromübertragungsnetzbetreibers durch den Staat, der auch für die Bereitstellung des Stromübertragungsnetzes rechtlich und faktisch (letzt-)verantwortlich ist, kann umfangreich (Kapitalkosten erhöhendes) regulatorisches Risiko eliminieren und weitgehend das Problem der Preissetzung im Kontext der Informationsasymmetrie zwischen Unternehmen und Regulierer beseitigen. Das Wissen, wie öffentliche Unternehmen sinnvoll gesteuert und kontrolliert werden können, liegt vor und kann auf Seiten der öffentlichen Hand unkompliziert aufgegriffen und nutzbar gemacht werden. Im Gegensatz dazu sind durch Verbesserungen der Anreizregulierung nur relativ begrenzte positive Effekte aus Sicht der Stromnachfrager zu erwarten. Daher kann festgehalten werden, dass es im Lichte der in § 1 EnWG genannten Ziele vorteilhaft wäre, wenn die Stromübertragungsnetzbetreiber im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland stehen würden.

Was folgt daraus? Eine Übernahme der Stromübertragungsnetzbetreiber von ihren derzeitigen Eigentümern durch den Bund um jeden Preis wäre nicht sinnvoll. Jedoch sollte die öffentliche Hand zunächst bereit und vorbereitet dafür sein, im geeigneten Moment entsprechende Übernahmeangebote zu akzeptablen Preisen unterbreiten zu können. Ferner könnte erwogen werden, große Investitionsvorhaben – also Leitungsneubauten im Offshore-Bereich und außerdem HGÜ-Leitungen an Land – durch einen neu zu gründenden öffentlichen Betreiber realisieren zu lassen. Und sofern zukünftig die Stromübertragungsnetze doch weiterhin von privaten (im Sinne von nicht im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland stehenden) Unternehmen betrieben werden, sollte zumindest die in der ARegV verankerte Regulierung der Stromübertragungsnetzbetreiber so reformiert werden, dass die Interessen der Stromnachfrager angemessen(er) berücksichtigt werden und damit einhergehend die Kapitalkosten merklich reduziert werden.