

Fünfte Regulierungskonferenz des AK REGTP

Berlin, 8. Juni 2011

Verteilnetze im Wettbewerb aus ökonomischer Sicht

*Werkstattbericht zu aktuellen Forschungsarbeiten zu dem Thema
„Rationalität und Ausgestaltung der Konzessionsvergabe bei Elektrizitätsverteilnetzen“*

Prof. Dr. Thorsten Beckers

Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturökonomie und -management

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit
Dipl.-Volksw. Albert Hoffrichter und Dr. Jan Peter Klatt*

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
 - 4.1) Alternative zur Konzessionsvergabe:
Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre
 - 4.2) Konzessionsvergabe und Auswahlentscheidung im Status quo
 - 4.3) Schlussfolgerungen und Ausblick
- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Agenda

1) Grundlagen

- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV**
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen**
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen**

- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf**

Grundlagen

- **Idealtypische Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen**
 - Kommunales Unternehmen
 - Privates Unternehmen
 - Interkommunale Kooperation
 - „Fremdes“ Stadtwerk
- } Fokus
- **Mögliche Zuordnung der Aufgaben bei Elektrizitätsverteilnetzen auf zwei Rollen:**
 - Asset Ownership → CAPEX
 - Betriebsführung (inkl. Großteil der Aufgaben des Asset-Management) → OPEX

Untersuchungsansatz und Zielsystem

• Grundlagen für die ökonomische Analysen: Neue Institutionenökonomik

- Theorie unvollständiger Verträge
- Transaktionskostentheorie
- Positive Prinzipal-Agent-Theorie

Berücksichtigung von Erkenntnissen der Transaktionskostentheorie und explizite Thematisierung von „Adverse Selection-“ und „Moral Hazard-Problemen“

• Mögliche Zielsysteme für ökonomische Analysen

- Wohlfahrtsökonomische Perspektive (national)
- Nachfrager-orientierte Perspektive (national)
- Kommunale Perspektive
 - Fokus auf Nachfrager in der Kommune oder kommunale Wohlfahrt
 - Auswirkungen auf kommunalen Haushalt

Bezug zu den (Ziel-)Vorgaben im EnWG zu diskutieren:

- preisgünstige, verbraucherfreundliche
- effiziente
- ... Energieversorgung

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV**
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
- 5) **BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf**

Einordnung einer TOTEX-Anreizregulierung

Idealtypische Regulierungsregime

- Kostenzuschlagsregulierung
- Anreizregulierung
 - TOTEX-Anreizregulierung
 - Anreizregulierung mit OPEX-CAPEX-Differenzierung

TOTEX-Anreizregulierung

(+) Vorteil

Im Idealfall Anreize zur Optimierung über die Schnittstelle OPEX-CAPEX hinweg

(-) Nachteile bzw. Probleme / Herausforderungen

- Relativ hohe Kosten der Risikoübernahme
- Gefahr der Reduktion der Angebotsqualität
- Erfordernis langfristiger Commitments zur Aufrechterhaltung des Anreizregimes im Hinblick auf sinnvolle Anreizsetzung
- Methodische Komplexität / Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Vergütungsniveaus (auf Basis eines analytischen Kostenmodells bzw. eines Effizienzvergleichs)
→ Einbau eines „Ausgleichselements“ geboten
- Relativ hohes regulatorisches Risiko → (auch hier) Kompensation der Investoren geboten

Kostenzuschlagsregulierung

Zentrale Charakteristika

- Risikozuordnung an Nachfrager
- Festsetzung des Vergütungsniveaus (Erlösniveau) auf Basis von beobachteten Kosten

Diskussion

- (+) Niedrige Kapitalkosten
- (-) Fehlende Effizianreize

Anmerkungen

- Durch Kostenprüfungen und Möglichkeit der Nicht-Anerkennung von Kosten kann ggf. ein gewisses Ausmaß an Anreizen implementiert werden
- Überinvestitionen führen zumindest zu einer recht hohen Versorgungssicherheit

TOTEX-Anreizregulierung (1/2)

Zentrale Charakteristika

- Zuordnung von Kostenrisiko an Unternehmen
- Festsetzung des Vergütungsniveaus (Erlösniveau) möglichst unabhängig von angefallenen Kosten
 - Methodische Wege: Analytisches Kostenmodell, Effizienzvergleich über mehrere Unternehmen hinweg
 - Ziel: Ermittlung der so genannten „Kosten der effizienten Leistungserstellung“
 - Variante einer TOTEX-Anreizregulierung: beobachtete Kosten werden partiell bei der Festsetzung des Vergütungsniveaus (Erlösniveau) berücksichtigt

Diskussion

(+) Vorteil: Anreizsetzung

- Optimierung über die Schnittstelle OPEX-CAPEX hinweg; beachten: ggf. Fehlanreize (bei zu hohen Renditen) zur ineffizienten Verlagerung von OPEX in CAPEX
- Anreize zu einer effizienten Netzgestaltung; beachten: Commitments zur langfristigen Aufrechterhaltung des Anreizsystems müssen sehr stark sein! siehe unten

(-) Nachteile bzw. Probleme / Herausforderungen

- ...

Diskussion

(+) Vorteil: Anreizsetzung

- ...

(-) Nachteile bzw. Probleme / Herausforderungen

- Relativ hohe Kosten der Risikoübernahme
Aufgrund von Risikoaversion der Investoren, ggf. auch aufgrund erhöhter Managementanforderungen, die ansonsten mit intendierten Wirkungen einhergehen
- Gefahr der Reduktion der Angebotsqualität
- Erfordernis langfristiger Commitments zur Aufrechterhaltung des Anreizregimes
Alternativ: periodische monetäre Bewertung der Substanzqualität, was jedoch bei Stromnetzen nicht in adäquater Weise möglich ist
- Methodische Komplexität / Schwierigkeiten bei der Ermittlung des Vergütungsniveaus (auf Basis eines analytischen Kostenmodells bzw. eines Effizienzvergleichs)
→ Einbau eines „Ausgleichselements“ geboten
- Relativ hohes regulatorisches Risiko
 - Hohe methodische Komplexität erschwert gerichtliche und gesellschaftliche Kontrolle
 - Erhöhter Schwierigkeitsgrad bei der Abgabe regulatorischer Commitments im Hinblick auf die dauerhafte adäquate Berücksichtigung von legitimen Investoreninteressen

Infolgedessen vereinfachte Einwirkungs-/Erpressungsmöglichkeiten für Investoren

Anreizregulierung mit OPEX-CAPEX-Differenzierung („Differenzierte Anreizregulierung“)

BACK UP

Zentrale Charakteristika

- Schnittstelle zwischen OPEX und CAPEX
- Risikoordnung innerhalb der OPEX und bei den CAPEX (d.h. bezüglich der Umsetzung von Investitionen) an Unternehmen
- Festsetzung des Vergütungsniveaus (Erlösniveaus)
 - OPEX: möglichst unabhängig von angefallenen Kosten
 - CAPEX: Prüfung der Notwendigkeit von Investitionen durch Regulierer, Vorgabe von Fest- oder Zielpreisen für Investitionsvorhaben
- Auf genehmigte Investitionsmaßnahmen wird eine sichere Verzinsung gewährt

Diskussion

- (–) Nachteil bzw. Problem / Herausforderung: erhöhte Verwaltungskosten und Erfordernis des entsprechenden Know-how-Aufbaus beim Regulierer
- (+) Beseitigung bzw. Reduktion der diversen Probleme, die bei einer TOTEX-Anreizregulierung anfallen (siehe oben)

Charakteristika von Sektoren, in denen eine relativ hohe Eignung einer Anreizregulierung mit OPEX-CAPEX-Differenzierung vorliegen dürfte

- Langlebige Assets
- Hoher CAPEX-Anteil
- Weite Verbreitung des technischen Know-hows

Regulierung von Verteilnetzbetreibern gemäß StromNEV und ARegV (1/2)

Einordnung

- Wesentliche Elemente entstammen einer TOTEX-Anreizregulierung
- Partielle Kostenberücksichtigung bei Festlegung der Vergütungsgrenze (Sperrklinkeneffekt!) in Verbindung mit – abgesehen von durchlaufenden Posten – fünfjähriger vollständiger Kostenrisikoübertragung an Unternehmen

Kompensation für hohes regulatorisches Risiko und Einbau von Ausgleichselementen

- Bei TOTEX-Anreizregulierung bzw. Variante dieses Regulierungsregimes durchaus geboten und sinnvoll
 - Regulatorisches Risiko → Kompensationsbedarf
 - Methodische Probleme → Einbau von Ausgleichselementen zur Vermeidung von „ungerechtfertigten“ Verlusten und Insolvenzen
- Verortung (ausschließlich bzw. zumindest weit überwiegend) im CAPEX-Bereich

Beurteilung von TOTEX-Anreizregulierungssystemen
(im Vergleich zu alternativen Regulierungsregimen)
aus wohlfahrtsökonomischer Sicht gesehen besser als
aus Nachfragerperspektive

Regulierung von Verteilnetzbetreibern gemäß StromNEV und ARegV (2/2)

Einordnung

Kompensation für hohes regulatorisches Risiko und Einbau von Ausgleichselementen

Zentrale Wirkungen der Regulierung

- Zum Teil wohl hohe Unsicherheit über Auswirkungen von unternehmerischen Entscheidungen
- Keine systematische Anreizsetzung, mit der Erhaltungsstrategien und Investitionsverhalten auf das Ziel der langfristigen Kostenreduktion hin ausgerichtet werden
 - Anreize zu Unterinvestitionen und Anreize zu Überinvestitionen
 - Sinnvolle Anreizsetzung bei Gesamtbetrachtung wäre reiner Zufall
- Sowohl Zusammenschlüsse als auch Netzauftrennung erfolgen nicht unbedingt im Hinblick auf Kostenreduktionen
- Grundsätzlich zunächst keine Berücksichtigung von dezentralen Koordinationsaspekten

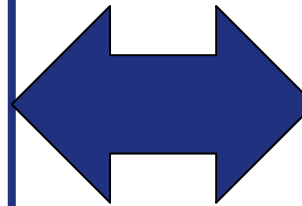
Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) **Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen**
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
- 5) **BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf**

Vorgehen

Modelle

- Idealtypische Modelle
 - Kommunales Unternehmen
 - Privates Unternehmen
 - ...
 - ...
 - Rollen bei Elektrizitätsverteilnetzen:
 - Asset Ownership → CAPEX
 - Betriebsführung (inkl. Großteil der Aufgaben des Asset-Managements) → OPEX
- Betriebsführungsmodell



Zielsysteme

- Wohlfahrtsökonomische Perspektive
- Nachfragerperspektive
- Kommunale Perspektive
 - Fokus auf Nachfrager in der Kommune oder kommunale Wohlfahrt
- Kommunaler Haushalt

Folgend soll nicht (und könnte auch gar nicht) die Überlegenheit einzelner Modelle abgeleitet werden, sondern vielmehr sollen deren Eigenschaften sowie Stärken und Schwächen aus den unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden.

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen

3.1) Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen

3.2) Rationalität von Betriebsführungsmodellen

- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen: Synergieeffekte

Grundlegende Überlegungen

- Synergieeffekte auf einzelnen Wertschöpfungsstufen
 - Betriebsführung
 - Skaleneffekte vorhaben - aber bis zu welcher Größe?
 - Dichteeffekten vorhanden
 - Asset Ownership
 - Skaleneffekte werden ein sehr begrenztes Ausmaß aufweisen
 - Eine rein Wertschöpfungsstufen-bezogene Betrachtung ist problematisch, wenn – im Hinblick auf eine Begrenzung von Transaktionskosten an der Schnittstelle – eine Integration Vorteile hat
- Verbundvorteile
 - Sektor-/spartenübergreifende Verbundvorteile
 - Inwieweit bestehen Konflikte zwischen der Realisierung von Skalen- und Verbundvorteilen?
- Zielsystem (Wohlfahrt oder Nachfragerinteressen) kann – unter Berücksichtigung der Probleme bei der Vergütungsfestsetzung durch einen Regulierer - Auswirkungen auf die MOB haben

Empirische Analysen

Oftmals erhebliche methodische Probleme, welche die Aussagekraft der Ergebnisse begrenzen

Eigenschaften der idealtypischen Modelle im Bereich der Betriebsführung

Hohe Bedeutung des Einzelfalls

Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen: **Dezentrale Koordination**

- **Beispiele dezentraler Koordination**
 - Berücksichtigung dezentraler Präferenzen
 - Abstimmungen im Bereich der Produktion (z.B. Regeln zu Aufgrabungen)
- **Dezentrale Steuerung vor allem über Konzessionsvertrag**
- **Bei großen Kontrahierungsproblemen steigt die Vorteilhaftigkeit kommunaler Unternehmen im Hinblick auf die Reduktion von Transaktionskosten**
- **Kommunale politische Selbstbindung**
 - Stärkere kommunale politische Selbstbindung bei privaten Unternehmen – gerade bei einer zentralen Anreizregulierung – tendenziell zu erwarten
 - Zum Teil mit Vorteilen verbunden, aber auch Nachteile möglich
- **Transparente Steuerung von kommunalen Unternehmen, die Opportunismusprobleme auf dezentraler Ebene begrenzt, als eine in jedem Fall sinnvolle Option**

Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen: Auswirkungen der Anreizsetzung (exkl. Kapitalkosten)

Investitionsverhalten (CAPEX-Bereich)

- Private Unternehmen: starke Reaktion auf Anreizsysteme und – vor dem Hintergrund der bestehenden Kontrahierungsprobleme – besonders große Gefahr, dass Erhaltungs- und Investitionsstrategien nicht auf langfristige Kosteneffizienz ausgerichtet sind
- Kommunale Unternehmen: relativ gesehen stärkere Langfristorientierung zu erwarten

Speziell Innovationen

- Auswirkungen schwer zu prognostizieren (kleine vs. große Unternehmen, kommunale vs. private Unternehmen)
- Hohe Bedeutung der Regulierung
- Vielfalt als Vorteil?

OPEX-Bereich

- Zumindest aus wohlfahrtsökonomischer Sicht und der Nachfragerperspektive werden bei privaten Unternehmen oftmals Vorteile gegenüber kommunalen Unternehmen vorliegen
 Aus kommunaler Perspektive sind hohe Lohnkosten und bei struktureller Arbeitslosigkeit auch ein „umfangreicher Personaleinsatz“ nicht zwangsläufig negativ zu bewerten
- Theoretische und empirische Erkenntnisse verweisen allerdings darauf, dass bei entsprechenden Rahmenbedingungen nicht zwangsläufig Effizienz Nachteile bei kommunalen Unternehmen vorliegen

Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen: **Kapitalkosten und Vergütungsfestsetzung**

Im Regelfall geringere Kapitalkosten bei kommunalen Unternehmen

- Insbesondere bei hoher Risikotragfähigkeit der Kommune
Beachten: Wie oben thematisiert führt Sozialisierungsmöglichkeit aber nicht nur zu geringeren Kapitalkosten, sondern reduziert tendenziell auch Anreize → Abwägung der Effekte erforderlich
- Aufgrund der Bereitstellungsverantwortung der Kommune liegt gewisse kommunale Risikoübernahme im Endeffekt auch vor, wenn private Unternehmen Verteilnetzbetreiber sind
- Bedeutung von Opportunitäten
 - Aktuelle (institutionen-)ökonomische Forschung zu Kapitalkosten: vgl. MARZO (2010)
 - Relativ geringe Opportunitätskosten bei kommunalen Unternehmen, die Beschränkungen hinsichtlich alternativer Investitionsvorhaben unterliegen

Hohe Bedeutung des Zielsystems

- „Einbau“ von Ausgleichselementen bei TOTEX-Anreizregulierung haben aus wohlfahrtsökonomischer Sicht (bei geringer Preiselastizität der Nachfrage) keine Relevanz, aber sind aus Nachfragersicht durchaus von Bedeutung
- Hohe Gewinne bei kommunalem Unternehmen sind aus kommunaler Perspektive anders zu bewerten als hohe Gewinne bei privatem Unternehmen

Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen: **Schlussfolgerungen**

- **Zum Teil divergiert die Bewertung der Modelle in Abhängigkeit des gewählten Zielsystems**
- **Die Relevanz der Stärken und Schwächen der einzelnen Modelle wird durch den Einzelfall bedingt**
 - Geografische Struktur und Siedlungsdichte
 - Pfadabhängigkeiten
 - Bestehende Produktionstechnologie
 - Ressourcen und Know-how von Akteuren
 - ...
 - ...

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
 - 3.1) Eigenschaften der idealtypischen Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen

3.2) Rationalität von Betriebsführungsmodellen

- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Rationalität von Betriebsführungsmodellen

Grundgedanke

- Betriebsführung: Zuordnung an einen Akteur, der Synergieeffekte – ggf. auch sparten-/sektor-übergreifend – ausnutzen kann
 - Ggf. privates Unternehmen, ggf. „fremdes“ Stadtwerk, ggf. IKZ (Interkommunale Zusammenarbeit)
- Asset-Ownership: Zuordnung an anderen Akteur, der geringe Kapitalkosten aufweist, bzw. im Lichte des entsprechenden Zielsystems und vor dem Hintergrund der bestehenden Regulierung geeignet ist, Kapital bereit zu stellen
 - Oftmals Kommune oder IKZ besonders geeignet
 - Aber ggf. auch privates Unternehmen oder fremdes Stadtwerk geeignet

Kritische Aspekte: Kontrahierungs- und Schnittstellenprobleme

- Insoweit Kontrahierungsprobleme vorliegen, besteht eine Rationalität für eine Beteiligung des Betriebsführers an der Finanzmittelbereitstellung
 - Aber auch zu beachten: Schnittstellenprobleme bei Endschaftsregelungen bei temporärem Einbezug eines Betriebsführers, der auch Eigentumsanteile an den Assets erwirbt
- Bei der Festlegung von Beteiligungsanteilen ist Abwägung erforderlich

Weiterer potentieller positiver Effekt bei Betriebsführungsmodellen

- Schnittstellenprobleme bei Endschaftsregelungen sind geringer, wenn Kommune vor und nach der Konzessionsvergabe Asset-Owner ist und lediglich Wechsel bei Betriebsführung erfolgt
- Dann fallen tendenziell geringe Transaktionskosten an, was die Wettbewerbsintensität erhöhen dürfte

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
 - 4.1) Alternative zur Konzessionsvergabe:
Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre
 - 4.2) Konzessionsvergabe und Auswahlentscheidung im Status quo
 - 4.3) Schlussfolgerungen und Ausblick
- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Alternative zur Konzessionsvergabe: Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre (1/2)

Grundlagen für die folgenden Analysen

- Annahme: Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- Grundgedanke : Rationale Investoren / Akteure verkaufen (wie auf wettbewerblichen Märkten) an andere Investoren / Akteure ihre Anteile am Verteilnetz, wenn dies zu Effizienzgewinnen führt

Kritikpunkt 1: Unrealistisch hohe Anforderungen an Ausgestaltung der Regulierung

- Eine Anreizsetzung im Hinblick auf die Umsetzung des aufgezeigten Grundgedankens würde an eine Regulierung Anforderungen stellen, welche aufgrund von methodischen und Commitment-Problemen nicht umsetzbar sind
- Bei derzeitiger Regulierung stehen der Umsetzung dieses Grundgedankens verschiedene Aspekte entgegen
 - Partielle Berücksichtigung der angefallenen Kosten bei Festsetzung der Vergütungs-/ Erlösobergrenze
 - Keine Anreizsetzung im Hinblick auf langfristige Kostenminimierung
 - Umgang mit Zusammenschlüssen und Netzaufspaltungen
 - Keine perfekte Berücksichtigung von externen Effekten (z.B. bei Innovationen)
 - ...

Alternative zur Konzessionsvergabe: Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre (2/2)

Kritikpunkt 1: Unrealistisch hohe Anforderungen an Ausgestaltung der Regulierung

Kritikpunkt 2: Strategisches Verhalten von Akteuren zu erwarten, welches zu Transaktionskosten führt und im Lichte der verschiedenen Zielsysteme sinnvolle Eigentumsübertragungen verhindert

Beispiel: Bei Verhandlungen über Kaufpreis für Asset-Übertragung von privatem, in mehreren Kommunen tätigem Betreiber an eine Kommune, berücksichtigt der Betreiber die Zahlungsbereitschaften der potentiellen Erwerber und Wirkungen auf Folgeverhandlungen

Kritikpunkt 3: Relativ hohes Potential für opportunistische Aktivitäten einzelner Akteure auf Seiten der öffentlichen Hand / Kommunen

- Kommunale Übernahmen und Verkäufe bieten – im Vergleich zu relativ stark reglementierten und relativ gut nachvollziehbaren Konzessionsvergaben – ein hohes Potential für opportunistische Aktivitäten einzelner Akteure zulasten der Steuer- und Entgeltzahler
- Erhöhte Gefahr kommunaler Aktivitäten, die lediglich auf kurzfristige Liquiditätseffekte ausgerichtet sind

Kritikpunkt 4: Vermutlich erschwerte dezentrale Koordination, wenn Kommunen die Möglichkeit zum diesbezüglichen und an kommunale Gegebenheiten angepassten Regeldesign im Rahmen der Erstellung von Konzessionsverträgen verlieren

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
 - 4.1) Alternative zur Konzessionsvergabe:
Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre
 - 4.2) Konzessionsvergabe und Auswahlentscheidung im Status quo
 - 4.2.1) Rationalität kommunaler Auswahlentscheidungen
 - 4.2.2) Vor- und Nachteile unterschiedlicher Laufzeiten für Konzessionsverträge
 - 4.2.3) Rationalität zentraler Vorgaben zur maximalen Laufzeit und Ausschreibung von Konzessionsverträgen
 - 4.3) Schlussfolgerungen und Ausblick
- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

4.2.1) Rationalität der kommunalen Auswahlentscheidungen (1/3): Grundlagen für die folgenden Analysen

- **Annahmen**
 - Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
 - Zentrale Vorgabe zur Ausschreibung und Laufzeitbegrenzung von Konzessionen
 - Ewigkeitsrechte liegen bei Kommunen (Eigentumsübertragung!)

- **Rolle der Kommune und Frage von deren Bindung durch zentrale Vorgaben (z.B. zur Anwendung von Auswahlkriterien)**
 - Inwieweit ist Bindung der Kommune sinnvoll und vorhanden sowie ggf. durchsetzbar?
Dies wird hier offen gelassen
 - Im Folgenden wird von einer Auswahlentscheidung auf Basis der kommunalen Perspektive ausgegangen. Dann erfolgt Bewertung der kommunalen Auswahlentscheidungen unter Berücksichtigung der verschiedenen Zielsysteme

Betrachtung der Aspekte, die Kommunen bei ihren Auswahlentscheidungen (nicht) berücksichtigen werden

1) Aspekte, die mit der Modellwahl (privates Unternehmen, kommunales Unternehmen, ...) in Verbindung stehen und deren Bedeutung sich aus dem Einzelfall ergibt

2) Kosten, die speziell bei einem Wechsel des Konzessionärs bzw. Betriebsführers anfallen

- Kosten einer Eigentumsübertragung
 - Bewertung Assets (Streit über Bewertungsansatz und bei dessen Anwendung)
 - Ggf. Netzentflechtung (Wann wirklich erforderlich?)
- Versunkene Kosten im Falle eines Wechsels des Betriebsführers
- Kosten der Etablierung einer IKZ

3) Kosten infolge strategischen Verhaltens des Alt-Konzessionärs im Hinblick auf Erhöhung der (Transaktions-)Kosten (Ziel: Reduktion Wettbewerbsintensität, Signalling an andere Kommunen)

4) Reduktion kommunaler Netzentgelte durch Etablierung eines eigenen Verteilnetzbetreibers bei günstiger kommunaler Kostenstruktur („Rosinenpick-Problem“)

5) Keine Berücksichtigung von (positiven und negativen) externen Effekten durch Kommune

- Auswirkungen auf Innovationspotential
- Transaktionskosten beim Regulierer
- ...

4.2.1) Rationalität der kommunalen Auswahlentscheidungen (3/3)

Wie rational – im Licht ihres eigenen Zielsystems – sind Kommunen bei Konzessionsvergaben?

- Know-how-Aspekte → Wohl vergleichsweise gut „lösbar“ in geregelter Verfahren
- Opportunismusprobleme → Verhalten der kommunalen Akteure tendenziell relativ gut „kontrollierbar“ im Rahmen eines geregelten Verfahrens

Fazit

- Es erscheint plausibel und deckt sich mit empirischen Erkenntnissen, dass Skaleneffekte auch bei der Konzessionsvergabe an neugegründete Unternehmen im (vollständigen oder partiellen) Eigentum von Kommunen realisiert werden, wofür Betriebsführungsmodelle vereinbart werden
- Wechselkosten führen zu einer Tendenz beim Alt-Konzessionär zu verbleiben
- Es dürften – unter den dargestellten Annahmen – durchaus gelegentlich (Auswahl-)Entscheidungen auf Basis eines kommunalen Zielsystems getroffen werden, die im Lichte eines der anderen Zielsysteme oder mehrerer anderer Zielsysteme nicht getroffen würden.
 - Vermutung: Häufigkeit und Ausmaß derartiger Diskrepanzen dürften aber ein begrenztes Ausmaß einnehmen (Rosinenpickproblem?)
 - Inwieweit könnten und sollten derartige Diskrepanzen durch die zentrale Vorgabe von Auswahlkriterien beseitigt bzw. minimiert werden?

4.2.2) Vor- und Nachteile langer bzw. kurzer Laufzeiten von Konzessionen

Argumente für längere Laufzeiten

- Transaktionskosten eines Ausschreibungsverfahrens
- Transaktionskosten eines etwaigen Konzessionsübergangs
Begrenztes Ausmaß, wenn Weiterführung der Betriebsführung durch Altkonzessionär

Argumente für kürzere Laufzeiten

- Reduktion von Opportunismusproblemen
 - Indirekter Wettbewerbsdruck bei kommunalen Unternehmen
 - Abschwächung des Anreizes zu opportunistisch motivierten und auf kurzfristige Effekte ausgerichteten Privatisierungen
- Speziell bei Konzessionsvergabe an privates Unternehmen
 - Option für die öffentliche Hand / Kommune, „frühzeitig“ auf Umweltveränderungen zu reagieren und Änderungen vorzunehmen (z.B. am Modell an sich oder am Konzessionsvertrag), ohne dass ein „Herauskaufen“ eines privaten Investors erforderlich wird
 - Geringere Commitment-Probleme gegenüber Investoren und geringere Kapitalkosten
 - Verbesserungen bei dezentraler Koordination
 - Möglichkeit zu Regelanpassungen
 - Indirektes Druckpotentiale der Kommune bei Vertragslücken und im Hinblick auf angestrebte Vertragsanpassungen

→ Erhöhung der derzeitigen maximalen Laufzeit von 20 Jahren dürfte keinesfalls sinnvoll sein

4.2.3) Rationalität zentraler Vorgaben (EnWG!) zur maximalen Laufzeit und Ausschreibung bei Konzessionsverträgen

Vorteile zentraler Vorgaben

- Begrenzung des Opportunismuspentials bei kommunalen Akteuren (z.B. im Hinblick auf durch kurzfristige Liquiditätseffekte motivierte Privatisierungen)
- Begrenzung der Machtausübung durch einzelne Nachfrager nach Konzessionen (insbesondere relevant bei Altkonzessionären)
 - Z.B. Machtausübung durch Altkonzessionär im Hinblick auf Laufzeit von neuem Konzessionsvertrag
- Reduktion von Transaktionskosten durch zentrale Standards

Nachteile zentraler Vorgaben

- Gefahr „falscher“ Standardsetzung / Vorgaben
- Keine Berücksichtigung der Besonderheiten des Einzelfalls möglich

Schlussfolgerungen

- Grundsätzlich hohe Rationalität für zentrale Vorgabe zur maximalen Laufzeit von Konzessionsverträgen
- Speziell von Relevanz bei Konzessionsvergabe an private Unternehmen
- Zentrale Ausschreibungsvorgabe für Assets nicht erforderlich, insoweit diese im kommunalen Eigentum bzw. im Eigentum einer IKZ verbleiben
- Trade-off bei der Frage, ob es erlaubt sein sollte, die Betriebsführung ohne Ausschreibung an kommunales Unternehmen zu übertragen

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen
 - 4.1) Alternative zur Konzessionsvergabe:
Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre
 - 4.2) Konzessionsvergabe und Auswahlentscheidung im Status quo
 - 4.3) Schlussfolgerungen und Ausblick
- 5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen

Schlussfolgerungen

- Konzessionsvergaben gehen – auch unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen – mit Nachteilen und Problemen einher
 - Jede institutionelle Lösung geht mit Nachteilen und Problemen einher!
 - Comparative Institutional Approach
- Auch bei Anwendung des wohlfahrtsökonomischen Zielsystems sowie bei Einnahme der Nachfragerperspektive erscheint es extrem unplausibel, dass (Netto-)Vorteile durch einen Wechsel vom Konzessionsansatz auf eine Zuordnung der Ewigkeitsrechte an aktuelle Konzessionäre erreicht werden können
- Zentrale Vorgaben (EnWG!) zur Begrenzung der Laufzeit und Ausschreibung bei Konzessionen sinnvoll
Ausschreibungsvorgabe sollte nicht Assets einschließen, wenn diese im kommunalen Eigentum verbleiben

Ausblick: Maßnahmen zur Förderung von IKZ und zur Bildung größerer (aber auch nicht zu großer) Einheiten auf öffentlicher Seite prüfen

- Sowohl für Rolle des Verteilnetzbetreibers als auch für Betriebsführung
- Zentrale Aktivitäten im Hinblick auf Reduktion von Transaktionskosten bei Vereinbarung und Nutzung der entsprechenden institutionellen Arrangements
- Orientierung an bestehenden Kooperations- und Integrationslösungen im öffentlichen Sektor
- Relevanz des „Rosinenpick-Problems? Mögliche Instrumente um diesem Problem entgegenzuwirken?

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Einordnung der Regulierung auf Basis von StromNEV und ARegV
- 3) Eigenschaften idealtypischer Modelle für die Eigentümerschaft konzessionierter Unternehmen und Rationalität von Betriebsführungsmodellen
- 4) Rationalität von Konzessionsvergaben nach § 46 EnWG unter Berücksichtigung der kommunalen Auswahlentscheidungen

5) BACK UP: Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf

Informationsrechte

- Pflichten des Alt-Konzessionärs zur Informationsbereitstellung
- Wichtig im Hinblick auf Begrenzung der Transaktionskosten bei Ausschreibungsverfahren und als Grundlage für einen funktionierenden Wettbewerb

Auswahlkriterien, Synergieeffekte und Unbundling

- Zentrale Vorgabe von Auswahlkriterien geplant
 - Frage der Rationalität und Durchsetzbarkeit
 - Bei ungeeigneten Auswahlkriterien besteht die Gefahr, dass hohe Transaktionskosten anfallen
- Auswahlkriterien sollten der Realisierung von Verbundvorteilen nicht im Wege stehen
- Unabhängig davon hat der künftige Konzessionsnehmer die Unbundling-Vorgaben einzuhalten
- Konflikte zwischen der Realisierung von Verbundvorteilen und der Einhaltung der Unbundling-Vorgaben dürften – bei entsprechendem Gestaltungswillen – zu vermeiden sein

Mit Vorschlag im aktuellen Entwurf für EnWG-Novelle scheint dies jedoch nicht gelungen zu sein

Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf: Endschaftsregelungen (1/2)

Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Bewertungsansätzen

- Anreize im Hinblick auf adäquate Erhaltungsstrategien auch in der Endphase von Konzessionsverträgen
- Keine Mehrfachbelastung der Nachfrager und damit Kompatibilität mit Vorgaben der StromNEV
- Kein Opportunismus gegenüber derzeitigen Eigentümern (aber auch kein umfassender Schutz gegen jegliche nicht mit opportunistischen Motiven durchgeführte Änderung des Regelrahmens geboten)
- Keine indirekte Übertragung von Ewigkeitsrechten
 - Distributionsaspekt
 - Allokationsaspekt: Höhere Kapitalkosten bei Konzessionsübernahme durch private Unternehmen, wenn erhöhte Verschuldung aufgrund entsprechenden Finanzierungsbedarfs für hohen Kaufpreis

Rationalität für zentrale Vorgabe und damit gesetzliche Regelung

- Zukünftige Verträge
 - Transaktionskosten, Standardisierung (unverbindliche Standards!)
 - Vermeidung der Aushebelung des Grundgedankens von § 46 EnWG (Argument für Buchwert!)
- Bestehende Verträge
 - Reduktion von Transaktionskosten
 - Erhöhung der Wettbewerbsintensität bei Neuvergaben
 - Aber beachten: Sprechen Verteilungswirkungen bei der Festlegung von Bewertungsansätzen dafür, dass eher Legislative oder Gerichte bestehende Unklarheiten beseitigen sollten?
 - Gerichtliche Klärung wird mit Zeitverzögerungen und erheblichen Transaktionskosten einhergehen und damit auch die Wettbewerbsintensität einschränken
 - Gesetzliche Klarstellung nur innerhalb des Rahmens möglich, den übergeordnete Normenebene (Grundgesetz) definiert, was Opportunismusgefahren beseitigt bzw. begrenzt

Ausgestaltungsfragen bei Konzessionsvergaben und gesetzlicher Regelungsbedarf: Endschaftsregelungen (2/2)

Kriterien zur Beurteilung der Eignung von Bewertungsansätzen

Rationalität für zentrale Vorgabe und damit gesetzliche Regelung

Erste Überlegungen zu Handlungsempfehlungen

- Zukünftige Verträge
 - Gesetzliche Fixierung eindeutig sinnvoll
 - Kalkulatorischer Restbuchwert (+ Zu-/Abschläge gemäß technischem Zustand)
- Bestehende Verträge
 - Gesetzliche Regelung zu empfehlen
 - In Betracht zu ziehende Bewertungsansätze: Ertragswert und kalkulatorischer Restbuchwert (+ Zu-/Abschläge gemäß technischem Zustand)
 - Hohe Diskontrate bei Ertragswert-Ermittlung reduziert den Unterschied zwischen diesen beiden Ansätzen
 - Mögliches Kompromissmodell: Mittelwert aus Ertragswert und kalkulatorischer Restbuchwert

Eigentumsübertragung vs. Gebrauchsüberlassung (Pachtmodell)

- **Aus ökonomischer Sicht ist eindeutig Eigentumsübertragung zu bevorzugen**
 - ...
 - Bei Pachtmodell nur sehr geringe Anreize für Wettbewerber, sich an Ausschreibungsverfahren zu beteiligen; außerdem: hohe Transaktionskosten
 - Pachtmodell gewährt dem Alt-Konzessionär „Ewigkeitsrechte durch die Hintertür“
 - ...
- **EnWG-Entwurf beinhaltet Klarstellung, dass Eigentumsübertragung zu erfolgen hat**

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Thorsten Beckers: tb@wip.tu-berlin.de, Tel. 030-314-23243 / 0163-8479465

Albert Hoffrichter: ah@wip.tu-berlin.de, Tel. 030-314-78773

Jan Peter Klatt: jpk@wip.tu-berlin.de, Tel. 030-314-28906

www.wip.tu-berlin.de