

„Vergabe von Energienetzen“
Veranstaltung des forum vergabe e.V.
Berlin, 29. April 2014

Dieser Vortrag beinhaltet
Zwischenergebnisse aus
dem interdisziplinären
BMBF-Forschungs-
vorhaben DZ-ES.

Das Zusammenspiel von zentraler Regulierung und Rahmensetzung sowie dezentraler Konzessionsvergabe

*Eine (institutionen-)ökonomische Analyse
mit Bezug zu (dezentralen) Stromnetzen*

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV)
sowie TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Nils Bieschke,
Ann-Kathrin Lenz sowie Johannes Heurich.*

*Außerdem sind Überlegungen aus interdisziplinären Diskussionen mit Prof. Dr. Michael Rodi (Universität
Greifswald / IKEM) und Benjamin Boldt (Universität Greifswald / IKEM) in diesen Vortrag eingeflossen.*

Erfahrungshintergrund / Projektreferenzen (Auswahl) zu den Themen Regulierung und Konzessionen/PPP

- Alternativen zur Finanzierung des Ausbaus der Übertragungsnetze in Deutschland (AFUEN), Ministerium für Finanzen und Wirtschaft des Landes Baden-Württemberg, Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk des Landes Nordrhein-Westfalen sowie Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Technologie des Landes Thüringen, Partner: BET + Kanzlei RAUE LLP + Prof. Dr. Jürgen Kühling + DIW Berlin, 2013
- Reformbedarf und -modelle für den effizienten Ausbau und Betrieb der Elektrizitätsnetze im Rahmen der Energiewende (EE-Netz), Stiftung Mercator, Partner: Öko-Institut + DIW Berlin, 2012-2015
- Dezentrale Beteiligung an der Planung und Finanzierung der Transformation des Energiesystems (DZ-ES), BMBF, Partner: Dr. Oscar W. Gabriel + Prof. Dr. Michael Rodi (unter Einbezug von Prof. Dr. Jürgen Kühling + Becker Büttner Held) + Becker Büttner Held Consulting, 2013-2016
- Nachfrageorientierte Planung, effiziente Genehmigung, innovationsorientierte Vergabe und Finanzierung von Ladeinfrastruktur (PlaG-inn), BMVBS, Partner: Becker Büttner Held + Becker Büttner Held Consulting + Carmeq GmbH + Choice GmbH + DLR (Institut für Verkehrsforschung) + VMZ Berlin Betreibergesellschaft GmbH, 2013-2016
- Bereitstellung ökonomischer Expertise im Rahmen des Vergabeverfahrens für öffentliche Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge in Berlin, Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadtUm) (indirekt), Partner: Becker Büttner Held (direkter Auftraggeber) + SenStadtUm, 2012-2013
- Transparenz bei PPP-Vorhaben im Infrastrukturbereich – Eine ökonomisch-juristische Analyse, Hans-Böckler-Stiftung, Partner: Prof. Dr. Kühling, 2012-2014
- Ermittlung von Lebenszykluskosten und Vergleich verschiedener Beschaffungsvarianten im Hochbau unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (LV-bau), BMVBS, Partner: IPS + KVL Bauconsult GmbH, 2010-2014
- Eignung von PPP zur Finanzierung von Bahn 2030, Bundesamt für Verkehr (Schweiz), IGES Institut + Ecoplan, 2009-2010
- Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen, Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V., Partner: Prof. Dr. J. Kühling, 2009
- Analyse der Übertragbarkeit der klassischen betriebswirtschaftlichen Methoden zur Festlegung von Diskontierungszinssätzen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die öffentliche Verwaltung, Bundesrechnungshof, Partner: Prof. Dr. Dr. Giacomo Corneo + Prof. Dr. Holger Mühlenkamp, 2008-2009
- Gestaltung einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Eisenbahninfrastruktur, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Partner: IGES Institut GmbH, 2008
- Leistungs-, Vergütungs- und Finanzierungsanpassungen bei Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) im Hochbau, BMVBS, Partner: PwC + Kanzlei Heiermann Franke Knipp, 2006-2008
- Potenziale und Erfolgsfaktoren von PPP-Projekten, Initiative Finanzplatz Deutschland (IFD), 2007-2008
- Rationalität und Ausgestaltung privater Finanzierung in PPP-Projekten, IFD, Partner: IGES Institut, 2007-2008

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Zielsystem

Fokus auf das Ziel der Kosteneffizienz

- Zu differenzieren (1):
 - aus Nachfragerperspektive (EnWG § 1: „... preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente ...“)?
 - aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive (EnWG § 1: „... effiziente ...“)?
 - oder Zwischenlösung (Konsumentenperspektive, aber Berücksichtigung von Transaktionskosten des Instrumenteneinsatzes und von Umverteilungseffekten)?

Zu klären: Gesonderte Berücksichtigung von Haushaltseinnahmen bei den Gebietskörperschaften, die Eigentümer öffentlicher Unternehmen sind?

- Zu differenzieren (2):
 - Nationale Perspektive?
 - oder kommunale Perspektive?

(Weiterhin) zu Berücksichtigen: Design-, (politische) Durchsetzungs-, und Implementierungs-/Anpassungskosten bei Reformen

§ 1 EnWG

BACK UP

§ 1 Zweck des Gesetzes

(1) Zweck des Gesetzes ist eine möglichst sichere, preisgünstige, verbraucherfreundliche, effiziente und umweltverträgliche leitungsgebundene Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas, die zunehmend auf erneuerbaren Energien beruht.

Methodik

Analysen auf Basis der Neuen Institutionenökonomik

Eingeordnet in einen Untersuchungsansatz

- Untersuchungsrahmen
- Ökonomische Theorie
- Zielsystem (siehe vorne)

Charakteristika der Institutionenökonomik

- Betrachtung von Anreiz- und Kontroll-, Commitment- und Koordinationsproblemen
- Berücksichtigung von Transaktions-, Akteurs- und Marktcharakteristika sowie des institutionellen Rahmens

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Technisch-systemische Grundlagen

Aufgaben / Wertschöpfungsstufen bei Stromnetzen (ÜN, VN)

- **Betriebsführung**
 - Systemführung
 - Systembetrieb
- **Anlagenmanagement**
 - Technisches Design (Detailplanung) bei Neu- und Ausbau- sowie Umbaumaßnahmen
 - Umsetzung von Baumaßnahmen
 - Instandhaltungs-/Instandsetzungsstrategiefestlegung sowie Planung von Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen
 - Erhaltung der bestehenden Netzkapazität im Rahmen der Instandhaltung
 - oder Zwischenlösung (Konsumentenperspektive, aber Berücksichtigung von Transaktionskosten des Instrumenteneinsatzes und von Umverteilungseffekten)?
- **Kapazitätsausbauplanung**
 - Bedarfsplanung
 - Objektplanung

Interdependenzen zwischen diesen Aufgaben und Beziehung zur Kapitalbereitstellung / Asset-Eigentümerschaft?

Beziehung zwischen Stromnetz und weiteren kommunalen Aktivitäten

- Erzeugung und Beteiligung eines Netzbetreibers am Lastmanagement
- Andere Infrastrukturangebote und -netze (Wärme, Gas, Wasser, ...)

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Rationalität für Regulierung

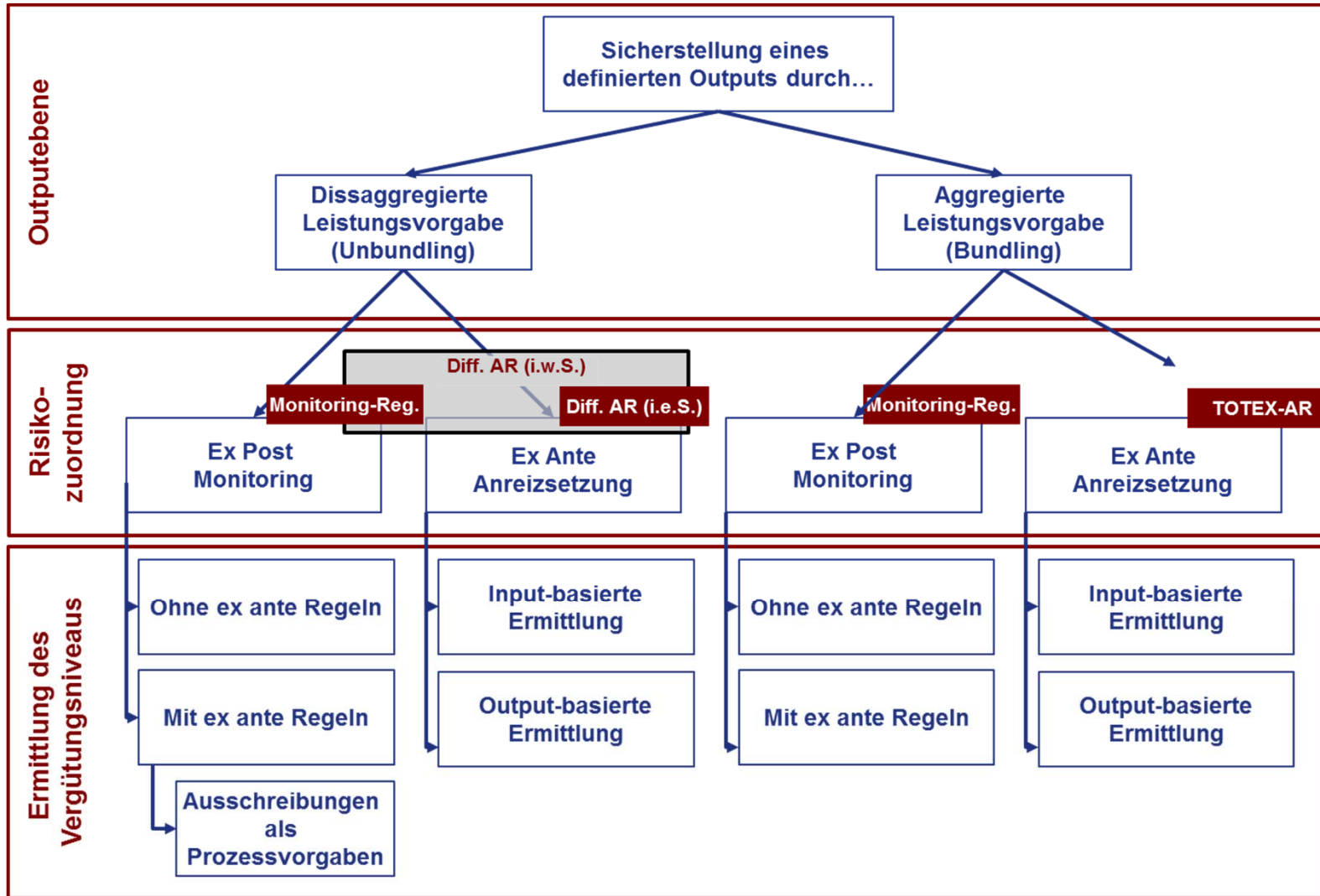
Rationalität für Regulierung bei idealtypischen privaten (und damit in jedem Fall gewinnmaximierenden) Unternehmen

- „Entstehung von Regulierung“
 - Zunächst (Konzessions-)Vertrag von Gebietskörperschaft mit Unternehmen
 - Im Kontext einer dynamischen Umwelt dann Nachverhandlungen
 - Letztendlich Implementierung einer Regulierung
- Aufgaben der Regulierung
 - Schutz von Nachfragern (im Kontext von Marktmacht des Anbieters)
 - Schutz von Investoren / Anbietern (im Kontext von spezifischen Investitionen)

Rationalität für Regulierung bei öffentlichen Unternehmen (im Eigentum der für die Bereitstellung verantwortlichen Gebietskörperschaft)

- Regulierung als Teil der Unternehmenssteuerung interpretierbar
- Regulierung als Bestandteil eines Systems von „Checks & Balances“

Idealtypische Regulierungsverfahren



Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Rationalität für „Meta-Regeln“ zu Konzessionen

- **Hinweise, dass im Kontext spezifischer Investition und langer Lebensdauern von Assets, die eine hohe wertmäßige Bedeutung im Verhältnis zum Umsatz aufweisen, oftmals öffentliche Eigentümerschaft vorteilhaft ist**
- **Hinweise darauf, dass Privatisierungen von Politikern oftmals aus opportunistischen Gründen im Hinblick auf die kurzfristige Erzielung von Haushaltseinnahmen erfolgen**
- **Konzessionen als Instrument, mit denen „Ewigkeitsrechte“ im öffentlichen Bereich verankert werden können und mit denen die negativen Konsequenzen von kurfristorientiertem (und in diesem Kontext opportunistischem) Handeln von Politikern entgegengewirkt werden kann**
 - Voraussetzung: Kompensationszahlung von Neu- an Alt-Konzessionär (bei Ablauf einer Konzession) führt nicht dazu, dass zukünftige wirtschaftliche Vorteile einem Alt-Konzessionär zugesprochen werden
 - Vorschlag: Kalkulatorischer Restwert (ggf. modifiziert unter Berücksichtigung des technischen Zustands, welcher jedoch keinesfalls unkompliziert bewertbar ist) als Kompensationszahlung, die ein das Netz abgebender Alt-Konzessionär vom das Netz übernehmenden Neu-Konzessionär erhält
- **Bedeutung von „Meta-Regeln“ zur Anwendung von Konzessionen, um kurfristorientiertem (und in diesem Kontext opportunistischem) Handeln von Politikern entgegenzuwirken**

Ausgestaltungsfragen /-herausforderungen bei einer Konzessionsvergabe

- Restwertermittlung (siehe oben)
- Auswahlkriterien
- **Rationalität für eine Inhouse-Vergabe bzw. die Option, diese vornehmen zu können?**
 - Rationalität Meta-Regeln, die eine Ausschreibungspflicht beinhalten oder die die Möglichkeit zur Inhouse-Vergabe vorsehen?
 - Grundsätzlich dürfte es im Lichte institutionenökonomischer Erkenntnisse eine hohe Rationalität dafür geben, dass Gebietskörperschaften zwischen einer (ohne Ausschreibung umsetzbaren) Eigenerstellung („Make“) und einer Fremdvergabe (Buy“) auswählen dürfen
- ...

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

- **Diverse Konstellationen für das Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe denkbar**
- **Berücksichtigung der Regulierung bei der Konzessionsvergabe?**

Beispiel: Auf Basis welcher Kriterien sollte eine Konzessionsvergabe bei einer „Kostenzuschlags-Regulierung“ erfolgen? In diesem Fall ist ein Schönheitswettbewerb durchzuführen.
- **Berücksichtigung der Regulierung bei der Entscheidung über die konzessionsvertraglichen Regelungen?**

Beispiel: Welche Einschränkungen ergeben sich hinsichtlich konzessionsvertraglicher Regelungen, wenn bei der Regulierung die (wirtschaftlichen Implikationen der) Regelungen des Konzessionsvertrags nicht berücksichtigt werden?
- **Beispiel für ein (eher als „merkwürdig“ zu bezeichnendes) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe**
 - TOTEX-Anreizregulierung (→ hohe Gewinne bei Unternehmen)
 - Konzessionsvergabe auf Basis eines Schönheitswettbewerbs im Zusammenspiel mit Verbot der Abschöpfung von (den durch die Regulierung gewährten) Gewinnen beim Unternehmen

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Technisch-systemische Grundlagen (bei n Gebieten und m Unternehmen)

Bedeutung von Skaleneffekten? Wie ist die „Mindestoptimale Betriebsgröße“ (MOB)?

- Zu beachten: I.d.R. dürfte bei zunehmender Größe „TAK vs. PK“ gelten
- Bei welchen Aufgaben / auf welchen Wertschöpfungsstufen sind Skaleneffekte von (besonderer) Relevanz?
 - Betriebsführung: vermutlich hohe Skaleneffekte
 - Anlagenmanagement: vermutlich hohe Skaleneffekte
 - Asset-Eigentümerschaft: kaum Skaleneffekte
- Welche Interdependenzen im Allgemeinen und Kontrahierungsprobleme im Speziellen bestehen bei und zwischen Aufgaben / Wertschöpfungsstufen (sowie außerdem bei / zwischen Bündeln von Aufgaben / Wertschöpfungsstufen)?

Bedeutung von Verbundeffekten?

- Welche Interdependenzen bestehen in Richtung der Erzeugung und der Beteiligung von Netzbetreibern am Lastmanagement?
- Welche Interdependenzen bestehen in Richtung anderer (kommunaler) Infrastrukturangebote und -netze?

Rationalität für übergreifende Optimierung „über“ Skalen- und Verbundeffekte hinweg!

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Rationalität für zentrale Regulierung von (dezentralen) Unternehmen

Wissensmanagement-Aspekte (Skaleneffekte auf Seiten der Regulierung und des Regulierers)

- Kostenreduktionen bei der Generierung und Bereitstellung von Wissen
- Indirekte Netzwerkeffekte durch (Regelungs-)Standards

Begrenzung von lokalem Opportunismus

- ... bzw. einmalige (zentrale) Etablierung von Meta-Regeln anstelle einer (mehrfachen) dezentralen Etablierung von Meta-Regeln
- Speziell bei öffentlichen Unternehmen: zentrale Regulierung als Unterstützung der dezentralen Steuerung der (dezentralen) Unternehmen

(Weitere) Koordinationsaspekte

- Vermeidung von „Rosinenpicken“ (bei kommunale Zielsysteme aufweisenden Kommunen)
- ... und in diesem Zusammenhang Sicherstellung der Berücksichtigung zentral vorgegebener Ziele

Herausforderungen bei der zentralen Regulierung von (dezentralen) Unternehmen

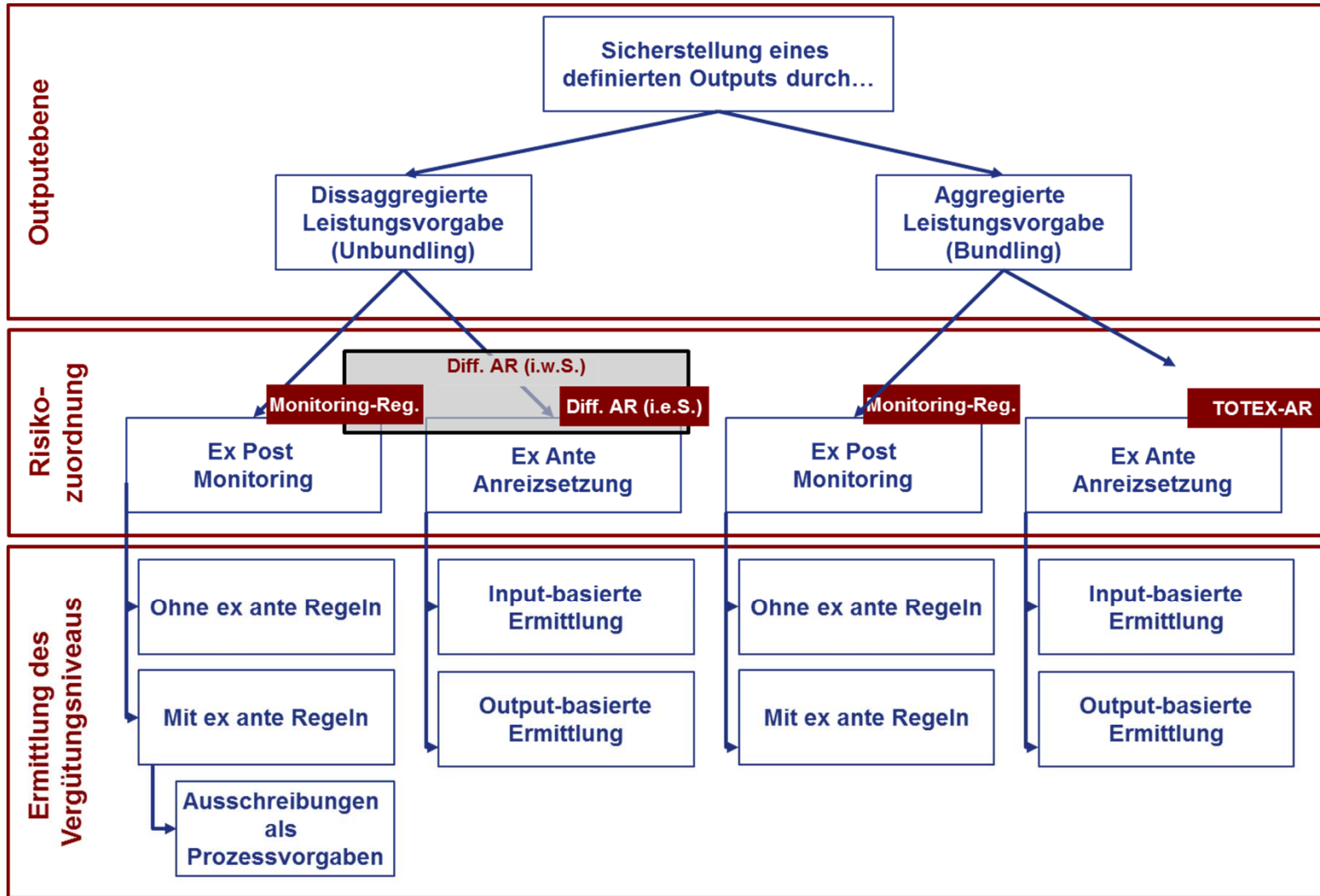
Berücksichtigung dezentraler Aspekte

- Dezentrale Präferenzen
- Dezentrale Einflussfaktoren auf die Leistungserstellung

... was zur Frage (des „ob“ und „wie“) des Einbezugs dezentralen Wissens führt

Insofern als dass Anreizsysteme zu Entscheidungen hinsichtlich aus nationaler Perspektive effizienter Unternehmensgrößen kaum implementiert werden können, stellt sich die Frage der planerischen / regulatorischen Involvierung in Entscheidungen über Unternehmensgrößen

Idealtypische Regulierungsverfahren



Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Rationalität für zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

Wissensmanagement-Aspekte

Begrenzung von lokalem Opportunismus

Bzw. einmalige (zentrale) Etablierung von Meta-Regeln anstelle einer (mehrfachen) dezentralen Etablierung von Meta-Regeln

(Weitere) Koordinationsaspekte

- Vermeidung von „Rosinenpicken“ (bei kommunale Zielsysteme aufweisenden Kommunen) bzw. Sicherstellung der Berücksichtigung übergreifender Ziele
- Die Anreize zum Rosinenpicken werden durch die Regulierung im Allgemeinen und die Regelungen zur Bildung der Netzentgelte im Speziellen maßgeblich beeinflusst → siehe dazu daher Folie „1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe“

Zu beachten / zu hinterfragen

Unternehmenszusammenschlüsse gehen mit Kosten (u.a. TAK) einher, welche spezifisch sind. Inwieweit ist bei einem sehr kleinteiligen Konzessionsvergabe-System die Bildung effizienter Unternehmensgrößen realistisch? Sollten Konzessionsvergabe-Gebiete insofern ggf. „planerisch“ definiert werden?

Herausforderungen bzw. Einflussfaktoren auf potentiell sinnvolle Grenzen bei zentralen Vorgaben zur Konzessionsvergabe

Berücksichtigung dezentraler Aspekte

- Dezentrale Präferenzen
- Dezentrale Einflussfaktoren auf die Leistungserstellung (z.B. Möglichkeiten zur Erzielung von Verbundeffekten)

Kontrahierungsprobleme bei zentralen Regeln, die die dezentralen Gebietskörperschaften binden sollen

In diesem Kontext zu hinterfragen: Rationalität von Meta-Regeln, die eine Ausschreibungspflicht beinhalten oder die die Möglichkeit zur Inhouse-Vergabe vorsehen

- Wdh.: Grundsätzlich dürfte es im Lichte institutionenökonomischer Erkenntnisse eine hohe Rationalität dafür geben, dass Gebietskörperschaften zwischen (ohne Ausschreibung umsetzbare) Eigenerstellung („Make“) und Fremdvergabe (Buy“) auswählen dürfen
- Zu beachten: Bestehen in den Konzessionsverträgen Kontrahierungsprobleme hinsichtlich dezentraler Präferenzen?

Ausblick (in die institutionelle Realität): Gibt es ggf. Regelungen, die bestimmte vertragliche Abstimmungen verbieten („Nebenleistungsverbot“) und welche insofern Auswirkungen auf die „Make-or-Buy“-Frage haben?

- Im Falle von Kontrahierungsproblemen bei der zentralen Vorgabe von Ausschreibungspflichten sowie „Spannungen“ zwischen dem zentral und den dezentral angewendeten Zielsystemen sind hohe Transaktionskosten zu erwarten

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Zusammenspiel von (*zentraler*) Regulierung und (*zentralen Vorgaben zur*) Konzessionsvergabe

Wdh.: Berücksichtigung der Regulierung bei der Konzessionsvergabe? Berücksichtigung der Regulierung bei der Entscheidung über die konzessionsvertraglichen Regelungen?

Bzw. Berücksichtigung der Regulierung bei der Setzung der zentralen Vorgaben zur Konzessionsvergabe (und damit einhergehend auch zu den konzessionsvertraglichen Regelungen?)

Wo und wie sollen dezentrale Aspekte eingebracht / vorgebracht und berücksichtigt werden?

- Z.B. „Verortung“ dezentraler Präferenzen im Konzessionsvertrag?
- Oder explizite Berücksichtigung dezentraler Präferenzen in der Regulierung?
- Oder ... ?

Wie könnte ggf. durch die Regulierung dem Anreiz zum Rosinenpicken im Rahmen von Konzessionsvergaben durch dezentrale Gebietskörperschaften entgegengewirkt werden?

→ Erste (keinesfalls bereits umfassend untersuchte) Ideen:

- Idee 1: Berücksichtigung der Struktur der einzelnen Gebiete und Aufbau eines Systems, mit dem Netzentgelt-Diskrepanzen zwischen Gebieten abgemildert werden
- Idee 2: Bestehende Assets werden virtuell so aufgeteilt, dass sich aus der Gebietsstruktur ergebende Kostenvorteile „lediglich“ bei zukünftigen Investitionen „geerntet“ werden können
- Idee 3: Kombination aus Idee 1 und Idee 2

Alternative Idee (welche hier keinesfalls bewertet werden soll): Planerische Festlegung von Gebietsgrößen (z.B. durch Bundesländer) und in den so definierten Gebieten erfolgen dann Konzessionsvergaben

Zu beachten: Verbundeffekte!

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Herausforderungen bei Reformmaßnahmen im Kontext von Pfadabhängigkeiten – Grundsatzprobleme (1 Gebiet, 1 Unternehmen)

Reformmotive

- (1) Umweltentwicklung
- (2) Wissenszuwachs hinsichtlich Regeldesign
- (3) Korrektur von mit opportunistischen Motiven getroffenen (Fehl-)Entscheidungen der Vergangenheit

Zu beachten: Schutz von Investoren vor Opportunismus des Regelsetzers / Regulierers

- Wie werden „Überrenditen“ der Vergangenheit der berücksichtigt?
- Inwieweit ist es ratsam, diesen Schutz auch im Falle von (3) umfassend zu gewährleisten?
Inwieweit bezieht sich ein (etwaiger) Schutz auch speziell auf aktuelle investierte Akteure, die auf Basis gewisser Erwartungen einen Erwerbspreis bezahlt haben?

Bei 1 Unternehmen in 1 Gebiet ist es relativ einfach, möglichst „passende“ Regelungen zu finden.

Zu beachten: Design-, (politische) Durchsetzungs- und Umsetzungskosten bei Reformen

Herausforderungen bei Reformmaßnahmen im Kontext von Pfadabhängigkeiten: Spezielle Probleme hinsichtlich zentraler Regulierung und zentraler Vorgaben zur Konzessionsvergabe bei n Gebieten und m Unternehmen

**Neue Vorgaben werden mit den bestehenden (möglicherweise heterogenen)
Regelungen in Konzessionsverträgen sicherlich zumindest zum Teil konfliktieren**

**Insofern ist es relativ schwierig „passende“ Regelungen zu identifizieren; allerdings ist
wohl auch das Problem (zumindest etwas) reduziert, dass neue Regelungen mit
opportunistischen Motiven gestaltet worden sein könnten**

**In welchem Kontext und in welchem Ausmaß sind (Verteilungs-)Wirkungen akzeptabel,
die mit der (unabsichtlichen) Entwertung spezifischer Investitionen einhergehen?**

- Es dürfte von Relevanz sein, in welchen Kontexten und in welchem Ausmaß die Entwertung spezifischer Investitionen einem sinnvollerweise von Investoren zu tragenden Risiko zugeordnet werden.
- Hinweis: Ähnliche Probleme lagen bei Einführung der StromNEV und der ARegV vor!

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo (§ 46 EnWG und StromNEV + ARegV „in der Praxis“) – Folie 1/2

Ermittlung der „wirtschaftlich angemessenen Vergütung“

- Ertragswert ordnet grundsätzlich indirekt Ewigkeitsrechte dem Alt-Konzessionär zu.
- Allerdings führen in der Praxis hohe (und wohl fast immer oberhalb der Kapitalkosten des Neu-Konzessionärs und auch – wenn auch i.d.R. in einem geringeren Ausmaß – oberhalb der Kapitalkosten des Alt-Konzessionärs liegende) Diskontraten dazu, dass der errechnete „Ertragswert“ gar kein „wirklicher“ Ertragswert ist.

Potentiale zur Erzielung von Gewinnen scheinen bei ARegV-regulierten Unternehmen groß zu sein

Welche Ziele sind bei der Konzessionsvergabe zu berücksichtigen?

- Wie sind die in § 1 EnWG genannten Ziele zu interpretieren? Welche Perspektive wird in § 1 EnWG eingenommen (national oder kommunal)?
- Welche Bedeutung haben die in § 1 EnWG genannten Ziele für die Erstellung von Bewertungskriterien? Inwieweit ist die Berücksichtigung von dezentralen Aspekten (insb. Präferenzen sowie außerdem – legal möglicher – Erzielung von Verbundeffekten) möglich?
- Inwieweit ist die Berücksichtigung von zentralen Zielen kontrahierbar?
 - Zu beachten: Aussagekraft der von der BNetzA ermittelten „Effizienzwerten“ ist sehr begrenzt!
- Ist kommunale Zuständigkeit in diesem Kontext insofern nicht nur im Hinblick auf eine Berücksichtigung dezentraler Aspekte sinnvoll (sofern dies gewünscht ist) sondern auch im Hinblick auf die Minimierung von Transaktionskosten?

Allgemeine Einordnung: Demokratische Entscheidungsfällung als TAK-minimierende Koordinationsform im Kontext von Kontrahierungs-/Regelsetzungsproblemen.

Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo (§ 46 EnWG und StromNEV + ARegV „in der Praxis“) – Folie 2/2

Welche Relevanz hat der „Rosinenpick-Aspekt“ in der Praxis? Wie sehen die Zielsysteme der Kommunen aus?

- Möglichkeit zur Erzielung von Haushaltseinnahmen scheint für Kommunen eine hohe Bedeutung zu haben und ggf. sogar deutlich bedeutsamer als die Effekte für die Nachfrager zu sein. Im Lichte z.T. sehr hoher Kosten der Steuererhebung auf kommunaler Ebene ist dies durchaus nachvollziehbar.
- Hohe TAK bei Netzübernahmen stehen dem Anreiz zum Rosinenpicken entgegen.
- ???

...

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Agenda

A) Grundlagen (Zielsystem, Methodik)

B) Normative ökonomische Analyse

1) Grundlegende ökonomische Analysen (von Pfadabhängigkeiten abstrahierend)

1.1) Annahme: 1 Gebiet und 1 Unternehmen

1.1.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.1.2) Regulierung

1.1.3) Konzessionsvergabe

1.1.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

1.2) Zentrale Vorgaben und dezentrale Aktivitäten bei n Gebieten und m Unternehmen

1.2.1) Technisch-systemische Grundlagen

1.2.2) Zentrale Regulierung

1.2.3) Zentrale Vorgaben zur Konzessionsvergabe

1.2.4) Zusammenspiel von Regulierung und Konzessionsvergabe

2) Analyse von Herausforderungen bei Reformmaßnahmen hinsichtlich des zentralen Regelrahmens im Kontext von Pfadabhängigkeiten

C) Einordnung des Status Quo / Anmerkungen zum Status Quo

D) Handlungsempfehlungen hinsichtlich der Reform des zentralen Regelrahmens

E) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers (beckers@foev-speyer.de, Tel. Nr. 0163-8479465)

*Hinweis: Derzeit bin ich an der TU Berlin beurlaubt und als Gastforscher
am Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV) tätig.*

Nils Bieschke (nb@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-78506)

Johannes Heurich (jhe@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-28906)

Ann-Kathrin Lenz (akl@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-78826)