

Bundeskongress Öffentliche Infrastruktur
Berlin, 4. Dezember 2018

Infrastrukturpolitik in Deutschland aus ökonomischer Sicht

***Gesammelte Erfahrungen, aktuelle Entwicklungen
und zukünftige Herausforderungen***

Prof. Dr. Thorsten Beckers

TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

Agenda

- 1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich**
- 2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik**
- 3) Weitere (übergreifende) Themen**
- 4) Fazit**

Einordnung der wissenschaftlichen Befassung mit Infrastrukturpolitik und Regulierung

BACK UP

(Infrastruktur-)Ökonomik als (den Realwissenschaften zugehörige) Sozialwissenschaft

Besondere Herausforderungen bei der wissenschaftlichen Arbeit im Vergleich sowohl zu den Idealwissenschaften als auch zu den (den Realwissenschaften zugehörigen) Naturwissenschaften

Wissenschaftliche Befassung mit der Entwicklung von (infrastrukturpolitischen und regulatorischen) Instrumenten

Institutionelle Ingenieurwissenschaft (oder auch „angewandte Ökonomik“)

Extrem hohe Bedeutung von Transparenz und möglichst weitgehend intersubjektiv nachvollziehbar gestalteten Analysen als Grundlage für Kritik an den wissenschaftlichen Analysen

Folgend im Fokus:

Institutionelle Fragestellungen, aber unter Berücksichtigung der technisch-systemischen Eigenschaften von Infrastruktursystemen

Keine geeigneten Grundlagen für die Ableitung von Handlungsempfehlungen bezüglich konkreter (infrastrukturpolitischer und regulatorischer) Fragestellungen sind ...

Ideologisch geprägte Voreinstellungen

Beispiele für in der jüngeren Vergangenheit in Deutschland nicht selten anzutreffende ideologische Positionen:

- „Wettbewerb ist immer besser“
- „Privatisierung steigert die Effizienz“
- „Der Staat kann nichts“

... aber auch:

- „Privatisierungen sind per se abzulehnen“
- „ÖPPs sind immer teurer“

„Ordnungspolitische Sichtweise“

- Was ist das eigentlich?
- In der Praxis i.d.R. ideologisch getriebener Verweis auf die „ordnungspolitische Sichtweise“

Übrigens: Ein „ordnungspolitischer Ansatz“, der kritisch gegenüber einer überzogenen Regeldifferenzierung und dabei auch gegenüber einem (zu) umfassenden Abweichen von weitgehend unregulierten Märkten ist, kann auch im Lichte der Neuen Institutionenökonomik durchaus eine Rationalität aufweisen

Modelle, die der Komplexität der konkreten Fragestellung nicht ansatzweise gerecht werden

- Modelle der (völlig realitätsfernen) normativen Prinzipal-Agent-Theorie
- Einstufige Marktmodelle (ohne Trennung von Investitionen und Betrieb)
- ...

Erkenntnisse, die meines Erachtens eine geeignete Grundlage für die Analyse konkreter (infrastrukturpolitischer und regulatorischer) Fragestellungen darstellen

Erkenntnissen verschiedener Theoriegebiete

- Wohlfahrtsökonomik
- Industrieökonomik (einschließlich Netzwerkökonomik)
- Institutionenökonomik
 - Für allgemeine Analysen (ohne besonderen Bezug zum öffentlichen Sektor)
 - Für Analysen mit Bezug zum öffentlichen Sektor (Politik, Verwaltung) und dabei u.a. auch zur Entscheidungsfällung in einem demokratischen Gesellschaftssystem

Hohe Bedeutung von Institutionen, die zur effizienten Allokation von Wissen bzw. zur Zuordnung von Entscheidungsrechten an Akteure beitragen, die über das im Einzelfall relevante Wissen (und auch sonstige bedeutsame Ressourcen) verfügen bzw. sich dieses kurzfristig in sinnvoller Weise aneignen können

- Wissensbasierte Ansätze (Knowledge-Based View, Resource-Based View, Relational View), die Überschneidungen mit der Institutionenökonomik aufweisen

Sorgfältige empirische Analysen

Forschungsarbeiten hinsichtlich der Methodik im Bereich der angewandten Ökonomik

- Grundsatzfragen
Z.B. Colander, Pfeleiderer, Hellwig
- Analyse-Frameworks, Heuristiken hinsichtlich des Vorgehens bei den Analysen
Z.B. Mayntz / Scharpf, Ostrom

Herausforderung der Weiterentwicklung erster bestehender Ansätze zur Erhöhung der Qualität und der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit der Analysen

Anreizkonstellationen der Akteure, die wissenschaftliche Analysen durchführen, und die Bedeutung von Transparenz (1/2)

BACK UP

Akteure, die wissenschaftliche Analysen mit Bezug zu infrastrukturpolitischen und regulatorischen Fragestellungen durchführen ...

- Intern
 - Beamte/innen in den Ministerien
 - Mitarbeiter/innen in nachgeordneten Behörden (z.B. UBA und BNetzA)
- Extern
 - Hochschulen
 - Öffentliche (z.T. „grundfinanzierte“) Forschungsinstitute
 - Private, aber nicht gewinnorientierte Forschungsinstitute (z.B. Öko-Institut)
 - Beratungsunternehmen
 - Wissenschaftlicher/innen (aus Hochschulen, Forschungsinstituten etc.) in Nebentätigkeit
 - ...

... unterliegen vielfältigen Anreizen und dabei nicht zuletzt auch Fehlanreizen

- (Direkte oder indirekte) monetäre Fehlanreize
- Fehlanreize im Wissenschaftssystem



Wichtig: Interne Analysekapazitäten im öffentlichen Sektor stärken!

Anreizkonstellationen der Akteure, die wissenschaftliche Analysen durchführen, und die Bedeutung von Transparenz (2/2)

BACK UP

Maßnahmen, mit denen den mit Fehlanreizen einhergehenden Gefahren entgegengewirkt werden kann:

- Transparenz hinsichtlich der Anreizstrukturen

Beispiel: Ethikkodes des Vereins für Socialpolitik

Wie umfangreich halten sich die deutschen Volkswirte/innen an diesen Ethikkodex?

- Transparenz bezüglich der wissenschaftlichen Analysen
 - Lediglich in seltenen Fällen bzw. bezüglich weniger Stellen in Analysen (z.B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in bestimmten Konstellationen) ist Intransparenz sinnvoll
 - Weiterentwicklungsbedarf beim IFG

Agenda

1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich

2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik

2.1) Eingriffstiefe bei wirtschaftspolitischen und regulatorischen Maßnahmen

2.2) „Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen

2.3) Systemgüter: Integration vs. Desintegration

2.4) Politische Steuerung vs. politische Selbstbindung

(Anwendungsfälle: z.B. Schuldenbremse und „Nutzerfinanzierung“)

2.5) Föderales System: Umfangreiche Trennung der Ebenen oder „Zusammenarbeit“ über Ebenen hinweg oder Integration (und dann Zentralität)?

2.6) Flächendeckung von (Infrastruktur-)Angeboten, Daseinsvorsorge und Verteilungsfragen

3) Weitere (übergreifende) Themen

4) Fazit

Eingriffstiefe bei wirtschaftspolitischen und regulatorischen Maßnahmen

Oder anders formuliert: Auf welcher (technisch-systemischen) Ebene endet die (zentralistische / monopolistische) „Planwirtschaft“ und auf welcher Ebene beginnt damit einhergehend der (mehr oder weniger intensive) Wettbewerb alternativer Anbieter?

Beispiele:

- ÖPP vs. KBV (konventionelle Beschaffungsvariante mit entbündelten Ausschreibungen)
- Kommunales ÖPNV-Unternehmen vs. Wettbewerb der Anbieter
- Freier Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr vs. (öffentlich geplanter) Deutschland-Takt
- Schnellladeinfrastruktur für die Elektromobilität: Unregulierter Markt vs. Monopolistischer Netzwerkanbieter
- Bereitstellung eines Breitband-Netzwerkes in Deutschland: ...
- Kapazitätsinstrumente für Kraftwerke (u.a. EEG) vs. „EOM“
- Strom-/Gasnetze: Totex-Anreizregulierung (T-AR) vs. Differenzierte Anreizregulierung (D-AR) ... und außerdem: vs. Monitoring-basierte Kosten-orientierte Regulierung („K+“)
- „Make-or-Buy“ im Verwaltungsbereich

Auch diesem Themenkreis zuzuordnen:

Vertriebswettbewerbe bei (abgesehen von Vertragsbedingungen etc.) homogenen Produkten, die auch noch in einem (mehr oder weniger) umfassend regulatorisch beeinflussten Umfeld produziert werden (z.B. Strom oder Handy-Tarife, Exkurs: Krankenversicherungen)



**Wissensstände und -verteilung von hoher Relevanz
für die Bewertung der Handlungsalternativen**

Agenda

- 1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich
- 2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik
 - 2.1) Eingriffstiefe bei wirtschaftspolitischen und regulatorischen Maßnahmen
 - 2.2) „Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen
 - 2.3) Systemgüter: Integration vs. Desintegration
 - 2.4) Politische Steuerung vs. politische Selbstbindung
(Anwendungsfälle: z.B. Schuldenbremse und „Nutzerfinanzierung“)
 - 2.5) Föderales System: Umfangreiche Trennung der Ebenen oder „Zusammenarbeit“ über Ebenen hinweg oder Integration (und dann Zentralität)?
 - 2.6) Flächendeckung von (Infrastruktur-)Angeboten, Daseinsvorsorge und Verteilungsfragen
- 3) Weitere (übergreifende) Themen
- 4) Fazit

„Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen (1/2)

Möglichkeiten zur Regulierung privater Monopolisten sind (von Ökonomen/innen!) in der Vergangenheit regelmäßig überschätzt worden

Empfehlungen „auf der grünen Wiese“

- I.d.R. grundsätzliche öffentliche Eigentümerschaft sinnvoll (ggf. als „IKZ“ / „horizontales ÖÖP“)
- Bei Wissensdefiziten auf öffentlicher Seite ggf. zunächst ÖPP-Ansatz anwenden, dann im Base Case Übernahme in öffentliche Eigentümerschaft (durch Nutzung von entsprechenden Call-Optionen)

Empfehlungen „auf der braunen Wiese“

- Bei bestehender öffentlicher Eigentümerschaft
 - I.d.R. keinesfalls privatisieren
- Bei bestehender privater Eigentümerschaft
 - Vorab: Keinesfalls opportunistisches Verhalten gegenüber privaten Eigentümern an den Tag legen bzw. zulassen!
 - Einführung oder Anpassung von Konzessionslösungen kann langfristige Übernahme in öffentliche Eigentümerschaft in sinnvoller Weise vorbereiten / ermöglichen
 - Grundgesetz bietet im Übrigen eine Grundlage für Enteignungen gegen Entschädigung, was aus ökonomischer Sicht nicht per se ausgeschlossen werden sollte
 - „Möglichst gute“ Regulierung kann Nachteile privater Eigentümerschaft reduzieren

„Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen (2/2)

(Nicht mehr ganz) neues Thema: Ausländische Staatsunternehmen und Staatsfonds (als private Unternehmen i.w.S), die „deutsche Infrastrukturen“ kaufen

- Aus ökonomischer Sicht nicht im Interesse der Nachfrager in Deutschland (siehe vorige Folie)
- Sicherlich auch weitergehende politische Aspekte von Relevanz
- Zu erwarten, dass privatisierte Infrastrukturen zunehmend von ausländischen Staatsunternehmen und Staatsfonds gekauft werden, die ggf. im „Tarngewand“ auftreten (staatlich regulierte Pensionsfonds o.ä.) auftreten

- Wann wird man in Deutschland in diesem (System-)Wettbewerb hinsichtlich der Staatsaktivität im Wirtschaftssystem an den entscheidenden Stellen verstehen, wie man die Interessen der Nachfrager/innen und Steuerzahler/innen in Deutschland adäquat vertritt?
- Zu beachten: Wenn aufgrund einer zu geringen öffentlichen Eingriffstiefe der Wettbewerb privater Anbieter „zu früh“ beginnt, dann werden oftmals ausländische Unternehmen / Staatsfonds als Anbieter tätig werden (und sicherlich auch oft erfolgreich sein)

Agenda

- 1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich
- 2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik
 - 2.1) Eingriffstiefe bei wirtschaftspolitischen und regulatorischen Maßnahmen
 - 2.2) „Öffentliche vs. Private Eigentümerschaft“ ... in monopolistischen Bereichen
 - 2.3) Systemgüter: Integration vs. Desintegration
 - 2.4) Politische Steuerung vs. politische Selbstbindung
(Anwendungsfälle: z.B. Schuldenbremse und „Nutzerfinanzierung“)
 - 2.5) Föderales System: Umfangreiche Trennung der Ebenen oder „Zusammenarbeit“ über Ebenen hinweg oder Integration (und dann Zentralität)?
 - 2.6) Flächendeckung von (Infrastruktur-)Angeboten, Daseinsvorsorge und Verteilungsfragen
- 3) Weitere (übergreifende) Themen
- 4) Fazit

Systemgüter: Integration vs. Desintegration

Beispiele:

- Investitionsplanung bei Stromnetztrassen und Kraftwerken (Technologie, Standorte)
- Bereitstellungsplanung, Bepreisung und Finanzierung
 - ... bei Schienennetz und Verkehrsangeboten im Speziellen
 - ... im Verkehrssystem im Allgemeinen

Deutlich differenziertere Sichtweise geboten, als von vielen Ökonomen/innen in den vergangenen Jahrzehnten propagiert

- „Regulierung des „monopolistisches Bottleneck löst die Probleme in einer sinnvollen Weise“
- „Kostenlastung in den einzelnen entbündelten Bereichen führt zu Effizienz“
- ...

Politische Steuerung vs. politische Selbstbindung

(Anwendungsfälle: z.B. Schuldenbremse und „Nutzerfinanzierung“)

In der Vergangenheit oftmals keine angemessene Einordnung konkreter Fragestellungen

Politische Selbstbindung wird – nicht zuletzt zur Reduktion von Opportunismusproblemen – in vielen Situationen sinnvoll sein

Aber: Problematik formaler Regeln, die durch politische (Selbst-)Bindung zur Langfrist-Orientierung beitragen sollen, wenn schlechte Kontrahierbarkeit vorliegt

Beispiele:

- Schuldenbremse
- „Nutzerfinanzierung“

Interessant: Inzwischen propagiert auch der IWF in einem aktuellen Working Paper eine deutlich differenziertere (und dabei weniger kritische) Sichtweise auf kreditfinanzierte Investitionen im öffentlichen und Infrastruktur-Bereich, die dem Staat zugerechnet werden

Föderales System: Umfangreiche Trennung der Ebenen oder „Zusammenarbeit“ über Ebenen hinweg oder Integration (und dann Zentralität)?

In Deutschland → Beispiele:

- Verkehrsinfrastrukturfinanzierung
- Schulen
- Übergeordneter Rechtsrahmen für die kommunale Konzessionsvergabe bei Energienetzen

In der EU → dazu später mehr ...

Flächendeckung von (Infrastruktur-)Angeboten, Daseinsvorsorge und Verteilungsfragen

Flächendeckung von (Infrastruktur-)Angeboten (z.B. Post, Breitband, Ladeinfrastruktur für Elektromobilität)

- ... kann auch aus ökonomischer Sicht eine Rationalität aufweisen
 - Landesweiter Bereitstellungs-/Angebots-Standard reduziert Transaktionskosten und eröffnet Optionen
 - Indirekt: Wirkt Überfüllungserscheinungen in Ballungsräumen entgegen
- ... und hat auch eine distributive Komponente

Abkehr vom in einigen Bereichen vertretenen Prinzip, dass Bereitstellungsentscheidungen bezüglich der Flächenabdeckung in wettbewerblichen Märkten gefällt werden sollten, ist vielfach grundsätzlich sinnvoll

Agenda

1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich

2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik

3) Weitere (übergreifende) Themen

3.1) Rolle und Positionierung der EU in der Infrastrukturpolitik

(Besonders) stark vereinfacht betrachtet

3.2) Einfache / zielgerichtete Lösungen / Reformen vs. komplexe auf (ggf. vermeintliche) first-best-Lösungen ausgerichtete („Mammut“)-Lösungen / Reformen

4) Fazit

Rolle und Positionierung der EU in der Infrastrukturpolitik

Stark vereinfacht betrachtet!

Tendenziell sind Positionen der EU – sehr verkürzt dargestellt – i.d.R.

- ... zu wettbewerbsfreundlich
- ... zu privatisierungsfreundlich
- ... zu zentralistisch

Erkenntnisse der Neuen Institutionenökonomik
werden auf EU-Ebene umfangreich ignoriert!

Zwar sind z.T. ökonomisch sinnvolle Lösungen umsetzbar, aber dann oftmals rechtfertigungsbedürftig, vom Einverständnis der EU-Kommission abhängig oder vor dem EuGH angreifbar

- Entscheidungen in den Mitgliedstaaten wird durch entsprechende politische und rechtliche Unsicherheit beeinflusst, die bei bestimmten Handlungsalternativen besteht
- „Technokratie statt Demokratie“

Vielfach Involvierung der EU-Ebene in Entscheidungen im Infrastrukturbereich aus ökonomischer Sicht nicht geboten

- Infrastruktur auf kommunaler / regionaler Ebene
- Infrastruktur auf nationaler Ebene jenseits länder-übergreifender Koordinationsfragen
- ...

- **Reform der Infrastrukturpolitik auf EU-Ebene aus ökonomischer Sicht zu empfehlen!**
- **Wird es zukünftig „windows of opportunity“ für Reformen in eine ökonomisch sinnvolle Richtung geben?**

Agenda

1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich

2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik

3) Weitere (übergreifende) Themen

3.1) Rolle und Positionierung der EU in der Infrastrukturpolitik

3.2) Einfache / zielgerichtete Lösungen / Reformen vs. komplexe auf (ggf. vermeintliche) first-best-Lösungen ausgerichtete („Mammut“-Lösungen / Reformen

4) Fazit

Agenda

- 1) Die ökonomische Sicht auf Politik und Regulierung im Infrastrukturbereich
- 2) Zentrale Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik
- 3) Weitere (übergreifende) Themen
- 4) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Prof. Dr. Thorsten Beckers

(tb@wip.tu-berlin.de, Tel.-Nr. 030-314-23243 / 0163-8479465)