

Tagung „Methodische Grundfragen der ökonomischen Analyse im öffentlichen Recht“
(organisiert von Prof. Dr. Michael Fehling und Prof. Dr. Georg von Wangenheim)
an der Bucerius Law School

Hamburg, 14./15. März 2019

(Anreiz-)Steuerung am Beispiel des Energierechts: Sektorkopplung, Innovationsförderung und Technologieneutralität

... oder:

- (Institutionen-)ökonomische Erkenntnisse hinsichtlich der Bedeutung von Wissen für das Wirtschaftssystemdesign
- Das Zusammenspiel von (Institutionen-)Ökonomik und Rechtswissenschaft im Bereich des Öffentlichen und des Privaten Rechts

Prof. Dr. Thorsten Beckers

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

*Dieser Vortrag basiert auf im Rahmen gemeinsamer Forschungsarbeiten
mit Klaus Jäkel generierten (Zwischen-)Ergebnissen.*

Agenda

- 1) **Grundlagen**
 - 1.1) **Zentrale Analysegebiete von Ökonomen/innen und Rechtswissenschaftlern/innen**
 - 1.2) **Wissen**
- 2) **Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“**
- 3) **Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)**
- 4) **Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage**
- 5) **Fazit**

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Zentrale Analysegebiete von Ökonomen/innen und Rechtswissenschaftlern/innen

1.2) Wissen

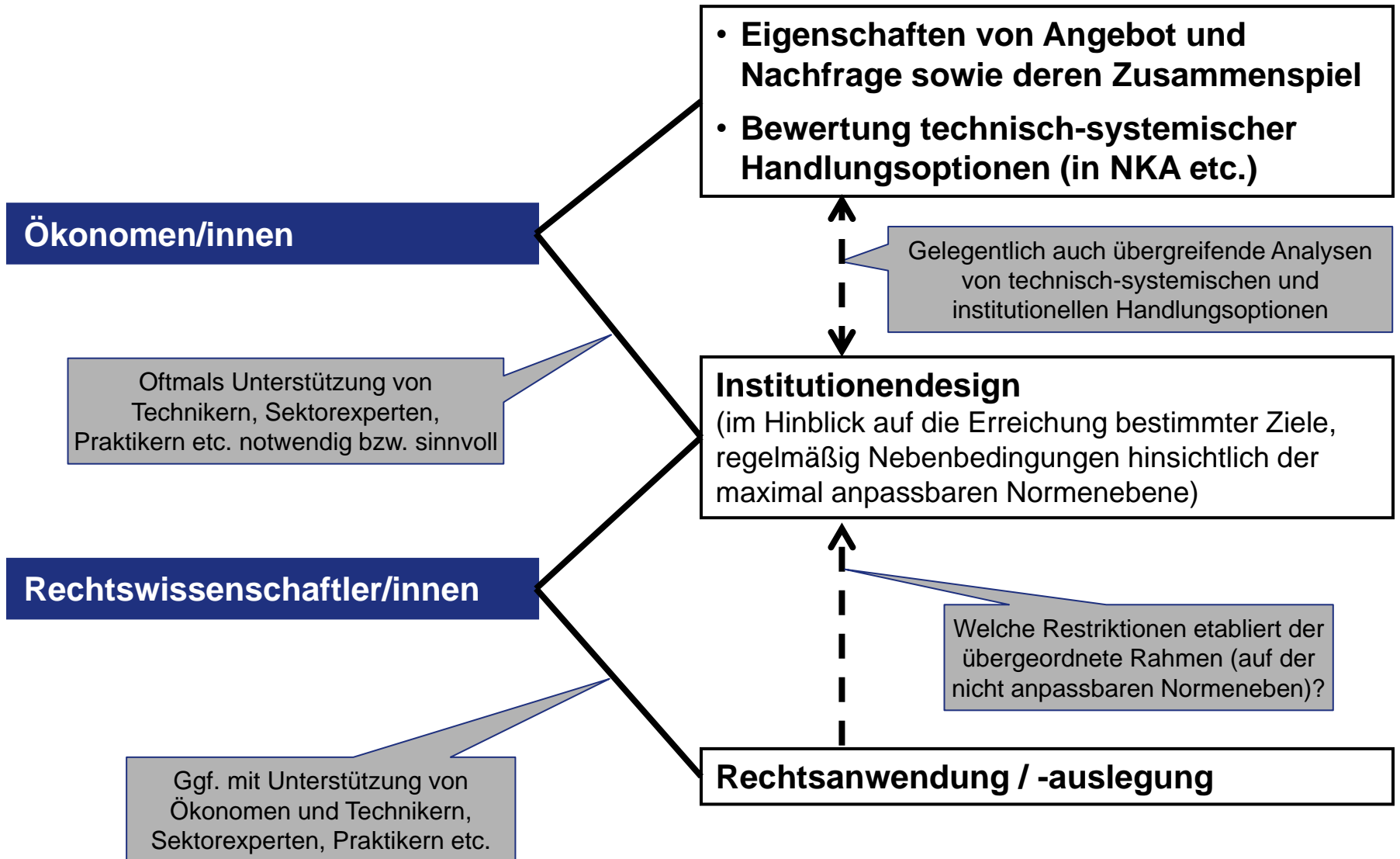
2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I):
Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“

3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II):
Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)

4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)
ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage

5) Fazit

Zentrale Analysegebiete von Ökonomen/innen und Rechtswissenschaftlern/innen



Zentrale Analysegebiete von Ökonomen/innen und Rechtswissenschaftlern/innen

BACK UP

- Sowohl relevant für im PR wie auch im ÖR geregelte Sachverhalte
- Oder ?

Ökonomen/innen

- Eigenschaften von Angebot und Nachfrage sowie deren Zusammenspiel
- Bewertung technisch-systemischer Handlungsoptionen (in NKA etc.)

Gelegentlich auch übergreifende Analysen von technisch-systemischen und institutionellen Handlungsoptionen

Oftmals Unterstützung von Technikern, Sektorexperten, Praktikern etc. notwendig bzw. sinnvoll

Institutionendesign
(im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Ziele, regelmäßig Nebenbedingungen hinsichtlich der maximal anpassbaren Normenebene)

Rechtswissenschaftler/innen

Welche Restriktionen etabliert der übergeordnete Rahmen (auf der nicht anpassbaren Normenebene)?

Ggf. mit Unterstützung von Ökonomen und Technikern, Sektorexperten, Praktikern etc.

Rechtsanwendung / -auslegung

Agenda

BACK UP

1) Grundlagen

1.1) Zentrale Analysegebiete von Ökonomen/innen und Rechtswissenschaftlern/innen

1.2) Wissen

2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I):
Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“

3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II):
Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)

4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)
ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage

5) Fazit

Technisch-systemisches und institutionelles Wissen

- Technisch-systemisches /-ökonomisches Wissen
 - Wissen bezüglich der Leistungserstellung → insb. ingenieurwissenschaftliches Wissen
 - Wissen bezüglich Präferenzen → Wissen aus mehreren Disziplinen
- Institutionelles Wissen
 - Ökonomisches Wissen zu Koordinationsformen
 - Institutionenökonomik
 - Wettbewerbstheorie / Industrieökonomik
 - ...
 - Juristisches Wissen

Zentrales und dezentrales Wissen

- Zentrales Wissen (z.B. wissenschaftliche Erkenntnisse, Statistiken)
- Dezentrales Wissen
 - Ortsgebunden
 - Nicht Ortsgebunden (z.B. in „Start-ups“ entstehend)

Wissen (2/2)

BACK UP

Technisch-systemisches und institutionelles Wissen

- ...

Zentrales und dezentrales Wissen

- ...

Übertragbares und nicht übertragbares Wissen

- Kodifizierbares und daher (leicht) übertragbares Wissen
 - Daten
 - Informationen
 - Kodifizierbares Know-how
- Nicht kodifizierbares und daher nicht (zumindest leicht) übertragbares Wissen
 - Nicht kodifizierbares Know-how (Expertise)

Zur Anwendung /
„Nutzbarmachung“ ist oftmals
spezielle Expertise erforderlich

Agenda

1) Grundlagen

2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I):
Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“

3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II):
Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)

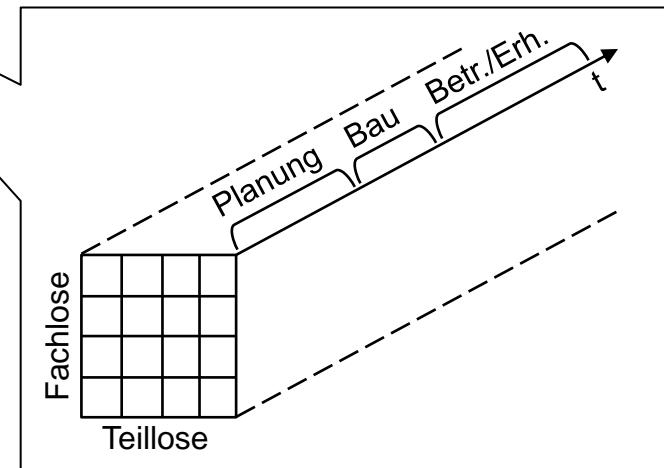
4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)
ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage

5) Fazit

Wissensanforderungen in Unternehmen bei verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen am Beispiel Beschaffung (1/2)

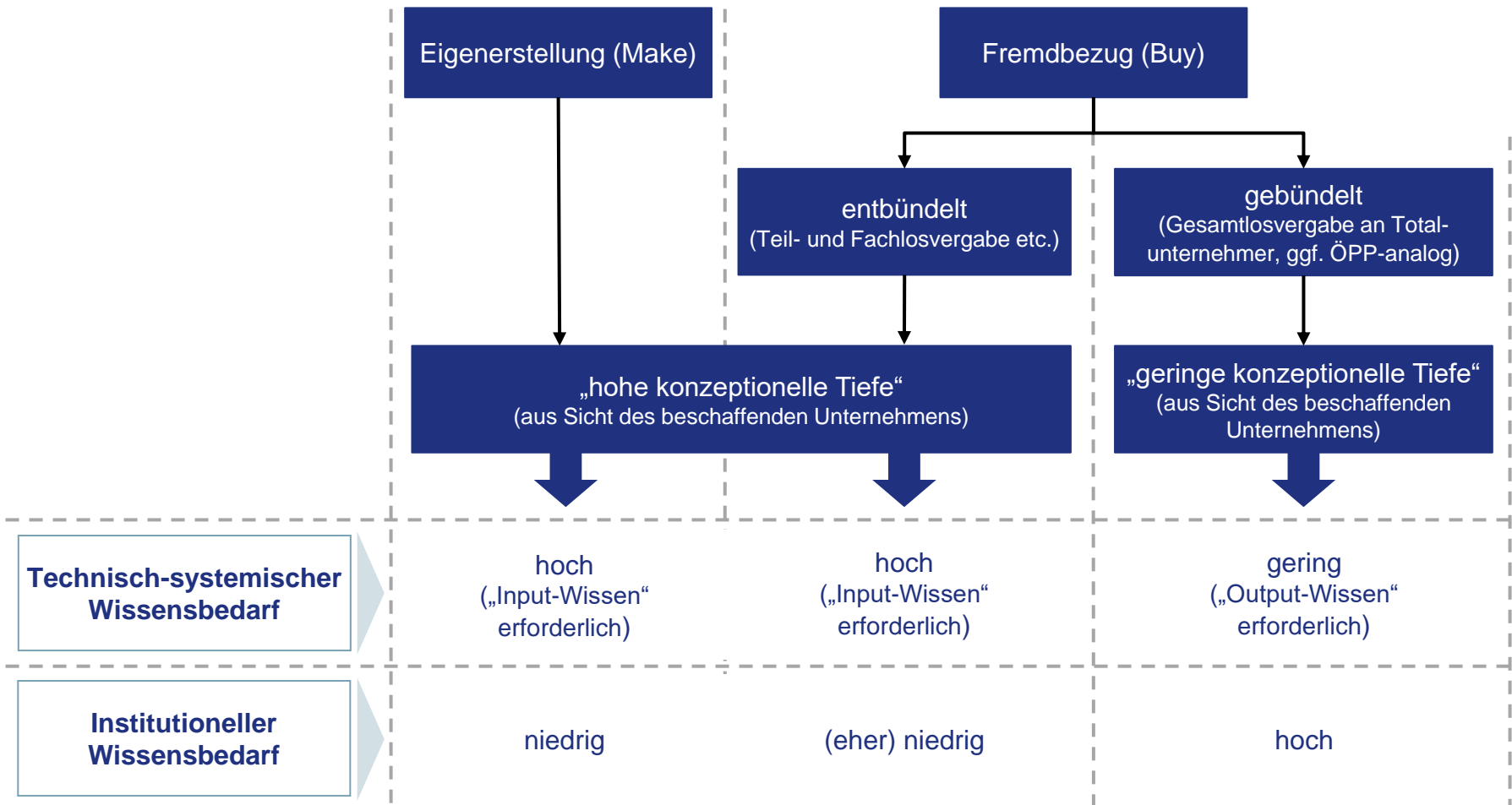
Festlegung der Beschaffungsstrategie (z.B. durch Bauherren) als Beispiel für eine durch das Management eines Unternehmens zu treffende Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen

- Eigenerstellung (Make)
- Fremdbezug (Buy) → Frage des „Bundling / Unbundling“
 - Gesamtlösungsvergabe oder Fach- bzw. Teillösungsvergabe
 - Getrennte oder gebündelte Vergabe von Bau und Erhaltung / Betrieb



Wissensanforderungen in Unternehmen bei verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen am Beispiel Beschaffung (2/2)

Wissensbedarf des beschaffenden Unternehmens im **technisch-systemischen Bereich** (Ingenieurwissenschaft!) und **institutionellen Bereich** (insb. Institutionenökonomik!) unterscheidet sich je nach Beschaffungsvariante:



Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Gestaltungsalternativen

Für die Festlegung der Beschaffungsstrategie bietet es sich an, dass Unternehmen auf institutionenökonomische Erkenntnisse (ergänzt um Erkenntnisse des Resource Based View, Knowledge Based View und Relational View) zurückgreifen

Zentrale Einflussfaktoren auf die bei den einzelnen Gestaltungsalternativen anfallenden Kosten (Transaktionskosten + Produktionskosten) und damit deren Vorteilhaftigkeit sind folgende:

- Transaktionseigenschaften
 - U.a. Beschreibbarkeit und Messbarkeit hinsichtlich des Leistungsgegenstandes
- Akteurseigenschaften
 - Nicht zuletzt Wissen als Ressource!
 - In diesem Zusammenhang zu thematisieren: Wie passen bezüglich der einzelnen Gestaltungsalternativen die Wissensstände des Unternehmens (im technisch-systemischen und im institutionellen Bereich) und die Wissensanforderungen (in diesen beiden Wissensbereichen) zusammen?
- Markteigenschaften
- Institutioneller Rahmen

Einflussfaktoren auf die Vorteilhaftigkeit verschiedener institutioneller Gestaltungsalternativen

BACK UP

Für die Festlegung der Beschaffungsoptionen bietet es sich an, dass Unternehmen auf institutionenökonomische Aspekte abstellen. Vgl. z.B. **Knowledge Based View, Knowledge Based View**

Zentrale Einflussfaktoren sind folgende:

- Transaktionseigenschaften
U.a. Beschreibbarkeit
- Akteurseigenschaften
 - Nicht zuletzt Wissen
 - In diesem Zusammenhang: Gestaltungsalternativen im institutionellen Bereich zusammen?
- Markteigenschaften
- Institutioneller Rahmen

Vgl. z.B.

- Williamson, O. E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism; New York: The Free Press.
- Alchian, A. A. / Woodward, S. (1987): Reflections on the Theory of the Firm; in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 143, No. 1, S. 110-136.
- Alchian, A. A. / Woodward, S. (1988): The firm is Dead; Long live the Firm: A Review of Oliver E. Williamson's The Economic Institutions of Capitalism; in: Journal of Economic Literature, Vol. 26, No. 1, S. 65-79.
- Alchian, A. A. / Demsetz, H. (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization; in: The American Economic Review, Vol. 62, No. 5, S. 135-144.
- Demsetz, H. (1988): The Theory of the Firm Revisited; in: Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 4, No. 1, S. 141-161.
- Langlois, R. N. / Robertson, P. L. (2002): Firms, Markets and Economic Change – A dynamic Theory of Business Institutions; Taylor & Francis.
- Winkler, U. (2004): Effiziente Grenzen der Unternehmung; Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag/GWV Fachverlage GmbH.
- Barney, J. (1991): Firm Resources and Sustained Competitive Advantage; in: Journal of Management, Vol. 17, No. 1, S. 99-120.
- Penrose, E. (1959): The Theory of the Growth of the Firm, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
- Eisenhardt, K. M. / Santos, F. M. (2001): Knowledge-Based View: A New Theory of Strategy? In A. Pettigrew, H. Thomas, and R. Whittington (Eds.) Handbook of Strategy and Management Sage Publications.
- Wernerfelt, B. (1984): A Resource-Based View of the Firm; in: Strategic Management Journal, Vol. 5, No. 2, S. 171-180.

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieeutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Randlösungen für das Wirtschaftssystem-Designs und die Bedeutung von Wissen nach HAYEK (1945) und JENSEN / MECKLING (1995)

Randlösungen für das Wirtschaftssystem-Design

- (Umfassende) zentrale Planung
- Liberales Marktumfeld (keinerlei Regulierungen etc.)

Hayek (1945)

- Problem bei zentraler Planung: Wissensanforderungen an den Planer
- Grundsätzliche Überlegenheit eines liberalen Marktumfeldes

Vertiefung und Erweiterung von Hayek (1945) durch Jensen / Meckling (1995)

- Erweitertes Modell zur Allokation von Entscheidungsrechten in einem liberalen Marktumfeld (sowie in hierarchischen Strukturen) unter Berücksichtigung der Verteilung sowie der Kosten der Übertragung von Wissen
- Verweis auf die Rationalität der Existenz von Unternehmen (insbesondere Transaktionskosten) sowie (Anreiz- und Informations-)Probleme in Unternehmen, mit denen diese unterschiedlich umgehen können

Zentrale Fragestellungen für öffentliche Hand (speziell Legislative)

- Wann liberales Marktumfeld? Wann planerische öffentliche Eingriffe?
(Wohl) Konsens: Gewisse planerische öffentliche Eingriffe – z.B. aufgrund von Koordinationsproblemen oder Machtproblemen – sinnvoll
- ... und damit einhergehend auch Frage der Differenziertheit und Ausgestaltung planerischer Eingriffe (z.B. sektor-/technologiebezogene Eingriffe oder nicht?)

Die Bedeutung von Wissen und Transaktionskosten die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (1/3)

BACK UP

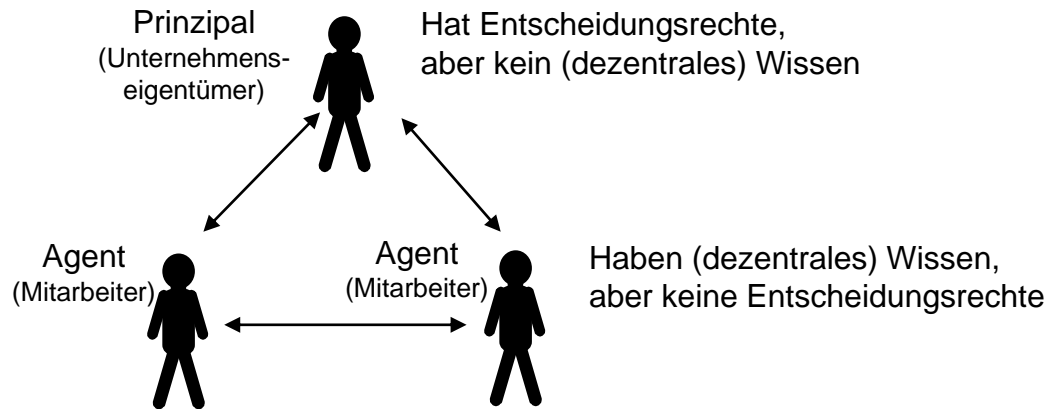
Hayek (1945): Begründung der Vorteilhaftigkeit einer Marktwirtschaft zur Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten

- Planwirtschaft: Zentraler Planer, der an der Spitze einer Hierarchie steht, verfügt nicht über das erforderliche Wissen, um eine gute Planung durchzuführen
- Marktwirtschaft: Über Märkte wird (auch) Wissen ausgetauscht und der Preismechanismus führt die einzelnen Ressourcen (und dabei auch Wissen) ihrer produktivsten Verwendung zu

Die Bedeutung von Wissen und Transaktionskosten die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (2/3)

BACK UP

Jensen / Meckling (1995): Bei bestimmten Transaktionen sind Transaktionskosten in Unternehmen (oder anderen Hierarchien) geringer als auf Märkten
ABER: In Unternehmen ist mit Prinzipal-Agent-Problemen „umzugehen“:



- Übertragung von Wissen von den Agenten (auf der dezentralen Ebene) zum Prinzipal (an der zentralen Stelle) ist nur begrenzt möglich
- Bei Übertragung von Entscheidungsrechten durch den Prinzipal an die Agenten droht die Gefahr, dass diese ihre eigenen Interessen verfolgen und sich somit opportunistisch verhalten

→ Zwischenlösung

- Durch Controlling- und Informationssysteme versucht der Prinzipal, sich Wissen anzueignen und Agenten zu überwachen
- Ferner strebt der Prinzipal durch die Etablierung „anreizorientierter Vergütungsregime“ an, die Agenten von opportunistischem Verhalten abzuhalten

Die Bedeutung von Wissen und Transaktionskosten die Vorteilhaftigkeit von Koordinationsformen (3/3)

BACK UP

Hayek (1945)

- ...

Jensen / Meckling (1995)

- ...

Williamson (1970er - ...): Auswahlentscheidung zwischen Markt und Hierarchie und Relevanz hybrider Koordinationsformen (u.a. langfristige Verträge)


- Entscheidend für die relative Vorteilhaftigkeit von Marktnutzung bzw. unternehmens- (oder hierarchie-) interner Aktivität ist die Summe aus den bei der entsprechenden Transaktion zu erwartenden Produktionskosten und Transaktionskosten
- Hybride Koordinationsformen (wie langfristige Verträge) stellen Zwischenformen zwischen der marktlichen und der unternehmens- (hierarchie-)internen Koordination dar

Arten von Eingriffen der öffentlichen Hand als zentrale Planerin und die Bedeutung von Wissen

Arten von Eingriffen der öffentlichen Hand als zentrale Planerin

- Direkte technisch-systemische (TS-) Eingriffe zur Allokationssteuerung
- Planerische Festlegung von Mechanismen, deren Anwendung zu Allokationsentscheidungen führt
- Diverse Governance-Mechanismen (z.B. Delegation an spezielle Behörden, Meta-Regeln für zukünftige Entscheidungen, ...)

Folgend stehen Governance-Mechanismen im politischen Bereich zunächst nicht im Fokus

- 
- TS-Wissensbedarf abnehmend
 - Institutioneller Wissensbedarf zunehmend

Ausgestaltung von Eingriffen der öffentlichen Hand und die Bedeutung von Wissen

**Zentrale Gestaltungsoptionen bei Eingriffen der öffentlichen Hand in Form der
Ausgestaltung von institutionellen Instrumenten,
deren Anwendung zu Allokationsentscheidungen führt**

- Lenkende Instrumente (insb. Preise) ↔ Restriktionen etablierende Maßnahmen

Instrumente zur Umsetzung von Bereitstellungsentscheidungen
(und dabei auch Finanzierung)

- Sektor-übergreifend vs. Sektor-bezogen (oder auch: Technologie-neutral vs. Technologie-bezogen)
- Ansatzpunkt: (direkt beim) Invest vs. Betrieb
- ...
- Preis vs. Menge
- ...

Instrumente gehen z.T. ineinander
über und sind auch kombinierbar

**Zu beachten: (Vorhandene bzw. erreichbare) Wissensstände der öffentlichen Hand
als zentraler Planerin beeinflussen die Eignung alternativer Ausgestaltungsoptionen
bezüglich der institutionellen Instrumente**

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieeutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen im öffentlichen Bereich (1/4)

Die Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen auf Seiten der öffentlichen Hand im Allgemeinen und im Infrastrukturbereich im Speziellen geht oftmals analog (wie auch bei privaten Unternehmen) mit der Frage einher, inwieweit technisch-systemische Entscheidungen von der öffentlichen Hand selber gefällt werden (oder nicht)

Beispiele:

- Beschaffung durch die öffentliche Hand und Regulierung von monopolistischen Unternehmen
 - Beschaffungsstrategieauswahl:
 - EU-Vergabe vs. GU (inkl. Entwurfs- und Ausführungsplanung)- oder TU-Vergabe
 - KBV vs. ÖPP
- Instrumente zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes im Allgemeinen und im Verkehrssektor im Speziellen
 - CO₂-Zertifikate vs. bspw. Quote für Elektrofahrzeuge (und CO₂-Zertifikate z.B. lediglich für die weiteren Wirtschaftsbereiche)
- Technologieneutrale oder -spezifische Kapazitätsinstrumente für (erneuerbare) Energien
- Wirtschaftssystemdesign: Planwirtschaft vs. Marktwirtschaft

Im Übrigen wird die relative Vorteilhaftigkeit dieser beiden Alternativen in verschiedenen Wirtschaftsbereichen differieren (Autobahnnetz vs. Automobilproduktion), was für (Regel-)Differenzierungen bei der Wirtschaftssystemgestaltung spricht

Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen im öffentlichen Bereich (2/4)

Bei Abstraktion von Transaktionskosten weisen Gestaltungsalternativen, die zu einer umfangreichen Marktnutzung führen und mit einer geringen „konzeptionellen Durchdringungstiefe“ auf Seiten der öffentlichen Hand einhergehen, Vorteile auf

- Nicht wenige Ökonomen sehen derartige Lösungen als grundsätzlich überlegen an
- Allerdings können zu Transaktionskosten führende institutionell bedingte Probleme sehr große Ausmaße annehmen, was gegen „einfache Antworten“ spricht
Z.B. Koordinationsprobleme, Commitment-Probleme, große Unsicherheiten und damit einhergehende hohe (und ggf. prohibitiv hohe) Kapitalkosten bei privaten Investoren (insbesondere im Kontext spezifischer Investitionen)

(Offene) Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen im öffentlichen Bereich grundsätzlich sinnvoll

Dabei grundsätzlich analoges Vorgehen wie bei der Entscheidung über institutionelle Gestaltungsfragen bei Unternehmen im privaten Sektor angemessen

Aber ...

Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen im öffentlichen Bereich (3/4)

BACK UP

Bei Abstraktion von Transaktionskosten weisen Gestaltungsalternativen, die zu einer umfangreichen Marktnutzung führen und mit einer geringen konventionellen Durchdringungstiefe“ auf

- Nicht wenige Ökonome
- Allerdings können zu T große Ausmaße annehmen
Z.B. Koordinationsprobleme einhergehende hohe (und

(Offene) Auswahl zwischen öffentlichen Bereich grund

Dabei grundsätzlich analoges vorgehen Gestaltungsfragen bei Unternehmen

Wdh.: Analyse von Gestaltungsalternativen auf Basis institutionenökonomischer Erkenntnisse (ergänzt um Erkenntnisse des Resource Based View, Knowledge Based View und Relational View) und dabei auch adäquate Berücksichtigung der jeweils vorliegenden Wissensanforderungen an die öffentliche Hand im technisch-systemischen und im institutionellen Bereich

Aber ...

Wdh.: Zentrale Einflussfaktoren auf die bei den einzelnen Alternativen anfallenden Kosten (Transaktionskosten + Produktionskosten) und damit deren Vorteilhaftigkeit sind wiederum folgende:

- Transaktionseigenschaften
U.a. Beschreibbarkeit und Messbarkeit hinsichtlich des Leistungsgegenstandes
- Akteurseigenschaften
 - Nicht zuletzt Wissen als Ressource!
 - In diesem Zusammenhang zu thematisieren: Wie passen bezüglich der einzelnen Gestaltungsalternativen die Wissensstände der öffentlichen Hand (im technisch-systemischen und im institutionellen Bereich) und die Wissensanforderungen (in diesen beiden Wissensbereichen) zusammen?
- Markteigenschaften
- Institutioneller Rahmen

Auswahl zwischen verschiedenen institutionellen Gestaltungsalternativen im öffentlichen Bereich (4/4)

Aber auch Besonderheiten im öffentlichen Bereich sind zu beachten

- Bei der wirtschaftspolitischen Rahmensetzung durch die Legislative
 - Hohe (Transaktions-)Kosten bei legislativen Beschlussfassungen
 - Niedrige Wissensstände im Bereich der Politik, aber dieses Problem kann durch Einschaltung einer Fachebene (Ministerialverwaltung, Fachreferenten in der Legislative) in einem gewissen Ausmaß wieder reduziert werden
 - Ganz andere Kontrollregime als im privaten Bereich
 - ...
- Beim (reinen) Verwaltungshandeln
 - Diverse Meta-Regeln (z.B. Vergaberecht), die so im privaten Bereich nicht existieren und die Vorteilhaftigkeit von institutionellen Gestaltungsalternativen beeinflussen können
 - Spezielle Personalkonstellationen (z.B. Personalmangel, Personal ohne Wissen im technisch-systemischen Bereich, mit Vor- und Nachteilen einhergehende Anreizschwäche)
 - ...

Die Besonderheiten des öffentlichen Bereichs sprechen oftmals – aber auch nicht stets – dafür, dass die öffentliche Hand (und dies insbesondere bei der wirtschaftspolitischen Rahmensetzung) stärker auf Lösungen setzen sollte, die mit einer umfangreichen Marktnutzung und geringen Anforderungen an die konzeptionelle Durchdringung einhergehen

- Nichtsdestotrotz ist es unplausibel, dass die öffentliche Hand stets auf Lösungen setzen sollte, bei denen eine umfangreiche Marktnutzung erfolgt und lediglich eine geringe „konzeptionelle Durchdringungstiefe“ auf öffentlicher Seite zu erreichen ist
- Zu beachten: In Infrastruktursektoren besteht sehr häufig eine Involvierung des Staates im Kontext seiner Bereitstellungsverantwortung (Daseinsvorsorge!) und infolgedessen verfügt der Staat ohnehin über gewisses technisch-systemisches Wissen

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieneutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Warum können E-Auto-Quoten geeigneter sein als CO2-Zertifikate? (1/4)

Auf die Erzielung von Lenkungswirkungen durch Preise ausgerichtete Instrumente

		Mengenvorgabe (und sich dann einstellende Preise)	Direkte Preissetzung
Ansatzpunkt: Betrieb	Sektor- übergreifend	CO2-Zertifikate	
	Sektor-/ Technologie- spezifisch		
Ansatzpunkt: Invest	Technologie- übergreifend		

Typische VWL-
Lehrbuchmeinung

Warum können E-Auto-Quoten geeigneter sein als CO2-Zertifikate? (2/4)

Auf die Erzielung von Lenkungswirkungen durch Preise ausgerichtete Instrumente

		Mengenvorgabe (und sich dann einstellende Preise)	Direkte Preissetzung
Ansatzpunkt: Betrieb	Sektor- übergreifend	CO2-Zertifikate	CO2-Steuer
	Sektor-/ Technologie- spezifisch		
Ansatzpunkt: Invest	Technologie- übergreifend		

(+) Weniger Unsicherheit für Unternehmen

Kritisch: Wissensbedarf der öffentlichen Hand als zentrale Planerin, die die Steuerhöhe festzusetzen hat

Denkbar: Kombination von CO2-Zertifikaten mit CO2-Steuer als Vorsorge gegen zu niedrig festgesetzte Steuer

Warum können E-Auto-Quoten geeigneter sein als CO2-Zertifikate? (3/4)

Auf die Erzielung von Lenkungswirkungen durch Preise ausgerichtete Instrumente

		Mengenvorgabe (und sich dann einstellende Preise)	Direkte Preissetzung
Ansatzpunkt: Betrieb	Sektor- übergreifend	CO2-Zertifikate	CO2-Steuer
	Sektor-/ Technologie-		Z.B. Stromsteuer und Energiesteuer

(+) Intertemporale Koordination im Hinblick auf Wissensgenerierung (Lernkurveneffekte!) ist nun leistbar

Kritisch: Wissensbedarf der öffentlichen Hand als zentrale Planerin, die die Steuerhöhen festzusetzen hat

Außerdem differenzierte Berücksichtigung der verschiedenen (potentiellen) Funktionen bzw. Ziele der Preissetzung im Betrieb möglich:

- Lenkung (Betrieb, Invest)
- Einnahmeerzielung (zur Finanzierung)
- Schutz spezifischer Investitionen – nicht zuletzt auch bei den Nachfragern
- *Distribution*

Warum können E-Auto-Quoten geeigneter sein als CO2-Zertifikate? (4/4)

Auf die Erzielung von Lenkungswirkungen durch Preise ausgerichtete Instrumente

		Mengenvorgabe (und sich dann einstellende Preise)	Direkte Preissetzung
Ansatzpunkt: Betrieb	Sektor- übergreifend	CO2-Zertifikate	CO2-Steuer
	Sektor-/ Technologie- spezifisch	Denkbar: CO2-Zertifikate speziell für den Stromsektor	Z.B. Stromsteuer und Energiesteuer
Ansatzpunkt: Invest		E-Auto-Quote (relative Mengenvorgabe)	Zulassungssteuer oder Kaufprämie

(+) Noch weniger Unsicherheit für Unternehmen

(+) Geringerer Commitment-Bedarf auf Seiten der öffentlichen Hand

(+) Höhere Effektivität

Zu beachten

- Produkt-neutrale (SUV, Kleinwagen etc.), aber effektive Regelungen erforderlich / sinnvoll
- Abstimmungsbedarf mit Anreizsetzungen (Steuerhöhen etc.) im Betrieb

Kritisch: Wissensbedarf der öffentlichen Hand als zentrale Planerin

Wann ist „Technologieneutralität“ wirklich technologieneutral?

		Entscheidungsfeld	
		Technologieoffenheit vor Regulierung niedrig	Technologieoffenheit vor Regulierung hoch
Regulierung	technologieneutral	ineffizient neutral	effizient neutral
	technologiespezifisch	effizient diskriminierend ineffizient diskriminierend	ineffizient diskriminierend

Regulierung erhält/schafft Technologieoffenheit

Regulierung kann Technologieoffenheit nicht erhalten/schaffen

Quelle: Erik Gawel, Paul Lehmann et al.

Wann ist „Technologieneutralität“ wirklich technologieneutral?

BACK UP

Bei Abweichen von den neoklassischen Annahmen zu berücksichtigende Aspekte mit Bezug zur Effizienz (z.B. aufgrund von Spezifität) werden auf dieser Folie z.T. nicht berücksichtigt

- Bislang i.d.R. (implizit) unterstellt.
- Ist (bzw. wie oft und in welchem Ausmaß ist) dies – speziell im Falle komplexer systemischer Einbettungen und Berücksichtigung der Herausforderungen bei der Abwägung von Zielkonflikten bei Bepreisungs- und Finanzierungsentscheidungen – überhaupt von großer empirischer Relevanz?

Entscheidungsfeld

		Technologieoffenheit vor Regulierung niedrig	Technologieoffenheit vor Regulierung hoch
Regulierung	technologieneutral	ineffizient neutral	effizient neutral
	technologispezifisch	effizient diskriminierend ineffizient diskriminierend	ineffizient diskriminierend

Regulierung erhält/schafft Technologieoffenheit
Regulierung kann Technologieoffenheit nicht erhalten/schaffen

U.a. zu diskutieren: Bedeutung von Wissensständen, Transaktionskosten, „polit-ökonomischen“ Aspekten, ...

Quelle: Erik Gawel, Paul Lehmann et al.

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO2-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieneutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Warum können Technologie-spezifische Kapazitätsinstrumente im Bereich der Stromerzeugung sinnvoll sein?

Beispiel: Technologie-spezifische vs. technologie neutrale Kapazitätsinstrumente bei Windenergie- und PV-Anlagen

Wesentliche Vorteile von Technologie-Spezifität

- (+) Reduktion von Unsicherheit bei diversen Akteuren
 - Geringere Kapitalkosten
 - Langfristig effizienteres Investitionsverhalten bei Unternehmen
- (+) Mengenfestsetzung unter Berücksichtigung des jeweiligen Beitrags zu einem kostenminimierenden Erzeugungssystem
- (+) An die jeweiligen TS-Eigenschaften angepasstes Design der Kapazitätsinstrumente möglich, was kostenminimierend wirkt (z.B. an die jeweiligen Grenzkosten angepasste Ausübungspreise bei Kapazitätsoptionen)
- (+) Vermeidung von Überrenditen in Auktionsverfahren bei einheitlicher Preisbildung
- (+) Möglichkeit zur Lösung von (auch intertemporalen) Koordinationsproblemen bei der Wissensgenerierung („Lernkurve hochlaufen“, heute hier nicht mehr sonderlich relevant)

Kritisch bei Technologie-Spezifität: Wissensbedarf der öffentlichen Hand als zentrale Planerin

→ Im Einzelfall Abwägungen über Technologie-Bezug erforderlich

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieneutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Agenda


- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieneutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
 - 3.1) Einordnung der Diskussion und grundsätzliche Arten öffentlicher (planerischer) Aktivitäten
 - 3.2) Die Bedeutung von Wissen für die Eignung der verschiedenen Handlungsoptionen: Grundlegende Erkenntnisse und Besonderheiten im öffentlichen Bereich
 - 3.3) Beispiele
 - 3.3.1) Sektorspezifische vs. sektorneutrale Maßnahmen zur CO₂-Reduktion
 - 3.3.2) Technologiespezifische vs. -technologieneutrale Kapazitätsinstrumente für die (erneuerbare) Stromerzeugung
 - 3.3.3) Haftungsrecht vs. Zulassungsrecht
 - 3.3.4) Öffentliche Forschungsaktivitäten /-förderungen vs. (mehr oder weniger) „perfekte“ Eigentumsrechte bezüglich Innovationen
 - 3.4) Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Zusammenfassung: Die Bedeutung von Wissensständen für die Vorteilhaftigkeit der alternativen Handlungsoptionen

- Auf „hoher Ebene“ (wie insbesondere CO2-Zertifikate) ansetzende eher unspezifische (Politik-/Regulierungs-)Maßnahmen, die in gewisser Hinsicht sehr „Output-orientiert“ sind, gehen tendenziell mit höheren institutionell bedingten (Effektivitäts- und Effizienz- sowie ggf. auch Verteilungs-/Akzeptanz-)Problemen einher (Transaktionskosten!!!). Das Ausmaß hängt regelmäßig nicht zuletzt auch von der Qualität der Ausgestaltung von Institutionen und somit vom institutionellen Wissensstand des öffentlichen Planers ab.
- Auf „niedriger Ebene“ (wie z.B. technischen Vorgaben bei Fahrzeugen oder Kraftwerken) ansetzende recht spezifische (Politik-/Regulierungs-)Maßnahmen, die in gewisser Hinsicht sehr „Input-orientiert“ sind, sind nur dann im Hinblick auf Effektivitäts- und Effizienzziele nicht suboptimal, wenn beim öffentlichen Planer das technisch-systemische Wissen vorliegt, um die Eignung der Maßnahmen beurteilen zu können.

- 
- Wissensstände des öffentlichen Planers, der für die Planung von direkt technisch-systemisch wirkenden Maßnahmen oder von Institutionen zuständig ist und ggf. auf „Unterstützer“ (Wissenschaftler/innen, Consultants etc.) zurückgreift, und weiterer Akteure beeinflussen die (relative) Vorteilhaftigkeit von Politik-/Regulierungsmaßnahmen
 - Bei der wissenschaftlichen Politikberatung hat bei der Analyse von Handlungsoptionen eine detaillierte Auseinandersetzung mit den (technisch-systemischen und institutionenökonomischen) Wissensständen bei den verschiedenen Akteuren und Wegen zu deren Veränderung zu erfolgen

Sollte aus übergeordneten (z.B. „ordnungspolitischen“) Gründen öffentliche Planung und Eingriffe oder zumindest auf sehr Input-orientierte Politik-/Regulierungsmaßnahmen eher verzichtet werden?

BACK UP

Mögliche Begründung 1: Gefahr der Anmaßung von Wissen auf Seiten der öffentlichen Hand

- In der Tat relevanter Aspekt, jedoch ist dabei die Gefahr der Anmaßung von Wissen sowohl bei technisch-systemischen Planungen wie auch bei der Planung von Institutionen zu berücksichtigen
- Ggf. Argument für den Verzicht auf jegliche Politik-/Regulierungsmaßnahme
- Allerdings kein valides Pauschalargument gegen öffentliche Planung → vielmehr im Einzelfall Abwägung erforderlich

Mögliche Begründung 2: Gewisse Ressourcenbeschränkung auf öffentlicher Seite für die Wahrnehmung planerischer Tätigkeiten, so dass negative externe Effekte bei einer Erhöhung des Umfangs der planerischen Aufgaben im öffentlichen Bereich im Einzelfall auftreten dürften

- In der Tat relevanter Aspekt, diese Problematik betrifft allerdings nicht nur technisch-systemische planerische Entscheidungen sondern auch die Planung von Institutionen
- Ggf. Argument für den Verzicht auf jegliche Politik-/Regulierungsmaßnahme

Letztendlich stellt sich auch bei Politik-/Regulierungsmaßnahmen die Frage der optimalen Regeldifferenzierung. Pauschalargumente gegen öffentliche Planung sind nicht valide.

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage

Bestimmte grundsätzliche ökonomische Handlungsoptionen können z.T. sowohl im Rahmen des PR als auch des ÖR umgesetzt werden

- Z.B Regulierung eines Monopolisten, der PR-Entgelte oder ÖR-Gebühren erhebt
- Allerdings ergeben sich letztendlich doch gewisse Unterschiede zwischen den Umsetzungswegen (PR vs. ÖR) aufgrund des bestehenden allgemeinen (PR- bzw. ÖR-)Rechtsrahmens

Z.T. gehen sehr verschiedene ökonomische Handlungsoptionen damit einher, dass die Umsetzung entweder im Rahmen des PR oder des ÖR zu erfolgen hat bzw. – aufgrund der dort jeweils bereits bestehenden (und mehr oder weniger passenden) „Institutionen- Sets“ – erfolgen sollte

PR-Haftungsrecht vs. ÖR-Zulassungsrecht

- **Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob und in welchem Ausmaß bei der ökonomischen Analyse des PR und des ÖR unterschiedlich vorzugehen ist.**
 - **Meines Erachtens ist dabei nicht unterschiedlich vorzugehen.**

Zentrale Analysegebiete von Ökonomen/innen und Rechtswissenschaftlern/innen

Wdh.

- Sowohl relevant für im PR wie auch im ÖR geregelte Sachverhalte
- Oder ?

Ökonomen/innen

- Eigenschaften von Angebot und Nachfrage sowie deren Zusammenspiel
- Bewertung technisch-systemischer Handlungsoptionen (in NKA etc.)

Gelegentlich auch übergreifende Analysen von technisch-systemischen und institutionellen Handlungsoptionen

Oftmals Unterstützung von Technikern, Sektorexperten, Praktikern etc. notwendig bzw. sinnvoll

Rechtswissenschaftler/innen

Institutionendesign
(im Hinblick auf die Erreichung bestimmter Ziele, regelmäßig Nebenbedingungen hinsichtlich der maximal anpassbaren Normenebene)

Welche Restriktionen etabliert der übergeordnete Rahmen (auf der nicht anpassbaren Normenebene)?

Ggf. mit Unterstützung von Ökonomen und Technikern, Sektorexperten, Praktikern etc.

Rechtsanwendung / -auslegung

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (I): Unternehmen und die „Make-or-Buy-Frage“
- 3) Wissen und die relative Vorteilhaftigkeit von Handlungsoptionen (II): Wirtschaftssystemdesign („im großen und im kleinen Stil“)
- 4) Wissen, Handlungsoptionen hinsichtlich Rechtsrahmen / Regulierung aus (institutionen-)ökonomischer Sicht sowie die „Privatrecht vs. Öffentliches Recht“-Frage
- 5) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

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

www.wip.tu-berlin.de

BACK UP-FOLIEN

Zusammenspiel von technisch-systemischem und institutionenökonomischem (hier einschl. juristischem) Wissen bei der Analyse von Handlungsoptionen mit Bezug zu Phase 3

BACK UP

(Potentielle) Phasen von (technisch-systemischen und institutionellen) Handlungsoptionen



Wissenschaftliche Politikberatung erfolgt in Phase 0

- Schritt A: Aufnahme / Übernahme bzw. Definition von Untersuchungsgrundlagen
 - Thema und Fragestellungen
 - Zielsystem und Nebenbedingungen
- Schritt B: Informationserhebung in der Praxis
 - Technisch-systemische Ausgangslage
 - Institutionelle Ausgangslage
 - Ausgangslage bezüglich Akteuren und Marktkonstellationen
- Schritt C: Definition / Entwicklung von Handlungsoptionen
- Schritt D: Analyse der Handlungsoptionen (von Phase 1 bis Phase 4): Wissenschaftliche Analyse von Wirkungen bezüglich bestimmter (Analyse-)Parameter in den Phasen 1, 2, 3 und 4 (häufig mit besonderem Fokus auf Phase 3)
- Schritt E: Bewertung (unter Rückgriff auf ein definiertes Zielsystem)

Bei Beschlussfassung anfallende Transaktionskosten können nach Art der Politik-/Regulierungsmaßnahme deutlich unterscheiden

Regulierungsmaßnahmen: Im Rahmen legislativer Ermächtigungen in formaler Hinsicht ggf. unkomplizierte Entscheidungsfällung möglich

Aber ggf. erheblicher Einfluss aus dem politischen Bereich, dessen formale Relevanz vom Umfang der fachlichen Unabhängigkeit bzw. der politischen Selbstbindung abhängt

Folgend nicht weiter betrachtet

Politikmaßnahmen: Bei Erfordernis der legislativen Beschlussfassung können erhebliche (Transaktions-)Kosten anfallen

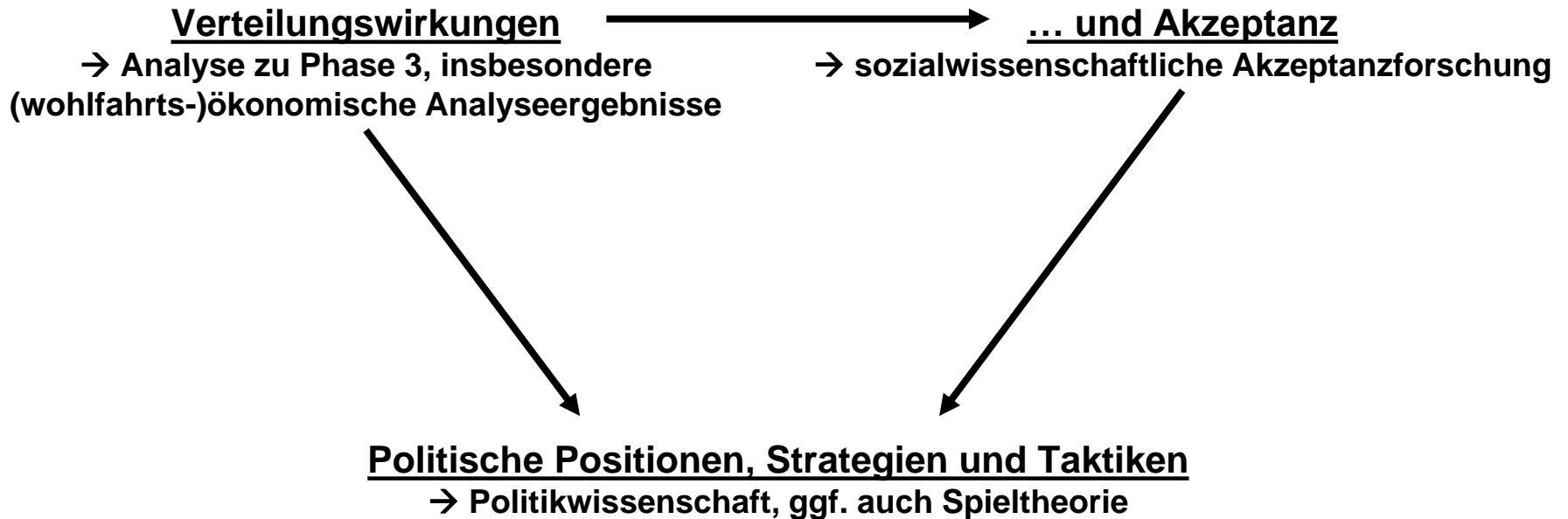
Folgend im Fokus

Einflussfaktoren auf die Höhe der bei der legislativen Beschlussfassung bezüglich einer Handlungsoption zu erwartenden politischen Transaktionskosten und Relevanz der einzelnen Disziplinen für die Analyse

BACK UP

Anzupassende Normebene
(Gesetz, Verfassung, Europarecht, ...)
→ Rechtswissenschaft

Oftmals als Nebenbedingung für die Analyse
bzw. Definition von Handlungsoptionen
vorgegeben, Welche Normebene(n) als
unveränderlich anzusehen sind



Mögliches Zirkelschlussproblem im Falle der Berücksichtigung bei der legislativen Beschlussfassung zu erwartenden politischen Transaktionskosten bei der Bewertung von Politikmaßnahmen

BACK UP

Anzupassende Normebene
(Gesetz, Verfassung, Europarecht, ...)
→ Rechtswissenschaft

Verteilungswirkungen
→ Analyse zu Phase 3, insbesondere
(wohlfahrts-)ökonomische Analyseergebnisse

... und Akzeptanz
→ sozialwissenschaftliche Akzeptanzforschung

- Wenn Analytiker, die im Auftrag von bzw. gerichtet an Politiker Handlungsoptionen bewerten, die deren Entscheidungen beeinflussen werden / sollen, Positionierungen und Verhaltensweisen der Politik antizipieren (bzw. dies versuchen), ergibt sich ein Zirkelschlussproblem
- Lösungsvorschlag: Grundsätzlich lediglich die durch die Zustimmungserfordernis (50+1, 2/3+1, ...) auf der anzupassenden Normenebene bedingten politischen Transaktionskosten bei der Bewertung berücksichtigen und dies entsprechend transparent anzeigen

Politische Positionen, Strategien und Taktiken
→ Politikwissenschaft, ggf. auch Spieltheorie

Weitere Aspekte mit Bezug zur „Performance“ von Handlungsoptionen bei der politischen Beschlussfassung

BACK UP

Komplexität und Verständlichkeit von institutionellen Maßnahmen

- ↔ Möglichkeit zur gesellschaftlichen Kontrolle
- ↔ Anfälligkeit für Lobbyeinfluss etc.

... und in diesem Zusammenhang auch „Robustheit“ von institutionellen Maßnahmen

Geringe Robustheit → Große Wirkungsveränderungen bei geringfügigen (ggf. „nicht verständlichen“) Modifikationen einer Maßnahme

Bewertung von Handlungsoptionen (1/2)

Auswahl üblicher Analyseparameter, die für die Bewertung von Handlungsoptionen (Politik-/Regulierungsmaßnahmen) von Relevanz sind

- Mit Bezug zur Phase 1 („Beschlussfassung“)

Bei Politikmaßnahmen: Aufgrund der Höhe der anzupassenden Normenebene zu erwartende politische Transaktionskosten

Wdh.: Zur Vermeidung von Zirkelschlussproblemen keine Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren auf die politischen Transaktionskosten der Beschlussfassung zu empfehlen

- Mit Bezug zur Phase 2 („Detail-Design und Implementierung“)

- (Produktions- und oder Transaktions-)Kosten des Detail-Designs und der Implementierung
- Ggf. auch Zeitdauern

- Mit Bezug zur Phase 3 („Wirkungsphase“)

- Effektivität im Hinblick auf übergeordnete Ziele
- Effizienz
- Verteilungswirkungen

In diesem Kontext ggf. auch Frage des Schutzes spezifischer Investitionen der Akteure von Relevanz

- Mit Bezug zur Phase 4 („Anpassungen“)

Transaktionskosten, aber häufig vernachlässigt oder lediglich am Rande berücksichtigt

...

Bewertung von Handlungsoptionen (2/2)

...

Weitere mögliche Bewertungsaspekte

- Mit Bezug zur Phase 1 („Beschlussfassung“, hier speziell politische Beschlussfassung)
 - Komplexität und Verständlichkeit von institutionellen Maßnahmen
 - ↔ Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Kontrolle
 - ↔ Anfälligkeit für Lobbyeinfluss etc.
 - ... und in diesem Zusammenhang auch „Robustheit“ von institutionellen Maßnahmen
 - Geringe Robustheit → Große Wirkungsveränderungen bei geringfügigen (ggf. „nicht verständlichen“) Modifikationen einer Maßnahme

- Mit Bezug zu den Phasen 2 („Detail-Design und Implementierung“) und 3 („Wirkungsphase“)
 - Risiko und Unschärfen
 - Annahme: Maßnahme ist so implementiert, wie geplant
 - Ggf. umfangreiches Wissen über Wirkungen (also keine „Unschärfen“), aber Unsicherheit / Risiko bezüglich der Wirkungen
 - Ggf. (Wissens-)Probleme bei der Bewertung der Wirkungen
 - Auswirkung auf Bewertung abhängig vom Zielsystem des Entscheiders (Risikoaversion etc.)
 - Auch zu beachten: Aus-)Wirkungen, wenn die Maßnahme nicht ganz so implementiert wird, wie geplant (und im Rahmen der Wirkungsanalyse [Phase 3] angenommen)

Langfristiger Interaktionsbedarf mit der Politik im Rahmen der Sektorkopplung im Kontext von aktuellen Wissenslücken

Da der vorzugswürdige technisch-systemische Transformationspfad für die Sektorkopplung noch nicht erkennbar ist und der ausschließliche Rückgriff auf Output-orientierte Politik-/Regulierungsmaßnahmen mit hohen Nachteilen einhergeht (z.B. CO2-Zertifikate und Sektorkopplungsstrategien), gewinnen Governance-Mechanismen im öffentlichen Bereich an Bedeutung, die langfristiges sequentielles Entscheiden der Politik ermöglichen

Hierfür sind der **Politik mögliche Pfade aufzuzeigen**, die zu einer effektiven und effizienten Transformation des Wirtschaftssystems führen können

Auswahl relevanter Fragestellungen und die Bedeutung der Disziplinen bei deren Analyse

- Spezielle Governance-Mechanismen → Institutionenökonomik, Rechtswissenschaft, Politikwissenschaft
- Gesellschaftliche Akzeptanz → Politikwissenschaft, sozialwissenschaftliche Akzeptanzforschung, ggf. auch Ökonomik

Was ist die geeignete übergeordnete Rahmensetzung („Governance“) für die Sektorkopplung? (1/2)

BACK UP

Besondere (Koordinations-)Herausforderungen bei der Sektorkopplung

- Integriert durchdachtes institutionelles Design bei Vielzahl der Entscheidungsgebiete und nicht zu vermeidenden sequenziellen Entscheidungsfällungen speziell im politischen Bereich schwierig umzusetzen
- Auch intertemporale Aspekte
 - Langfristige Orientierung und in diesem Zusammenhang auch Commitments erforderlich
 - Gleichzeitig aber auch gewisse Flexibilität von Bedeutung, da erhebliche Wissenszuwächse zu erwarten

Wer entscheidet bei zentraler öffentlicher Planung?

- Legislative (nach Vorbereitung und Unterstützung durch Verwaltung)
Zu beachten: Umfang und Art der Vorstrukturierung von Entscheidungssituationen auf verschiedenen Normenebenen
- Exekutive auf Basis legislativer Ermächtigung
(Mehr oder weniger) unabhängige Behörde
- ...

→ Frage der politischen / legislativen (Selbst-)Bindung

Was ist die geeignete übergeordnete Rahmensetzung („Governance“) für die Sektorkopplung? (2/2)

BACK UP

Besondere (Koordinations-)Herausforderungen bei der Sektorkopplung

Wer entscheidet bei zentraler öffentlicher Planung?

Potentiell kritische Aspekte bei zentraler öffentlicher Planung

- Wissensstände
- Kurzfristorientierung
- ... und weitere Formen von Opportunismus
- Zeitdauer der Entscheidungsfällung

Zu beachten: Unterschiedliche Vor- und Nachteile verschiedener Governance-Lösungen

Wie könnte eine geeignete Governance im öffentlichen Bereich aussehen?

- Wissensmanagement im öffentlichen Bereich von hoher Bedeutung
 - Tendenziell auch vermehrt auf Inhouse-Lösungen setzen, aber Geflecht an Beratern und Stakeholder-Involvement sinnvoll
 - Ggf. „Bundesamt für Energie“ einrichten
- Transparenz und gesellschaftlicher Diskurs wichtig
- Vollkommen unabhängige Behörden/Regulierer, an die umfangreich Aufgaben delegiert werden, sind – genau wie vollkommener Verzicht auf politische (Selbst-)Bindung – nicht unproblematisch
- Ggf. häufiger Entscheidungsvorschläge bzw. -rechte bei Behörden, aber Vetorechte der Politik vorsehen