



E-Navi-Tagung „UBER, BerlKönig, VOI und Co.: Individualisierte öffentliche Verkehrsangebote –
Wie sollte der regulatorische Rahmen gestaltet werden?“

Berlin, 29. November 2019

Ausgestaltungsfragen hinsichtlich Rechtsrahmen und Regulierung von Sharing- und ÖPNV-Angeboten – Die (institutionen-)ökonomische Perspektive

Thorsten Beckers

Bauhaus-Universität Weimar - Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Dieser Vortrag basiert auf gemeinsam mit Tim Becker und Klaus Jäkel durchgeführten Forschungsarbeiten.

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene
- 3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene) für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote
- 4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum
- 5) Fazit

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Thema, Methodik, Ausrichtung und Einordnung

1.2) Betrachtete Themenbereiche

1.3) Bedeutung von Wissensständen
im Rahmen ökonomischer Analysen bezüglich der Regulierung

1.4) Gestaltung von übergeordnetem Rechtsrahmen und Regulierung von
(Kfz-basierten) Sharing und ÖPNV-Angeboten als extrem anspruchsvolle Aufgabe

2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten
auf dezentraler Ebene

3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene)
für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote

4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum

5) Fazit

Thema, Methodik, Ausrichtung und Einordnung

Thema

- Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing-Angeboten
- ... und dies unter Berücksichtigung der Interdependenzen mit der ÖPNV-Regulierung
- Regulierung i.w.S. = Übergeordneter Rechtsrahmen (auf zentraler Ebene) plus Regulierung (i.e.S.) auf dezentraler Ebene
- Am Rande betrachtetes Thema: Regulierung weiterer Sharing-Angebote (Fahrräder, Roller etc.)

Sharing i.w.S. (z.B. inkl. Taxis)

Siehe Abschnitt 4)

Methodik und Ausrichtung

- ...

Einordnung

- ...

Randlösungen einer Regulierung (i.e.S.)

- Keine Regulierung = keinerlei öffentliche Eingriffe (umfassender Wettbewerb bzw. liberaler Ansatz)
- Vollumfängliche öffentliche (Angebots-)Planung ... und Zwischenlösungen
- Etablierung von Vorgaben (Gebote, Verbote) und in diesem Zusammenhang u.U. auch direkte Fällung einzelner Angebotsentscheidungen
- ... in einer mehr oder weniger umfangreichen Weise, wobei vielfältige Ausgestaltungsoptionen bestehen

Grundlagen: Thema, Methodik, Ausrichtung und Einordnung

(Haupt-)Thema

- ...

Methodik und Ausrichtung

- Analysen unter Berücksichtigung institutionen- und industrie-/netzwerk- sowie wohlfahrtsökonomischer Erkenntnisse
- Ableitung von Erkenntnissen und ggf. Handlungs-/Reformempfehlungen bezüglich Rechtsrahmen und Regulierung
- Keine juristischen Analysen

- Insofern auch keine Thematisierung von etwaigen Sperrwirkungen des Verfassungs- und des Europarechts
- Zu beachten: Ergebnisse ökonomischer Analysen können umfangreiche Bedeutung für die Beurteilung der Kompatibilität mit Regelungs-/Regulierungsvorschlägen auf Ebene des Verfassungs- und des Europarechts haben

Einordnung

Vorläufige Ergebnisse bzw. Werkstattbericht / Zur Diskussion

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Thema, Methodik, Ausrichtung und Einordnung

1.2) Betrachtete Themenbereiche

1.3) Bedeutung von Wissensständen

im Rahmen ökonomischer Analysen bezüglich der Regulierung

1.4) Gestaltung von übergeordnetem Rechtsrahmen und Regulierung von
(Kfz-basierten) Sharing und ÖPNV-Angeboten als extrem anspruchsvolle Aufgabe

2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten
auf dezentraler Ebene

3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene)
für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote

4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum

5) Fazit

Betrachtete Themenbereiche (1/2)

Regulierung in einem Gebiet

- MIV
- (Kfz-basiertes) Sharing i.w.S.
 - ...
 - Private Chauffeurdienste (inkl. Fahrzeug)
 - ...
 - Taxi
 - ...
- Klassischer ÖPNV

Zu beachten:
Hohe Heterogenität
über die verschiedenen
(dezentralen) Gebiete hinweg

(Kfz-basiertes) Sharing i.w.S. – Systematisierungen

Exkurs: Eigenerstellung (Prozess der Ortsveränderung)

- Eigentum am Fahrzeug
 - MIV
 - Car Sharing
- Externe Mitfahrer
 - nein
 - ja ←

Fremderstellung (stets Car Sharing i.w.S.)

- Ride Sharing
 - nein
 - ja
- Strecke
 - fix vs. Korridor vs. flex
- ... und Stops
 - fix vs. flex
- Initiierung, Kontaktierung sowie Vorlauf und Startzeitpunkt
 - Keine Initiierung durch Nachfrager erforderlich bzw. möglich („Fahrplan + Haltestelle“)
 - Initiierung durch Nachfrager erforderlich
 - Frage der Kontaktierung
 - Frage des Vorlaufs
 - ... und Frage des Startzeitpunkts
- flex vs. fix
- Exkurs: Produktionsprozess
 - Ausgangspunkt für Fahrt zur Fahrgastaufnahme
- fix (Basisstation) vs. ... vs. flex („irgendwo“)



(Kfz-basiertes) Sharing i.w.S. – Systematisierungen

Einordnung von Taxi-Angeboten

Exkurs: Eigenerstellung (Prozess der Ortsveränderung)

- Eigentum am Fahrzeug
 - MIV
 - Car Sharing
- Externe Mitfahrer
 - nein
 - ja

Fremderstellung (stets Car Sharing i.w.S.)

- Ride Sharing
 - nein
 - ja
- Strecke
 - fix vs. Korridor vs. flex
- ... und Stops
 - fix vs. flex
- Initiierung, Kontaktierung sowie Vorlauf und Startzeitpunkt
 - Keine Initiierung durch Nachfrager erforderlich bzw. möglich („Fahrplan + Haltestelle“)
 - Initiierung durch Nachfrager erforderlich
 - Frage der Kontaktierung
 - Frage des Vorlaufs
 - ... und Frage des Startzeitpunkts
- Exkurs: Produktionsprozess
 - Ausgangspunkt für Fahrt zur Fahrgastaufnahme
 - fix (verpflichtend: Basisstation) vs. ... vs. flex („irgendwo“)

Telefon, App / Online, „Winken“, ...

Nur Mindestvorlauf in Abhängigkeit von Entfernung zum Fahrgast als Restriktion

Betrachtete Themenbereiche (2/2)

Regulierung in einem Gebiet

- MIV
- (Kfz-basiertes) Sharing i.w.S.
 - ...
 - Private Chauffeurdienste (inkl. Fahrzeug)
 - ...
 - Taxi
 - ...
- Klassischer ÖPNV

Zu beachten:
Hohe Heterogenität
über die verschiedenen
(dezentralen) Gebiete hinweg

Gestaltung des Rechtsrahmens auf zentraler Ebene im Mehrebenensystem bezüglich der Regulierung auf mittlerer und dezentrale Ebene

- Z (zentrale Ebene) – Bund
- M (mittlere Ebene) – Länder
- DZ (dezentrale Ebene) – Aufgabenträger

Wird grundsätzlich nicht explizit thematisiert

Themenbereich der Rechtssetzung auf zentraler Ebene – Rationalität für (Meta-) Regeln auf zentraler Ebene bezüglich der Regulierung auf dezentraler Ebene

- **Etablierung von Institutionen (Definitionen, Strukturierung, Koordinationsregeln etc.), um Transaktionskosten auf der dezentralen Ebene zu reduzieren und in diesem Zusammenhang indirekte Netzwerkeffekte zu ermöglichen**
- **Regeln bezüglich horizontalem Koordinationsbedarf (DZ1 - DZ2 etc.)**
- **Regeln bezüglich vertikalem Koordinationsbedarf (Z - DZ1/DZ2 etc.)**
- **Regeln bezüglich der Erreichung zentral gesetzter Ziele im gesamten Staatsgebiet (z.B. deutschlandweiter ÖV)**

- **Ansonsten dezentraler Ebene Regulierungskompetenzen zuordnen**
- **... aber (Meta-)Regeln als Schutzmaßnahmen bezüglich Opportunismus und (offensichtlicher) „Fehlentscheidungen“ auf der dezentralen Ebene vorsehen**
 - Hohe Bedeutung der Gewährleistung von Reversibilität ... und dies in einem dynamischen Umfeld, in dem derzeit noch erhebliche Wissensdefizite bestehen
 - Vorsicht: Gefahr der Anmaßung von Wissen auf der zentralen Ebene

- **Exkurs: Weitere (sinnvolle) Aktivität auf zentraler Ebene**

Unterstützung der Wissensgenerierung durch „Ausprobieren“ unterschiedlicher Regulierungsansätze auf dezentraler Ebene und in diesem Zusammenhang Übernahme von Aufgaben des Wissensmanagements im Mehrebenensystem

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Thema, Methodik, Ausrichtung und Einordnung

1.2) Betrachtete Themenbereiche

1.3) Bedeutung von Wissensständen
im Rahmen ökonomischer Analysen bezüglich der Regulierung

1.4) Gestaltung von übergeordnetem Rechtsrahmen und Regulierung von
(Kfz-basierten) Sharing und ÖPNV-Angeboten als extrem anspruchsvolle Aufgabe

2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene

3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene) für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote

4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum

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)

Grundlagen zu Wissen

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

Bedeutung von Wissensständen im Rahmen ökonomischer Analysen bezüglich der Regulierung (1/2)

Wirkungsprognosen hinsichtlich verschiedener Ausgestaltungsoptionen der Regulierung i.w.S.

- Definition von Zielsystem (zu beachten: Werturteile erforderlich!)
- Definition / Entwicklung von Regulierungsoptionen (welche i.d.R. eine Kombination von Entscheidungen bezüglich der Ausgestaltung verschiedener Regulierungsparameter umfassen)
- Wirkungsprognosen zu den einzelnen Regulierungsoptionen
- Beurteilung (auf Basis des Zielsystems)

Regulierung i.w.S. =
(übergeordneter) Rechtsrahmen
und Regulierung i.e.S.

Bedeutung von Wissensständen für die Eignung regulatorischer Optionen

- ...

Bedeutung von Wissensständen im Rahmen ökonomischer Analysen bezüglich der Regulierung (2/2)

Wirkungsprognosen hinsichtlich der Ausgestaltung der Regulierung i.w.S.

- ...

Bedeutung von Wissensständen für die Eignung regulatorischer Optionen

- Ausmaß von technisch-systemischem Wissen auf Seiten der öffentlichen Hand hat Auswirkungen auf die Vorteilhaftigkeit von direkter Angebots-Planung zum einen und Wettbewerb (bzw. einem liberalen Ansatz bzw. einem Verzicht auf öffentliche Eingriffe) zum anderen

Aber auch bei nicht ganz so guten technisch-systemischen Wissensständen auf Seiten der öffentlichen Hand kann eine öffentliche (Angebots-) Planung durchaus eine ernsthaft in Betracht zu ziehende Alternative sein, wenn ein Verzicht auf öffentliche Aktivität und somit ein liberaler Ansatz mit ernsthaften Nachteilen (z.B. wegen geringer Wettbewerbsintensität oder unerwünschter Effekte des Wettbewerbs) einhergehen sollte

- Zu beachten: Rechtsrahmen und Regulierung sind auch zu planen und auch in diesem Zusammenhang können „Planungsprobleme“ auftreten
- Unter Umständen: Große Schwierigkeiten / Herausforderungen bei der Analyse von Regulierungsoptionen in einem komplexen Sektor bzw. Sektor-Ausschnitt
 - „Wettbewerb der Lösungswege“ („Laboratory Federalism“) als Option der Wissensgenerierung
 - Zu beachten:
Generiertes Wissen kann nur (ohne Inkaufnahme extremer Verteilungswirkungen) von der öffentlichen Hand bzw. den Gebietskörperschaften auf der dezentralen Ebene genutzt werden, wenn Regulierungs- und insbesondere Liberalisierungsentscheidungen nicht irreversibel sind

Sollte aus übergeordneten (z.B. „ordnungspolitischen“) Gründen auf öffentliche (Regulierungs- und in diesem Zusammenhang ggf. Planungs-)Eingriffe oder zumindest auf sehr Input-orientierte / kleinteilige (Regulierungs- oder Planungs-) Maßnahmen verzichtet werden?

- Grundsätzlich relevanter Aspekt
- Aber kein Pauschalargument gegen kleinteilige öffentliche (Regulierungs- und Planungs-) Maßnahmen
- Letztendlich eine Frage von Nutzen und Kosten kleinteiliger öffentlicher (Regulierungs- und Planungs-)Maßnahmen im Kontext knapper öffentlicher Ressourcen
- In diesem Kontext Meta-Regeln zur Begrenzung des Umfangs öffentlicher (Regulierungs- und Planungs-)Aktivität keinesfalls pauschal abzulehnen, aber Frage der Rationalisierung und konkreten Ableitung derartiger Regeln

Zu differenzieren:

Planung in Bereichen, in denen die öffentliche Hand ohnehin umfangreich Bereitstellungsaktivitäten durchführt ... oder auch nicht

Zu beachten:

Wdh.: (Planungs-)Probleme nicht nur bei technisch-systemischen sondern auch bei institutionellen Planungsaktivitäten der öffentlichen Hand

Sollte aus übergeordneten (z.B. „ordnungspolitischen“) Gründen auf 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

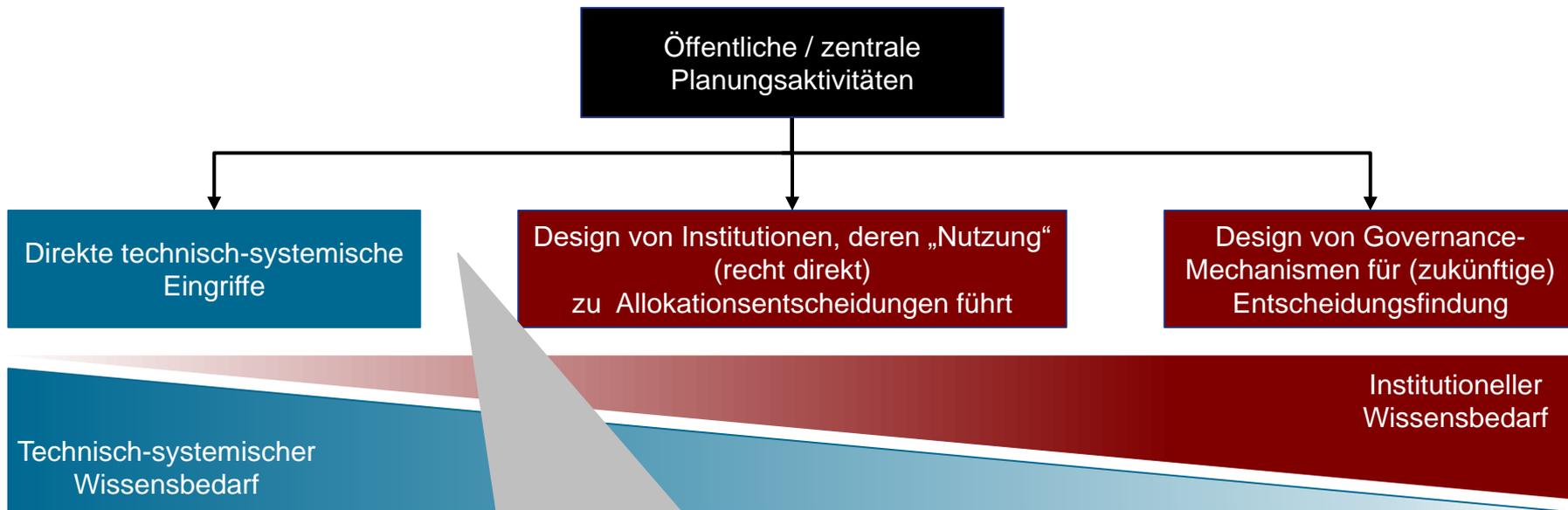
Mögliche Begründung 2: Gewisse Ressourcenbeschränkung auf öffentlicher Seite für die Wahrnehmung planerischer Tätigkeiten, so dass negative externe Effekte bei einer Erhöhung des Umfangs der planerischen Aufgaben im öffentlichen Bereich im Einzelfall auftreten dürften

- 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.

Arten von Planungsaktivitäten der öffentlichen Hand und die Bedeutung von Wissen

BACK-UP



Zentrale Gestaltungsoptionen:

- „Lenkende“ Instrumente oder Etablierung von Restriktionen?
Bei „lenkenden“ Instrumenten: Preis- oder Mengenvorgaben?
- Sektorübergreifende oder -spezifische Gestaltung?
- Technologieneutrale oder -spezifische Gestaltung?
- Ansatzpunkt: direkt beim Invest oder im Betrieb?
- ...

Direkt bei Investitionsentscheidungen ansetzende regulatorische Maßnahmen weisen oftmals ein erhebliches Potential zur Reduktion von Transaktionskosten auf, aber erfordern einen (mehr oder weniger) ausgeprägten Sektor- / Technologiebezug

Agenda

1) Grundlagen

1.1) Thema, Methodik, Ausrichtung und Einordnung

1.2) Betrachtete Themenbereiche

1.3) Bedeutung von Wissensständen
im Rahmen ökonomischer Analysen bezüglich der Regulierung

1.4) Gestaltung von übergeordnetem Rechtsrahmen und Regulierung von
(Kfz-basierten) Sharing und ÖPNV-Angeboten als extrem anspruchsvolle Aufgabe

2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten
auf dezentraler Ebene

3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene)
für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote

4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum

5) Fazit

Agenda

1) Grundlagen

2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene

3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene) für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote

4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum

5) Fazit

Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene (1/5)

1) Auswahl relevanter Probleme und zu beachtender Aspekte bei einzelnen (Mobilitäts-) Angeboten

Hier annahmegemäß klar voneinander abtrennbar und keine Substitutionsbeziehungen zwischen Mobilitätsangeboten vorhanden

- Netzwerk- (bzw. Abdeckungs- oder Interaktions-)Effekte und Gefahr des Rosinenpickens
- Subadditivität
- Weiterhin
 - Gemeinwohl- / Sozialziele
 - Z.T. begrenzte Kapazitäten im Infrastrukturbereich
 - Unterschiedliche Eignung von Mobilitätsangeboten im Hinblick auf die Erreichung von „Energiewende-Zielen“
 - ...

Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene (2/5)

1) Auswahl relevanter Probleme und zu beachtender Aspekte bei einzelnen (Mobilitäts-) Angeboten

2) ... und daran anschließende Frage der Ausgestaltung der Regulierung

- **Technisch-systemische Wissensstände der öffentlichen Hand**

- Z.T. recht guter Wissensstand über Nutzerreaktionen bei bestimmten Angeboten sowie über Reaktionen der Unternehmen bei bestimmten Regulierungen
- Z.T. aber auch sehr schlechter Wissensstand ... und stets auch die Frage der Relevanz bestimmter („allgemeiner“) Erkenntnisse für eine bestimmte Gebietskörperschaft mit spezifischen Charakteristika

- **Beispiele für mögliche regulatorische Maßnahmen**

- Konkrete Angebotsplanung
... vs. eher grundsätzliche Bereitstellungsentscheidungen („Angebot gemäß öffentlichem Verkehrsinteresse“) und Planung von Vorgaben (wie z.B. Flächendeckung)
... vs. keinerlei Regulierung
- ... und einzelne Beispiele für mögliche regulatorische Maßnahmen, die sich direkt auf die Angebotsplanung beziehen oder „lediglich“ gewisse Vorgaben etablieren
 - Linien und Fahrpläne, Abdeckungsvorgaben, Kapazitäten, ...
 - Preisliche Maßnahmen (mit Bezug zu Investition oder Betrieb; ansetzend bei Fahrt, Entfernung, Route, ...)
 - ...

- **Z.T. große Unterschiede zwischen klassischen ÖPNV- und einigen Sharing-Angeboten hinsichtlich der Rationalität für bzw. des rationalen Umfangs von Regulierungs- und Planungsaktivitäten**

Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene (3/5)

- 1) Auswahl relevanter Probleme und zu beachtender Aspekte bei einzelnen (Mobilitäts-) Angeboten
- 2) ... und daran anschließende Frage der Ausgestaltung der Regulierung
- 3) Probleme bei der Abgrenzung von Mobilitätsangeboten („Schnittstellendesign“) und Probleme infolge von Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen Mobilitätsangeboten**
 - Z.B. Taxi - Uber - BerlKönig - ÖPNV
 - Einziehen und „Verteidigen“ von Schnittstellen, die unterschiedliche Angebote voneinander trennen, welche unterschiedlich reguliert werden, als ggf. „geringstes Übel“

Mögliche Maßnahmen zur „Verteidigung“ von Schnittstellen, die im Einzelfall durchaus zu Ineffizienzen führen (können)

- Verbote und Gebote zur Ausgestaltung des Angebots
 - Preisliche Maßnahmen
 - Preisstruktur und -niveau
 - Abgabe vs. Mindestpreise
 - ...
- Wenn Etablierung von regulatorischen Schnittstellen nicht sinnvoll möglich ist, dann ggf. übergreifende Regulierung als kleinstes Übel, welche jedoch spezifische Mobilitätsangebote „zerstören“ kann

Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene (4/5)

- 1) Auswahl relevanter Probleme u. zu beachtender Aspekte bei einzelnen (Mobilitäts-)Angeboten
- 2) ... und daran anschließende Frage der Ausgestaltung der Regulierung
- 3) Probleme bei der Abgrenzung von Mobilitätsangeboten („Schnittstellendesign“) und Probleme infolge von Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen Mobilitätsangeboten
- 4) **Bedeutung von Eigenwirtschaftlichkeit an sich und als „Schnittstelle“ für unterschiedliche Regulierungsansätze**

- **Eigenwirtschaftlichkeit / Finanzierung**

- Interdependenz zum Angebotsumfang (Fläche, Zeiten, Takte etc.)
- Gestaltungsfrage hinsichtlich der politischen Selbstbindung (bzw. der politischen Involvierung im Kontext einer etwaigen Bereitstellung von Haushaltsmitteln)

- **Rationalität für Eigenwirtschaftlichkeit als Grenze bzw. Schnittstelle für unterschiedliche Regulierungsansätze**

Übliche Grundeinstellung in vielen Bereichen, in denen ein „liberaler Ansatz“ verfolgt wird und die öffentliche Hand (allenfalls) als „passiver Planer“ die Bereitstellung von Gütern / Leistungen beobachtet ... und ggf. im – wie auch immer festzustellenden – Bedarfsfall (reaktiv) regulatorisch eingreift

- **In Bereichen, in denen ohnehin eine umfangreiche öffentliche Involvierung vorliegt und bereits eine aktive Angebots-Planung stattgefunden hat (z.B. Erstellung Nahverkehrsplan), ...**

- ... sollte grundsätzlich die Umsetzung der Angebots-Planungen (proaktiv) direkt öffentlich organisiert bzw. durchgeführt werden (dürfen)

Mögliche Nachteile bei reaktivem Vorgehen (Auswahl)

- Überrenditen bei monopolistischem Anbieter oder in engem Oligopol
- Erhöhte Kosten im Kontext suboptimaler Produktion im Wettbewerb

- ... ist die Rationalität vielfach dafür sehr begrenzt, im Falle von Eigenwirtschaftlichkeit eine andere, reduzierte regulatorische Intensität anzuwenden

Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene (5/5)

- 1) Auswahl relevanter Probleme und zu beachtender Aspekte bei einzelnen (Mobilitäts-) Angeboten
- 2) ... und daran anschließende Frage der Ausgestaltung der Regulierung
- 3) Probleme bei der Abgrenzung von Mobilitätsangeboten („Schnittstellendesign“) und Probleme infolge von Substitutionsbeziehungen zwischen verschiedenen Mobilitätsangeboten
- 4) Bedeutung von Eigenwirtschaftlichkeit an sich und als „Schnittstelle“ für unterschiedliche Regulierungsansätze
- 5) Große Heterogenität zwischen dezentralen Gebieten sowie z.T. (zumindest derzeit noch) schlechter Wissensstand hinsichtlich der Wirkungen von bestimmten Regulierungen**
 - Keine allgemeingültigen Empfehlungen hinsichtlich der Regulierung ableitbar
 - Reversibilität von Regulierungsmaßnahmen (inkl. Liberalisierungsaktivitäten als spezielle Regulierungsmaßnahmen) von hoher Bedeutung

Hieraus ergeben sich Implikationen bzw. Anforderungen an die Ausgestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene)

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene
- 3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene) für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote
- 4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum
- 5) Fazit

- **Etablierung von Institutionen (Definitionen, Strukturierung, Koordinationsregeln etc.), um Transaktionskosten auf der dezentralen Ebene zu reduzieren und in diesem Zusammenhang indirekte Netzwerkeffekte zu ermöglichen**
- **Regeln bezüglich horizontalem Koordinationsbedarf (DZ1 - DZ2 etc.)**
- **Regeln bezüglich vertikalem Koordinationsbedarf (Z - DZ1/DZ2 etc.)**
- **Regeln bezüglich der Erreichung zentral gesetzter Ziele im gesamten Staatsgebiet (z.B. deutschlandweiter ÖV)**
- **Ansonsten dezentraler Ebene Regulierungskompetenzen zuordnen**
- **... aber (Meta-)Regeln als Schutzmaßnahmen bezüglich Opportunismus und (offensichtlicher) „Fehlentscheidungen“ auf der dezentralen Ebene vorsehen**
 - Hohe Bedeutung der Gewährleistung von Reversibilität ... und dies in einem dynamischen Umfeld, in dem derzeit noch erhebliche Wissensdefizite bestehen
 - Vorsicht: Gefahr der Anmaßung von Wissen auf der zentralen Ebene
- **Exkurs: Weitere (sinnvolle) Aktivität auf zentraler Ebene**

Unterstützung der Wissensgenerierung durch „Ausprobieren“ unterschiedlicher Regulierungsansätze auf dezentraler Ebene und in diesem Zusammenhang Übernahme von Aufgaben des Wissensmanagements im Mehrebenensystem

ÖPNV: Defizite im übergeordneten (zentralen) Rechtsrahmen und Reformbedarf

Uneingeschränktes Recht zur (aktiven) öffentlichen Umsetzung von bereits vorliegenden („aktiv erstellten“) öffentlichen Planungen („Nahverkehrsplan“) auf dezentraler Ebene wäre sinnvoll

- Im PBefG „verankerte“ Vorgabe zur entsprechenden Differenzierung der Regulierung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehr ist eindeutig nicht sinnvoll
- Reformbedarf !!!

Und es erscheint noch nicht einmal sinnvoll zu sein, irgendwo (in irgendeiner dezentralen Gebietskörperschaft) auf die (aktive) öffentliche Umsetzung von bereits vorliegenden („aktiv erstellten“) öffentlichen Planungen („Nahverkehrsplan“) zu verzichten

ÖPNV sowie (neuartige und traditionelle) Sharing-Angebote

- Sharing-Angebote können kostengünstig Aufgaben des (traditionellen) ÖPNV übernehmen
 - Randbezirke im Ballungsraum
 - Ländlicher Raum
 - ???
- Neue Sharing-Angebote können relevante Substitutionsbeziehungen zum ÖPNV aufweisen und zu Rosinenpick- und weiteren Problemen führen
- Reformbedarf einer integrierten Gestaltung von ÖPNV- und Sharing-Regulierung sowie des diesbezüglichen übergeordneten Rechtsrahmens !!!

(Kfz-basierte) Sharing-Angebote i.w.S.: Rationalität für (Meta-) Regeln auf zentraler Ebene bezüglich der Regulierung auf dezentraler Ebene (1/2)

- Etablierung von Institutionen (Definitionen, Strukturierung, Koordinationsregeln etc.), um Transaktionskosten auf der dezentralen Ebene zu reduzieren und in diesem Zusammenhang indirekte Netzwerkeffekte zu ermöglichen

Von Relevanz!

- Regeln bezüglich horizontalem Koordinationsbedarf (DZ1 - DZ2 etc.)
- Regeln bezüglich vertikalem Koordinationsbedarf (Z - DZ1/DZ2 etc.)
- Regeln bezüglich der Erreichung zentral gesetzter Ziele im gesamten Staatsgebiet (z.B. deutschlandweiter ÖV)

Eher von begrenzter Relevanz!
Bereits etablierte Koordinationsregeln auf horizontaler Ebene nutzen bzw. diesbezügliche Vorgaben kopieren!

- Ansonsten dezentraler Ebene Regulierungskompetenzen zuordnen
- ... aber (Meta-)Regeln als Schutzmaßnahmen bezüglich Opportunismus und (offensichtlicher) „Fehlentscheidungen“ auf der dezentralen Ebene vorsehen

Von Relevanz! Dazu mehr im Folgenden

- Hohe Bedeutung der Gewährleistung von Reversibilität ... und dies in einem dynamischen Umfeld, in dem derzeit noch erhebliche Wissensdefizite bestehen
- Vorsicht: Gefahr der Anmaßung von Wissen auf der zentralen Ebene

- **Exkurs: Weitere (sinnvolle) Aktivität auf zentraler Ebene**

Von Relevanz!

Unterstützung der Wissensgenerierung durch „Ausprobieren“ unterschiedlicher Regulierungsansätze auf dezentraler Ebene und in diesem Zusammenhang Übernahme von Aufgaben des Wissensmanagements im Mehrebenensystem

(Kfz-basierte) Sharing-Angebote i.w.S.: Rationalität für (Meta-) Regeln auf zentraler Ebene bezüglich der Regulierung auf dezentraler Ebene (2/2)

Zuordnung von Regulierungskompetenzen an dezentrale Ebene

- Umfangreiche Zuordnung von Kompetenzen an dezentrale Ebene grundsätzlich sinnvoll
- In diesem Zusammenhang grundsätzlich nicht sinnvoll
 - Verbot der proaktiven Regulierung
 - Verpflichtende Vorgabe zur Nutzung des Kriteriums der Eigenwirtschaftlichkeit als Schnittstelle / Grenze, ab der erst eine umfangreichere und / oder proaktive öffentliche Regulierung auf dezentraler Ebene erlaubt ist
 - Liberalisierungspflichten
- In Erwägung zu ziehen: Gewisse Gewährung von Kompetenzen zur Abgabebearbeitung an dez. Ebene
 - Auch als Substitut zur Vorgabe von Mindestpreisen
 - Nicht zuletzt zur „Verteidigung“ von Schnittstellen zwischen verschiedenen Mobilitätsangeboten, die unterschiedlich reguliert werden
 - Nutzung von Einnahmen zur Deckung von Ausgaben bei der öffentlichen Finanzierung von ÖPNV- und Sharing-Angeboten, die dem öffentlichen Verkehrsinteresse dienen

... aber auch Schutzmaßnahmen bezüglich Fehlentscheidungen und Opportunismus auf der dezentralen Ebene etablieren

- Irreversibilität verhindern (u.a. relevant für liberalisierte / nicht regulierte Bereiche auf dez. Ebene)
- ... und in diesem Zusammenhang verpflichtende Vorgaben zu befristeten Lizenz-/Genehmigungs- und Konzessionslösungen zu empfehlen

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene
- 3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene) für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote
- 4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum
- 5) Fazit

Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum

Beispiele: Bike-Sharing, Scooter-Sharing

Umfangreich ähnliche Fragestellungen wie bei Kfz-basierten Sharing-Angeboten

Auch hier gültig: Große Heterogenität zwischen dezentralen Gebieten sowie z.T. (zumindest derzeit noch) schlechter Wissensstand hinsichtlich der Wirkungen von bestimmten Regulierungen

Übergeordneter Rechtsrahmen (auf zentraler und ggf. auch mittlerer Ebene ...) sollte Regulierungsoptionen für die dezentrale Ebene etablieren

Bund und Länder

- Ähnliche Regulierungsoptionen wie bei Kfz-basierten Sharing-Angeboten in Betracht ziehen, auf die die dezentrale Ebene zurückgreifen können sollte
- Umfangreicher Reformbedarf !!!

Agenda

- 1) Grundlagen
- 2) Regulierung von (Kfz-basierten) Sharing- und ÖPNV-Angeboten auf dezentraler Ebene
- 3) Gestaltung des übergeordneten Rechtsrahmens (auf zentraler Ebene) für (Kfz-basierte) Sharing- und ÖPNV-Angebote
- 4) Ein kurzer Blick ... auf weitere Sharing-Angebote im urbanen Raum
- 5) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Thorsten Beckers

thorsten.beckers@uni-weimar.de, Tel.-Nr. 03643-58-4563 / 0163-8479465

www.uni-weimar.de/iwm