

Konferenz „Kommunales Infrastruktur-Management“

Berlin, 21. Juni 2013

Konzessionen für (Energie-)Verteilernetze aus (institutionen-)ökonomischer Sicht

***Vorläufige Forschungsergebnisse zum Design von „Meta-Regeln“
sowie zu Fragestellungen auf lokaler Ebene***

Thorsten Beckers

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

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit
Nils Bieschke, Dr. Jan Peter Klatt, Ann-Katrin Lenz und Anna Wallbrecht*

Grundlagen der Analyse und Ausgangslage

Ausgangslage

- Regulierung der Verteilnetzbetreiber auf Basis von StromNEV und ARegV
- § 46 EnWG („Wettbewerb“ um die Netze)
- Rechtliche Entwicklungen auf EU-Ebene (folgend nicht weiter thematisiert)
- Eigentumsmodelle: Kommunales oder privates Unternehmen, IKZ, „fremdes“ Stadtwerk, ...
- Derzeit Trend zu „Rekommunalisierungen“
- Aufgaben im Verteilnetz: Asset Ownership, Betriebsführung, Planung und Bau

Fragestellungen zu Konzessionen

- „Meta-Regeln“: Normative Empfehlungen und Kurzbeurteilung der Praxis
- Handlungsempfehlungen für Kommunen hinsichtlich der Konzessionsvergabe möglich?

Analysebasis / Methodik

- Neue Institutionenökonomik, insb. Theorie unvollständiger Verträge, PA- und TAK-Theorie

Mögliche Zielsysteme (relevant für beide Fragestellungen)

- Wohlfahrtsökonomische oder Nachfrager-Perspektive
 - Kommunale oder nationale Perspektive
- Außerdem: Beurteilung kommunaler Haushaltseinnahmen und regionaler Wertschöpfung

Agenda

Ausgangslage

1) „Meta-Regeln“ hinsichtlich der lokalen Konzessionsvergabe

1.1) Normative Überlegungen

1.2) Kurze Kritik der derzeitigen Praxis in Deutschland

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.1) Einflussfaktoren auf Auswahlentscheidungen in Praxis

2.2) Handlungsempfehlungen an Kommunen möglich?

Fazit

1) „Meta-Regeln“ hinsichtlich der lokalen Konzessionsvergabe

1.1) Normative Überlegungen

Wesentliche Ziele von „Meta-Regeln“ zur Konzessionsvergabe

- Begrenzung von lokalen Opportunismus-Potentialen
- Reduktion von Koordinationsproblemen (über Kommunen hinweg)
- Standardisierung (auf der Programmebene) zur Reduktion von TAK
- Reduktion von Problemen (u.a. TAK) bei Konzessionsübergängen

Grundlegende Überlegungen zur Rationalität und Ausgestaltung von Meta-Regeln

- Ewigkeitsrechte sollten – vor dem Hintergrund der Sektorcharakteristika – bei der öffentlichen Hand liegen
 - Begrenzung der Laufzeit von Konzessionen
 - Endschaftsklauseln sollten wohl maßgeblich auf Abschreibungsrestwert basieren
- ... Interdependenzen mit Regulierungsregime ist zu beachten
 - Einfluss des Regulierungsregimes auf Vorteilhaftigkeit der verschiedenen Modelle der Eigentümerschaft
 - Derzeitige ARegV (Variante einer TOTEX-Anreizregulierung) führt zu erhöhter Rationalität öffentlicher Eigentümerschaft
- Ausschreibungspflicht für Kommunen sinnvoll?
 - Bezüglich Assets: Nein
 - Bezüglich Betriebsführung: Wohl eher nein
- „Rosinenpicken“ sollte verhindert werden

1) „Meta-Regeln“ hinsichtlich der lokalen Konzessionsvergabe

1.2) Kurze Kritik der derzeitigen Praxis in Deutschland

- **Endschaftsregelungen**
- **Ausschreibungspflichten**
- **„Rosinenpick-Problem“**
- **Weitere**
 - Rechtliche Unsicherheiten
 - Auswahlkriterien
 - ...

Agenda

Ausgangslage

1) „Meta-Regeln“ hinsichtlich der lokalen Konzessionsvergabe

1.1) Normative Überlegungen

1.2) Kurze Kritik der derzeitigen Praxis in Deutschland

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.1) Einflussfaktoren auf Auswahlentscheidungen in Praxis

2.2) Handlungsempfehlungen an Kommunen möglich?

Fazit

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.1) Einflussfaktoren auf Auswahlentscheidungen in Praxis (1/2)

1) Modellwahl (kommunales oder privates Unternehmen, ...): Einflussfaktoren auf die kommunale Auswahlentscheidung

Synergieeffekte und Verbundvorteile

- Synergieeffekte auf den einzelnen Wertschöpfungsstufen (Asset Ownership, Bau und Planung, Betriebsführung)
- Sektorübergreifende Verbundvorteile
- Zielkonflikt bei der Realisierung von Skalen- und Verbundvorteilen möglich?

Dezentrale Koordination

- Berücksichtigung dezentraler Präferenzen
- Bei großen Kontrahierungsproblemen: Vorteilhaftigkeit kommunaler Unternehmen steigt

Anreizsetzung (exkl. Kapitalkosten)

- Private Akteure: Wohl stärkere Reaktion auf Anreizsetzung (aber auch auf Fehlanreize)
- Öffentliche Unternehmen: Ggf. auch Berücksichtigung langfristiger Ziele
- ... Aber bei öffentlichen Unternehmen unbedingt zu beachten: transparente Steuerung und angemessene politische Selbstbindung

Kapitalkosten / Vergütungs- festsetzung

- Im Regelfall geringere Kapitalkosten bei kommunalen Unternehmen, aber: Risikotragfähigkeit der Kommune und Anreizwirkung beachten!
- Bedeutung des Zielsystems bei der Beurteilung hoher Gewinne relevant



- **Unterschiede bei der Bewertung der Modelle in Abhängigkeit des Zielsystems**
- **Relevanz der Stärken und Schwächen der einzelnen Modelle wird durch den Einzelfall bedingt**

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.1) Einflussfaktoren auf Auswahlentscheidungen in Praxis (2/2)

**1) Modellwahl (kommunales oder privates Unternehmen, ...):
Einflussfaktoren auf die kommunale Auswahlentscheidung**

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

- Kosten einer Eigentumsübertragung (Bewertung Assets, ggf. auch Netzentflechtung)
- Versunkene Kosten im Falle eines Wechsels des Betriebsführers
- Ggf. Kosten der Etablierung eines lokalen öffentlichen Unternehmens oder einer IKZ
- Strategisches Verhalten des Alt-Konzessionärs
Ziele des Alt-Konzessionärs: Erhöhung der Transaktionskosten und somit Reduktion der Wettbewerbsintensität, Signalling an andere Kommunen

3) Reduktion kommunaler Netzentgelte durch Etablierung eines eigenen Verteilnetzbetreibers („Rosinenpick-Problem“)

Kommunales Zielsystem weicht vom nationalen Zielsystem ab

4) Weitere (positive und negative) externe Effekte

- Transaktionskosten beim (zentralen) Regulierer
- Auswirkungen auf das Innovationspotential (Wirkungsrichtung?)
- ...

Aspekte, die Kommunen nicht berücksichtigen

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.2) Handlungsempfehlungen an Kommunen möglich? (1/2)

Handlungsempfehlungen, wenn „sinnvolle“ „Meta-Regeln“ existieren würden (vgl. 1.1))

- In kleinen Gebieten oftmals Ausschreibungen der Betriebsführung sinnvoll, ggf. IKZ sinnvoll, aber auch kommunale Unternehmen nicht per se ungeeignet (TAK vs. PK !);
in großen Gebieten i.d.R. eher öffentliche Unternehmen sinnvoll
- Assets sollten sich i.d.R. in öffentlicher Eigentümerschaft befinden;
Ausnahme: private (Teil-)Eigentümerschaft sinnvoll, wenn private Unternehmen oder „fremde Stadtwerke“ die Betriebsführung innehaben und auf anderen Wegen keine sinnvollen Anreizregime implementiert werden können
- Auch bei (nahezu) optimaler Ausgestaltung von Meta-Regeln werden Übergangskosten anfallen, was ggf. zur Anpassung der vorstehenden Empfehlungen führen kann

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.2) Handlungsempfehlungen an Kommunen möglich?

Handlungsempfehlungen, wenn „sinnvolle“ „Meta-Regeln“ existieren würden (vgl. 1.1))

Handlungsempfehlungen unter Berücksichtigung der bestehenden „Meta-Regeln“

- Kleine Gebiete
 - ...
- Große Gebiete
 - Im Allgemeinen
 - ...
 - In Berlin
 - Rosinenpick-Problem ist irrelevant
 - MOB wird klar erreicht
 - ...
 - ...

Agenda

Ausgangslage

1) „Meta-Regeln“ hinsichtlich der lokalen Konzessionsvergabe

1.1) Normative Überlegungen

1.2) Kurze Kritik der derzeitigen Praxis in Deutschland

2) Fragestellungen auf lokaler Ebene

2.1) Einflussfaktoren auf Auswahlentscheidungen in Praxis

2.2) Handlungsempfehlungen an Kommunen möglich?

Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Nils Bieschke: nb@wip.tu-berlin.de, 030-314-78506

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

www.wip.tu-berlin.de