

Ausschreibungen - Komplement oder Substitut zur Regulierung?

Prof. Achim Wambach, Ph.D

Göttinger Energietagung

14. März 2018

1. Verhältnis Ausschreibungen/Regulierung
2. Beispiel Verteilernetzkonzessionen
3. Beispiel Erneuerbare Energien

Ausschreibungen als wirtschaftspolitisches Instrument...

... vor allem (1.) bei klassischen natürlichen Monopolen ...

→ Wohlfahrtsverlust durch Monopolpreis

→ Versteigerung des Monopolrechts an denjenigen, der die Nachfrage am günstigsten versorgen kann.

Chadwick (1859), Demsetz (1968), Posner (1972)

Ausschreibungen als wirtschaftspolitisches Instrument...

... (2.) aber auch bei anderen Marktversagensgründen, durch Begrenzung der Anbieter auf Basis exklusiver Rechte

→ Z.B. Auktionierung von Verschmutzungszertifikaten/EU-ETS (Begrenzung externe Effekte), Vergabe von Streckengenehmigungen bei Bussen, Vergabe von Taxilizenzen (u.a. asymmetrische Information), Spektrumauktionen in der TK (Allmendegut)

... sowie (3.) bei der Beschaffung von Leistungen der öffentlichen Hand.

→ Ökonomisches Ausgangsproblem hierbei: Angebot eines öffentlichen Gutes, Prinzipal/Agenten-Problem beim Handeln der Verwaltung

- Regulierung im weiteren Sinne:
Sämtliche Verhaltensaufgaben für Unternehmen zur Erzielung bestimmter Marktergebnisse
- Regulierung im engeren Sinne:
Spezielle Eingriffe in die Vertrags- und Gewerbefreiheit, insbes. wettbewerbsökonomisch motivierte Regulierung von natürlichen Monopolen/Netzindustrien/Infrastrukturen
- Verhalten marktmächtiger Unternehmen wird durch Regeln gesteuert die ein staatlicher Regulierer überwacht
(z.B. Diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur, Qualitäts und Preisvorgaben)
- Regulierung von Preis/Vergütung für die Leistung in der Regel auf Basis von Kosten (inkl. Kapitalkosten), diverse Verfahren

Einsatz als Komplement:

- Regulierung fixiert bestimmte Wettbewerbsparameter, Ausschreibungen erzeugen Marktelement bei anderem Wettbewerbsparameter:
z.B. Qualitätsregulierung + Ausschreibung des Versorgungspreises
- Aber: Regulierungsrisiko im Moment der Ausschreibung senkt Effizienz

Einsatz als Substitut:

- Derselbe Wettbewerbsparameter kann durch Regulierung ODER Ausschreibungen gesteuert werden.

- Klassisches Beispiel:

Wettbewerbsäquivalente Bestimmung des Versorgungspreises eines Monopolanbieters

→ Bei dieser Wahl sind Ausschreibungen das marktnähere Verfahren (Formalisierung des Prinzips der „Bestreitbaren Märkte“), aber auch mit Nachteilen ...

- **Spezifische Investitionen/Innovationen:** Vertragstheoretisches Hold-up bei Wechsel des Exklusivrechtes (ggfs. Lösung durch Abgrenzung des ausgeschriebenen Angebots auf unproblematischen Bereich)
- **Wettbewerbsparameter:** Gewichtung bei mehreren parallelen Parametern schwierig (Mehrproduktfall, Qualitätsparameter)
- **Angebotsqualität/Angebotsparameter:** Problem unvollständiger Verträge in Verbindung mit Kostensenkungsanreizen. Qualitätsproblem, wenn Angebotsparameter unzureichend spezifiziert
- **Flexibilität:** Bei geänderten Anforderungen an die Qualität sind Veränderung während des Vertragszeitraums schwierig zu verwirklichen
- **Kollusion:** Gefahr der Submissionskollusion
- **Leistungsgewähr:** Sicherungsbedarf, auch wegen „Winners Curse“
- **Transaktionskosten/Vorlaufzeit:** In der Regel hoch

... aber: Vergleichbar schwerwiegende Probleme können auch im Regulierungsfall vorliegen.

Auswahl des wirtschaftspolitischen Instruments hängt von den Bedingungen des Ausschreibungsgegenstandes ab, bei dem die dargestellten Probleme mehr oder weniger auftreten können.

→ Einzelfallentscheidung über effizientes Marktdesign

1. Verhältnis Ausschreibungen/Regulierung
2. Beispiel Verteilernetzkonzessionen
3. Beispiel Erneuerbare Energien

Energieversorgungsnetze = natürliche Monopole

- Wirtschaftspolitischer Eingriff notwendig:
- Organisatorische Entflechtung Netz und Betrieb nach **Regulierungsvorgaben**
 - Umfangreiche **Zugangsregulierung**
 - **Anreizregulierung** des Entgelts
 - Verteilernetze zusätzlich Konzessionsvergabe durch **Ausschreibung**, § 46 IV EnWG
- Doppelter Markteingriff bei Verteilernetzen durch Regulierung und zusätzliche Ausschreibung!

Ergebnis des doppelten Eingriffs:

- Wirksame Wettbewerbsparameter bei Ausschreibung der Konzession kaum definierbar, da Regulierung den Netzbetreibern wenig Verhaltensspielraum lässt (z.B. in Bezug auf Versorgungssicherheit, Anschluss von EE...)
- In der Praxis viele Ausschreibungskriterien, aber Angebote bei den Ausschreibungen zur Konzessionsvergabe unterscheiden sich im Ergebnis oft nur geringfügig. Z.B. Entfernung der Serviceeinrichtung vom Ortskern, zwei Wochen kürzere Bearbeitungsfrist für Kundenanfragen.
- Kritik: „Schönheitswettbewerb“?

- Ursprungsidee Ausschreibungswettbewerb im nat. Monopol: Wettbewerb um dem Versorgungspreis (*Demsetz 1968*)
- Versorgungspreis (hier das Netzentgelt) unterliegt jedoch schon der Anreizregulierung. Preisfestlegung auf Unternehmensebene.
- Netzentgelt = Mittelwert über alle Konzessionsgebiete eines Betreibers → Kein geeigneter Wettbewerbsparameter
- Allerdings: Effizienzziel in § 1 EnWG muss bei Vergaben berücksichtigt werden.
- Zudem: Seit Januar 2017 Neuregelung § 46 IV EnWG
Zentrale Rolle von Versorgungssicherheit und Kosteneffizienz
Wettbewerbsparameter zur Abbildung der Kosteneffizienz erforderlich!

Schlussfolgerung Monopolkommission (zuletzt SG77, 2017):

- Ausschreibungen von Netzkonzessionen mit hohen Transaktionskosten (Vorbereitung der Ausschreibung, Teilnahme, Rechtsstreitigkeiten)
- Ohne klaren Effizienzparameter steht dem Ausschreibungssystem kein wettbewerblicher Nutzen gegenüber.
- Entweder wird ein klarer Effizienzparameter in das System integriert, oder die Ausschreibung von Netzkonzessionen ist ein ineffizientes Instrument und sollte abgeschafft werden.

Schlussfolgerung Monopolkommission II (zuletzt SG77, 2017):

„Angebotener Abschlag vom Netzentgelt“ als möglicher Wettbewerbsparameter zur Erfassung der Kosteneffizienz

- Anbieter kalkuliert max. Abschlag auf Basis der erwarteten Rendite im ausgeschriebenen Konzessionsgebiet (wirtschaftlichster Anbieter)
- Mögliche Überrenditen beim Netzbetreiber werden zugunsten der Verbraucher („Netzdividende“) abgeschmolzen
- Ausschreibende Kommune bestimmt Bemessungsgrundlage im Ausschreibungsverfahren
- Ausschreibende Kommune entscheidet, welche Verbrauchergruppe profitiert
 - z. B. Haushaltskunden ab einer bestimmten Verbrauchsmenge, Geschäftskunden, alle Verbraucher in bestimmter Höhe

1. Verhältnis Ausschreibungen/Regulierung
2. Beispiel Verteilernetzkonzessionen
3. Beispiel Erneuerbare Energien

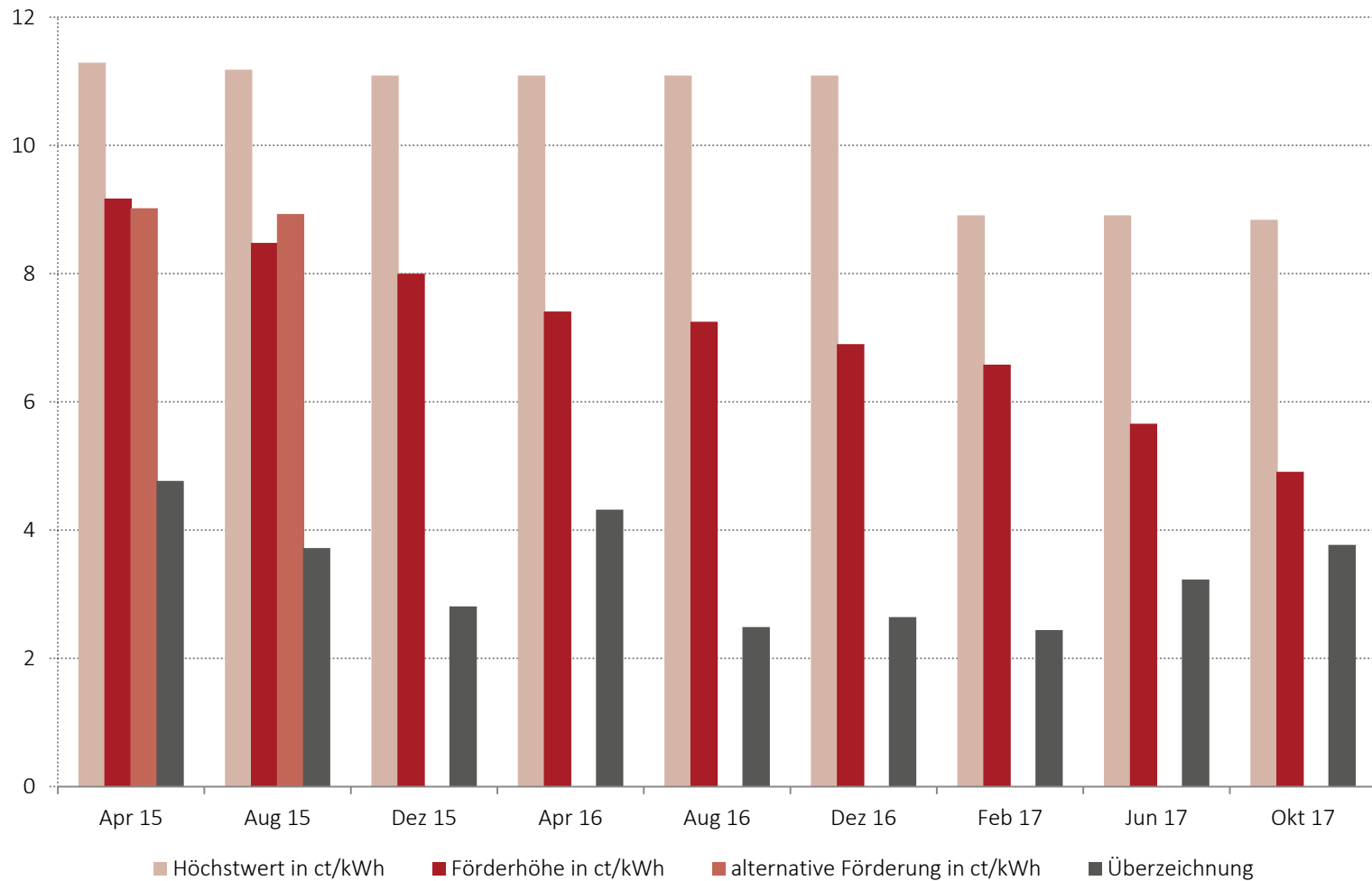
Regulierung und Ausschreibung als Substitute

- Bis 2017: regulierter Abgabepreis (Preissteuerung)
- Seit 2017: Ausschreibungswettbewerb mit Fördersatz als Wettbewerbsparameter (Mengensteuerung)
- Preisregulierung und Mengensteuerung durch Ausschreibungswettbewerb führen aus theoretischer Sicht zum selben Ergebnis
- In der Praxis hängt die Vorteilhaftigkeit eines Verfahrens von der konkreten Ausgestaltung ab

- Einspeisevergütung wurde ex-ante festgelegt
 - Effekt auf Zubau konnte nur geschätzt werden
 - Sinkende Anlagenkosten für Solaranlagen führten zwischenzeitlich zu „Überförderung“
- Komplexes technologiespezifisches Fördersystem
 - Ausbau weitestgehend unabhängig von Kosten unterschiedlicher Technologien (fehlende Kosteneffizienz)
- Anreiz zur Einspeisung unabhängig von Marktpreis (Verbesserung durch Marktprämienmodell)

- Fördersatz als Wettbewerbsparameter
(Preissetzungsverfahren kann Ergebnis beeinflussen!)
- Ausschreibungsmengen sind durch das Erneuerbare Energien Gesetz 2017 vorgegeben
- Ausschreibungen werden technologiespezifisch durchgeführt
- Ziele:
 - Begrenzung der Kosten
 - große Akteursvielfalt
 - planvolle Steuerung

Ergebnisse der (Pilot-) Ausschreibungen für Solaranlagen



Quelle: Bundesnetzagentur

- Im Ausschreibungssystem besteht weiterhin ein Steuerungsproblem
 - Unsicherheit über die Realisierung der Projekte

- Im Gegensatz zu Pilotausschreibungen für Photovoltaik-Freiflächenanlagen im EEG 2017 kein Mechanismus für Anpassungen bei mangelnden Realisierungsquoten vorgesehen
 - Ausschreibungsvolumina flexibilisieren

- Aktuell: Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land, Solaranlagen, Biomasseanlagen und Windenergieanlagen auf See, sowie ein Anteil technologieübergreifender Auktionen (Wind+Solar), deren Zuteilungsmengen jedoch angerechnet werden
 - Technologiemitmix wird weiterhin vorgegeben
 - Weiterhin Potenzial zur Steigerung der Kosteneffizienz
- Empfehlung der Monopolkommission:
 - Vermehrt technologieneutrale Auktionen nutzen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Monopolkommission

Heilsbachstraße 16

53123 Bonn

Tel.: +49 (0)228-338882-30

Fax: +49 (0)228-338882-33

E-Mail: info@monopolkommission.bund.de