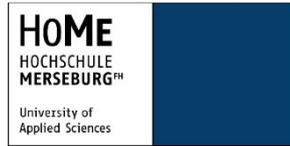


Hochschule Merseburg (FH)
University of Applied Sciences



Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
Fachgebiet Volkswirtschaftslehre

Bachelorarbeit
zur Erlangung des Grades Bachelor of Arts (B. A.)

Volkswirtschaftliche Aspekte bei öffentlichen Vergaben – Betrachtungen anhand ausgewählter
Beispiele bei Konzessionsvergaben für elektrische Verteilnetze – Sind die gegenwärtigen
Ausschreibungsverfahren in Deutschland effizient?

vorgelegt bei

Prof. Dr. rer. pol. Jörg Döpke

Zweitprüfer: Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Söhnchen

eingereicht von:

Martin Ukatz

Matrikel: BFBW

Kennnummer: 19039

Abgabetermin: 15.03.2016

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abbildungsverzeichnis	IV
1 Problemstellung	1
2 Natürliche Monopole als Form von Marktversagen	2
2.1 Entstehung eines natürlichen Monopols	2
2.2 Das natürliche Monopol und die Probleme der Marktmacht.....	4
2.3 Die Regulierung natürlicher Monopole	6
2.4 Wettbewerb um den Markt als Alternative zur Regulierung	9
2.4.1 Überlegungen von Harold Demsetz	10
2.4.2 Negative Kritik am Demsetz-Wettbewerb.....	13
2.4.3 Privatisierung als Streitpunkt.....	15
2.5 Zusammenfassung.....	16
3 Ökonomische Aspekte bei öffentlichen Vergaben.....	17
3.1 Rechtliche Grundlagen.....	17
3.2 Auktionen	17
3.3 Ausschreibungen	21
3.4 Rent-Seeking	24
3.5 Zusammenfassung.....	26
4 Analyse der Konzessionsvergaben in Deutschland	27
4.1 Historische Entwicklung des Strommarktes in Deutschland.....	27
4.2 Analyse des Wettbewerbs um den Netzbetrieb	28
4.3 Ökonomische Aspekte bei Konzessionsvergaben	29
4.3.1 Vergabeform	30
4.3.2 Laufzeit der Verträge.....	31
4.3.3 Qualität der Energieverteilung.....	32
4.3.4 Eigentumsübergang.....	32
4.3.5 Privatisierung vs. Rekommunalisierung	34
4.3.6 Fluch des Gewinners	39
4.3.7 Strategisches Bieten	41
4.3.8 Bieterkartelle	41
4.3.9 Rent-Seeking	42
4.4 Preisentwicklung der Netzentgelte	44

4.5	Beurteilung der Vergabeverfahren	45
4.6	Wirtschaftspolitische Entwicklungen	45
5	Fazit	48
5.1	Zusammenfassung.....	48
5.2	Ausblick.....	48
	Anhang	50
	Literaturverzeichnis	V

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Natürliches Monopol bei fallenden Durchschnittskosten	3
Abbildung 2: Subadditivität und Irreversibilität	4
Abbildung 3: Die Ineffizienz des Monopols	5
Abbildung 4: Bereiche der Stromwirtschaft	6
Abbildung 5: Übersicht Auktionsformen	20
Abbildung 6: Effizienzverlust durch Rent-Seeking.....	25
Abbildung 7: Die Ermittlung des Ertragswertes.....	33

1 Problemstellung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Problematik öffentlicher Vergaben anhand der Konzessionsvergaben für elektrische Verteilnetze, welche in den letzten Jahren auch vermehrt in den Fokus der Öffentlichkeit und politischer Diskussionen gerieten.

Den elektrischen Verteilnetzen wird in mehrfacher Hinsicht eine hohe Bedeutung beigemessen, da sie nicht nur eine Rolle beim Transport des Stroms von der Energiequelle bis zum Verbraucher spielen, sondern auch eine bedeutende Rolle bei der Energiewende einnehmen.

Untersucht werden soll wieso Konzessionen für den Betrieb eines Verteilnetzes vergeben werden und wieso hierbei Ineffizienzen auftreten können. Dabei ist es notwendig theoretische Grundlagen zu Marktversagen und öffentlichen Vergaben näher zu untersuchen.

In Kapitel 2 wird das natürliche Monopol als Form von Marktversagen betrachtet. Es soll dargestellt werden wie natürliche Monopole entstehen, welche Probleme damit einhergehen und welche Lösungsansätze in der Literatur zu finden sind. Diese Lösungsansätze werden kritisch untersucht.

Des Weiteren wird in Kapitel 2 der Lösungsansatz „Wettbewerb um den Markt“ betrachtet. Es werden die Vorteile dieses Ansatzes geschildert, aber auch die Kritik am Wettbewerb um den Markt, welche in der Literatur zu finden ist.

In Kapitel 3 werden die öffentlichen Vergaben mit ökonomischen Aspekten abgeglichen. Es wird die Theorie zu Auktionen angerissen und es werden verschiedene Auktionsformen erläutert. Außerdem werden mögliche ökonomische Probleme, die bei öffentlichen Vergaben auftreten können, genauer untersucht.

In Kapitel 4 werden die öffentlichen Vergaben für Konzessionen in Deutschland analysiert. Auf die theoretischen Grundlagen aus Kapitel 2 und 3 wird zurückgegriffen, um festzustellen welche Stärken und Schwächen hier vorliegen. Wohlfahrtsbetrachtungen spielen dabei ebenfalls eine Rolle. Es werden wirtschaftspolitische Konsequenzen beschrieben und es werden Empfehlungen ausgesprochen wie mit praktischen Problemen umgegangen werden kann. Im Abschlussteil dieser Arbeit wird ein persönliches Fazit des Autors gezogen.

2 Natürliche Monopole als Form von Marktversagen

In der Theorie wird Schülern und Studenten häufig vermittelt, dass ein Markt, in dem möglichst viele Anbieter und Nachfrager existieren, ein sogenanntes Polypol, den Idealtyp eines Marktes darstellt und dass dieser effizient ist.

Nicht selten ist es so, dass ein Polypol auf diversen Märkten gar nicht vorliegt. In manchen Fällen ist dies sogar wünschenswert. Diese Aussage steht stark im Gegensatz zu der Aussage, dass ein Polypol die ideale Marktform darstellt. In diesem Kapitel wird deshalb das natürliche Monopol als Form von Marktversagen behandelt.

2.1 Entstehung eines natürlichen Monopols

Per Definition kann von einem natürlichen Monopol gesprochen werden, wenn ein einzelner Anbieter den Markt zu günstigeren Konditionen versorgen kann als mehrere.¹

In der Literatur werden häufig zunehmende Skalenerträge als Ursache für natürliche Monopole genannt. Zunehmende Skalenerträge bedeuten, dass mit der Verdopplung aller Inputs der Output um mehr als das Doppelte steigt. Dies kann dazu führen, dass es besser ist, wenn ein großes Unternehmen anstelle vieler kleiner Unternehmen produziert, da viele kleine Unternehmen höhere Kosten verursachen könnten.²

Man spricht auch von einer so genannten Subadditivität der Kostenstruktur, wenn ein Unternehmen kostengünstiger produzieren kann als mehrere.

Eine Subadditivität kann mit folgender Formel, ausgehend vom Einproduktfall, beschrieben werden:

$$C(\Sigma q_i) < \Sigma C(q_i) \mid \text{Subadditivität der Kostenfunktion für } q = \Sigma q_i$$

Wenn steigende Skalenerträge vorliegen, bedeutet dies auch, dass sinkende Durchschnittskosten vorliegen. Zu beachten ist, dass beim natürlichen Monopol die Durchschnittskosten höher sind als die Grenzkosten.³ Dies spielt bei der Regulierung eines natürlichen Monopols eine tragende Rolle.

¹ Vgl. Mankiw/Taylor, 2012, S. 380

² Vgl. Pindyck/Rubinfeld, 2013, S. 307

³ Vgl. Diekmann/Leprich/Ziesing, 2007, S. 18

Folgende Abbildung zeigt vereinfacht ein natürliches Monopol mit fallenden Durchschnittskosten:

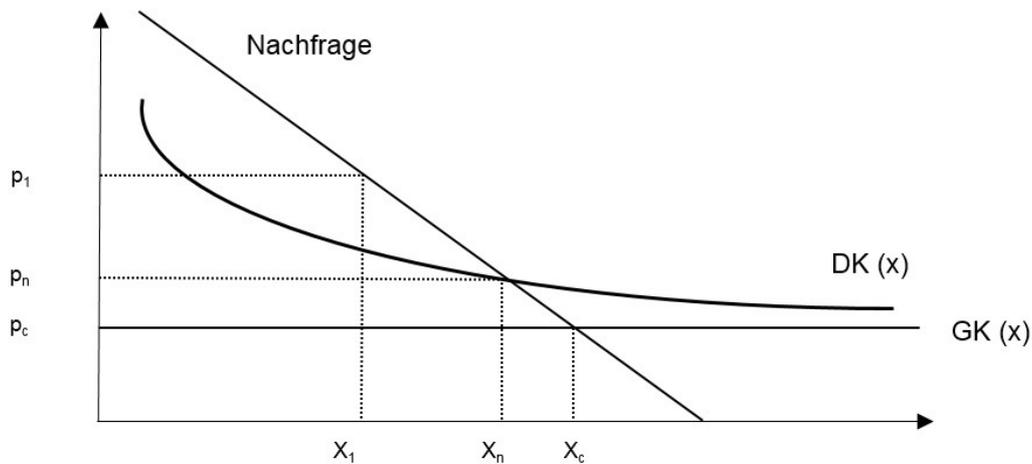


Abbildung 1: Natürliches Monopol bei fallenden Durchschnittskosten (Quelle: in Anlehnung an Weimann 2009, S. 331)

Steigende Skalenerträge sind nicht die einzige Bedingung, die für das Vorliegen eines natürlichen Monopols sprechen. Eine weitere Bedingung stellen irreversible Kosten dar, was bedeutet, dass Konkurrenten es schwer haben dem Monopolisten den Markt streitig zu machen. Es handelt sich dabei um eine Markteintrittsbarriere. Irreversible Kosten, die auch als „Sunk costs“ bezeichnet werden, sind spezifische Investitionen, die nicht durch einen Verkauf bzw. anderweitige Verwendung rückgängig zu machen sind. Der Monopolist könnte mögliche Konkurrenten dadurch abwehren, dass er diese irreversiblen Kosten aus seiner Preisbildung herausnimmt, da sie teilweise oder vielleicht schon ganz abgeschrieben sind. Ein neuer Konkurrent müsste die vollen Kosten aus der Preisbildung herausnehmen, was ein ziemlich hohes Risiko für ihn darstellt. Demzufolge könnte er bei diesem Wissen schon von vornherein abgeschreckt sein in den Markt einzutreten. Beispielsweise treten irreversible Kosten bei leitungsgebundenen Netzen auf.⁴ Im Wesentlichen sind irreversible Kosten mit hohen Fixkosten verbunden.⁵

In nachfolgender Abbildung soll vereinfacht ein Zusammenhang zwischen Subadditivität und Irreversibilität bei einem natürlichen Monopol dargestellt werden:

⁴ Vgl. Falter, 2008, S. 28.

⁵ Vgl. Diekmann/Leprich/Ziesing, 2007, S. 21

		Subadditivität	
		Gering	Hoch
Irreversibilität	Hoch	III wettbewerblicher Markt	IV natürliches Monopol
	Gering	I "normaler" Markt	II potenzielle Konkurrenz diszipliniert den natürlichen Monopolisten

Abbildung 2: Subadditivität und Irreversibilität (Falter 2008, S. 29)

Ausgehend von der einleitenden Definition des natürlichen Monopols könnte behauptet werden, dass es positiv ist, wenn ein Anbieter den Markt günstiger versorgen kann als es mehrere können. Wenn man sich dabei nur auf die beispielsweise hohen Kosten für den Aufbau einer doppelten Infrastruktur (z. B. Versorgungsnetze) bezieht, stimmt dies auch. Da aber ein einzelner Anbieter Marktmacht besitzt, drohen trotzdem Ineffizienzen. Der nächste Punkt wird näher darauf eingehen.

2.2 Das natürliche Monopol und die Probleme der Marktmacht

Das natürliche Monopol unterscheidet sich nicht gänzlich von der in der grundlegenden Lehre vermittelten Marktform des Monopols. Es gibt einen Anbieter, der ein Gut oder eine Dienstleistung n Nachfragern anbietet. Ein Anbieter mit einer Monopolstellung kann Marktmacht besitzen, die je nach Branche, technologischer Entwicklung, gesetzlicher Lage und anderer Einflüsse unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann.

Verschiedene Faktoren haben Einfluss darauf, ob durch drohende Konkurrenz die Monopolmacht eines Monopolisten eingeschränkt wird. Je höher die Anzahl der Konkurrenten ist, desto mehr schwindet diese Macht. Die Einrichtung von Markteintrittsbarrieren kann dabei helfen Marktmacht zu erhalten. Im Falle des natürlichen Monopols liegen natürliche Eintrittsbarrieren vor, wie sie beispielsweise in Punkt 2.1 in Form der irreversiblen Kosten geschildert wurden.⁶

Besitzt ein Monopolist eine Marktmacht, die nur schwer angreifbar ist, wie z. B. beim natürlichen Monopol, so kann diese Marktmacht zulasten der anderen Marktteilnehmer ausgeübt werden. Es können Wohlfahrtsverluste auftreten. Diese treten dadurch auf, dass der Monopolist in der Lage ist seinen Gewinn zu maximieren. Dies erfolgt indem

⁶ Vgl. Pindyck/Rubinfeld, 2013, S. 509

er seinen Preis höher als die Grenzkosten ansetzt.⁷ Dadurch kann es zu ineffizienten Ergebnissen auf dem Markt kommen. Die Produzentenrente steigt durch den höheren Monopolpreis zulasten der Konsumentenrente. Es wird eine niedrigere Gütermenge produziert als sie für ein Maximum von Wohlfahrt und Rente notwendig wäre.⁸

Die folgende Abbildung soll den Wohlfahrtsverlust veranschaulichen:

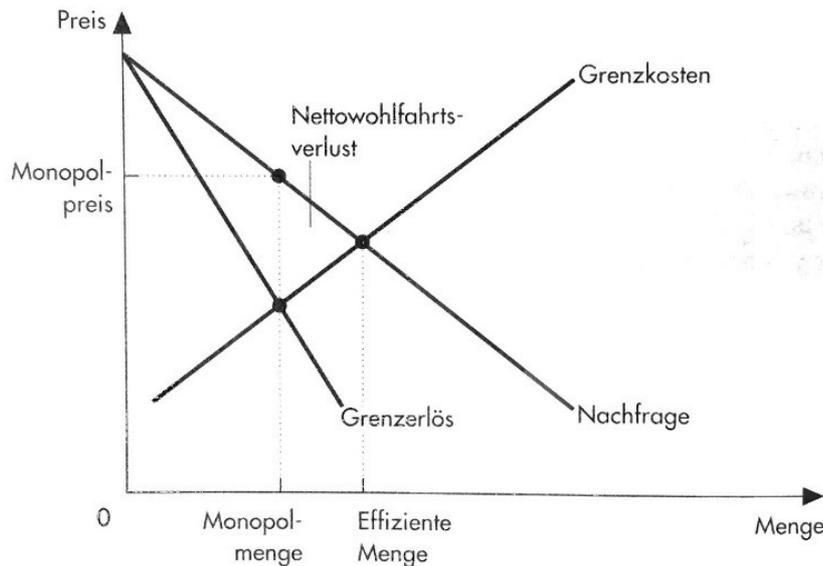


Abbildung 3:
Die Ineffizienz
des Monopols
(Quelle:
Mankiw/Taylor
2012, S. 394)

Da der Monopolpreis über dem Gleichgewichtspreis liegt, wird eine niedrigere Menge produziert.

Zusätzlich kann die Wohlfahrt durch Kosten, die durch das Streben zur Aufrechterhaltung des Monopols entstehen, gemindert werden. Z. B. kann die Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger solche Kosten hervorrufen.⁹ Diese Erkenntnis spielt bei den späteren Betrachtungen zu den Konzessionsvergaben für elektrische Verteilnetze ebenfalls eine Rolle.

Gesellschaftlich kann es nicht erwünscht sein, dass ein Monopolist durch beliebiges Setzen des Preises für Ineffizienzen sorgt. Die durch die Eigenschaften des natürlichen Monopols bedingte Abstinenz von konkurrierenden Unternehmen auf dem Markt führt dazu, dass in der Literatur fast übereinstimmend davon die Rede ist, dass natürliche Monopole mit Markteintrittsbarrieren reguliert werden müssen. Der folgende Punkt wird das Thema der Regulierung aufgreifen.

⁷ Vgl. Mankiw/Taylor, 2012, S. 387-389

⁸ Vgl. Mankiw/Taylor, 2012, S. 394-395

⁹ Vgl. Mankiw/Taylor, 2012, S. 395

2.3 Die Regulierung natürlicher Monopole

Die Regulierung natürlicher Monopole kann unterschiedliche Formen annehmen. Reguliert werden sollten nur natürliche Monopole, die durch irreversible Kosten gekennzeichnet sind. Der Volkswirt Kniep verwendet den Begriff „monopolistische Bottlenecks“ um Netzbereiche zu kennzeichnen, die von Marktmacht geprägt sind.¹⁰ Diese Kennzeichnung bzw. Betrachtung der einzelnen Märkte ist wichtig, denn wenn in einem Wirtschaftsbereich ein oder mehrere natürliche Monopole vorkommen, heißt das nicht, dass der komplette Markt versagt.

Betrachtet man den Strommarkt, so kann dieser grundlegend in vier Bereiche unterteilt werden: Erzeugung, Übertragung, Versorgung und Verteilung. Beurteilt man diese Bereiche anhand der Kriterien der Größenvorteile und irreversiblen Kosten, so findet man heraus, dass die Teilbereiche Übertragung und Verteilung monopolistische Bottlenecks, oder auch Engpässe, darstellen.¹¹



Abbildung 4: Bereiche der Stromwirtschaft (Quelle: in Anlehnung an Falter, 2008, S. 31)

Daraus ableitend werden die folgenden Betrachtungen zu den Regulierungsmaßnahmen und Vergaben vorwiegend am Bereich der elektrischen Verteilnetze durchgeführt. Der Bereich der Übertragungsnetze wird dabei vernachlässigt.

Mit der Regulierung von natürlichen Monopolen sollen vor allem die Ziele effizienter Marktpreis, effiziente Kosten, Vermeidung von Monopolrenten, hohe Qualität und notwendige Investitionen verfolgt werden.¹² Die genannten Ziele sind nicht einfach zu erreichen. Eine Regulierung ist eine komplexe Angelegenheit, bei der es zu unerwünschten Nebeneffekten kommen kann.

¹⁰ Vgl. Kniep, 2008, S. 32-33

¹¹ Vgl. Falter, 2008, S. 30-32

¹² Vgl. Diekmann/Leprich/Ziesing, 2007, S. 24

Beispielsweise würde eine staatliche bzw. behördliche Festsetzung des Preises auf Höhe der Grenzkosten des Monopolisten dafür sorgen, dass das Monopolist Verluste einführt, da die Grenzkosten beim natürlichen Monopol stets niedriger sind als die Durchschnittskosten. Volkswirtschaftlich wären erzwungene Verluste nicht sinnvoll, da man diese auf gewisse Art und Weise subventionieren müsste, was z. B. über Steuern geschehen würde. Außerdem würde eine Festsetzung des Preises auf Grenzkostenhöhe Anreize zur Kostensenkung beim Monopolisten vermindern.¹³

Bei der Regulierung spielt das Prinzipal-Agent-Problem eine zentrale Rolle. Durch das Prinzipal-Agent-Problem soll ausgedrückt werden, dass die Regulierungsbehörde als eine Art Auftraggeber für den Monopolisten fungiert. Aufgrund asymmetrischer Informationen, in diesem Fall besseren Informationen auf Seiten des Monopolisten, hat es die Regulierungsbehörde schwer die Kosten zu regulieren. Es müssen dem Monopolisten ökonomische Gewinne in Aussicht gestellt werden, damit dieser Anreize besitzt Kosteneffizienz herbeizuführen. Die Regulierung tritt an Stelle von Wettbewerb auf dem Markt in Kraft, was auch als ein zentraler Schwachpunkt dieser Theorie gesehen wird. Möglicherweise gibt es auch im natürlichen Monopol Bereiche, in denen Wettbewerb funktionieren könnte, aber aufgrund der Regulierung nicht zum Tragen kommt.¹⁴ Regulierungsmodelle sind so zu gestalten, dass möglichst wenige Anreize für den Monopolisten entstehen gegen die Interessen der Regulierung zu handeln.

Es wurden im Laufe der Jahre einige Regulierungsmodelle entwickelt, von denen die wichtigsten vorgestellt werden:

a) Rate-of-Return-Regulierung:¹⁵

Bei der Rate-of-Return-Regulierung soll dem Monopolisten eine vorgegebene Verzinsung auf das eingesetzte Eigen- und Fremdkapital zugestanden werden. Die Verzinsung soll dem Ertrag entsprechen, der erzielt worden wäre, wenn das Kapital anderweitig eingesetzt worden wäre. Formal könnte für K = eingesetztes Kapital, C = Produktionskosten, x = Produktionsmenge und p = behördlich genehmigter Preis folgendes gelten:

$$\frac{px - C}{K} \leq s$$

Daraus ergeben sich folgende Probleme:

¹³ Vgl. Mankiw/Taylor, 2012, S. 404-405

¹⁴ Vgl. Kniep, 2008, S. 82

¹⁵ Vgl. Weimann, 2009, S. 362-363

- Es besteht kaum ein Anreiz zur Kosteneffizienz, da der Preis abhängig von den Kosten ist. Aufgrund asymmetrischer Informationen würde der Monopolist versuchen den Regulierer davon zu überzeugen, dass alle Kosten angemessen sind.
- Die Gefahr, dass die festgelegte Rendite s regelmäßig über dem Marktsatz liegt.
- Aufgrund einer hohen zu Rendite könnte der Anreiz entstehen mehr Kapital als ökonomisch erforderlich einzusetzen.

b) Price-Cap-Regulierung:¹⁶

Die Price-Cap-Regulierung ist eine spezielle Form der Regulierung. Bei dieser Methode werden keine absoluten Preise festgelegt, sondern es werden Preisveränderungen genehmigt. Diese dürfen einen festgelegten Satz nicht übersteigen. Die Inflationsrate und ein unternehmensspezifischer Indikator zur Produktivitätsentwicklung beeinflussen die festgelegte Rate. Folgende Vorteile ergeben sich aus dieser Regulierungsform:

- Die Begrenzung des Preiszuwachses zur Vermeidung überhöhter Monopolrenten und der beim Unternehmen verbleibenden flexiblen Entscheidungen erlauben eine marktorientierte Preisgestaltung.
- Es werden dem Unternehmen ökonomische Gewinne zugestanden. Diese können im Unternehmen verbleiben und somit besteht der Anreiz zu effizienter Produktion.

Diese Regulierungsform weist aber auch folgende Nachteile auf:

- Es besteht der Anreiz die Qualität der Produktion zu senken.
- Um das zu vermeiden, müssten Qualitätskontrollen eingeführt werden, welche unter Umständen sehr teuer werden könnten.

c) Mark-up-Regulierung:¹⁷

Bei der Mark-up-Regulierung ergeben sich die Einnahmen aus den tatsächlich anfallenden Kosten und einen Aufschlag auf diese Kosten. Hierbei ergeben sich ebenfalls Probleme:

- Es liegen ebenfalls Information- und Kontrollprobleme vor, wodurch Kostendaten manipuliert werden könnten.

¹⁶ Vgl. Weimann, 2009, S. 366-367

¹⁷ Vgl. Kniep, 2008, S. 90-92

- Das Unternehmen hat Anreize seine Erträge steigen zu lassen. Es können Kosteneffizienzen durch Produktionsverschwendung (zur Generierung überhöhter Kosten) entstehen.
- Dadurch könnte sich der überhöhte Monopolpreis ergeben, welcher eigentlich vermieden werden sollte.

Alle Modelle, die hier beschrieben wurden, haben Nachteile aufgewiesen. Diese ergeben sich vor allem daraus, dass der Regulierer normalerweise schlechter informiert ist als das zu regulierende Unternehmen und dass daraus resultierend massive Anreize entstehen die Regulierungsmaßnahmen zu umgehen. In größeren regulierten Unternehmen entstehen außerdem eigene Bereiche, die sich mit der Regulierung befassen, um sich gegen die behördlichen Einflüsse zu optimieren. Dadurch fallen Kosten an, die unter nicht regulierten Umständen eventuell gar nicht entstanden wären.

Es darf auch nicht unterschätzt werden, dass bei der Regulierung eine enge Verbindung zwischen Politik und Bürokratie besteht. Politische Interessengruppen können großen Einfluss auf Strategie und Entscheidungen ausüben. Ökonomische Interessen können dadurch in den Hintergrund rücken.¹⁸ Regulierungsbehörden entstehen außerdem dadurch, dass zu regulierende Unternehmen bzw. Märkte existieren, was dazu führen kann, dass Regulierungsbehörden zu Befürwortern der zu regulierenden Unternehmen werden und ein Interesse daran haben ihre eigene Stellung auszubauen.¹⁹ Der Aufbau von Regulierungsbehörden verschlingt außerdem viele Steuergelder.

Es gibt seit längerer Zeit schon Bestrebungen bzw. Ideen für Alternativen zur Regulierung aufgrund der oben genannten Umstände. Eine dieser angedachten Alternativen ist der Wettbewerb um den Markt an Stelle der Regulierung. Dieser Lösungsansatz wird im nächsten Punkt ausführlich geschildert.

2.4 Wettbewerb um den Markt als Alternative zur Regulierung

Wie in Punkt 2.3 beschrieben kann die Regulierung natürlicher Monopole mit erheblichen Problemen verbunden sein. Eine Alternative zur Vermeidung dieser Probleme kann der Wettbewerb um den Markt sein. In den folgenden Unterpunkten wird der Wettbewerb um den Markt in seiner Grundidee erläutert und zugleich kritisch betrachtet.

¹⁸ Vgl. Weimann, 2009, S. 359-360

¹⁹ Vgl. Falter, 2008, S. 33

2.4.1 Überlegungen von Harold Demsetz

In einem Aufsatz, der 1968 in einer Fachzeitschrift publiziert wurde, hat der US-Ökonom Harold Demsetz grundlegend die Frage gestellt wieso Versorgungsunternehmen reguliert werden sollten. Auf diesen Artikel wird in vielen Büchern, Artikeln oder wissenschaftlichen Arbeiten zurückgegriffen, sodass sein Name mit dem Wettbewerb um den Markt oft in Verbindung gebracht wird. Demsetz erwähnt in den Quellen seines Artikels zwar, dass der Ökonom Edwin Chadwick sich schon mit dem Wettbewerb um den Markt („competition for the field“) 1859 auseinandersetzte²⁰, aber in dieser Arbeit soll sich hauptsächlich mit den Ausführungen von Demsetz befasst werden.

Demsetz bemängelt, dass obwohl Regulierung wegen Ineffizienz und mit ihr verbundener unerwünschter Nebeneffekte vielermaßen kritisiert wird, die Regulierung nach wie vor als Lösung für das Problem natürlicher Monopole angesehen wird. Sogar diejenigen, die Staatseingreifen und öffentlichen Eigentum ablehnend gegenüberstehen, akzeptieren seiner Meinung nach die Argumente, die für eine Regulierung sprechen.²¹ Demsetz stellt sogar die Behauptung auf, dass die Kenntnisse über natürliche Monopole ökonomisch nicht breit gefächert und auch nicht eindeutig sind.²² Dies könnte dem geschuldet sein, dass sein Artikel schon einige Jahrzehnte zurückliegt, denn heutzutage gibt es zumindest viele literarische Quellen, die sich mit der Theorie über natürliche Monopole auseinandersetzen.

In seinem Artikel definiert Demsetz das natürliche Monopol wie folgt:

Aufgrund zunehmender Skalenerträge kann ein Unternehmen den Markt kostengünstiger versorgen, als es mehrere können. Das eine Unternehmen, was sich durchsetzt, wird, wenn es unreguliert bleibt, den maximalen Monopolpreis, der allein von der Nachfrage nach dem produzierten Gut abhängt, setzen.²³

Seine Definition des natürlichen Monopols entspricht im Groben den Ausführungen des Kapitels Nr. 2 dieser Arbeit. Grundsätzlich stellt Demsetz aber in Frage, dass beim natürlichen Monopol der Marktpreis maximiert wird. Nach seinen Überlegungen muss es nicht dazu kommen, dass der Marktpreis maximiert wird, wenn der Monopolist unreguliert bleibt. Er begründet seine Überlegungen damit, dass die Effizienz des Wettbewerbs auch davon abhängt wie viele Bieter am Markt auftreten. Nach der

²⁰ Vgl. Demsetz, 1968, S. 57

²¹ Vgl. Demsetz, 1968, S. 55

²² Vgl. Demsetz, 1968, S. 56

²³ Vgl. Demsetz, 1968, S. 56

allgemeinen Definition des natürlichen Monopols ist zwar davon auszugehen, dass nur ein Unternehmen den Markt versorgt, aber Demsetz sieht keinen Grund darin, dass nur ein Unternehmen die Dienstleistung oder Produktion zur Versorgung des Marktes anbietet.²⁴

Damit erklärt Demsetz im Prinzip nichts Anderes als, dass sehr wohl ein Wettbewerb vorliegt, selbst wenn es zum Marktversagen in Form des natürlichen Monopols kommt. Dabei spielt es zunächst auch keine Rolle, um welchen Markt es geht. Betrachtet man z. B. den Schienenverkehr als Markt, der in der Literatur häufig als Erscheinungsform des natürlichen Monopols genannt wird, so existiert vielleicht kein Wettbewerb auf einer bestimmten Strecke selbst, aber es kann ein Wettbewerb darum entstehen, wer diese bestimmte Strecke benutzen darf. Dieser Wettbewerb der in so einem Fall vorliegt, kann als **Wettbewerb um den Markt** bezeichnet werden.

Wenn die Anzahl der Bieter hoch genug ist, kann nach Demsetz sogar ein Marktpreis erzielt werden, der in der Nähe der Stückkosten der Produktion liegt. Die Überlegungen, dass wenn ein Unternehmen günstiger produzieren kann als es zwei oder mehrere können und dies nicht zwingend zum Monopolpreis führen muss, beruhen auf Ideen des bereits im Eingang dieses Punktes erwähnten Edwin Chadwick.

Demsetz formulierte als Beispiel, dass alle Autofahrer jedes Jahr ihr Nummernschild erneuern müssen. Die Produktion dieser Schilder unterliegt steigenden Skalenerträgen. Der Theorie der natürlichen Monopole zufolge würden die Autofahrer von nur einem Unternehmen diese Schilder beziehen und es würde der Monopolpreis entstehen. Wenn es aber jedes Jahr mehrere Unternehmen geben würde, die diese Nummernschilder herstellen, würde sich das Unternehmen durchsetzen, welches den niedrigsten Preis bildet und dieser würde sich in der Nähe der Stückkosten befinden, da zahlreiche Bieter im Wettbewerb um den Markt für Nummernschilder stehen.²⁵

Damit ein Preis erzielt wird, der an die Stückkosten der Produktion heranreicht, müssen nach Demsetz jedoch zwei grundlegende Bedingungen erfüllt sein:

Zum einen muss der Zugang zum Wettbewerb für so viele Bieter wie möglich ermöglicht sein und zum anderen müssen die Kosten für Absprachen zwischen Unternehmen sehr hoch sein.²⁶

²⁴ Vgl. Demsetz, 1968, S. 56-57

²⁵ Vgl. Demsetz, 1968, S. 58

²⁶ Vgl. Demsetz, 1968, S. 58

Näher beschrieben bedeutet dies, dass es keinerlei Restriktionen dafür geben darf, dass ein Bieter die Produktion oder Dienstleistung am Markt anbieten darf. Der einzelne Bieter muss die erforderliche Technologie bzw. das Wissen besitzen und auch anwenden können, um auf dem Markt tätig sein zu können. Auf dem Elektrizitätsmarkt z. B. müssen Material und Geräte so verfügbar sein, dass ein Versorger ohne Probleme die Kernaufgaben der Versorgung wahrnehmen kann. Es darf also im Vorfeld des Wettbewerbs um den Markt keine staatliche oder rechtliche Exklusivitätsgarantie, z. B. in Form von Patenten, zur Verwendung von Technologie oder Wissen geben, da sonst der Demsetz-Wettbewerb nicht wie gewünscht funktionieren würde. Außerdem muss es Bietern teuer zu stehen kommen, wenn sie über Preisabsprachen oder Zusammenschlüsse den Wettbewerb manipulieren. Beispielsweise müssten dafür hohe Sanktionen von staatlicher Seite verhängt werden oder der Gewinnverlust ist für das einzelne Unternehmen bei Absprache so hoch, dass eine Kooperation mit anderen Bietern nicht lohnenswert ist.

Demsetz schildert kurz anhand des Beispiels des natürlichen Monopols der elektrischen Verteilnetze, dass ein Wettbewerb um den Markt in Form einer Ausschreibung zu niedrigen Preisen führen würde. Der Bieter mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis würde den Zuschlag bekommen. Eine Alternative dazu wäre, dass das Eigentum der Verteilnetze in öffentlicher Hand bleibt und der Betrieb des Netzes ausgeschrieben würde. Hier würde ebenfalls der günstigste Anbieter den Zuschlag erhalten.²⁷

In dem Artikel wird wiederholt darauf eingegangen, dass Demsetz sich nicht prinzipiell gegen die Regulierung durch eine Kommission ausspricht, sondern er argumentiert, dass nicht zwingend ein natürliches Monopol die Begründung für Regulierung ist. Er glaubt, dass ein Wettbewerb zwischen Bietern, um das natürliche Monopol zu effizienteren Ergebnissen führen kann als Regulierung, da diese keine Garantie dafür ist effizient zu sein.²⁸

Demsetz empfiehlt bei einem Wettbewerb um den Markt Vertragsklauseln bei längerfristigen Verträgen abzuschließen, die Nachverhandlungen zulassen können, denn auch beim natürlichen Monopol besteht das Problem der unsicheren Entscheidungen. Es kann durchaus passieren, dass sich die Technologie ändert, welche zu Kostensenkungen bzw. -steigerungen führen kann. Dadurch können Erträge entweder steigen oder sinken, die so aber nicht vorhersehbar sind. Er bezeichnet diese

²⁷ Vgl. Demsetz, 1968, S. 63

²⁸ Vgl. Demsetz, 1968, S. 59, 61, 63-65

Extragewinne bzw. -verluste als „windfalls“. Statt Nachverhandlungen kann der Vertrag auch beinhalten, dass der Sieger der Ausschreibung sich bei langfristigen Verträgen dazu verpflichtet, in neue Technologien zu investieren, um die Produktionskosten niedrig zu halten. Andernfalls könnte es durchaus Argumente für eine Regulierung, z. B. Rate-of-Return-Regulierung geben, um die Extragewinne zu begrenzen.²⁹

Zusammengefasst wird in diesem Punkt des Kapitels festgestellt, dass eine Alternative zur Regulierung des natürlichen Monopols der Wettbewerb um den Markt ist. Die ökonomische Lösung nach Demsetz sieht vor, dass mehrere Bieter um den Markt dazu führen, dass sich der Marktpreis den Stückkosten nähert. Bei der Vertragsgestaltung sollten Klauseln eingebaut werden, die Ineffizienzen wie überhöhte Monopolgewinne vermeiden. Der Lösungsansatz des Wettbewerbs um den Markt wurde schon vielfach diskutiert und hat auch negative Kritik hervorgerufen, welche im nächsten Punkt behandelt wird.

2.4.2 Negative Kritik am Demsetz-Wettbewerb

Ein wesentlicher Mangel, der in Erscheinung treten kann, ist der Qualitätsmangel. Bei einem langjährigen Vertrag kann es dazu kommen, dass die Kosten der Produktion gesenkt werden, in dem die Qualität gemindert wird.³⁰ Dies kann dadurch geschehen, dass z. B. Investitionen in die Infrastruktur zurückgehalten werden. Beispielsweise hat England seit Jahren Probleme mit der Wasserversorgung. Die Leitungsnetze sind marode, da Instandhaltungen am Netz ausbleiben. Da die Preise für Wasser aber stets gestiegen sind, wird im Fall von England Gewinnmaximierung vermutet.³¹ Die Qualität der Leistungserstellung müsste im Prinzip überwacht werden. Dies wiederum könnte wieder eine behördliche Regulierung zur Folge haben, womit Effizienzgewinne, die durch den Wettbewerb um den Markt zunächst entstehen können, wieder gemindert werden.

Ein weiterer Kritikpunkt am Wettbewerb um den Markt ist, dass der Sieger der Ausschreibung für einen bestimmten Zeitraum das natürliche Monopol betreibt. In dieser Zeit tätig er auch im besten Fall Investitionen in die Infrastruktur. Nach Ablauf dieser Zeit wird erneut ein Wettbewerb um den Markt initiiert, bei dem das natürliche Monopol auf einen neuen Bieter übergehen kann. Für diesen Fall muss auch das Eigentum vom Alteigentümer auf den Neueigentümer übergehen, was unter

²⁹ Vgl. Demsetz, 1968, S. 63-65

³⁰ Vgl. Weimann, 2009, S. 340

³¹ Vgl. <http://www.theeuropean.de/asit-biswas/7483-negative-folgen-der-wasserprivatisierung>, 12.02.2016

Umständen auch ein staatliches Eingreifen nötig macht, wenn sich über den Preis der Übereignung nicht geeinigt werden kann. Trotz des Wettbewerbs um den Markt bleiben Verantwortlichkeiten beim Staat bestehen.³² Nicht selten kommt es z. B. zu Rechtsstreitigkeiten bei der Ausschreibung von Strom- oder Gaskonzessionen zwischen Alt- und Neukonzessionär. Solche Rechtsstreitigkeiten können ebenfalls zu Ineffizienzen führen.

Hillman erwähnt außerdem noch, dass Eigentumsrechte beeinträchtigt werden können, wenn der Eigentümer einer Netzinfrastruktur gesetzlich dazu gezwungen wird, anderen Anbietern die Nutzung der Netzinfrastruktur zu erlauben.³³ Man kann dagegen argumentieren, dass dies aber zu effizienten Ergebnissen führt. Wie in Abbildung 4 zu sehen ist, ist der Bereich der Versorgung im Elektrizitätsmarkt dem Bereich der Verteilung nachgelagert. Der Versorgungsmarkt kann durch Wettbewerb diszipliniert werden.³⁴ Als Privatkunde kann man z. B. seinen Stromliefervertrag bei einer Vielzahl von Anbietern abschließen.

Ein weiteres Argument, was gegen einen Wettbewerb um den Markt, also eine Deregulierung spricht, ist ein Phänomen namens „Rosinenpicken“. Dabei wird einem privaten Anbieter unterstellt, dass er nur dort Leistungen erbringt, also demzufolge auch nur dort bietet, wo Gewinne erzielt werden können. Dies kann volkswirtschaftliche Verluste hervorrufen, wenn nur die ertragreichen Gebiete (beim Verteilnetz die stark besiedelten Gebiete) in privates Eigentum übergehen und der Staat die übrigbleibenden defizitären Gebiete versorgen muss. Bei der Versorgung durch ein öffentliches Unternehmen oder staatlicher Institution würden sogenannte Quersubventionen auftreten, d. h. die ertragsarmen Regionen würden durch die ertragsstarken subventioniert werden.³⁵ Dies könnte in der Tat ein Problem darstellen, aber es muss nicht zwingend der privaten Seite zugeschrieben werden. Wenn ein kommunaler Eigenbetrieb z. B. dazu dient die kommunalen Finanzen zu sanieren bzw. zu verbessern, könnte ebenfalls ein „Rosinenpicken“ auftreten.

In der Praxis treten noch eine Reihe weiterer Probleme auf, die noch bei der Untersuchung der Fragestellung, ob die Vergaben für elektrische Verteilnetze effizient sind, eine Rolle spielen werden. Diese sind aber in der Literatur so nicht als Kritik am Demsetz-Modell zu finden. Gängig sind die hier erwähnten Kritikpunkte der Qualität, Eigentumsübertragung und des unvollständigen Vertrags, wobei Demsetz letzterem in

³² Vgl. Hillman, 2003, S. 557-558

³³ Vgl. Hillman, 2003, S. 558

³⁴ Vgl. Falter, 2008, S. 32

³⁵ Vgl. Weimann, 2009, S. 373

seinen eigenen Ausführungen schon entgegengetreten ist, indem er Klauseln für die Verträge vorschlägt.

Der Wettbewerb um den Markt kann eine Alternative zur Regulierung sein, muss aber nicht zwingend zu effizienten Ergebnissen führen. Wie bei der Regulierung können unerwünschte Nebeneffekte auftreten, die bekämpft werden müssen.

2.4.3 Privatisierung als Streitpunkt

In der Regel geht der Wettbewerb um den Markt mit einer Privatisierung einher bzw. wird dieser häufig mit Privatisierung in Verbindung gebracht. Politisch steht oft in der Diskussion, ob ein Produkt oder eine Dienstleistung, z. B. Versorgung, durch ein privates oder ein staatliches Unternehmen bereitgestellt werden soll. Befürworter einer Privatisierung bringen häufig das Argument, dass der Staat träge, nicht effizient und nicht innovativ ist, wogegen die Befürworter einer Verstaatlichung eine Gewinnmaximierung zulasten der Verbraucher beim Privatunternehmen befürchten. In Punkt 2.4.2 wurde z. B. erwähnt, dass die private Wasserversorgung in England zu massiven Problemen geführt hat. Es gibt mittlerweile einige Befürworter, dass bestimmte überlebensnotwendige Versorgungsleistungen nicht durch Privatunternehmen erbracht werden sollen. Auch der Elektrizitätsmarkt steht häufig in der Diskussion, was im Kapitel 4 noch verdeutlicht werden wird.

Grundsätzlich wird ein Wettbewerb um den Markt aber nicht abgelehnt. In den letzten Jahren gab es z. B. zahlreiche Ausschreibungen im Nahverkehrsnetz der Bahn. Dabei hat die Tochter der Deutschen Bahn „DB Regio“ einen größeren Teil der Strecken an private Wettbewerber verloren. In diesem Fall scheint der Wettbewerb zumindest erst einmal so gut zu funktionieren, dass zumindest nicht der Eindruck entsteht, dass das staatliche Monopol der Bahn durch die öffentlichen Entscheidungsträger zwingend geschützt wird. Allerdings wird von privater Seite befürchtet, dass es künftig zu Wettbewerbsbeschränkungen zugunsten der DB Regio kommt.³⁶

Ob die im Nahverkehr erfolgte Teilprivatisierung der Strecken positive Effekte mit sich bringt, kann noch nicht beurteilt werden. Viele Umstellungen erfolgten erst in den letzten zwei Jahren und einige laufen derzeit noch an. Seit Dezember 2015 betreibt z. B. das Unternehmen Abellio das Nahverkehrsstreckennetz von Halle nach Erfurt.³⁷ Um zu messen, ob der Wettbewerb um die Streckennetze effiziente Ergebnisse

³⁶ Vgl. <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/wettbewerb-auf-der-schiene-bahn-konkurrenten-schlagen-alarm/12541118.html>, 12.02.2016

³⁷ <http://www.mz-web.de/mitteldeutschland/regionalverkehr-abellio-unterzeichnet-verkehrsvertrag-fuer-15-jahre.20641266,22112912.html>, 12.02.2016

hervorbringt, müsste neben der Preisentwicklung auch das erwähnte Problem der Qualität der Leistungserstellung, z. B. durch Betrachtungen der Pünktlichkeit, von Betriebsstörungen oder des Service, mit in die Bewertung einfließen.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen, detailliert auf die vielen einzelnen Beispiele für gelungene oder misslungene Privatisierungen einzugehen. Es sollte lediglich gezeigt werden, dass Wettbewerb um den Markt stattfindet und dass die Diskussion darum auch politisch von der Frage „Privat oder Staat“ geprägt ist.

2.5 Zusammenfassung

Das Kapitel 2 war davon geprägt das natürliche Monopol als Form von Marktversagen darzustellen. Die Probleme, die dieses Marktversagen mit sich bringt, wurden erläutert und es wurden Regulierungsmaßnahmen und der Wettbewerb um den Markt als Form von Deregulierung als Lösungsvorschläge zur Bekämpfung des Marktversagens erläutert. Der Fokus dieser Arbeit liegt dabei auf den Wettbewerb um den Markt. Dieser Wettbewerb wird durch öffentliche Vergaben initiiert, sodass im Kapitel 3 öffentliche Vergaben und Ineffizienzen, die dabei auftreten können, näher untersucht werden.

3 Ökonomische Aspekte bei öffentlichen Vergaben

Der Staat übernimmt vielerlei Aufgaben. Zu diesen gehören u. a. die Bereitstellung von Infrastruktur wie Verkehrswegen, Schulen, Krankenhäuser, sozialen Dienstleistungen und viele anderen öffentlichen Dienstleistungen und Einrichtungen. Bei einigen dieser Aufgaben muss der Staat auch als Auftraggeber und somit als Einkäufer fungieren. Dies ist z. B. bei öffentlichen Vergaben der Fall, also dann, wenn der Staat ein Produkt bzw. eine Dienstleistung am Markt anfragt.

Dieses Kapitel wird rechtliche Grundlagen öffentlicher Vergaben in Deutschland nennen, theoretische Vergabeformen beschreiben und welche praktisch davon in Deutschland vorkommen. Mögliche negative Effekte die bei öffentlichen Vergaben auftreten können, werden beleuchtet, um im späteren Kapitel untersuchen zu können, ob Konzessionsvergaben für elektrische Verteilnetze in Deutschland effizient sind.

3.1 Rechtliche Grundlagen

Der Staat kann in seiner Rolle als Einkäufer nicht immer frei handeln, sondern er unterliegt in einigen Fällen diversen Gesetzen und Verordnungen, die es zum Ziel haben, dass der Staat zu niedrigen Preisen einkauft. Zu diesen Gesetzen zählen neben diversen EU-Richtlinien u. a.:³⁸

- VOB (Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen)
- VOL (Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen)
- GWB (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen)

Auch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) stellt Anforderungen an Vergaben für die Konzessionen für elektrische Verteilnetze, ist allgemein aber nicht dem Vergaberecht zuzuordnen.

Theoretisch können Vergaben auf verschiedene Art und Weise erfolgen. Für diese Arbeit sind die Vergaben in Form von Auktionen bzw. Ausschreibungen relevant. Im nachfolgenden Punkt werden einige der möglichen Auktionsformen erwähnt und beschrieben.

3.2 Auktionen

Preise entstehen auf Märkten auf unterschiedliche Art und Weise. Sie können durch Verhandlungen entstehen, sie können dadurch entstehen, dass ein Monopolist den

³⁸ Vgl. Blankart, 2011, S. 518

Preis alleine bestimmt, er kann staatlich festgelegt sein oder er entsteht beispielsweise durch Auktionen. Auktionen finden in der Regel auf Märkten statt, die von zweifachen Asymmetrien geprägt sind, d. h. es liegt zum einen auf Anbieterseite eine Monopolstellung vor und auf Nachfrageseite existieren eine Vielzahl von Bietern und zum anderen kennen nur die Bieter ihre wahre Zahlungsbereitschaft.³⁹

Übertragen auf die Problematik dieser Arbeit würde das bedeuten, dass der Staat als alleiniger Anbieter ein Auktionsobjekt anbietet und erwartet, dass eine nicht bestimmte Anzahl von Bietern auf dieses Objekt einen Preis bietet, den der Staat nicht vorhersehen kann. In diesem Fall würde der Staat das Recht für die Monopolstellung auf dem Markt für die elektrische Energieverteilung anbieten und die Bieter würden versuchen mit dem aus ihrer Sicht günstigsten Angebot das Recht des Monopolisten zu erwerben. In der Theorie wird davon ausgegangen, dass eine große Anzahl von Bietern aus Sicht des zur Auktion einladenden Unternehmens von Vorteil ist.⁴⁰

Zwar wird in der Literatur der Zusammenhang zwischen dem Wettbewerb um den Markt nach Demsetz und Auktionen nicht explizit erwähnt, doch zumindest kann behauptet werden, dass die Überlegungen von Demsetz auf Überlegungen zur Auktionstheorie zurückgeführt werden können, denn Demsetz selbst behauptete, dass der Ausgang des Wettbewerbs um den Markt auch von der Anzahl der Bieter abhängt.

Den Auktionen wird ökonomische Bedeutung zugeschrieben, weil durch Auktionen die maximale Zahlungsbereitschaft der Bieter offenbart wird und es somit zu einer Erlösmaximierung für den Verkäufer kommt. Die individuelle Finanzkraft spielt dabei keine Rolle, da davon ausgegangen wird, dass ein rationaler Bieter nicht den Betrag bietet, den er maximal aufbringen kann, sondern jenen, der der persönlichen Wertschätzung des gehandelten Objektes entspricht. Auktionen können außerdem als Instrument zur effizienten Allokation knapper Ressourcen, die unter öffentlicher Verwaltung stehen, dienen.⁴¹ Auch hier kann wieder Bezug zu Demsetz hergestellt werden, da er davon ausgeht, dass der Wettbewerb um den Markt zur effizienten Allokation führt. Folgende Auktionsformen tauchen in der Literatur am häufigsten auf:⁴²

a) Englische Auktion

Bei der englischen Auktion wird entweder vom Auktionsleiter ein Mindestpreis aufgerufen oder die Bieter geben ein erstes Angebot ab. Daraufhin wird der Preis so

³⁹ Vgl. Naab, 2010, S.42

⁴⁰ Vgl. Eichstädt, 2008, S. 47

⁴¹ Vgl. Naab, 2010, S. 42-44

⁴² Die aufgeführten Auktionsformen wurden in der gleichen Reihenfolge, jedoch mit eigenem Wortlaut entnommen, vgl. hierzu Naab, 2010, S. 64-65.

lange durch Gebote der einzelnen Bieter gesteigert, bis nur noch ein Bieter übrigbleibt. Alle Bieter sind zu jedem Zeitpunkt über das aktuelle Höchstgebot informiert. Das Bieterverhalten der Teilnehmer kann dabei ein Indikator für den realen Wert des Auktionsobjekts sein.

Ein bekanntes Beispiel für eine Variante der Englischen Auktion ist die Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Deutschland. Die Besonderheit hierbei war, dass nicht eine fixe Anzahl von Lizenzen versteigert wurde, sondern eine variable. Die Lizenzen wurden in verschiedene Pakete aufgeteilt, wobei die Regeln dafür sehr komplex waren, sodass deren Aufführung hier den Rahmen sprengen würde. Festzuhalten ist, dass auf die Lizenzen ebenfalls nach dem englischen Verfahren geboten wurde, d. h. solange bis nur noch ein Bieter je Paket übrig war. Die Anzahl der zu ersteigernden Pakete war je Bieter begrenzt.⁴³ Es konnten ca. 51 Mrd. € durch die Versteigerung der UMTS-Lizenzen Erlöst werden.⁴⁴

b) Holländische Auktion

Bei der holländischen Auktion nennt der Auktionsleiter einen Preis, der in der Regel über der Zahlungsbereitschaft der Bieter liegt. Der Preis wird Schritt für Schritt gesenkt, bis der Preis von einem der Bieter akzeptiert wird. Das Besondere hierbei ist, dass der einzelne Bieter das Risiko bzw. die Gefahr eines zu frühen bzw. zu späten Zuschlags trägt und die Zahlungsbereitschaft der anderen Bieter nur vermuten kann.

c) Geheime Höchstpreisauktion (auch Erstpreisauktion)

Bei einer geheimen Höchstpreisauktion wird jeweils ein einziges verdecktes Gebot abgegeben. An einem vorher festgelegten Stichtag werden die Gebote geöffnet und das höchste Gebot erhält den Zuschlag. Von Vorteil bei dieser Auktionsform ist, dass die Bieter nicht zu einem bestimmten Termin vor Ort sein müssen. Das Auktionsobjekt kann über einen längeren Zeitraum begutachtet werden. Genau wie bei der holländischen Auktion haben die jeweiligen Bieter keine Kenntnis von der Zahlungsbereitschaft der anderen.

Für öffentliche Ausschreibungen wird häufig das Höchstpreisauktionsverfahren gewählt, da in der Regel das günstigste Angebot über den Gewinn einer Auktion entscheidet. In der Literatur wird darauf hingewiesen, dass eine Gleichsetzung

⁴³ Vgl. Naab, 2010, S. 111-113

⁴⁴ Vgl. Naab, 2010, S. 277

öffentlicher Ausschreibungen mit Höchstpreisauktionen kritisch zu betrachten ist, da es nach EU-Recht auch erlaubt ist, den Auktionssieger nach dem wirtschaftlich günstigsten Angebot zu bestimmen, d. h. es können weitere Faktoren neben dem Preis berücksichtigt werden.⁴⁵ Ergänzend kann hierzu gesagt werden, dass auch die Ziele des EnWG nicht automatisch auf den günstigsten Preis abzielen, sondern laut § 46 Abs. 3 i. V. m. § 1 Abs. 1 EnWG eine Reihe weiterer Faktoren wie Versorgungssicherheit, Umweltfreundlichkeit, Verbraucherfreundlichkeit und Effizienz ausschlaggebend sind.

Bei der Betrachtung der Probleme, die öffentliche Vergaben mit sich bringen können, wird überwiegend auf die theoretischen Grundlagen der geheimen Höchstpreisauktion Bezug genommen.

d) Geheime Zweitpreisauktion

Bei der geheimen Zweitpreisauktion werden ebenfalls verdeckte Gebote abgegeben, wobei der Höchstbietende das Auktionsobjekt zum zweithöchsten gebotenen Preis erhält. Mit diesem Verfahren erhofft man sich, dass die Bieter ihre Strategie an die gegebenen Bedingungen anpassen und den jeweils tatsächlichen persönlichen Wert des Auktionsgegenstandes preisgeben. Dadurch muss es nicht unbedingt zu niedrigeren Erlösen kommen.

Die folgende Abbildung dient der übersichtlichen Darstellung der Auktionsformen mit den signifikanten Unterschieden.

	Preisfunktion	
Angebotsformat	Finaler Preis entspricht höchstem Gebot	Finaler Preis entspricht ca. zweithöchstem Gebot
Offene Gebote	Holländische Auktion	Englische Auktion
Verdeckte Gebote	Erstpreisauktion	Zweitpreisauktion

Abbildung 5: Übersicht Auktionsformen (Quelle: Eichstädt 2008, S. 41)

Der nächste Punkt wird sich näher mit öffentlichen Aufträgen in Form von Ausschreibungen befassen.

⁴⁵ Vgl. Eichstädt, 2008, S. 39.

3.3 Ausschreibungen

Unter einer Ausschreibung soll im weiteren Verlauf dieser Arbeit verstanden werden, dass eine öffentliche Vergabe nach dem Prinzip der Höchstpreisauktion erfolgt, nur mit dem Unterschied, dass der Bieter den Zuschlag erhält, der den geringsten Preis bietet.⁴⁶

Wie am Anfang des Kapitels erwähnt, soll der Staat durch Ausschreibungen Leistungen bzw. Produkte zu möglichst geringen Kosten beschaffen. Bezogen auf den Wettbewerb um den Markt der elektrischen Verteilnetze sind, wie in 3.2 bereits erwähnt, nicht nur die Kosten ausschlaggebend, sondern auch andere Kriterien, sodass in diesem Fall nicht vom günstigsten, sondern vom wirtschaftlichsten Angebot die Rede ist.

Aus Sicht eines risikoneutralen Unternehmens, das an einer Ausschreibung, bei der Qualität und andere Faktoren keine weitere Rolle spielen, teilnimmt, lautet die Zielfunktion wie folgt⁴⁷:

$$\max_p E[G] = (p - k)\phi(p)$$

$\phi(p)$ ist dabei die Wahrscheinlichkeit beim gebotenen Preis die Ausschreibung zu gewinnen. Umso höher der gebotene Preis ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit für den Bieter den Zuschlag bei der Ausschreibung zu erhalten.

Wie in 3.2 bei der holländischen und der Höchstpreisauktion erwähnt wurde, muss der jeweilige Bieter mutmaßen, welchen Preis die anderen Bieter abgeben werden. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht handelt es sich hierbei um ein Entscheidungsproblem, welches bei den folgenden Betrachtungen zu berücksichtigen ist.

Durch Ausschreibungen können effiziente Ergebnisse herbeigeführt werden, egal ob der Staat oder ein Unternehmen eine Ausschreibung tätigt. Die Ziele, die mit einer Ausschreibung durch den Ausschreibenden bzw. den Gesetzgeber verfolgt werden, werden aber nicht immer erreicht. In der Theorie haben sich einige Probleme herauskristallisiert, die die Ergebnisse von Ausschreibungen mindern können.

⁴⁶ Vgl. Blankart, 2011, S. 513

⁴⁷ Vgl. Ewert/Wagenhofer, 2014, S.167

Die Probleme werden bei der Analyse in Kapitel 4 neben den Punkten aus 2.4.2 Berücksichtigung finden, um die Vergabeverfahren für den Markt der Verteilnetze auf Effizienz prüfen zu können. Die nachfolgend aufgeführten Probleme wurden aus den Betrachtungen des Ökonomen Blankart übernommen.⁴⁸

1. Der Fluch des Gewinners

Der Fluch des Gewinners oder „winner's curse“ ist ein Phänomen, welches bei Ausschreibungen auftritt, bei dem die Bieter den Auftrag zu gleichen Kosten ausführen können. Es existiert für alle Bieter ein gemeinsamer Wert. Daraus kann sich ergeben, dass die Kosten für den Auftrag entweder zu hoch oder zu niedrig eingeschätzt werden. Bei einer Ausschreibung, bei der das niedrigste Angebot den Zuschlag erhält, besteht die Gefahr, dass die Kosten zu niedrig eingeschätzt werden und ein ineffizienter Bieter den Zuschlag erhält. Damit könnte eventuell ein Auftrag nicht kostendeckend ausgeführt werden. Um dies zu vermeiden, könnte z. B. ein Sicherheitszuschlag in die Kalkulation mit einfließen, sodass die Gefahr des „winner's curse“ gemindert wird, wenn alle Bieter diesen Zuschlag in ihrer Kalkulation berücksichtigen. Außerdem weist Blankart darauf hin, dass der Staat als Ausschreibender die Gefahr mindern kann, indem ausreichend Informationen bereitgestellt werden, die es den Bietern ermöglichen, die realen Kosten des Auftrags zu schätzen.

Ein bekanntes Beispiel für den Fluch des Gewinners ist die in 3.2. bereits erwähnte Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Deutschland. Hier wird in der Literatur erwähnt, dass aufgrund des komplexen Verfahrens und des Informationsdefizites der Bieter unerwünschte Nebenwirkungen erzielt wurden.⁴⁹ Der Fluch des Gewinners äußerte sich u. a. darin, dass zu hohe Erlöse für die Lizenzen erzielt wurden und schon bald Unternehmen den Markt wieder verlassen mussten. Außerdem schritt die Marktdurchdringung von UMTS langsamer voran als erwartet. Da die Lizenzen durch die Unternehmen abgeschrieben werden konnten, sanken zusätzlich die Steuereinnahmen für den Staat, sodass von den ursprünglich erzielten 51 Mrd. € deutlich weniger Einnahmen übrig blieben.⁵⁰ Auch wenn es sich bei der Versteigerung der UMTS-Lizenzen um ein anderes Auktionsdesign als bei der in diesem Kapitel beschriebenen Ausschreibung handelt, so ist das Grundproblem das gleiche.

⁴⁸ Die aufgeführten Probleme wurden in gleicher Reihenfolge und sinngemäß übernommen., vgl. hierzu Blankart, 2008, S. 514-518. Andere Quellenverweise werden separat aufgeführt.

⁴⁹ Vgl. Naab, 2010, S. 322

⁵⁰ Vgl. Klein, 2009, S. 91-92

Für den Fall der Ausschreibung von Konzessionen für elektrische Verteilnetze muss der Fluch des Gewinners differenziert betrachtet werden. Der Staat ist hier in diesem Sinne auch der Auftraggeber und hat die Aufgabe das wirtschaftlichste Angebot zu ermitteln, aber die Qualität der Ergebnisse muss nicht unbedingt allein in dessen Hand liegen. Im Normalfall geht der Ausschreibung der Ablauf eines vorherigen Konzessionsvertrags voraus. Der bisherige Eigentümer des Stromnetzes muss zwar ausschreibungsrelevante Daten an den Staat übermitteln, aber die Informationshoheit hat am Ende immer noch er. So weiß er im Regelfall besser über den tatsächlichen Zustand des Netzes Bescheid als ein Dritter. Wenn er für die Instandhaltung des Netzes z. B. nur das nötigste aufbringt, Investitionen unterlässt und diese Daten nicht preisgibt, können auf einen Neueigentümer unvorhergesehene Investitionskosten auftreten, die zum „winner's curse“ führen können. Es soll dem bisherigen Eigentümer nicht unterstellt werden, dass so ein Informationsdefizit für Dritte beabsichtigt ist, aber, wenn dem so sein sollte, würde bei der Ausschreibungsproblematik noch die Dimension unternehmensstrategischer Entscheidungen einfließen. So könnte ein Unternehmen aus Angst die Konzession zu verlieren, für sich eine hypothetische Rückkaufoption einfließen lassen, indem dem Folgeunternehmen hohe Investitionskosten aufgebürdet werden, die dazu führen, dass das Folgeunternehmen wieder den Markt verlässt. Es wird darauf hingewiesen, dass dies eigene Überlegungen des Autors dieser Arbeit sind und dass dies in der Praxis nicht so vorkommen muss. In der Praxis kann der „winner's curse“ sehr wohl durch falsche Kosten- bzw. Ertragsschätzungen entstehen.

2. Strategisches Bieten

Blankart beschreibt, dass strategisches Bieten auch zu ineffizienten Ergebnissen führen kann. Beim strategischen Bieten werden die eigenen Gebote durch die erwarteten Gebote der anderen Bieter mit beeinflusst. Im Falle weniger Bieter kann der Gewinn erhöht werden, indem über die Konkurrenten Informationen gesammelt werden. Somit könnte der Gewinn des Ausschreibungssiegers erhöht werden, was beim Auftraggeber wiederum höhere Kosten verursacht.

Im Falle der Konzessionsausschreibungen ist schwer zu ermitteln inwiefern hier strategisches Bieten auftreten kann. Dies wird bei der Analyse der Konzessionsausschreibungen in Deutschland nochmals aufgegriffen.

3. Opportunistisches Verhalten

Beim opportunistischen Verhalten kann es dahingehend zu Ineffizienzen kommen, dass es im Nachgang des Vertragsabschlusses, also der Ausschreibung, zu Anreizen für Kostensteigerungen seitens des Ausschreibungssiegers kommen kann, wenn statt eines Festpreisvertrags ein Selbstkostenerstattungsvertrag geschlossen wird.

Für die Konzessionsvergaben wird dies als nicht relevant betrachtet, da der Netzeigentümer bzw. Netzbetreiber vertraglich festgelegte Konzessionsabgaben an die Kommune zahlt. Das opportunistische Verhalten lässt sich besser in die Regulierungsproblematik einordnen, wenn Anreize für überhöhte Kosten, die der Regulierungsbehörde geltend gemacht werden, entstehen.

4. Bieterkartelle

Laut Literatur sind viele Ausschreibungen von Absprachen betroffen. Da bei Ausschreibungen die zu erbringenden Leistungen relativ genau beschrieben werden, sind Kartellabsprachen einfach durchzuführen, wenn die Bieter ein Interesse daran haben. So ein Kartellpreis kann ebenfalls zu ineffizienten Ergebnissen führen.

Die mögliche Absprache zwischen Bietern wurde auch schon in Punkt 2.4.1 aufgegriffen. Demsetz nannte ein Ausbleiben von Bieterabsprachen als Bedingung dafür, dass der Wettbewerb um den Markt effizient ist.

Auf die Konzessionsvergaben bezogen könnten Bieterkartelle auch dadurch entstehen, dass sich mehrere Eigentümer größerer Netzgebiete untereinander absprechen, dass sie sich gegenseitig keine Konzession streitig machen. Bei der späteren Analyse wird versucht zu ermitteln, ob Bieterkartelle vorliegen können oder nicht.

Die Lösungsansätze, die Blankart zur Bewältigung dieser Probleme aufgeführt hat, werden bewusst außer Acht gelassen, da bei der Analyse der Konzessionsvergaben ebenfalls mögliche Lösungsansätze erörtert werden.

3.4 Rent-Seeking

Neben den von Blankart erwähnten Problemen wird hier speziell das Rent-Seeking aufgegriffen, da der Punkt 4 „Bieterkartelle“ sich nicht speziell genug mit der Tatsache auseinandergesetzt hat, dass nicht nur Absprachen zwischen den Bieter getroffen werden können, sondern auch Absprachen zwischen Auftraggeber und Bieter die Ausschreibung manipulieren können. Mit Hilfe der Theorie des Rent-Seeking soll dies verdeutlicht werden.

Unter Rent-Seeking ist allgemein zu verstehen, dass Ressourcen verschwenderisch eingesetzt werden, um persönliche Vorteile zu erlangen.⁵¹ Das Rent-Seeking umfasst dabei alle Aktivitäten von Einzelnen und Interessengruppen, die im politischen Prozess Einfluss nehmen. Die Rente wird u. a. als Betrag definiert, der dem Eigentümer einer Ressource über dessen Opportunitätskosten für die Nutzung der Ressource hinaus zufließt.⁵² In der Literatur grenzt der Ökonom Grüner zwischen Rent-Seeking als direkte Form der Bestechung und Korruption und dem Lobbying ab.⁵³ In dieser Arbeit fällt auch der Begriff des Lobbyings unter Rent-Seeking. Beim Rent-Seeking entsteht der Effizienzverlust durch Verschwendung von Ressourcen. In der folgenden Abbildung wird das „Harberger-Dreieck“ dargestellt. In diesem Bild wird mit dem Dreieck ABC der Effizienzverlust beim natürlichen Monopol unter Regulierung dargestellt. Das Viereck $p_M p_C BA$ stellt den zusätzlichen Verlust dar durch die unproduktive Verwendung der Ressourcen.⁵⁴

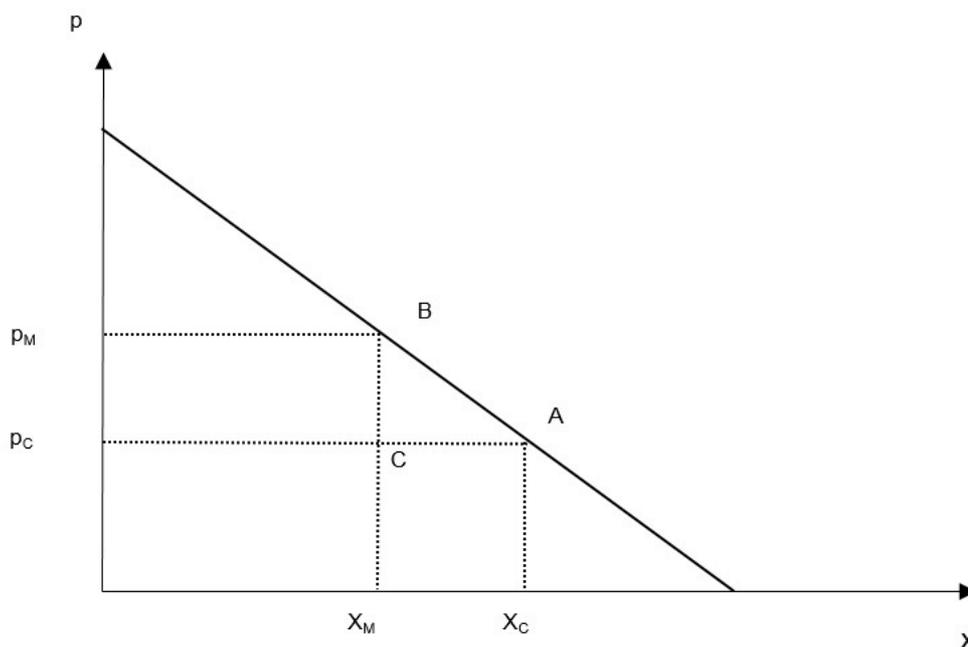


Abbildung 6: Effizienzverlust durch Rent-Seeking (Quelle: in Anlehnung an Grüner, 2012, S. 95)

Rent-Seeking kann auch beim Wettbewerb um den Markt entstehen. Hillman beschreibt in seinem Buch, dass Unternehmen, die danach streben ein Monopol zu betreiben, Anstrengungen tätigen könnten, um politische Entscheidungsträger zu beeinflussen, wer der Monopolist sein darf. Die Anstrengungen bestehen sowohl aus zeitlichem als auch finanziellem Aufwand. Der Verlust für die Gesellschaft besteht

⁵¹ Vgl. Congleton/Hillman, 2015, S. 10

⁵² Vgl. Grüner, 2012, S. 91

⁵³ Vgl. Grüner, 2012, S. 91-92

⁵⁴ Vgl. Grüner, 2012, S. 94-95

darin, dass zum einen der Wettbewerb nicht richtig funktioniert und somit nicht das optimale Ergebnis erreicht wird und dass zum anderen die Aufwendungen, die getätigt werden, verschwenderisch sind. Solche Monopolrenten können indirekt durch Entscheidungen über öffentliche Ausgaben und politische Handlungen, die heimische Unternehmen gegenüber fremden bevorzugen, herbeigeführt werden.⁵⁵

Hillman bezieht sich in seiner Erklärung zwar allgemein auf das Streben ein Monopol betreiben zu können, aber die Ausführungen lassen sich auch auf den Demsetz-Wettbewerb übertragen. Z. B. können Konzessionsvergaben für elektrische Verteilnetze auch der Manipulation unterliegen, indem ein oder mehrere Wettbewerber versuchen die Entscheidung der Politiker zu beeinflussen. Hierbei entstehen auch Ineffizienzen, weil eventuell der günstigste Wettbewerber nicht den Zuschlag erhält und zum anderen die Mittel für die Einflussnahme hätten besser verwendet werden können, z. B. für die eigene Effizienzsteigerung. Die Entscheidungsträger können die Vergaben z. B. dadurch manipulieren, dass die Scoring Modelle so gestaltet werden, dass das bevorzugte Unternehmen besser dasteht. Das bevorzugte Unternehmen kann z. B. der bisherige Eigentümer sein bzw. ein lokales Unternehmen, wenn die politischen Ziele darauf ausgerichtet sind. Dies wird auch noch im Kapitel 4 genauer erläutert.

Die Theorie zum Rent-Seeking bietet noch viel mehr Inhalte, welche an dieser Stelle aber nicht weiter relevant sind. Für die Betrachtungen dieser Arbeit reicht es aus zu wissen, dass es bei öffentlichen Vergaben neben Bieterkartellen auch zur gezielten Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger kommen kann.

3.5 Zusammenfassung

Im Kapitel 3 wurden Kenntnisse zusammengetragen, die zusammen mit den Resultaten aus Kapitel 2 dabei helfen werden bei der Analyse der Konzessionsvergaben in Deutschland Schlüsse zu ziehen, ob diese Vergaben nach effizienten Kriterien durchgeführt werden. Hervorzuheben ist in diesem Kapitel 3, dass Zusammenhänge zwischen der Auktionstheorie und den Überlegungen von Demsetz bestehen und dass die Ausschreibungen als spezielle Form der Erstpreisauktion die Grundlage für den Wettbewerb um elektrische Verteilnetze die maßgebende Auktionsform sind. Die Probleme, die bei Ausschreibungen entstehen können, wurden erläutert und dienen im folgenden Kapitel auch als Bewertungskriterien für die Effizienzbetrachtungen der Konzessionsvergaben.

⁵⁵ Vgl. Hillman, 2003, S. 451

4 Analyse der Konzessionsvergaben in Deutschland

Im Kapitel 4 werden die Konzessionsvergaben in Deutschland unter ökonomischen Gesichtspunkten auf Effizienz überprüft. Die Kapitel 2 und 3 bilden dafür die theoretischen Grundlagen. Es wird versucht mit aktuellen Zahlen, Beispielen und aktuellen Urteilen und Gesetzen zu untermauern, ob die Probleme, die in Kapitel 2 und 3 erläutert wurden, auch bei den Konzessionsvergaben für elektrische Verteilnetze auftreten und wie mit diesen ggf. umgegangen wird. Des Weiteren werden politische Bestrebungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der Konzessionsverfahren erläutert. Als erstes wird aber ein kurzer Überblick über die Historie des Strommarkts in Deutschland gegeben.

4.1 Historische Entwicklung des Strommarktes in Deutschland

Der Strommarkt in Deutschland wird vor allem durch gesetzliche Veränderungen geprägt. In den letzten zwei Jahrzehnten gab es eine Reihe von Gesetzen, die die Struktur des Marktes grundlegend geändert haben.

Die Anfänge der elektrischen Stromversorgung liegen in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts. Ursprünglich waren viele der Elektrizitätsunternehmen private Unternehmen. Für die Nutzung von öffentlichen Straßen zur Verlegung der Stromleitungen wurden schon sehr früh Konzessionsverträge abgeschlossen. Gegen Ende der 30er Jahre im 20. Jahrhundert begannen große Versorger kleine zu übernehmen, denn Elektrizitätsunternehmen wiesen einen sehr hohen Kapital- und Ressourcenbedarf auf. 1935 entstand das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) mit dem Ziel die Energieversorgung so effizient wie möglich zu gestalten. Ein freier Wettbewerb war nicht vorgesehen, so dass dem Staat verschiedene Regulierungsoptionen eingeräumt wurden und den Versorgern Gebietsmonopole zugesichert wurden. Die Gebietsmonopole blieben nach dem 2. Weltkrieg weitestgehend bestehen. Lediglich die Vertragslaufzeit für die Gebietsmonopole wurde auf maximal 20 Jahre festgelegt und die Kartellbehörden bekamen eine Funktion der Missbrauchsaufsicht. 1998 kam es zu einer Novellierung des EnWG.⁵⁶

Mit der Novellierung des EnWG trat die Liberalisierung des Energiemarktes in Kraft. Dies hatte u. a. zur Folge, dass nur noch der reine Netzbetrieb als Monopol bestehen blieb und die Märkte der Erzeugung und Versorgung für den Wettbewerb geöffnet wurden. Heutzutage gibt es viele verschiedene Energieerzeuger, die Energie in die

⁵⁶ Vgl. Bartel, 2011, S. 33-55

Netze einspeisen können und es gibt viele Energieversorger, die Strom über das Verteilungsnetz zum Endkunden bringen.⁵⁷ Ein Wettbewerb um den Markt findet also nicht auf den Märkten der Erzeugung und Versorgung statt, da dort ein freier Marktzutritt besteht und eine Vielzahl von Anbietern vorkommt, sondern nur auf dem Markt der Energieverteilung.

Die folgenden Ausführungen in diesem Kapitel beziehen sich in erster Linie auf den Netzbetrieb im Energieverteilungsnetz. Im nächsten Punkt wird der Wettbewerb um den Markt für die Energieverteilung analysiert.

4.2 Analyse des Wettbewerbs um den Netzbetrieb

Um den Wettbewerb um den Markt für die Energieverteilung zu analysieren und auf Effizienz zu überprüfen, ist zunächst zu ermitteln, ob es sich tatsächlich um einen Wettbewerb um den Markt handelt. Im § 46 EnWG ist geregelt, dass Gemeinden ihre Wege für den Bau und Betrieb von Leitungen via Vertrag zur Verfügung zu stellen haben. Der Vertragsabschluss soll nach den Zielen von § 1 EnWG erfolgen, d. h. das wirtschaftlichste Unternehmen soll den Vertrag abschließen dürfen.

Im Detail heißt das, dass durch den Vertragsabschluss einem Unternehmen gestattet wird über einen Wegenutzungsvertrag sein Energienetz in der Partnergemeinde zu bauen und zu betreiben. Dadurch erlangt das Unternehmen eine Monopolstellung. Durch das Gesetz ist die Gemeinde verpflichtet dem wirtschaftlichsten Anbieter seine Wege zur Verfügung zu stellen, was bedeutet, dass ein durch die Gemeinde ausgerufenen Wettbewerb dem Vertragsabschluss vorausgeht. Da die Bieter für das Recht bieten als alleiniges Unternehmen die Wege der Gemeinde nutzen zu dürfen, kann gesagt werden, dass ein Wettbewerb um den Markt stattfindet.

Dies erscheint zunächst dem Modell zu entsprechen, welches Demsetz vorgeschlagen hat. Es ist jedoch zu beachten, dass der Netzbetrieb des jeweiligen Unternehmens aber nach den Maßgaben des EnWG reguliert ist, was dem Wettbewerb um den Markt nach Demsetz widerspricht. Demsetz hatte vorgeschlagen, dass der Wettbewerb um den Markt an Stelle der Regulierung in Kraft tritt. Dies liegt hier nicht vor. Es findet viel mehr eine Kombination aus Wettbewerb um den Markt und Regulierung des siegreichen Unternehmens statt. An dieser Stelle soll noch nicht analysiert werden inwiefern dies einen Sinn ergibt oder ob eine Regulierung vollständig durch einen Wettbewerb um den Markt ersetzt werden könnte. Es sollen lediglich ökonomische Aspekte betrachtet werden, die mit der Vergabe der Wegenutzungsrechte verbunden

⁵⁷ Vgl. Bartel, 2011, S. 91-124

sind. Die Probleme, die in den Punkten 2.4.2 f. und 3.3 f. betrachtet wurden, können hier genauso auftreten.

Zum weiteren Verständnis wird ergänzt, dass das Unternehmen, welches einen Wegenutzungsvertrag mit der Gemeinde abschließt, eine Konzession für den Netzbetrieb innehat und nach § 48 EnWG dafür Konzessionsabgaben an die Gemeinde zahlt. Diese Konzessionsabgaben wiederum müssen auch angemessen sein und können nicht willkürlich festgelegt werden.

In den letzten Jahren wurden eine Vielzahl der Konzessionsverträge für die Verteilnetze ausgeschrieben und in den nächsten Jahren kommen noch einige dazu. Wie die nächsten Punkte beweisen werden, ist die Brisanz dieses Themas recht hoch, da auch eine Menge juristischer Probleme mit diesen Vergaben einhergehen. Häufig fließen in die Vergaben auch politische Standpunkte mit ein, die Auswirkungen auf die Effizienz des Netzbetriebs haben können. Deshalb sollen die ökonomischen Aspekte von öffentlichen Vergaben beim Wettbewerb um die Konzessionen für den Netzbetrieb betrachtet werden.

4.3 Ökonomische Aspekte bei Konzessionsvergaben

Im Zusammenhang mit den Konzessionsvergaben sind eine Menge ökonomischer Aspekte zu berücksichtigen. Zunächst soll dargestellt werden in welcher Form diese Vergaben erfolgen und anschließend sollen ausgewählte Aspekte diskutiert werden. Zu diesen Aspekten sollen zählen:

- Laufzeit der Verträge
- Qualität der Energieverteilung
- Eigentumsübergang
- Privatisierung vs. Kommunalisierung
 - o „Rosinenpicken“ als Gefahr der Privatisierung
 - o Größenvorteile
- Fluch des Gewinners
- Strategisches Bieten
- Bieterkartelle
- Rent-Seeking

Im Anschluss der Diskussion über die Aspekte soll eine Entscheidung gefällt werden, ob die Vergaben, wie sie für die Konzessionen für elektrische Verteilnetze in Deutschland erfolgen, als effizient zu betrachten sind.

4.3.1 Vergabeform

Die Vergabe der Konzessionen für elektrische Verteilnetze oder besser gesagt für die Wegenutzungsrechte in der jeweiligen Kommune erfolgt durch Bekanntmachung der Kommune nach § 46 EnWG. Bei mehr als 100.000 Einwohnern ist eine europaweite Ausschreibung vorgesehen. Im gemeinsamen Leitfaden vom Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur ist vorgesehen, dass die Wettbewerber in einem vertraulichen Verfahren ihre Angebote geheim abgeben. Die Kriterien für die Vergabeentscheidung sind transparent zu gestalten und sollen vor Abgabeschluss mitgeteilt werden.⁵⁸ Die Entscheidung soll, wie in Punkt 4.2 beschrieben, zugunsten des wirtschaftlichsten Angebots erfolgen. Der aktuelle Inhaber der Wegenutzungsrechte hat zu gewährleisten, dass die nötigen Daten über die wirtschaftliche Situation des Netzes der Gemeinde nach gesetzlichen und/oder vertraglichen Ansprüchen zufließen.⁵⁹ Zu berücksichtigen ist, dass nach § 7 Abs. 1 und 2 EnWG bei einer Anzahl von mehr als 100.000 angeschlossenen Kunden an das Stromnetz der Netzbetrieb von der Stromversorgung unternehmensrechtlich getrennt sein muss. Dieser Vorgang wird auch als Entflechtung bezeichnet. Beispielsweise könnte dies geschehen indem der Netzeigentümer, der Strom an Privat- und Gewerbekunden verkauft, den Netzbetrieb einer Tochtergesellschaft oder einem Dritten überlässt. Dies kann durch Verpachtung erfolgen. Zur Vereinfachung wird im weiteren Verlauf davon ausgegangen, dass der Netzeigentümer auch gleichzeitig Netzbetreiber ist.

Die Vergabeform ist vergleichbar mit der in Punkt 3.3 erläuterten Ausschreibung. Sie beruht auf Prinzipien der geheimen Erstpreisauktion. Das Vergabeverfahren für die Wegenutzungsrechte soll möglichst diskriminierungsfrei und transparent erfolgen, was für die Argumentation, die in 3.2 und 3.3 erwähnt wurde, spricht, dass der Ausschreibende durch eine entsprechende Bereitstellung von Informationen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit des Vergabeverfahrens haben kann. Die Gefahr einer asymmetrischen Informationsverteilung wird dadurch gemindert, dass der aktuelle Eigentümer Informationen bereitstellen muss. Die Form der Ausschreibung auf Basis der geheimen Erstpreisauktionen garantiert zwar nicht, dass das Ergebnis der Ausschreibung effizient ist, aber die Vorschriften können Ineffizienzen vorbeugen, sodass die Vergabeform als positiv betrachtet wird. Eine mögliche Alternative wäre

⁵⁸ Vgl. Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur, 2015, S. 7-9, <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html>, 22.02.2016

⁵⁹ Vgl. Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur, 2015, S. 15-19, <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html>, 22.02.2016

eine Versteigerung der Wegenutzungsrechte nach dem Beispiel der Versteigerung der UMTS-Lizenzen in Deutschland, aber dieses Beispiel hat in Punkt 3.2 gezeigt, dass dort eine Reihe komplexer und nachhaltig schädigender Probleme aufgetreten sind.

Auch wenn die Vergaben der Wegenutzungsrechte keine öffentlichen Vergaben im Sinne der Gesetze, die in Punkt 3.1 erwähnt wurden, sind, so werden diese in dieser Arbeit den öffentlichen Vergaben gleichgestellt, da auch hier durch die Kommune ein öffentlicher Auftraggeber ein Vergabeverfahren leitet, aus dem hervorgehen soll, dass eine Dienstleistung durch einen der Bieter erbracht wird.

4.3.2 Laufzeit der Verträge

Die Laufzeit der Konzessionsverträge ist nach § 46 Abs. 2 EnWG auf maximal 20 Jahre begrenzt. In der Regel werden die Verträge auch über diesen langen Zeitraum abgeschlossen. Der Vorteil dieser langen Vertragslaufzeit ist, dass Investitionen langfristig geplant werden können und der Konzessionsinhaber nachhaltig seine Dienstleistung gegenüber der Gemeinde erbringen kann.

In Punkt 2.4.1 wurde erläutert, dass Demsetz Vertragsklauseln empfiehlt, die Investitionen zur Minimierung der Produktionskosten empfiehlt. Somit sollen nach seiner Theorie auch Argumente, die für Regulierung sprechen, geschwächt werden. Solche Klauseln sind auch von Gesetzeswegen her möglich, aber es muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Konzessionsabgaben vom Eigentümer an die Gemeinde gesetzlich reglementiert sind und die Netznutzungsentgelte, die durch den Netzeigentümer erhoben werden, der Anreizregulierungsverordnung (ARegV) unterliegen.

Auch wenn die Laufzeit der Verträge keine direkte Auswirkung auf die Kosten hat, scheint der Gesetzgeber zu befürchten, dass ohne eine Regulierung der Netzentgelte, zu hohe Kosten für den Verbraucher entstehen würden. Wie in Punkt 4.2 beschrieben, gibt es eine Kombination aus Wettbewerb um die Wegenutzungsrechte und einer Regulierung des Netzbetriebs. Die Vorstellung von Demsetz, dass allein durch den Wettbewerb die möglichst niedrigen Kosten erreicht werden, erfüllt sich nicht.

Die gesetzliche Begrenzung der Laufzeit der Verträge und der Gestaltungsspielraum sind keine Garantie für ein effizientes Ergebnis der Konzessionsvergabe. Die Regulierung kann zwar niedrige Kosten herbeiführen, aber der Aufbau der Regulierungsbehörde kann mit hohen Kosten verbunden sein. Es gibt keine empirischen Belege dafür, dass durch die Regulierung die Kosten der Netzentgelte tatsächlich niedriger sind als bei Abwesenheit von Regulierung.

4.3.3 Qualität der Energieverteilung

In 2.4.2 wurde als Mangel am Wettbewerb um den Markt erläutert, dass Kosten durch Minderung der Qualität niedrig gehalten werden könnten. Nach § 19 ARegV können sich Qualitätsmängel auf die Höhe der Netzentgelte auswirken. Bei Qualitätsmängeln drohen Abschläge. Es liegt zwar auch eine Regulierung vor, aber zumindest wird das Problem der Qualitätsmängel, die beim Wettbewerb um den Markt und bei verschiedenen Regulierungsformen auftreten können, bekämpft. Es muss aber auch hier festgehalten werden, dass die Regulierung Kosten verursacht, die bei einem reinen Wettbewerb um den Markt so nicht auftreten würden. Da der Wettbewerb um die Wegenerutzungsrecht als solches nicht sicherstellt, dass die Kosten nicht zulasten der Qualität gedeckelt werden, muss auch hier gesagt werden, dass der Wettbewerb um den Markt nicht unbedingt ein effizientes Ergebnis hervorbringt.

4.3.4 Eigentumsübergang

Ein weiteres Problem beim Wettbewerb um den Markt ist der in 2.4.2 erwähnte Eigentumsübergang. Wenn der bisherige Eigentümer die Konzession für das Netz verliert, muss er dieses dem neuen Inhaber der Konzession übertragen.

Dies führt in der Praxis häufiger zu Rechtsstreitigkeiten zwischen dem alten und den neuen Eigentümer. Oftmals entstehen Schwierigkeiten bei der Einigung über den Kaufpreis des Netzes. Diese Rechtsstreitigkeiten können sich wie beim Netzübergang vom regionalen Energieversorger EnBW an die Stadtwerke Metzingen über Jahre hinziehen.⁶⁰ Die Probleme können dadurch entstehen, dass beide Seiten unterschiedliche Vorstellungen über einen angemessenen Kaufpreis für das Netz haben.⁶¹

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht strebt der Verkäufer einen möglichst hohen Preis für das Netz an und der Käufer einen möglichst niedrigen. Wenn keine Einigung erzielt werden kann, wird die Einigung häufig durch Gerichte herbeigeführt. Durch die Verfahrenskosten können negative Auswirkungen für den Verbraucher entstehen. Zudem verzögern die Verfahren den Netzübergang möglicherweise über Jahre. In der Zeit, in der das Netz noch nicht übergegangen ist, werden möglicherweise Investitionen ins Netz verhindert, die zulasten der Verbraucher gehen, da der neue Konzessionsinhaber seinen Betrieb noch nicht aufnehmen kann und der alte Konzessionsinhaber eventuell kein Interesse mehr hat Investitionen in ein

⁶⁰ <https://www.stadtwerke-metzingen.de/de/ihre-Stadtwerke/Presse-und-News/Pressemeldung?view=publish&item=article&id=1031>, 22.02.2016

⁶¹ <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.ludwigsburger-stromnetz-stadtwerke-und-enbw-einigen-sich.0ed03465-247d-45a0-9a18-d868e5a6ff92.html>, 22.02.2016

perspektivisch verlorenes Netz zu tätigen. Auch hier können unerwartete Kosten für den Verbraucher entstehen.

Aber nicht nur der Streit über den Kaufpreis kann die Effizienz des Wettbewerbs beeinflussen, sondern auch ein zu hoch oder zu niedrig verhandelter Preis können volkswirtschaftlich gesehen die Wohlfahrt mindern. Im Leitfaden des Bundeskartellamts und der Bundesnetzagentur steht geschrieben, dass sowohl der Sachzeitwert und der objektive Ertragswert als Bemessung des Preises dienen können. Beim Sachzeitwert ist zu beachten, dass dieser den objektiven Ertragswert nicht unerheblich übersteigt.⁶²

Unter Sachzeitwert ist der Restwert unter Berücksichtigung des Alters und des Zustands einer Anlage zu verstehen.⁶³ Eine einfache Formel lautet z. B.:

$$\text{Sachzeitwert} = \text{Summe (Wiederbeschaffungskosten x Restwertfaktor)}^{64}$$

In der Literatur wird häufig der objektive Ertragswert als geeignetste Form der Wertermittlung für das Netz angesehen. Der Ertragswert fasst die zukünftig erzielbaren diskontierten Überschüsse aus dem Netzbetrieb zusammen.⁶⁵

Die folgende Abbildung zeigt eine beispielhafte Formel für die Ermittlung eines Ertragswertes:

$$UW = \sum_{t=1}^T \frac{FÜ_{bv,t}}{(i+1)^t} + \sum_{t=1}^T \frac{RW_{bv,t+1}}{i(1+i)^t} + NBV$$

mit	=	
$FÜ_{bv,t}$	=	finanzielle Überschüsse in der Detailplanungsphase aus dem betriebsnotwendigen Vermögen
$RW_{bv,t+1}$	=	finanzielle Überschüsse des jährlich gleich bleibenden Residualwertes aus dem betriebsnotwendigen Vermögen (Phase der ewigen Rente)
NBV	=	Barwert des nicht betriebsnotwendigen Vermögens
i	=	Kapitalisierungszinssatz
t	=	Periodenindex
T	=	Anzahl der Planungsjahre in der Detailplanungsphase

Abbildung 7: Die Ermittlung des Ertragswertes (Quelle: Meier, 2014, S. 97)

Die einzelnen Vor- und Nachteile dieser Methoden sollen nicht weiter aufgeführt werden. Es soll lediglich dargestellt werden, dass es betriebswirtschaftliche Ansätze gibt, die auch in der Rechtsprechung Anwendung finden. Indem diese Ansätze verfolgt

⁶² Vgl. Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur, 2015, S. 23, <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html>, 22.02.2016

⁶³ Vgl. Meier, 2014, S. 81

⁶⁴ Vgl. Meier, 2014, S. 82

⁶⁵ Vgl. Meier, 2014, S. 96

werden, besteht die Chance, dass sich der Alt- und der Neueigentümer über einen angemessenen Kaufpreis einigen und somit keine Ineffizienzen bestehen. Voraussetzung ist, dass bei der Vergabe die notwendigen Informationen durch den Konzessionsinhaber zur Ermittlung des Kaufpreises bereitgestellt werden.

Festzuhalten ist, dass Probleme beim Eigentumsübergang zu Ineffizienzen führen können. Durch die theoretischen Ansätze zur Ermittlung des Kaufpreises eines Netzes und die darauf basierende Rechtsprechung wird diesem aber entgegengewirkt, sodass nicht gesagt werden kann, dass der Eigentumsübergang potenziell zu Ineffizienzen beim Wettbewerb um den Markt führt. Es muss lediglich Klarheit darüber bestehen wie der Kaufpreis des Netzes gebildet wird.

4.3.5 Privatisierung vs. Rekommunalisierung

Wie schon in 2.4.3. angedeutet ist ein häufig auftretender Streitpunkt, ob ein natürliches Monopol privat oder staatlich bzw. durch ein Unternehmen mit staatlichen bzw. kommunalen Anteilseignern betrieben werden soll. Auch bei der Vergabe der Konzessionen für Stromnetze ist verstärkt ein Trend zur kommunalen Tätigkeit zu beobachten. So stieg seit 2011 die Zahl der kommunalen Energieversorger um ca. 30 Prozent an.⁶⁶ Bei den kommunalen Energieversorgern handelt es sich im Regelfall um Stadtwerke.

Die Diskussion, ob die Energieversorgung privat oder kommunal betrieben werden soll, ist von politischer Diskussion geprägt. Im Idealfall sollte es keine Rolle spielen, ob die Energieversorgung privat oder kommunal erfolgt, solange bei der Vergabe der Konzessionen die Wirtschaftlichkeit maßgeblich ist. Diese Argumentation findet in Wirklichkeit aber nicht immer statt.

Häufig wird seitens der Befürworter einer Kommunalisierung oder Rekommunalisierung argumentiert, dass kommunale Stadtwerke eine sicherere, ökologischere und preisgünstigere Energieversorgung garantieren können. Da es beim Konzessionswettbewerb um das Recht das örtliche Stromnetz betreiben zu dürfen geht, kann die Argumentation, dass die Versorgung durch Stadtwerke sicherer und ökologischer ist, nicht gelten. In Punkt 4.3.3 wurde gezeigt, dass eine Qualität der Versorgung durch Regulierung garantiert werden soll. Der Zugang zum Netz ist ebenfalls durch das EnWG geregelt, sodass ein diskriminierungsfreier Zugang zum Netz für jede Form der Energieerzeugung sichergestellt ist.⁶⁷ Die Studie zur

⁶⁶ Vgl. Pöhl, 2015, S. 8

⁶⁷ Vgl. Lichter, 2015, S. 23

Rekommunalisierung durch das Handesblatt Research Institut hat auch ergeben, dass eine kommunale Energieversorgung keine niedrigen Strompreise garantiert. Die Studie zeigt, dass kommunale Energieversorger in den seltensten Fällen die niedrigsten Strompreise haben.⁶⁸

Befürworter einer kommunalen Energieversorgung begründen diese auch mit der öffentlichen Daseinsvorsorge. Es ist häufig zu lesen, dass die Energieversorgung zur öffentlichen Daseinsvorsorge gehört und dies allgemein anerkannt ist⁶⁹, aber es wird auch kritisch gesehen, ob die Energieversorgung überhaupt zur Daseinsvorsorge gehört, da der Begriff der Daseinsvorsorge nicht spezifisch genug ist. Technischer Fortschritt kann zu neuen Diensten, die als unverzichtbar angesehen werden, führen und er kann auch bewirken, dass sich die Bedingungen so ändern, dass Leistungen, die unter die Daseinsvorsorge fallen, privatwirtschaftlich erbracht werden können.⁷⁰

Auch die Monopolkommission kommt in einem Sondergutachten zu dem Schluss, dass sich mit der Daseinsvorsorge keine kommunale Tätigkeit begründen lässt. Außerdem lassen sich durch kommunale Tätigkeit keine wohlfahrtsökonomischen Vorteile nachweisen. Der Staat hat außerdem gestalterischen Spielraum, was die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs betrifft, sodass auch private Anbieter ökologische, ökonomische, sicherheitsrelevante und qualitative Anforderungen erfüllen können.⁷¹

Bei der kommunalen Tätigkeit an sich können auch Widersprüche entstehen. Befürworter der kommunalen Tätigkeit argumentieren neben einer preisgünstigen und sicheren Versorgung, dass die in der Kommune verbleibenden Gewinne zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte verwendet werden können. Ein für den Verbraucher preisgünstiger und für die Kommune zugleich ertragreicher kommunaler Netzbetrieb sind zwei verschiedene Dinge, die nicht unbedingt Schnittpunkte miteinander haben. Um z. B. den öffentlichen Haushalt zu finanzieren, könnten Kostenvorteile nicht an den Verbraucher weitergegeben werden.⁷²

Diese Betrachtungen allein reichen aber noch nicht aus, um zu beurteilen, ob der Streit über Privatisierung oder kommunale Tätigkeit Auswirkungen auf die Effizienz hat. Es müssen weitere Betrachtungen, die die Ausschreibung betreffen, vorgenommen

⁶⁸ Vgl. Lichter, 2015, S. 34

⁶⁹ Vgl. Hecker/Lau/Müller, 2015, S. 150

⁷⁰ Vgl. Röhl, 2015, S. 11

⁷¹ Vgl. Monopolkommission, 2011, S. 49

⁷² Vgl. Bundeskartellamt, 2014, S. 19, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2014/06_10_2014_Prof-Tagung.html, Abruf am 23.02.2016

werden. In 4.3.2 wurde beschrieben, dass die Kommune als Auftraggeber darüber entscheidet, wer die Wegenutzungsrechte in der Kommune, also das Monopol für die leitungsgebundene Energieversorgung, innehat. Die Kommune entscheidet in Form einer Ausschreibung darüber. Bei der Ausschreibung ist es auch möglich, dass ein kommunales Eigenunternehmen, z. B. ein Stadtwerk, mitbietet. Das Bundeskartellamt betrachtet es kritisch, dass die Kommune Auftraggeber und Nachfrager zugleich sein kann. Es wird ein Missbrauch durch die marktbeherrschende Stellung der Kommune befürchtet, indem andere Bieter gegenüber dem eigenen Unternehmen benachteiligt werden.⁷³

Falls es zu einer Bevorzugung des kommunalen Unternehmens kommt, stellt dies eine Gefahr für einen funktionierenden Wettbewerb dar, weil so unter Umständen der effizientere Bieter nicht zum Zug kommt. Diese Überlegungen waren in der Theorie von Demsetz so nicht zu finden, sodass die Theorie zum Wettbewerb um den Markt nicht vollständig zu sein scheint. Wenn die Kommune Auftraggeber und Nachfrager zugleich ist und das Bundeskartellamt Anreize befürchtet seitens der Kommune einen fairen und effizienten Wettbewerb zu umgehen, dann stellen sich folgende Fragen für den Autor dieser Arbeit:

1. Wie können die Anreize, den Wettbewerb seitens der Kommune zu verzerren, verhindert werden?
2. Welche Anreize kann eine Kommune besitzen einem anderen Bieter als dem eigenen Unternehmen den Zuschlag für die Konzession zu erteilen?

Die Diskussion soll an dieser Stelle nicht geführt werden. Vielmehr ist dies ein interessanter Punkt für spieltheoretische Überlegungen, aus denen eventuell ökonomische Modelle abgeleitet werden können, um zu verhindern, dass die Kommune Interesse daran hat, das eigene Unternehmen zu bevorzugen.

Zu sogenannten „In-House-Vergaben“, also Vergaben an eigene Unternehmen ohne Ausschreibung, gibt es BGH-Urteile, die diese für unzulässig erklären.⁷⁴ Ein kurioser Fall, der sich schon mehrere Jahre hinzieht, ist die Vergabe von 14 Konzessionen für

⁷³ Vgl. Bundeskartellamt, 2014, S. 22-23, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2014/06_10_2014_Prof-Tagung.html, Abruf am 23.02.2016

⁷⁴ Vgl. Bundeskartellamt, 2014, S. 23, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2014/06_10_2014_Prof-Tagung.html, Abruf am 23.02.2016, siehe auch BGH-Urteile KZR 65/ und KZR 66/12 vom 17.12.2013

die Versorgung von Leipziger Ortsteilen, die ursprünglich im ersten Ausschreibungsverfahren zugunsten des Chemnitzer Unternehmens envia Mitteldeutsche Energie AG (enviaM) erfolgte. Die Vergabe erfolgte nicht an das stadt eigene Unternehmen Stadtwerke Leipzig GmbH, woraufhin ein Widerspruch durch den Stadtrat Leipzig erfolgte. In einem neuen Verfahren wurden die Stadtwerke Leipzig zum Sieger erklärt. Die Vergabe an die Stadtwerke Leipzig wurde jedoch per einstweiliger Verfügung seitens enviaM verhindert. Mittlerweile wurden die 14 Konzessionen in Zusammenhang mit weiteren Konzessionen erneut ausgeschrieben und die potenziellen Bieter wurden aufgefordert Angebote abzugeben.⁷⁵ Die Entwicklung ist ebenfalls schädlich für einen effizienten Wettbewerb, da hier hohe Anwaltskosten für die Verfahren angefallen sind und die Vergabe nach wie vor noch nicht rechtens erfolgt ist. Somit besteht auch die Gefahr, dass notwendige Investitionen ins Netz verhindert werden. Obwohl die Vergabe zuerst an enviaM erfolgte, scheint das Bestreben der Stadt Leipzig zu sein, notfalls solange auszuschreiben bis der aus ihrer Sicht richtige Bieter gewinnt.

Dem Aspekt, dass die kommunale Tätigkeit allein der Daseinsvorsorge dient, widerspricht auch, dass es einige kommunale Unternehmen gibt, die über die eigene Kommune hinaus die Energieversorgung übernommen haben. So haben die Stadtwerke Lutherstadt Wittenberg das Versorgungsgebiet stark vergrößert. Nach eigenen Unternehmensangaben hat sich das Stromversorgungsgebiet verachtfacht.⁷⁶ Die Kommunalisierung bzw. Rekommunalisierung von Stromnetzen wird neben der Daseinsvorsorge auch oftmals mit der kommunalen Selbstverwaltung begründet, die nach Art. 28, Abs. 2 GG garantiert ist, auch wenn die Rechtsprechung und Gesetzgebung dazu verpflichtet, dass die Maßstäbe des EnWG bei den Konzessionsvergaben angewendet werden. Wenn eine Kommune eigene Stadtwerke gründet und diese die Versorgung der eigenen Kommune übernehmen und dies nach effizienten Gesichtspunkten erfolgt, dann spricht aus ökonomischer Sicht nichts dagegen. Wenn die Versorgung aber auch für andere eigenständige Gemeinden erfolgt, kann es sich aus Sicht des Stadtwerks jedoch nicht mehr um die

⁷⁵ Vgl. LVZ, <http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Vergabe-von-Stromkonzessionen-in-Leipzig-Interessenten-muessen-neue-Angebote-abgeben>, 2012, Abruf am 25.02.2016, siehe auch: enviaM, https://www.enviam.de/irj/go/km/docs/z_ep_em_unt_documents/em/unternehmensportal/Presse/1_Pressemitteilungen/1.1_Archiv%20%20Suche/2013/09_September/Pressemitteilung_enviaM_Konzession%20Leipzig_130917.pdf, 2013, Abruf am 25.02.2016, Stadt Leipzig: <http://www.leipzig.de/wirtschaft-und-wissenschaft/unternehmensservice/konzessionsvergabe-strom/>, 2014, Abruf am 25.02.2016

⁷⁶ Vgl. <http://stadtwerke.wittenberg.de/unternehmen/historie.html>, Abruf am 25.02.2016

Daseinsvorsorge handeln. Hier scheint ein Gewinnstreben der Stadtwerke zu existieren, welches grundsätzlich nicht abzulehnen ist, wenn dadurch ein Wettbewerb mit anderen Bieter um den Markt entsteht, welcher für den Ausschreibenden ein effizientes Ergebnis hervorruft. Die Rahmenbedingungen des Wettbewerbs müssen jedoch vorsehen, dass es hier keine Bevorzugung kommunal geprägter Unternehmen gibt, sondern dass alle Bieter die gleiche Chance auf den Zuschlag für die Konzession erhalten.

Das in 2.4.2 beschriebene Phänomen des Rosinenpickens kann bei der Frage, ob die Versorgung privat oder staatlich/kommunal erfolgen soll, keine Rolle spielen. Wenn seitens der Kommune ein Gewinnstreben für die eigenen Stadtwerke existiert, dann besteht hier ebenso die Gefahr wie sie bei privaten Anbietern vermutet wird. Die Versorgung könnte ausschließlich für lukrative Gebiete erfolgen und defizitäre Gebiete könnten außen vorgelassen werden, wenn es um die Maximierung der Gewinne geht. Da sich der Betrieb von eigenen Stadtwerken nur in Gemeinden mit einer gewissen Einwohnergröße lohnen, könnte hier die Gefahr des Rosinenpickens sogar eher von Seiten der kommunalen Unternehmen ausgehen, denn dort wo die Einwohnerzahlen groß genug sind, werden sich Stadtwerke gründen und die einwohnerschwachen Gebiete werden der privaten Versorgung überlassen.

Bei der Diskussion, ob eine kommunale Versorgung besser ist oder nicht, müssen auch die Größenvorteile berücksichtigt werden. In 2.1 wurde erläutert, dass ein natürliches Monopol aufgrund steigender Skalenerträge zustande kommt, welche u. a. auf Größenvorteilen beruhen. Wenn es nun durch eine Gründung vieler Stadtwerke zu einer Verkleinerung der Netzinfrastrukturen kommt, besteht die Gefahr, dass die Durchschnittskosten steigen und die Energieversorgung gesamtwirtschaftlich gesehen teurer wird.⁷⁷ Da es den Kommunen grundsätzlich erlaubt ist eigene Stadtwerke zu gründen, die die eigene Gemeinde versorgen, kann dieses Problem auch nicht so einfach gelöst werden. Aus Sicht des Autors dieser Arbeit könnte ein ökonomischer Lösungsansatz lauten, dass Konzessionen nicht mehr je Gemeinde ausgeschrieben werden und die Hoheit über die Vergabe nicht mehr den Kommunen obliegt, sondern, dass mehrere wirtschaftlich und technisch sinnvoll zusammengehörige Netzgebiete entstehen und diese den jeweiligen Bundesländern unterstellt werden, welche diese dann ebenfalls per Ausschreibungsverfahren vergeben. Man könnte sich dabei an der Vergabe für die Streckennetze des Bahnnahverkehrs oder an der Versteigerung der UMTS-Lizenzen mit Vermeidung der dort aufgetretenen langfristigen Probleme orientieren. Auch in der dena-

⁷⁷ Vgl. Menges/Müller-Kirchenbauer, 2012, S. 64-65

Verteilnetzstudie zum Ausbau- und Innovationsbedarf in Deutschland wird darauf hingewiesen, dass es durch Rekommunalisierung zu suboptimalen Netzstrukturen kommen kann und neben den wirtschaftlichen Aspekten auch die Systemsicherheit für größere Netzstrukturen spricht.⁷⁸

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass die Diskussion, ob das Stromnetz privat oder kommunal betrieben werden soll, sehr komplex ist und von Wettbewerbshütern wie dem Bundeskartellamt und der Monopolkommission kritisch gesehen wird. Es sollten stets die Maßstäbe eines fairen und effizienten Wettbewerbs gelten und politische Standpunkte vermieden werden, denn diese gefährden das mögliche positive Ergebnis des Wettbewerbs um die Konzessionen.

4.3.6 Fluch des Gewinners

In 3.3 wurde schon grundlegend beschrieben, dass es durch übermäßige Erwartungen und asymmetrischen Informationen über den Zustand des Netzes zum Phänomen des „Fluch des Gewinners“ kommen kann. Es gibt in der Praxis des Wettbewerbs um die Konzessionen keine Beispiele, die dieses Problem belegen, allerdings sind Indizien dafür zu finden.

In einer Studie zu Rekommunalisierung werden einige Stadtwerke genannt, die finanzielle Probleme haben, u. a. die Stadtwerke Gera, welche 2014 insolvent gegangen sind. Hier ist aber festzuhalten, dass diese Probleme nicht aufgrund einer Netzübernahme zustande gekommen sind. Viel mehr sind die finanziellen Probleme durch Verluste bei der Energieerzeugung, vor allem im Kraftwerksbereich, entstanden.⁷⁹

Ein prominentes Beispiel für einen Fluch des Gewinners könnte die Rekommunalisierung der Hamburger Versorgungsnetze sein. Hier wurde neben dem Stromnetz auch das Fernwärmenetz in kommunale Hand zurückgeführt. Laut einem Gutachten einer Kanzlei vor der Übernahme der Versorgung wurde ermittelt, dass erst nach Ablauf von 24 Jahren und damit verbundener Tilgung der Kredite zusätzliche Erträge für den Haushalt erwirtschaftet werden können.⁸⁰ Für das Stromnetz von

⁷⁸ Vgl. dena-Verteilnetzstudie, http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Energiesysteme/Dokumente/denaVNS_Abschlussbericht.pdf, 2014, S. 220, Abruf am 27.02.2016

⁷⁹ Vgl. Lichter, 2015, S. 42-46

⁸⁰ Vgl. Rödl & Partner, Kurzgutachten, http://umweltfairaendern.de/wp-content/uploads/2013/02/Gutachten_zur_Rekommunalisierung_FHH_Roedl_Partner.pdf, S. 36-37, Abruf am 27.02.2016, siehe auch Internetartikel von „DIE WELT“: <http://www.welt.de/wirtschaft/article121363261/Warum-der-Rueckkauf-der-Stromnetze-nichts-bringt.html>, Abruf am 27.02.2016

Hamburg wurde ein Kaufpreis von ca. 500 Mio. € vereinbart.⁸¹ Hinzu würde noch der Kaufpreis für das Fernwärmenetz kommen. Insgesamt ist im Gutachten von Rödl & Partner für das Versorgungsnetz ein Kaufpreis von ca. 1,5 Mrd. € die Rede. Da ein Konzessionsvertrag laut EnWG maximal auf 20 Jahre befristet abgeschlossen werden darf, besteht hier ein hohes finanzielles Risiko. Rein theoretisch könnte die Konzession schon wieder verloren sein, bevor die Kredite für den Netzkauf komplett getilgt sind. Es ist zwar kein Fluch des Gewinners nachzuweisen, allerdings wurde der Kaufpreis für das Stromnetz auch erst im Jahr 2015 ermittelt und der Preis für das Fernwärmenetz wird noch ermittelt werden. Bei Berücksichtigung der hohen Verschuldung⁸² des Landes Hamburg sollte die Entwicklung der Rekommunalisierung in Hamburg in den kommenden Jahren besonders beobachtet werden, um das Risiko für die Öffentlichkeit zu minimieren.

Ein Indiz für den „winners’s curse“ könnte außerdem sein, dass ein Unternehmen die Konzession für das Stromnetz innehat, aber das Netz nicht selber bewirtschaftet. Dies könnte der Fall sein, wenn ein Netz an einen Dritten verpachtet wird, wie z. B. im Fall der Gemeinde Löffingen, die das Risiko des Netzbetriebs durch stetige Änderungen der Regulierungsvorschriften nicht tragen möchte und stattdessen das Stromnetz an einen Dienstleister verpachtet.⁸³ Hieraus geht zwar nicht gleichzeitig hervor, dass die Kommune das Netz durch ein eigenes Unternehmen nicht wirtschaftlich betreiben kann, allerdings befürchtet die Gemeinde wirtschaftliche Verluste und überträgt das Risiko lieber einem anderen Unternehmen. Dies ist zumindest ein weiteres Indiz dafür, dass der Fluch des Gewinners auch bei Konzessionsvergaben auftreten kann. Wenn während oder bei Beginn der Laufzeit der Konzession festgestellt wird, dass das finanzielle Risiko für den Netzbetrieb sehr hoch ist, so besteht der Verdacht, dass bei der Ausschreibung ein Angebot mit übermäßigen Erwartungen bzw. unterschätzten Kosten für einen kommunalen Netzbetrieb abgegeben wurde. Ein weiteres Beispiel, bei dem aufgrund der steigenden Regulierungsanforderungen das Stromnetz an jemand Drittes verpachtet wurde, ist die Verpachtung des Netzes der Stadtwerke Geldern an die Westnetz GmbH, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der RWE.⁸⁴ Es gibt einige Beispiele, bei denen Netze an ein drittes Unternehmen verpachtet wird, wobei zu erwähnen ist, dass keines der Unternehmen öffentlich behauptet, dass man sich mit dem Netzbetrieb bzw. der Netzübernahme verschätzt hat. Auch ist darauf zu achten,

⁸¹ Vgl. Stadt Hamburg, <http://www.hamburg.de/pressemeldungen/4489580/2015-04-30-fb-pm-endgueltiger-kaufpreis-hamburger-stromnetz/>, Abruf am 27.02.2016

⁸² <http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-land-hamburg.html>, Abruf am 27.02.2016

⁸³ <http://www.badische-zeitung.de/loeffingen/stadt-verpachtet-ihr-stromnetz--85947081.html>, Abruf am 27.02.2016

⁸⁴ Stadtwerke Geldern, Geschäftsbericht 2012

dass durch die vorgeschriebene Entflechtung zwischen Versorgung und Netzbetrieb laut EnWG einige Unternehmen das Stromnetz an ein eigenes Tochterunternehmen verpachten. Dies gilt für Unternehmen, deren Anzahl der ans Netz angeschlossenen Kunden größer als 100.000 ist.

Es wurde kein Beweis erbracht, dass tatsächlich ein „winner's curse“ bei Konzessionsvergaben existiert, aber es wurden Indizien gezeigt, die dafürsprechen, dass so etwas im Rahmen des Möglichen ist. Von daher sollte bei Ausschreibungen darauf geachtet werden, dass wirklich das wirtschaftlichste Unternehmen den Zuschlag erhält und die Kompetenz, ein Netz wirtschaftlich zu betreiben, nachgewiesen werden muss.

4.3.7 Strategisches Bieten

In 3.3 wurde beim Punkt „strategisches Bieten“ erläutert, dass ineffiziente Ergebnisse hervorgerufen werden können, wenn es einem der Bieter gelingt einen Informationsvorteil gegenüber den anderen Bewerbern zu haben und somit seinen eigenen Gewinn maximieren kann. Praktisch ist dies schwer nachzuweisen. Es kann zwar beim Eigentümer des Netzes ein Informationsvorteil bestehen, aber in 4.3.1 wurde schon erläutert, dass von Gesetzeswegen her eine Pflicht zur Informationsbereitstellung existiert. Auch in den vorherigen Punkten wurde schon das Problem der Informationsbereitstellung erwähnt, weswegen es an dieser Stelle überflüssig ist noch einmal darauf einzugehen. Da kein empirischer Nachweis und keine Indizien vorliegen, dass es bei Konzessionsvergaben zu strategischem Bieten kommt, wird dieser Punkt auch bei der Beurteilung darüber, ob die Konzessionsverfahren in Deutschland effizient sind, keine Berücksichtigung finden.

4.3.8 Bieterkartelle

Das Problem der Bieterkartelle ist der dritte Punkt aus 3.3, der aus den Betrachtungen Blankarts in die Bewertung der Konzessionsvergaben einfließt. Laut Blankart kommt es bei öffentlichen Vergaben häufig zu Absprachen unter Bietern. Bei den Konzessionsvergaben für Stromnetze könnte es z. B. dahingehend zu Absprachen kommen, dass sich Bieter den Markt für den Betrieb der Stromnetze untereinander aufteilen und jeder nur in seinem vereinbarten Bereich bietet. Dies würde den Wettbewerb behindern und könnte dazu führen, dass ineffiziente Bieter in bestimmten Bereichen den Zuschlag für eine Konzession erhalten. Zu diesem Zeitpunkt liegt kein Nachweis vor, dass tatsächlich Absprachen zwischen den einzelnen Eigentümern der Stromnetze getroffen werden. Auch die Suche nach Indizien ist schwierig und mit statistischen Daten nicht fundiert.

Im Anhang dieser Arbeit befinden sich zwei Karten. Der Anhang 1 zeigt eine Netzgebietskarte der versorgten Haushaltskunden in Deutschland. Hierbei werden aber nicht die Netzbetreiber einzeln aufgeführt, sondern die Konzerne, die das Netzeigentum innehaben und dieses aber häufig aus regulatorischen Gründen an eine Tochtergesellschaft verpachten. Der Anhang 2 zeigt eine Netzgebietskarte aus dem Jahr 2015. Hier werden im Gegensatz zu Anhang 1 die Netzbetreiber dargestellt. Zu beachten ist, dass zusätzlich die Übertragungsnetzbetreiber AMPRION, TenneT, 50 Hertz und TransnetBW eingezeichnet wurden. Wenn man sich die Umriss der Netzgebiete und die kleinen Flecken, die häufig für Stadtwerksgebiete stehen, auf beiden Karten anschaut, kann man feststellen, dass sich zumindest die Umriss kaum geändert haben. Lediglich in Mitteldeutschland im Gebiet des Unternehmens e.on haben sich einige Änderungen ergeben, was aber mit Verkäufen von bestimmten Regionaltöchtern (z. B. e.on Thüringen) erklärt werden kann. Daraus kann sich aber nicht schließen lassen, dass Bieterabsprachen getroffen werden. In 4.3.5 wurde erwähnt, dass eine gewisse Größe bzw. Anzahl an angeschlossenen Kunden notwendig ist um ein Netz wirtschaftlich zu betreiben. Dadurch, dass die Konzessionsverträge für die Netzgebiete nicht zeitgleich ausgeschrieben werden, ist es für die jeweiligen Bieter mit einem hohen Risiko verbunden in ein bisher fremdes Netzgebiet vorzudringen. Es wäre der Abschluss von mehreren Konzessionsverträgen notwendig, um eine wirtschaftliche und auch technisch sinnvolle Netzstruktur aufzubauen. Hiermit kann wieder Bezug auf 4.3.5. genommen werden, dass eine kleinteilige Netzstruktur wirtschaftliche Nachteile mit sich bringen kann.

Daraus schlussfolgernd kann gesagt werden, dass selbst mit einer umfangreichen empirischen Datenanalyse, bei der untersucht wird wie viele und zwischen wem die Netzeigentumsübergänge in den letzten Jahren stattfanden, nicht zwingend Bieterabsprachen nachgewiesen werden können. Starre Bewegungen im Bereich von Netzübergängen zwischen regionalen Unternehmen könnten damit erklärt werden, dass aufgrund der kleinteiligen Ausschreibung von Stromnetzen ein hohes Risiko beim Vordringen in andere Netzgebiete für die jeweiligen Bieter besteht.

4.3.9 Rent-Seeking

Rent-Seeking kann nach der Erläuterung aus 3.4 auch bei der Vergabe von Konzessionen für Stromnetze auftreten, da Anreize für Politiker oder Amtsträger entstehen können, die Vergabe so zu beeinflussen, dass sie davon profitieren. Beispielsweise könnten Bieter Einfluss auf die Verwaltung, die die Angebote bewerten oder auf Räte, die ggf. über die Vergabe entscheiden, ausüben. In 4.3.5 wurde schon

beschrieben, dass in vielen Gemeinden die öffentlichen Haushalte durch kommunale Stadtwerke finanziert werden, was aber nicht immer dem einzelnen Verbraucher zugutekommen muss. Politiker und Amtsträger können von Haushalten, die finanziell gut aufgestellt sind, profitieren. Bei Stadtwerken, in denen Aufsichtsräte existieren, sind auch viele Politiker vorzufinden, z. B. bei der Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH, die als Konzernmutter der Stadtwerke Leipzig fungiert.⁸⁵ Auch bei den Stadtwerken Halle befinden sich Politiker, u. a. der Oberbürgermeister der Stadt Halle, im Aufsichtsrat.⁸⁶ Es ist eine gängige Praxis, dass öffentliche Entscheidungsträger und Politiker in Aufsichtsräten von städtischen Unternehmen sitzen. Daraus lässt sich kein Rent-Seeking begründen, aber es muss zumindest geprüft werden, ob im Falle der Konzessionsvergaben für Stromnetze Strukturen vorliegen, die Rent-Seeking begünstigen können.

Die Vergabe von Konzessionen soll laut dem gemeinsamen Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur transparent, diskriminierungsfrei und nach wettbewerblichen Maßstäben erfolgen.⁸⁷ In 4.3.5 wurde dargelegt, dass u. a. die Monopolkommission Zweifel daran hat, dass die Vergaben immer diskriminierungsfrei ablaufen. Auch die Transparenz ist nicht hundertprozentig sichergestellt. Es gibt Gerichtsurteile in denen unterlegenen Bietern untersagt wird, Einblick in die Akten zur Vergabe zu nehmen.⁸⁸ Dies ist kein Nachweis für Rent-Seeking, aber das Vergabeverfahren als solches schließt nach derzeitigem Stand nicht aus, dass Rent-Seeking-Aktivitäten die Vergabe beeinflussen. Von daher wäre bei einer Reform der Konzessionsvergaben darauf zu achten, dass die Transparenz des Verfahrens gewährleistet ist, dass bei der Vergabe keine anderen Ziele als die Wirtschaftlichkeit die Entscheidung beeinflussen.

Die Betrachtung der ökonomischen Aspekte bei Vergaben von Konzessionen für Stromnetze ist mit diesem Punkt abgeschlossen. Der nächste Punkt soll einen Einblick in die Entwicklung der Netzentgelte gewähren.

⁸⁵ Vgl. Stadt Leipzig, https://ratsinfo.leipzig.de/bi/au020.asp?AULFDNR=2280&altpoption=Gremium&tsDD=1&tsMM=10&tsYYYY=2014&history=switch&SORT=1am_sskn, Abruf am 28.02.2016

⁸⁶ Vgl. Stadtwerke Halle, <http://www.stadtwerke-halle.de/SWH/Ueber-uns/Aufsichtsrat/>, Abruf am 28.02.2016

⁸⁷ Vgl. Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur, 2015, S. 4, <http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html>, 28.02.2016

⁸⁸ Vgl. beispielsweise LG Leipzig, Urt. v. 17.06.2015, Az. 05 O 1339/15

4.4 Preisentwicklung der Netzentgelte

Da die Netzbetreiber Erlöse durch die Erhebung von Netzentgelten verdienen, soll an dieser Stelle nochmal ein kurzer Überblick über die Entwicklung der letzten Jahre gegeben werden. Laut Monitoringbericht des Bundeskartellamts ist seit 2012 für Haushalts- und Gewerbekunden ein leichter Anstieg der Netzentgelte zu verzeichnen. Die Jahre davor waren die Netzentgelte auf relativ stabilem Preisniveau mit zwischenzeitlicher sinkender Tendenz. Das Bundeskartellamt schreibt der Regulierung besondere Bedeutung zu, da diese den Preisanstieg der Netzentgelte dämpft. Für Haushaltskunden ist der Anteil der Netzentgelte am Strompreis sogar leicht gesunken. Derzeit machen die Netzentgelte ca. 20 % des Strompreises aus.⁸⁹ Folgende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung der Netzentgelte:

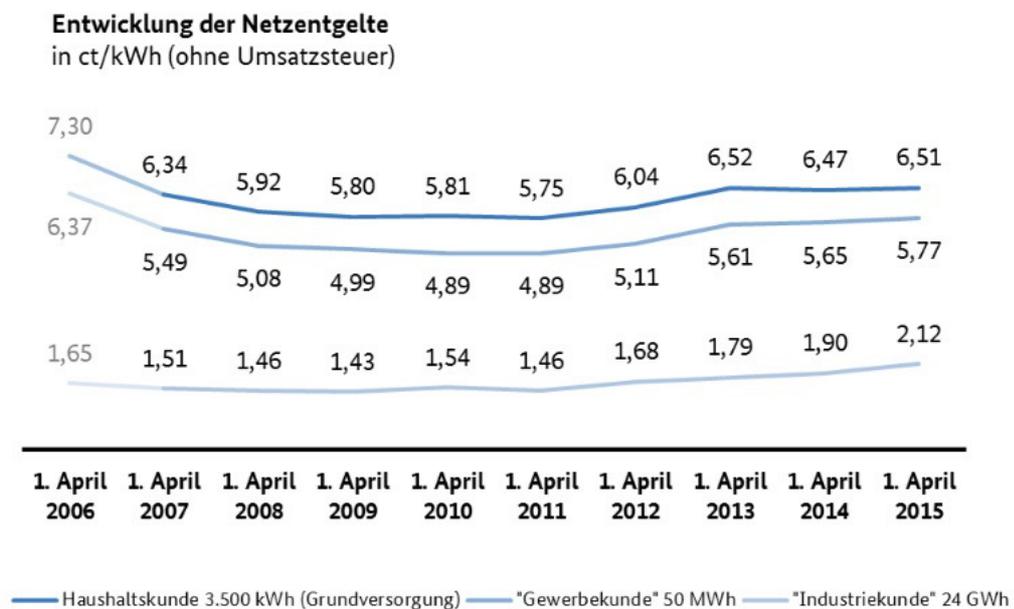


Abbildung 8: Entwicklung der Netzentgelte für drei Abnahmefälle von 2006 bis 2015 (Quelle, Bundeskartellamt, Monitoringbericht, 2015, S. 115)

Es wäre eine voreilige Schlussfolgerung, wenn die Entwicklung der Netzentgelte als Zeichen dafür gedeutet wird, dass der Wettbewerb um die Stromnetze keine negativen Aspekte bietet. Die Netzentgelte werden zum großen Teil durch regulatorische Maßnahmen beeinflusst. Die Basis für die Netzentgelte sind die Kosten, die durch den Netzbetrieb verursacht werden und da der Netzbetrieb dem Wettbewerb unterliegt, muss es auch im Interesse der Regulierungsbehörden liegen, dass möglichst

⁸⁹ Vgl. Bundeskartellamt, Monitoringbericht, S. 114-116, http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Energie-Monitoring-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 2015, Abruf am 28.02.2016

wirtschaftliche Unternehmen den Netzbetrieb gewährleisten. Ein Unternehmen, welches das Netz wirtschaftlich betreibt, kann auch dafür sorgen, dass der Preisanstieg der Netzentgelte gemindert werden kann. Da durch die erneuerbaren Energien generell ein erheblicher Investitionsbedarf in die Netzinfrastruktur vorliegt, muss darauf geachtet werden, dass die Wirtschaftlichkeit bei Konzessionsvergaben im Vordergrund steht. Um dies zu erreichen, müssen die Vergabeverfahren entsprechend an effizienten Maßstäben ausgerichtet sein. Dies findet sich u. a. auch im gemeinsamen Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur wieder.

4.5 Beurteilung der Vergabeverfahren

Im Kapitel 4 wurden die Konzessionsvergaben anhand der in Kapitel 3 erarbeiteten ökonomischen Aspekte bei öffentlichen Vergaben betrachtet. Als Ergebnis ist festzuhalten, dass die Ziele der Konzessionsvergaben zwar an der Wirtschaftlichkeit des Netzbetriebs ausgerichtet sind, aber einige Probleme in der Praxis vorhanden sind. Es wurde festgestellt, dass gerade der Eigentumsübergang aufgrund der Unsicherheit über die richtige Bewertungsmethode und die Diskussion, ob Netze kommunal oder privat betrieben werden sollten, negativen Einfluss auf das Vergabeergebnis haben können. Hier spielt auch die von Demsetz formulierte erste Bedingung für einen funktionierenden Wettbewerb um den Markt eine Rolle, denn in dieser heißt es, dass so vielen Bietern wie möglich der Wettbewerb um den Markt zugänglich gemacht werden sollte. Wenn es aber in einigen Fällen zur Diskriminierung von Bietern kommt, wie die Beispiele aus 4.3.5 belegen, dann ist die erste Bedingung nicht erfüllt und das gewünschte effiziente Ergebnis könnte nicht herbeigeführt werden. Auch die Informationsbereitstellung der Vergabebeteiligten ist nicht in allen Fällen transparent. Dabei spielen sowohl der Informationsvorteil über die Netzdaten beim Netzeigentümer als auch die Informationshoheit über die Vergabebewertung beim Ausschreibenden eine Rolle. Es konnte nicht bei allen ökonomischen Aspekten in 4.3 ein praktischer Nachweis erbracht werden, aber es wurde dahingehend argumentiert, dass Möglichkeiten zu Ineffizienzen bestehen. Da die momentanen Wettbewerbsbedingungen den Unsicherheiten und Ineffizienzen einen Spielraum geben, wird der Wettbewerb um die Konzessionen für Stromnetze als solches als nicht effizient beurteilt.

4.6 Wirtschaftspolitische Entwicklungen

Das Kapitel 4 hat gezeigt, dass der Wettbewerb um die Konzessionen für Stromnetze vom Bundeskartellamt, der Bundesnetzagentur und der Monopolkommission unter

permanenter Beobachtung steht. Auch die Gerichte müssen sich häufig mit Fällen von Rechtsstreitigkeiten, die den Wettbewerb betreffen, befassen.

Auch die Bundesregierung hat erkannt, dass hinsichtlich der Problematiken eine Gesetzesänderung notwendig ist. Am 3. Februar 2016 hat das Bundeskabinett einen Gesetzesentwurf vom Bundesministerium für Wirtschaft beschlossen.⁹⁰ Dieser Gesetzesentwurf sieht u.a. vor, dass der Auskunftsanspruch der Gemeinden gegenüber den Konzessionsinhabern hinsichtlich der Netzdaten konkretisiert wird, Grundsätze zur Bestimmung eines angegebenen Netzkaufpreises vorgegeben werden, Festlegungen zu Rügeangelegenheiten getroffen werden und kommunale Belange mit in die Bewertung der Bewerbungsunterlagen einfließen dürfen. Im Gesetzesentwurf steht auch, dass In-House-Vergaben grundsätzlich unzulässig sein sollen. Bei Berücksichtigung von kommunalen Belangen ist jedoch sicherzustellen, dass diese nicht den Zielen des § 1 Absatz 1 EnWG widersprechen. Somit soll das Prinzip der Wirtschaftlichkeit gewahrt werden.⁹¹

Der BDEW (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.), der nach eigenen Angaben die Interessen der deutschen Energie- und Wasserwirtschaft vertritt, hat in einer Stellungnahme zum Gesetzesentwurf die Änderungen grundsätzlich begrüßt, jedoch noch empfohlen, dass die Gemeinde künftig unterlegenen Bietern die Gründe für die Absage mitteilen muss, damit die Transparenz gewahrt wird.⁹²

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes könnten Rechtsunsicherheiten und eventuelle ineffiziente Entscheidungen beseitigt werden. Probleme der Informationssicherheit, des Netzübergangs und der Vergabe, die in 4.3 behandelt wurden, werden in diesem Gesetzesentwurf mit dem Ziel der Verbesserung aufgegriffen, womit noch einmal dargelegt wurde, dass diese Probleme tatsächlich existieren und ein Handlungsbedarf besteht. Zu bemängeln ist jedoch, dass das Problem von suboptimalen Netzstrukturen durch Aufgabe von Größenvorteilen, indem die Netzlandschaft durch Rekommunalisierung kleinteiliger wird, derzeit noch keine Berücksichtigung bei den wirtschaftspolitischen Entwicklungen findet. In 4.3.5 wurde schon ein Lösungsvorschlag dafür angedeutet, der an dieser Stelle noch konkreter formuliert werden soll:

⁹⁰ Vgl. BMWi, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Netze-und-Netzausbau/wettbewerb-und-regulierung.did=750950.html>, Abruf am 29.02.2016

⁹¹ Vgl. BMWi, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung, S. 1-2, 20-21

⁹² Vgl. BDEW, Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung vom 2. Dezember 2015, S. 2-3

Zukünftig sollen Kommunen nicht mehr die Hoheit über die Vergabeverfahren haben, sondern diese soll dem Bund oder den Ländern obliegen. Das Verteilnetz in Deutschland soll so aufgegliedert werden, dass eine optimale Anzahl von Netzgebieten entsteht, die monopolistische bzw. oligopolistische Strukturen vermeidet. Diese Netzgebiete sollen jeweils aus mehreren Kommunen, nach wirtschaftlich und technisch sinnvollen Eigenschaften bewertet, entstehen, sodass die Ziele der Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Energiewende erreicht werden können. Die Konzessionsvergaben für diese Netzgebiete sollen simultan erfolgen und das Verfahren hat als solches sicherzustellen, dass keine Bieterkartelle entstehen und dass nicht ein Unternehmen eine Marktmachstellung im gesamten Netzgebiet bekommt. Dem Fluch des Gewinners ist entgegenzuwirken, indem die Bieter einen Nachweis dafür erbringen können, dass sie das Netz kaufen und wirtschaftlich betreiben können. Bisherige Netzeigentümer, die durch diese Reform ihr Netz aufgeben müssen, müssen nach dem Verfahren des objektiven Ertragswertes entschädigt werden. Das Verfahren muss transparent gestaltet werden, damit eine Einflussnahme auf Entscheidungsträger ausbleibt und unterlegene Bieter Gründe für den nicht erhaltenen Zuschlag erfahren.

Mit den Betrachtungen der wirtschaftspolitischen Entwicklungen ist die Analyse der Konzessionsvergaben für Stromnetze in Deutschland abgeschlossen.

5 Fazit

5.1 Zusammenfassung

Diese Arbeit hat theoretische Einblicke in das natürliche Monopol als Form des Marktversagens gegeben. Es wurde erläutert, welche negativen Folgen ein natürliches Monopol mit sich bringen kann. Den Optionen der Regulierung von natürlichen Monopolen wurden Grenzen aufgezeigt und es wurde demgegenüber das Modell des Wettbewerbs um den Markt nach den Überlegungen von Demsetz gestellt. Dieses Modell soll an Stelle von Regulierung treten. Als Beispiel für den Wettbewerb um den Markt wurde für die Arbeit der Wettbewerb um die Konzessionen für elektrische Verteilnetze gewählt. Dazu wurden ökonomische Aspekte bei öffentlichen Vergaben theoretisch betrachtet, um letztendlich die Konzessionsvergaben für Stromnetze in Deutschland tiefergehend zu analysieren. Bei dieser Analyse kam heraus, dass ein Wettbewerb um den Markt stattfindet, dieser aber nicht an Stelle der Regulierung tritt. Die Netzentgelte als Form der Erlöse für den Netzbetrieb werden durch die Bundesnetzagentur reguliert. Ein Wettbewerb um die Konzessionen wurde aber nicht als überflüssig bewertet, da die Kosten für den Netzbetrieb, die die Grundlage für die Erhebung der Netzentgelte bilden, durch Wettbewerb niedrig gehalten werden können. Es wurden jedoch Nachweise geliefert, dass die Konzessionsvergaben in Deutschland nicht effizient sind und dass ein Nachbesserungsbedarf besteht. Die wirtschaftspolitischen Entwicklungen fanden Berücksichtigung in dieser Arbeit und werden als positiv angesehen, da man den Wettbewerb damit zugunsten von effizienten Vergabeentscheidungen verändern kann. Dem im Gesetzesentwurf nicht berücksichtigten Problem der suboptimalen Netzstrukturen wurde ein Lösungsvorschlag des Autors dieser Arbeit entgegengestellt.

5.2 Ausblick

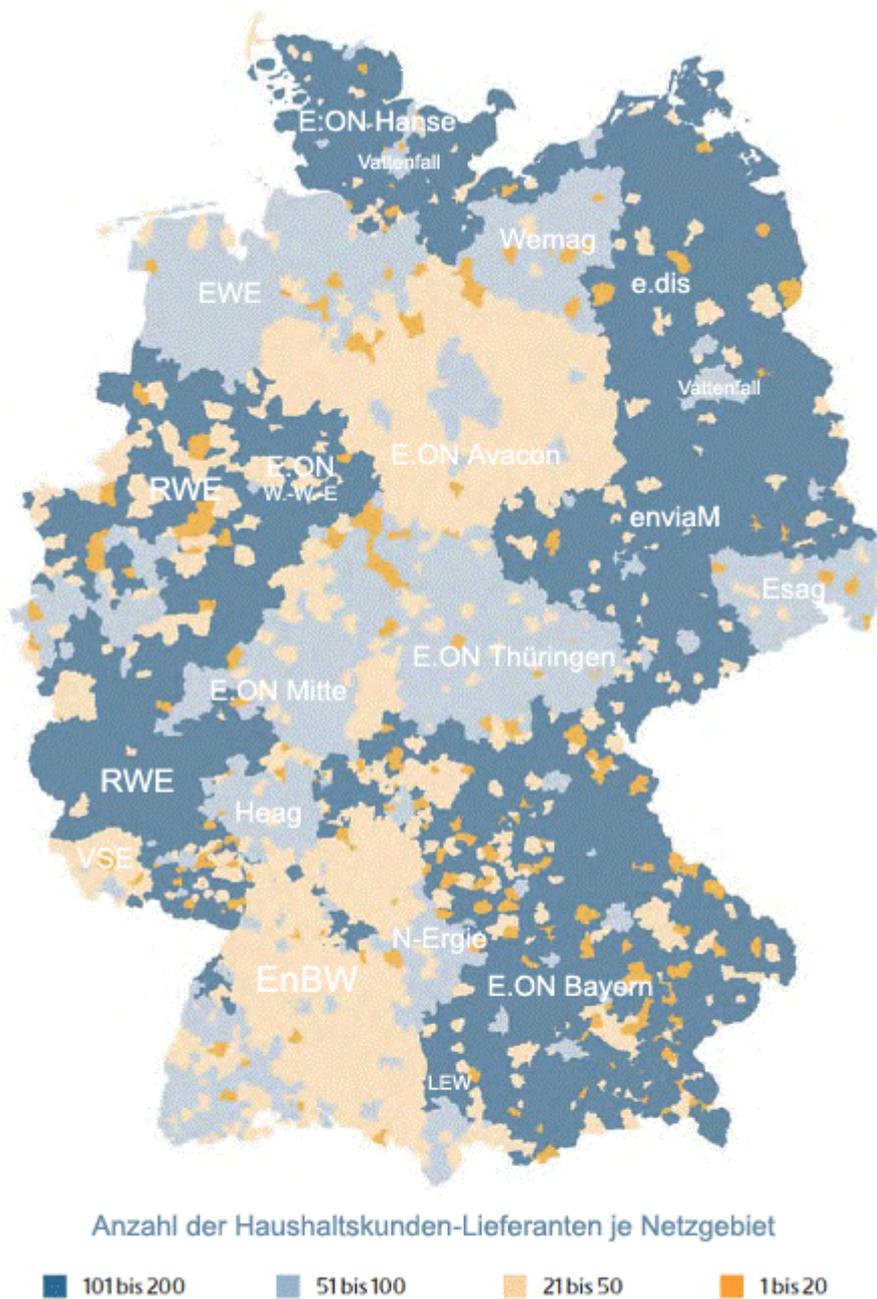
In den kommenden Jahren werden noch eine Vielzahl von Konzessionsverträgen für Stromnetze auslaufen. Somit wird es eine Vielzahl von Verfahren für die Neuabschlüsse dieser Konzessionsverträge geben. Es wird sich zeigen inwiefern die Gesetzesänderungen für die Konzessionsvergaben den bisherigen Problemen entgegentreten können. Ob der Trend der Rekommunalisierung der Stromnetze anhält, wird auch davon abhängen, wie sich die finanzielle Lage der Kommunen und gleichzeitig die Regulierung der Netzentgelte gestalten wird. Wird eine Verschlechterung der finanziellen Lage der Kommunen, z. B. durch Mehrbelastung durch die aktuelle Flüchtlingskrise, und die gleichzeitig perspektivisch sinkenden

Erträge aus dem Netzbetrieb dazu führen, dass Kommunen ihre Netze wieder an Dritte verkaufen oder wird die Rekommunalisierung noch verstärkt werden, indem man sich an den Strohhalm klammert, dass durch den Netzbetrieb finanzielle Haushalte entlastet werden können?

Die kommenden Jahre werden in jedem Fall spannend und werden gleichzeitig eine große Herausforderung für die Unternehmen, die Behörden, die Regierung und die Kunden, die am Ende den Preis für die Netznutzung zahlen, darstellen.

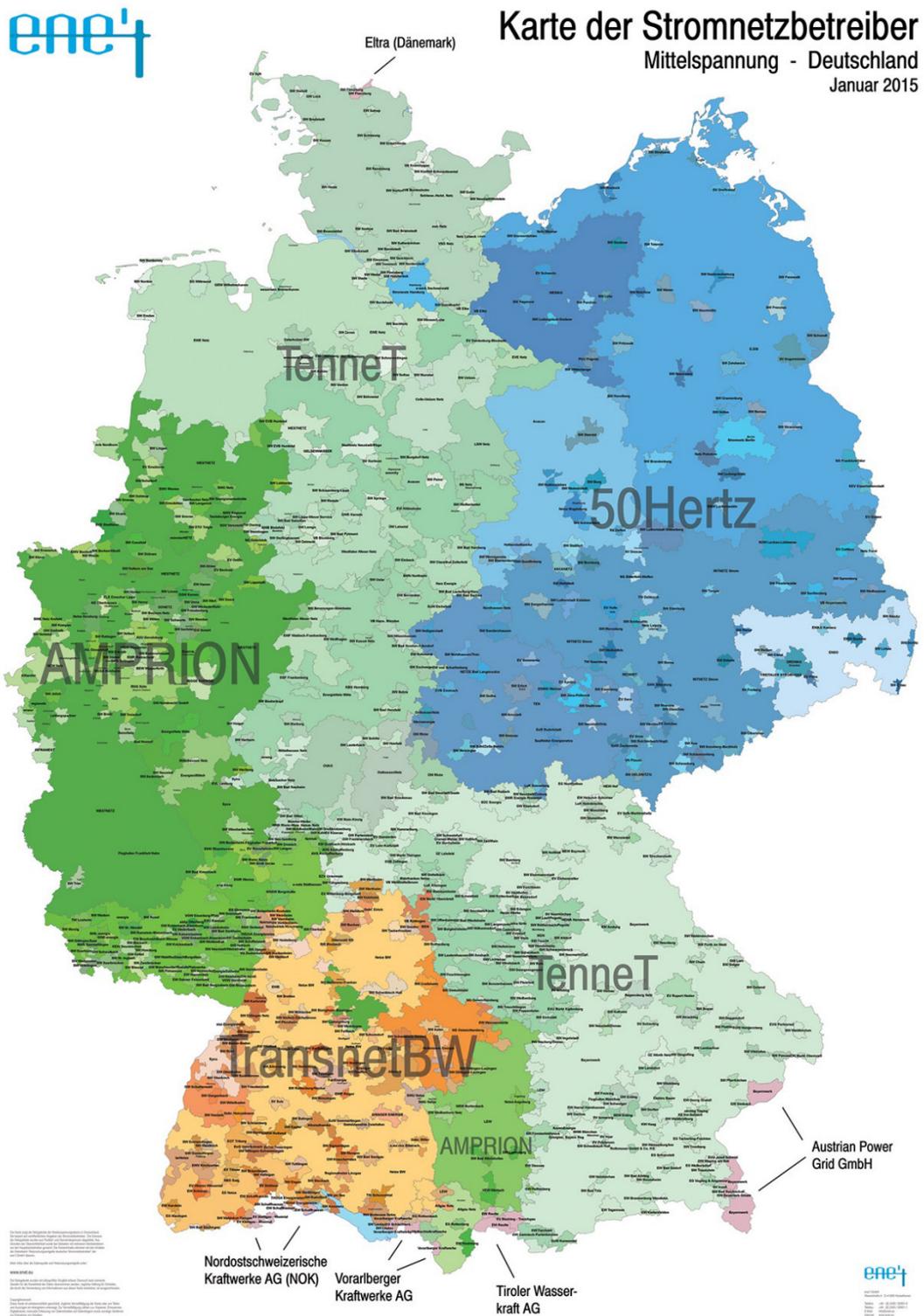
Anhang

Anhang 1: Anzahl der Haushaltskunden-Lieferanten je Netzgebiet (2008)



Quelle: <http://www.energie-chronik.de/100303.htm#grafik3>, Abruf am 28.02.2016

Anhang 2: Karte der Stromnetzbetreiber 2015



Quelle: <https://www.enet.eu/assets/media/images/karten/2015/netzbetreiber-strom-msp-jan-2015.jpg>, Abruf am 28.02.2016

Literaturverzeichnis

A. Bücher

Bartel, Kristin (2011): Wettbewerbsprobleme auf dem deutschen Energiemarkt durch Unternehmenszusammenschlüsse. Entflechtung als Mittel zur Marktöffnung, Berlin

Blankart, Charles B. (2011): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 8. Auflage, München

Congleton, Roger D./Hillman, Arye L. (2015): Companion to the Political Economy of Rent Seeking. Padstow

Demsetz, Harold (1989): Efficiency, Competition and Policy. The Organization of Economic Activity, Oxford

Diekmann, Jochen/Leprich, Uwe/Ziesing, Hans-Joachim (2007): Regulierung der Stromnetze in Deutschland. Düsseldorf

Eichstädt, Tilman (2008): Einsatz von Auktionen im Beschaffungsmanagement. Erfahrungen aus der Einkaufspraxis und die Verbreitung auktionstheoretischer Konzepte, Wiesbaden

Ewert, Ralf/Wagenhofer, Alfred (2014): Interne Unternehmensrechnung. 8. Auflage, Heidelberg

Falter, Manuela (2008): Russlands natürliche Monopole. Deregulierung am Beispiel der russischen Stromwirtschaft, Berlin

Grüner, Hans Peter (2012): Wirtschaftspolitik. Allokationstheoretische Grundlagen und politisch-ökonomische Analyse, 4. Auflage, Heidelberg

Hecker, Werner/Lau, Carsten/Müller, Arno (2015): Zukunftsorientierte Unternehmenssteuerung in der Energiewirtschaft, Wiesbaden

Hillmann, Arye L. (2003): Public Finance and Public Policy. Responsibilities and Limitations of Government, Cambridge

Knieps, Günter (2008): Wettbewerbsökonomie. Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, 3. Auflage, Heidelberg

Mankiw, N. Gregory/Taylor, Mark. P. (2012): Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 5. Auflage, Stuttgart

Meier, Jens (2014): Bewertung von Verteilnetzen im Falle eines Konzessionsübergangs. Identifikation eines normzweckadäquaten Bewertungsansatzes, Wiesbaden

Monopolkommission (2011): Sondergutachten 59. Strom und Gas 2011: Wettbewerbsentwicklung mit Licht und Schatten, Baden-Baden

Monopolkommission (2013): Sondergutachten 65. Energie 2013: Wettbewerb in Zeiten der Energiewende, Baden-Baden

Naab, Philipp (2010): Die Versteigerung knapper Ressourcen durch den Staat. Insbesondere zur Versteigerung von Mobilfunkfrequenzen nach dem Telekommunikationsgesetz, Baden-Baden

Pindyck, Robert S./Rubinfeld, Daniel L. (2013): Mikroökonomie, 8. Auflage, München

Weimann, Joachim (2009): Wirtschaftspolitik. Allokation und kollektive Entscheidung, 5. Auflage, Heidelberg

B. Zeitschriften

Demsetz, Harold: Why regulate Utilities?, in: Journal of Law and Economics, Vol. 11, Heft 01/April 1968, S. 55-65

Klein, Christian: Akquisitionen und der Winner's Curse: Warum der Sieger oft der Verlierer ist, in: ZfCM | Controlling & Management, Sonderheft 01/2009, S. 88-92

Menges, Roland/Müller-Kirchenbauer: Rekommunalisierung versus Neukonzessionierung der Energieversorgung, in: Energiewirtschaft, Band 36, Ausgabe 01/März 2012, S. 51-67

C. Internetquellen

BDEW: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung vom 2. Dezember 2015,

[https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20151221-stellungnahme-zum-referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-der-vorschriften-zur-verga/\\$file/2015-12-](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/20151221-stellungnahme-zum-referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-der-vorschriften-zur-verga/$file/2015-12-21_Stellungnahme_Novellierung_Paragraph_46_EnWG_final.pdf)

21_Stellungnahme_Novellierung_Paragraph_46_EnWG_final.pdf, S. 2-3

Biswas, Asit: Artikel The European: NEGATIVE FOLGEN DER WASSERPRIVATISIERUNG, <http://www.theeuropean.de/asit-biswas/7483-negative-folgen-der-wasserprivatisierung>, 2013, Abruf am 12.02.2016

BMWi, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Netze-und-Netzausbau/wettbewerb-und-regulierung,did=750950.html>, 2016, Abruf am 29.02.2016

BMWi: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Vorschriften zur Vergabe

von Wegenutzungsrechten zur leitungsgebundenen Energieversorgung,

[http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-der-vorschriften-zur-vergabe-von-wegenutzungsrechten-zur-leitungsgebundenen-](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-der-vorschriften-zur-vergabe-von-wegenutzungsrechten-zur-leitungsgebundenen-energieversorgung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf)

[energieversorgung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/entwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-der-vorschriften-zur-vergabe-von-wegenutzungsrechten-zur-leitungsgebundenen-energieversorgung,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf), Abruf am 29.02.2016

Bundeskartellamt/Bundesnetzagentur: Gemeinsamer Leitfaden von Bundeskartellamt und Bundesnetzagentur zur Vergabe von Strom- und Gaskonzessionen und zum Wechsel des Konzessionsnehmers,

<http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Leitfaden/Leitfaden>

[%20-%20Vergabe%20von%20Strom-%20und%20Gaskonzessionen.html](#),
2015, Abruf am 22.02.2016

Bundeskartellamt: Der Staat als Unternehmer. (Re-)Kommunalisierung im wettbewerbsrechtlichen Kontext,
http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2014/06_10_2014_Prof-Tagung.html, 2014, Abruf am 23.02.2016

Bundeskartellamt: Monitoringbericht 2015,
http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Energie-Monitoring-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=2, 2015, Abruf am 28.02.2016

Bundesverband neuer Energieanbieter: Positionspapier: (Re-)Kommunalisierung gefährdet die Energiewende, http://www.bne-online.de/de/system/files/20110120_bne_positionspapier_rekommunalisierung.pdf, 2011, Abruf am 23.02.2016

Deutsche Energieagentur GmbH: dena-Verteilnetzstudie. Ausbau und Innovationsbedarf der Stromverteilnetze in Deutschland bis 2030,
http://www.dena.de/fileadmin/user_upload/Projekte/Energiesysteme/Dokumente/denaVNS_Abschlussbericht.pdf, 2012, Abruf am 23.03.2016

enviaM: Pressemeldung: enviaM erwirkt einstweilige Verfügung gegen Konzessionsvergabe an die Stadtwerke Leipzig,
https://www.enviam.de/irj/go/km/docs/z_ep_em_unt_documents/em/unternehmenportal/Presse/1_Pressemitteilungen/1.1_Archiv%20&%20Suche/2013/09_September/Pressemitteilung_enviaM_Konzession%20Leipzig_130917.pdf, 2013, Abruf am 25.02.2016

Fockenbrock, Dieter: Internetartikel Handelsblatt: Bahn-Konkurrenten schlagen Alarm, <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handelskonsumgueter/wettbewerb-auf-der-schiene-bahn-konkurrenten-schlagen-alarm/12541118.html>, 2015, Abruf am 12.02.2016

Haushaltssteuerung, <http://www.haushaltssteuerung.de/verschuldung-land-hamburg.html#gesamt>, 2015, Abruf am 27.02.2016

Höhn, Tim: Artikel Stuttgarter Zeitung: Stadtwerke und EnBW einigen sich, <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.ludwigsburger-stromnetz-stadtwerke-und-enbw-einigen-sich.0ed03465-247d-45a0-9a18-d868e5a6ff92.html>, 2013, Abruf am 22.02.2016

Internetartikel Badische Zeitung: <http://www.badische-zeitung.de/loeffingen/stadt-verpachtet-ihr-stromnetz--85947081.html>, 2014, Abruf am 27.02.2016

Leipziger Volkszeitung: Artikel: Vergabe von Stromkonzessionen in Leipzig: Interessenten müssen neue Angebote abgeben,
<http://www.lvz.de/Leipzig/Lokales/Vergabe-von-Stromkonzessionen-in-Leipzig-Interessenten-muessen-neue-Angebote-abgeben>, 2012, Abruf am 25.02.2016,

Lichter, Jörg: REKOMMUNALISIERUNG – ZWISCHEN WUNSCH UND WIRKLICHKEIT. <http://research.handelsblatt.com/de/aktuell/news/2015/studie-%E2%80%9Erekommunalisierung-zwischen-wunsch-und-wirklichkeit>, 2015, Abruf am 23.02.2016

Mitteldeutsche Zeitung: Artikel: Abellio unterzeichnet Verkehrs-Vertrag für 15 Jahre, <http://www.mz-web.de/mitteldeutschland/regionalverkehr-abellio-unterzeichnet-verkehrs-vertrag-fuer-15-jahre,20641266,22112912.html>, 2013, Abruf am 12.02.2016

Rödl & Partner: Kurzgutachten zur Rekommunalisierung des Strom-, Gas- und Fernwärmenetzes der Freien und Hansestadt

Hamburg, http://umweltfairaendern.de/wp-content/uploads/2013/02/Gutachten_zur_Rekommunalisierung_FHH_Roedl_Partner.pdf, 2011, Abruf am 27.02.2016"

Röhl, Klaus-Heiner: Rekommunalisierung. Gefährden die Privilegien öffentlicher Unternehmen die mittelständische Privatwirtschaft? <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-policy-papers/beitrag/klaus-heiner-roehl-rekommunalisierung-251499>, 2015, Abruf am 23.02.2016

Stadt Hamburg, Finanzbehörde: Pressemeldung: Endgültiger Kaufpreis für das Stromnetz von Hamburg vereinbart, <http://www.hamburg.de/pressemeldungen/4489580/2015-04-30-fb-pm-endgueltiger-kaufpreis-hamburger-stromnetz/>, 2015, Abruf am 27.02.2016

Stadt Leipzig: Bekanntmachung: Aufsichtsrat Leipziger Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (LVV), https://ratsinfo.leipzig.de/bi/au020.asp?AULFDNR=2280&altoption=Gremium&sDD=1&tsMM=10&tsYYYY=2014&history=switch&SORT=1am_sskn, 2014, Abruf am 28.02.2016

Stadt Leipzig: Bekanntmachung: Durchführung des Vergabeverfahrens zum Neuabschluss eines Stromkonzessionsvertrages für 18 Ortsteile der Stadt Leipzig, <http://www.leipzig.de/wirtschaft-und-wissenschaft/unternehmensservice/konzessionsvergabe-strom/>, 2014, Abruf am 25.02.2016

Stadtwerke Gelder: Geschäftsbericht 2012, http://www.stadtwerke-geldern.de/media/files/unternehmen/geschäftsbericht_2012_stadtwerke_geldern_gmbh.pdf, 2012, Abruf am 27.02.2016

Stadtwerke Halle: Bekanntmachung: Aufsichtsrat Stadtwerke Halle GmbH, <http://www.stadtwerke-halle.de/SWH/Ueber-uns/Aufsichtsrat/>, Abruf am 28.02.2016

Stadtwerke Lutersthadt Wittenberg, <http://stadtwerke.wittenberg.de/unternehmen/historie.html>, Abruf am 25.02.2016

Stadtwerke Metzingen: Pressemeldung, <https://www.stadtwerke-metzingen.de/de/Ihre-Stadtwerke/Presse-und-News/Pressemeldung?view=publish&item=article&id=1031>, 2015, Abruf am 22.02.2016

Wetzel, Daniel: Internetartikel DIE WELT: Warum der Rückkauf der Stromnetze nichts bringt, <http://www.welt.de/wirtschaft/article121363261/Warum-der-Rueckkauf-der-Stromnetze-nichts-bringt.html>, 2013, Abruf am 27.02.2016

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne unerlaubte Hilfe Dritter verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen stammen, sind als solche kenntlich gemacht. Diese Arbeit lag in gleicher oder ähnlicher Weise noch keiner Prüfungsbehörde vor und wurde bisher noch nicht veröffentlicht.
