

Tagung „20 Jahre Re-Regulierung und Liberalisierung in Infrastrukturen – Rückblick und Ausblick“
TU Berlin, 9. Oktober 2015

Gestaltungsfragen und Treiber der Infrastrukturpolitik aus (institutionen-)ökonomischer Sicht

Thorsten Beckers

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

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsam mit Florian Gizzi und Klaus Jäkel
sowie weiteren Kollegen generierten (und vielfach noch vorläufigen) Forschungsergebnissen.*

Agenda

- 1) (Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 2) (Einige wichtige) Treibende Kräfte der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Polit-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 3) Exkurs: Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit von Analysen („Wissenschaftlichkeit“) – Rückblick und Ausblick**
- 4) Zukünftige Herausforderungen für die Praxis und die (nicht nur ökonomische) Forschung im Bereich der Infrastrukturpolitik**

Agenda

- 1) (Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 2) (Einige wichtige) Treibende Kräfte der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Polit-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 3) Exkurs: Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit von Analysen („Wissenschaftlichkeit“) – Rückblick und Ausblick**
- 4) Zukünftige Herausforderungen für die Praxis und die (nicht nur ökonomische) Forschung im Bereich der Infrastrukturpolitik**

(Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick (1/2)

Eingriffstiefe wirtschaftspolitischer und regulatorischer Maßnahmen sowie Eigentümerschaft

- Output- vs. Input-Orientierung bei Beschaffung und Regulierung
 - ÖPP vs. KBV (konventionelle Beschaffungsvariante mit entbündelten Ausschreibungen)
 - Totex-Anreizregulierung (T-AR) vs. Differenzierte Anreizregulierung (D-AR)
... und außerdem: vs. Monitoring-basierte Kosten-orientierte Regulierung („K+“)
- „Wettbewerb vs. Zentralität (und damit die Frage der Eingriffstiefe) bei der Bereitstellung;
zu beachten: , Angebotsplanung und Netzdesign, Schnittstelle zu Konsumenten, Innovationen, ...
- Weiteres Beispiel für die Frage der Eingriffstiefe (Output- vs. Input-Orientierung): ETS vs. EEG
- Öffentliche vs. private Eigentümerschaft

Föderales System: Umfangreiche Trennung der Ebenen oder „Zusammenarbeit“ über Ebenen hinweg oder Integration (und dann Zentralität)?

Beispiele:

- Verkehrsinfrastrukturfinanzierung
- „Bundespost in den 1980er Jahren“ vs. „Breitband und Elektromobilitäts-Ladeinfrastruktur heute“

Systemgüter: Desintegration vs. Integration

Beispiele:

- Investitionsplanung bei Stromnetztrassen und Kraftwerken (Technologie, Standorte)
- Bereitstellungsplanung und Bepreisung bei Schienennetz und Verkehrsangeboten

(Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick (2/2)

Im Falle von Zentralität und öffentlicher Verantwortungszuordnung in der Demokratie: „Politische Kontrolle und Steuerung“ vs. „politische (Selbst-)Bindung“

Zu beachten / Beispiele:

- Weitgehende Unabhängigkeit von Regulierern und Kontrollprobleme
- Problematik formaler Regeln, die durch politische (Selbst-)Bindung zur Langfrist-Orientierung beitragen sollen, wenn schlechte Kontrahierbarkeit vorliegt

Einfache / zielgerichtete Reformen

vs.

komplexe auf (ggf. vermeintliche) first-best-Lösungen ausgerichtete („Mammut“)-Reformen

Agenda

- 1) **(Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 2) **(Einige wichtige) Treibende Kräfte der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Polit-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 3) **Exkurs: Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit von Analysen („Wissenschaftlichkeit“) – Rückblick und Ausblick**
- 4) **Zukünftige Herausforderungen für die Praxis und die (nicht nur ökonomische) Forschung im Bereich der Infrastrukturpolitik**

(Einige wichtige) Treibende Kräfte der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Polit-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick

	Traditionelle Sichtweise	Außerdem von Bedeutung (Rückblick auf die vergangenen 20 Jahre)
Lobbyisten	Hoher Einfluss auf Politiker und Bürokraten	Lobbyisten ist das Agieren durch viele (aber nicht durch alle) Entwicklungen vereinfacht worden
Bürokraten	<ul style="list-style-type: none"> • Trägheit im Kontext von Anreizschwäche (aber zu beachten: Anreizschwäche ist vorteilhaft bei Kontrahierungsproblemen) • Interesse an „Ausdehnung“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Veränderte Anreizregime und dabei auch Vereinfachung (legaler) „Kick-Back-Geschäfte“ • Neue Themen, komplexe (Regulierungs- und Vertrags-)Modelle und Aufbau von Wissensmonopolen → Erschwerung von Kontrolle im öffentlichen Bereich und Vereinfachung von Eigennutzorientierung
Berater (und dabei auch an öffentlichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen tätige Wissenschaftler)		<ul style="list-style-type: none"> • Immense Bedeutung von Beratern bei komplexen Sachverhalten aufgrund von deren Expertise und dies oftmals im Zusammenspiel mit „zusammengekürzten“ Verwaltungen • Speziell bei Wissenschaftlern an öffentlichen Hochschulen und Forschungseinrichtungen: deutlich erhöhte Anreizintensität
Politiker	Eigennutz- und dabei auch Kurzfrist-Orientierung	<ul style="list-style-type: none"> • Überraschung: Manche Politiker sind doch nicht in erster Linie Eigennutz-orientiert (aber das war sicherlich schon immer so) • De facto Ausschaltung strukturierter parlamentarischer Prozesse durch „Kommissionen“ und „Entscheidungen von oben“ (←→ Lobbyeinfluss); aber: geschieht dies wirklich häufiger als früher? • Zunehmende Kontroll- und Steuerungsprobleme in immer komplexeren institutionellen Systemen

Agenda

- 1) **(Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 2) **(Einige wichtige) Treibende Kräfte der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Polit-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 3) **Exkurs: Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit von Analysen („Wissenschaftlichkeit“) – Rückblick und Ausblick**
- 4) **Zukünftige Herausforderungen für die Praxis und die (nicht nur ökonomische) Forschung im Bereich der Infrastrukturpolitik**

Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit von Analysen („Wissenschaftlichkeit“) – Rückblick und Ausblick

- **„Theorie des Marktversagens“: Oftmals als grobe Daumenregel nutzbar, wann „genauer hinschauen“ ist, aber im Infrastrukturbereich de facto lediglich selten besonders bedeutsam bei der Durchführung von Analysen**
- **Nach Identifikation von (mehr oder weniger) „Marktversagen“ ist ohnehin stets auf den „Comparative Institutional Approach“ zurückzugreifen**
- **Herausforderung: (Möglichst weitgehende) intersubjektive Nachvollziehbarkeit von Analysen zur relativen Eignung alternativer institutioneller Lösungen („Organisationsmodelle“)**

Herausforderung (1/2): (Möglichst weitgehende) Intersubjektive Nachvollziehbarkeit von Analysen zur relativen Eignung alternativer institutioneller Lösungen („Organisationsmodelle“)

(a) Beiträge einzelner Theorien und Bedeutung der theoretischen Analyse diverser Settings

- TAK-Theorie sehr mächtig, umfassendes Anwendungspotential zur Analyse von Koordinations- und Kontrahierungsfragen (und nicht nur zur Analyse der einfachen Make-or-Buy-Fragen)
Hohe Ergebnisrelevanz gemäß TAK-Theorie:
Charakteristika von Transaktionen, Akteuren und Märkten sowie institutionelle Ausgangslage
- (Formale) Modelle der Theorie unvollständiger Verträge haben z.T. recht hohe Aussagekraft hinsichtlich zentraler Aspekte bei institutionellen Designfragen (z.B. Oliver Hart zu Bundling vs. Unbundling)
- Natürlich auch weitere Theorien zur Analyse der Auswirkungen verschiedener institutioneller Lösungen bedeutsam (allgemein: Spieltheorie, speziell(er): Auktionstheorie und Industrieökonomik, ...)

(b) Analysen fragmentieren

(c) Bedeutung von “Frameworks” und Vorgehensmodellen zur praxisbezogenen Analyse von institutionellen Lösungen (“Organisationsmodellen”)

(d) Bedeutung von zentralem und dezentralem Wissen (und dabei auch des Wissensstandes des Analytikers) im Kontext einer unsicheren Umweltentwicklung

Herausforderung (2/2): (Möglichst weitgehende) Intersubjektive Nachvollziehbarkeit von Analysen zur relativen Eignung alternativer institutioneller Lösungen („Organisationsmodelle“)

(a) Beiträge einzelner Theorien und Bedeutung der theoretischen Analyse diverser Settings

(b) Analysen fragmentieren

- Ex post: Wirkung von (wie vorgesehen implementierten) institutionellen Lösungen (“Organisationsmodellen”)
- Ex ante: Stellen sich “Modelle” überhaupt ein? (→ viele polit-ökonomische Aspekte)

(c) Bedeutung von “Frameworks” und Vorgehensmodellen zur praxisbezogenen Analyse von institutionellen Lösungen (“Organisationsmodellen”)

- Ex post-Analysen
 - Mayntz / Scharpf
 - Ostrom
 - ..., ..., ..., ..., am WIP: TB+FG+KJ et al., ..., ...
- Ex ante-Analysen

Vielfältige Fragen, die mit ökonomischen (und dabei speziell auch institutionenökonomischen) Ansätzen wohl nicht mehr bzw. wohl nur noch sehr grob erfasst werden können

(d) Bedeutung von zentralem und dezentralem Wissen (und dabei auch des Wissensstandes des Analytikers) im Kontext einer unsicheren Umweltentwicklung

- Technisch-systemisches Wissen (zu Angebot / Produktion und Nachfrage / Präferenzen) sowie Bedeutung der Wohlfahrtsökonomik
- Wissen bezüglich alternativer Institutionen

Agenda

- 1) **(Einige wichtige) Gestaltungsfragen der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Institutionen-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 2) **(Einige wichtige) Treibende Kräfte der Infrastrukturpolitik und -regulierung: (Polit-)Ökonomische Einordnungen und Rückblick**
- 3) **Exkurs: Gewährleistung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit von Analysen („Wissenschaftlichkeit“) – Rückblick und Ausblick**
- 4) **Zukünftige Herausforderungen für die Praxis und die (nicht nur ökonomische) Forschung im Bereich der Infrastrukturpolitik**

Zukünftige Herausforderungen (Auswahl!) für die politische Praxis und für die (nicht nur ökonomische) Forschung im Bereich der Infrastrukturpolitik

Verwicklung in komplexen institutionellen Strukturen infolge der Reformen der vergangenen 20 Jahre („Regulierungs-Verflechtungs-Fälle“)

Europa und Globalisierung

- Europa
 - Vielfach de facto technokratische Steuerung in Europa und abnehmende politische Einflussmöglichkeiten
Dabei auch zu beachten: Bedeutungsverlust nationaler Parlamente und Regierungen sowie keine effektive Übernahme von Funktionen nationaler Parlamente durch Europaparlament (im Kontext sprachlicher Barrieren, Pfadabhängigkeiten sowie einer in Europa geringeren Solidarität als innerhalb der einzelnen Staaten) in Sicht
 - Kompetenzzuordnungsfragen und Koordination der Politik über die Ebenen hinweg im Kontext (i) sprachlicher Barrieren sowie einer in Europa geringeren Solidarität als innerhalb der einzelnen Staaten sowie (ii) der zunehmender Macht von Technokraten („verschärfte Politik-Verflechtungs-Fälle“)
 - ...
- Weltweiter (System-)Wettbewerb
 - ...
 - Ausländische Staaten (oder deren öffentliche Unternehmen oder deren [offizielle oder inoffizielle] Staatsfonds) erwerben – als Konkurrenten zu privaten nationalen Akteuren – „unsere“ Infrastrukturen

Neue Erkenntnisse in der Forschung und Diskrepanzen zu (in diesem Zusammenhang dann als ideologisch bedingt einzuordnenden) Positionierungen in der politischen Praxis

- Kein neues Problem
- Exkurs: Gefahr der Anmaßung von Wissen !

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontaktdaten

Thorsten Beckers

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

Florian Gizzi

(fg@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25876)

Klaus Jäkel

(kj@wip.tu-berlin.de, Tel. Nr. 030-314-25684)