
Regulierung netzbasierter Sektoren

PIO BAAKE

Pio Baake, DIW Berlin – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, E-Mail: pbaake@diw.de

Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung: Diese Schlagwörter stehen für die Abkehr von staatlichen Monopolen und die Öffnung vieler Netze und Infrastrukturen für mehr Wettbewerb. Aus theoretischer Sicht haben dabei sowohl die frühen Arbeiten von Baumol, Panzar und Willig zur Theorie der bestreitbaren Märkte als auch die Entwicklung des Konzeptes der monopolistischen Bottlenecks dazu beigetragen, dass sich unabhängig von den spezifischen technischen Eigenschaften verschiedener Netzindustrien ein weitgehend akzeptiertes Leitbild für die Regulierung von Netzen entwickeln konnte.¹ So kann beziehungsweise soll sich die sektorspezifische Regulierung grundsätzlich auf die Bereiche beschränken, in denen die Entstehung wettbewerblicher Marktstrukturen entweder nicht erwartet werden kann oder mit ineffizienten Doppelinvestitionen verbunden wäre. Um alle anderen Bereiche dem Wettbewerb zu öffnen und hier tatsächlich auch effiziente Marktgleichgewichte zu erreichen, muss vor allem die (Netz-)Zugangsregulierung so gestaltet sein, dass mögliche Verzerrungen aufgrund vertikaler Integrationen oder historisch bedingter marktbeherrschender Stellungen so weit als möglich vermieden werden.

Obgleich dieser Ansatz eine grundsätzlich ähnliche Regulierung verschiedener Sektoren vermuten lässt, zeigen die folgenden Beiträge zu den Sektoren Telekommunikation, Strom, Bahn und Wasser, dass unterschiedliche technologische Restriktionen und technischer Fortschritt einen maßgeblichen Einfluss auf die Regulierung haben. Vor allem im Bereich der Telekommunikation bringt die Entwicklung internetbasierter Netzarchitekturen neue Herausforderungen für die Regulierung mit sich. In ihrem Beitrag betonen *Ralf Dewenter* und *Ulrich Heimeshoff* dabei zu Recht, dass neben dem Zugang zu Glasfasernetzen die Regulierung der Netze selbst (Stichwort Netzneutralität) eine zentrale Rolle spielt. Der Ausbau der Glasfasernetze steht auch in dem Beitrag von *Jan Krancke* und *Miguel Vidal* im Mittelpunkt der Untersuchung. Die Autoren unterstreichen die zunehmende Bedeutung von zweiseitigen Märkten für die Wertschöpfung im

1 Vergleiche hierzu Baumol und Willig (1986) sowie Knieps (2008).

Telekommunikationssektor und betonen die Relevanz einer an dynamischer Effizienz ausgerichteten Regulierung. Einen verwandten Aspekt untersuchen *Anselm Mattes* und *Ferdinand Pavel*. Sie konzentrieren sich auf die Frage des flächendeckenden Ausbaus der Breitbandinfrastruktur und argumentieren mithilfe einer Kosten-Nutzen-Analyse, dass eine flächendeckende Versorgung mit Breitbandanschlüssen mit mindestens 2 Mbps Übertragungskapazität aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll wäre.

Der Stromsektor ist durch im Wesentlichen zwei technische Besonderheiten geprägt. Zum einen lässt sich Strom nur bedingt speichern, zum anderen müssen Angebot und Nachfrage zu jedem Zeitpunkt in Einklang gebracht werden. Welche Implikationen sich hieraus für mögliche Marktstrukturen im Stromsektor ergeben, wird in den Beiträgen von *Anette Boom* sowie von *Veit Böckers, Leonie Giessing, Justus Haucap, Ulrich Heimeshoff* und *Jürgen Rösch* diskutiert. Nach einer Darstellung der von der EU verfolgten Politik diskutiert Boom die grundsätzlichen Vor- und Nachteile einer vertikalen Trennung von Stromerzeugung und Netzbetrieb beziehungsweise Stromversorgung. Obgleich hier keine eindeutigen Schlussfolgerungen möglich zu sein scheinen, betont Boom zu Recht, dass die Kompetenzen der Regulierungsbehörde in jedem Fall an das gewählte Modell angepasst sein sollten. Böckers et al. konzentrieren sich auf die möglichen Auswirkungen der Energiewende und hier vor allem auf die potentiell zunehmenden Schwankungen im Stromangebot. Sie kommen zu dem Schluss, dass ein umfassender Kapazitätsmarkt für Deutschland kurzfristig nicht notwendig ist und mittel- beziehungsweise langfristig nur dann sinnvoll implementiert werden kann, wenn er in den europäischen Strommarkt integriert ist. *Thure Traber* und *Claudia Kemfert* wählen einen engeren Ansatz und untersuchen die Auswirkungen, die eine Zunahme der Windenergie auf Investitionen in Wärmekraftwerke hat. Im Rahmen eines (berechenbaren) Oligopolmodells zeigen Traber und Kemfert, dass der preissenkende Effekt des aus Windenergie gewonnenen Stroms die Investitionsanreize bei erdgasbefeuerten Kraftwerken senkt und so zu einer Verringerung von flexibel einsetzbarer Stromerzeugung führt.

Im Gegensatz zum Telekommunikations- und Stromsektor konnte sich Wettbewerb im Sektor Bahn bisher kaum beziehungsweise nur in Teilbereichen entwickeln. Dies zeigt der Beitrag von *Christiane Warnecke* und *Georg Götz*, in dem die aktuelle Wettbewerbssituation im Schienenpersonenverkehr in verschiedenen europäischen Ländern dargestellt und miteinander verglichen wird. Mit Blick auf die spezifischen Marktcharakteristika unterstreichen Warnecke und Götz, dass Markteintritte im Schienenpersonenverkehr in der Regel mit hohen und teilweise irreversiblen Investitionen verbunden sind. Die künftige Gestaltung der Regulierung wird in der Stellungnahme des *Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* und dem Beitrag von *Frank Miram* kontrovers diskutiert. Während sich der Beirat unter anderem für einen Verbleib des Schienennetzes beim Staat und eine stärkere Unabhängigkeit der Infrastrukturunternehmen vom DB Konzern ausspricht, hebt Miram die Vorteile der bestehenden Verbundstruktur hervor und unterstreicht die Wirksamkeit der bestehenden Zugangs- und Entgeltregulierung.

Entgegen der bisher betrachteten Sektoren, bei denen Wettbewerb auf den Netzen vor- beziehungsweise nachgelagerten Bereichen grundsätzlich möglich ist, stellt sich die Situation im Sektor Wasser gänzlich anders dar. Ursache hierfür ist die Beobachtung, dass sich Wasser verschiedener Herkunft beziehungsweise Qualität nicht ohne mögliche Schäden am Netz oder zum Teil erhebliche Qualitätseinbußen mischen und anschließend als homogenes Gut vertreiben lässt. *Georg Meran* nimmt dies als Ausgangspunkt seines Beitrags und diskutiert zunächst drei

idealtypische Varianten der Preisregulierung. Neben der Bedeutung polit-ökonomischer Aspekte für die konkrete Ausgestaltung der Preisregulierung betont Meran auch die zunehmende Bedeutung, die Sozialtarife bei künftig steigenden Wasserpreisen haben werden. Die institutionelle Umsetzung der Regulierung steht schließlich in dem Beitrag von *Jürgen Kühling* im Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund jüngster Entscheidungen verschiedener Landeskartellbehörden diskutiert Kühling, ob die Regulierung der Wasserwirtschaft der Bundesnetzagentur zugesprochen oder ein kartellrechtlicher Ansatz gewählt werden sollte. Kühling spricht sich nur dann für eine bundeseinheitliche Regulierung durch die Bundesnetzagentur aus, wenn sich die kartellrechtliche als nicht wirksam erweisen sollte.

Literaturverzeichnis

- Baumol, W. J. und R. D. Willig (1986): Contestability: Developments since the Book. *Oxford Economic Papers*, Special Supplement, November, 9–36.
- Knieps, G. (2008): *Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik*. Berlin, Heidelberg, Springer.