Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 30

Privatisierung, Regulierung und Wettbewerbselemente in einem natürlichen Infrastrukturmonopol

Ein ordnungsökonomischer Ansatz bezogen auf die Wasserwirtschaft

Von

Stephan Schönefuß

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Stephan Schönefuß

Privatisierung, Regulierung und Wettbewerbselemente in einem natürlichen Infrastrukturmonopol

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung

Herausgegeben von Lothar Hübl

Band 30

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Privatisierung, Regulierung und Wettbewerbselemente in einem natürlichen Infrastrukturmonopol

Ein ordnungsökonomischer Ansatz
bezogen auf die Wasserwirtschaft

Von

Stephan Schönefuß

Duncker & Humblot · Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover
hat diese Arbeit im Jahre 2004 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-6682
ISBN 3-428-11576-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ♾

Internet: http://www.duncker-humblot.de

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand in den Jahren 2000 bis 2003 während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Konjunktur- und Strukturpolitik des Instituts für Volkswirtschaftslehre der Universität Hannover. Sie wurde von der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hannover im Januar 2004 als Dissertation angenommen.

Meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Lothar Hübl danke ich herzlich dafür, daß er mir die Möglichkeit zum Promovieren gegeben hat. Ich danke ihm ferner für die Betreuung der Arbeit und die Übernahme des Erstgutachtens. Unsere zahlreichen angeregten Diskussionen, deren thematische Spannbreite weit über die rein fachliche Dimension hinaus ging, waren für mich stets eine wertvolle Inspiration. Herrn Prof. Dr. Udo Müller danke ich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Dankbar bin ich ihm auch dafür, daß er mich während meiner Studienzeit an das weite Feld der sogenannten heterodoxen Ökonomik heranführte, die neben der orthodoxen neoklassischen Standardökonomik existiert.

Meinen Kollegen und Freunden an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät Herrn PD Dr. Peter Lutz, Herrn Dr. Matthias Dohrn, Herrn Dipl.-Ök. Andreas Bolik und Herrn Dipl.-Ök. Sven Twelemann danke ich für viele weiterführende Anregungen, die aus unseren häufigen und regelmäßig sehr intensiven Diskussionen resultierten. Außerdem danke ich meinem Freund und Kollegen Herrn Dipl.-Ing. Jürgen Leist, M.A. von der Forschungsstelle für Recht, Ökonomie und Umwelt der Universität Hannover dafür, daß er mir den Zugang zum „aquatischen Wanderzirkus" verschaffte. Ein ganz besonders herzlicher Dank geht an meinen Freund Herrn Dr. Matthias Dohrn, der während der gesamten Promotionszeit eine kraftvolle Quelle moralischer Unterstützung für mich war.

Meinen Eltern und meiner Schwester gebührt ebenfalls Dank. Insbesondere meine Mutter stand in entscheidenden Phasen der Dissertation uneingeschränkt hinter mir, was mir eine große Hilfe war. Auch meine Schwester gab mir vor allem in der Endphase der Dissertation viel Kraft.

Mein Dank gilt darüber hinaus der Norddeutschen Landesbank in Hannover für die finanzielle und fachliche Unterstützung der Arbeit. In diesem Zusammenhang danke ich Herrn Dr. Gunter Dunkel sowie vor allem Herrn Dipl.-Volksw. Ingo Doebke, gerade die Kooperation mit ihm gab der Arbeit wichtige Impulse. Besonders dankbar bin ich dafür, daß mich die Zusammenarbeit mit der Norddeutschen Landesbank auf ein derart faszinierendes Themengebiet wie die Privatisierung und Regulierung von Infrastrukturunternehmen aufmerksam gemacht hat.

Hannover, im Juni 2004 *Stephan Schönefuß*

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung 17

I. Problemstellung und Gang der Untersuchung 17

II. Methodische Vorbemerkungen 19

B. Reformdruck in der Wasserwirtschaft 26

I. Globale Wasserkrise als Effizienzkrise 26

II. Privatisierung der Leistungserbringung als Ausweg? 38

III. Bezug zu Deutschland 41

IV. Bedeutung von Wassermärkten 43

C. Wasserwirtschaft und die ökonomische Rolle des Staates 47

I. Problematik der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung aus der „traditionellen" Perspektive der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens 47

1. Wohlfahrtsökonomische Theorie des Marktversagens und Nirwana-Trugschluß 48

2. Eine alternative Sicht: Die Trennung von Markt- und Wettbewerbsversagen 49

3. Kategorien des Marktversagens in der Wasserwirtschaft 50

a) Kollektivgüter 51

b) Externe Effekte 53

4. Das natürliche Monopol als wesentliche Kategorie des Wettbewerbsversagens in der Wasserwirtschaft 54

a) Konzept des natürlichen Monopols 54

b) Wettbewerbsprobleme unter den Bedingungen des natürlichen Monopols 56

c) Präzisierung anhand der Theorie der angreifbaren Märkte 59

5. Grundsätzliche Handlungsalternativen für das ordnungspolitische Problem des natürlichen Monopols aus „traditioneller" Sicht 61

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

II. Bedeutung des Infrastrukturcharakters der Wasserwirtschaft 64

1. Zum Begriff der Infrastruktur 64

2. Infrastruktur als konstituierender Faktor eines Gemeinwesens und staatliche Infrastrukturverantwortung 66

3. Unterschiedliche Modalitäten der staatlichen Infrastrukturverantwortung 67

a) Erfüllungsverantwortung 67

b) Gewährleistungsverantwortung 69

aa) Begriffsklärungen 69

bb) Regulierungsverantwortung und Verantwortungsteilung 71

III. Zwischenergebnis: Natürlicher Monopol- und Infrastrukturcharakter der Wasserwirtschaft als besondere ordnungspolitische Herausforderung 72

D. Konzept der Privatisierung: Neue Perspektiven 74

I. Privatisierung: Begriff, Arten und Ziele 74

1. Privatisierungsbegriff und Vielfalt der Privatisierungsarten 74

2. Ziele von Privatisierungen 79

3. Zum Begriff der Effizienz 84

a) Probleme herkömmlicher Effizienzkriterien 84

b) Weiterführende Konzeptionalisierungen des Effizienzbegriffs 88

aa) Das Kriterium der Korrigierbarkeit 88

bb) Wissensmangel und Effizienz: Das Konzept institutioneller evolutorischer Effizienz 91

II. Öffentliche versus private bzw. privatisierte Leistungserstellung 95

1. Zur Problematik öffentlicher Unternehmen: Aspekte des Staatsversagens 96

a) Ökonomische Theorie der Politik 96

b) Bürokratietheoretische Überlegungen 97

aa) Budgetmaximierung 97

bb) Autonomiestreben und daraus resultierende Steuerungsprobleme 99

cc) Verantwortungsumfang und Intensität der Verantwortungswahrnehmung 100

2. Trennung von Eigentum und Kontrolle 102

a) Theorie der Verfügungsrechte und Prinzipal-Agenten-Ansatz 102

b) Bedeutung von Wettbewerb und Regulierung 105

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Zielvielfalt öffentlicher Unternehmen 107

4. Privatisierung als Entscheidung zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug .. 114

a) Transaktionskostenökonomik 114

b) Unvollständige Verträge: Privatisierung und Qualität 120

c) Dominanz öffentlicher Unternehmen als Anomalie 126

d) Transaktionskosten aus evolutorischer Sicht: Regulierung als Entdekkungsverfahren 130

5. Übersicht über bisherige empirische Vergleichsstudien 137

III. Versagen des Steuerungskonzepts der öffentlichen Eigentümerschaft: Ineffiziente Leistungserstellung und Steuerungsprobleme 146

E. Disziplinierung von Marktmacht: Zusammenspiel von Regulierung und Wettbewerb im Kontext des natürlichen Monopols 150

I. Regulierung, Deregulierung und Liberalisierung: Eine Begriffs-Trias der Verwirrung und ein möglicher Ausweg 150

1. Zum Begriff der Regulierung 150

2. Weitreichende Verwirrung um den Begriff der Deregulierung 152

3. Paradoxe Konsequenzen von Deregulierung? 157

4. Markt und Wettbewerb als vom Staat zu schaffende Institutionensysteme 158

5. Das Konzept der Kompetitivisierung 165

a) Verschmelzung von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik 165

b) Ein neuer Begriff: Kompetitivisierung anstatt Deregulierung und Liberalisierung 167

c) Ein differenzierter bzw. fokussierter Regulierungsansatz 168

II. Regulierungsinstrumente und unterstützende Wettbewerbselemente 170

1. Information, Regulierung und Prinzipal-Agenten-Ansatz 170

2. Ausgewählte Instrumente der Monopolregulierung 176

a) Traditionelle Rentabilitäts- und Kostenzuschlagsregulierung 176

b) Verfahren der leistungsorientierten Regulierung 182

aa) Preisobergrenzenregulierung 183

bb) Erlösobergrenzenregulierung 190

cc) Gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung 192

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Wettbewerb im Kontext des natürlichen Monopols 198
a) Wettbewerbselemente zur Unterstützung der Monopolregulierung 199
aa) Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Organisationsformen 199
bb) Verpflichtendes Benchmarking und Referenzwettbewerb 201
cc) Ausschreibungsverfahren: Wettbewerb um den Markt 204
b) Instrumente zur Realisierung von Wettbewerb im Markt 208
aa) Randzonenwettbewerb 208
bb) Gemeinsame Netznutzung: Der organisierte Wettbewerb 209
4. Effektivitätssteigerung der Monopolregulierung durch Integration einer geeigneten Kombination von Wettbewerbselementen 214
III. Zusammenhang zwischen Privatisierung und Regulierung 215

F. Fallstudien über die ökonomische Organisation der Wasserwirtschaft in Deutschland, Frankreich und England 220

I. Deutschland: Wettbewerb der Organisationsformen 221
1. Rolle der Kommunen bei der Entstehung der zentralen Wasserver- und -entsorgung 221
2. Gegenwärtige institutionelle Rahmenbedingungen 222
3. Organisationsformen der kommunalen Wasserwirtschaft 225
4. Überforderung zahlreicher Kommunen und ordnungspolitischer Reformbedarf 238
II. Frankreich: Wettbewerb um den Markt 246
1. Tradition privater Unternehmen 246
2. Kommunen und private Unternehmen als Hauptakteure 247
3. Verträge zwischen Kommunen und privaten Unternehmen 252
4. Reformen des Ordnungsrahmens seit Beginn der 1990er Jahre 255
III. England: Leistungsorientierte Regulierung und Wettbewerb im Markt 262
1. Hintergründe der Privatisierung und der Privatisierungsprozeß 262
2. Das Regulierungssystem 264
3. Ergebnisse und Entwicklungen seit der Privatisierung 268
4. Vergleich zu Schottland 278
IV. Schlußfolgerungen aus den Fallstudien 281

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

G. Maßnahmenbündel für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft 284

H. Fazit: Vom Leistungs- zum Regulierungsstaat 294

Literaturverzeichnis 298

Stichwortverzeichnis 333

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Güterklassifikation für den Wasserbereich 52

Abbildung 2: Natürliches Monopol bei fallenden und steigenden Durchschnittskosten 55

Tabelle 1: Organisationsformen in der Wasserversorgung Deutschlands 236

Tabelle 2: Organisationsformen in der Abwasserbeseitigung Deutschlands 237

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABlEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
ACCC	Australian Competition and Consumer Commission
AGE	Arbeitsgemeinschaft Weiterbildung Energie und Wasser e. V.
Art.	Artikel
ATV	Abwassertechnische Vereinigung
ATV-DVWK	Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall
AWW	American Water Works
AWWA	American Water Works Association
Bd.	Band
BGW	Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesminister des Innern
BMU	Bundesumweltministerium
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
CBE	Commander of the Order of the British Empire
CGS	Centre de Gestion Scientifique de l'École des Mines de Paris
C.I.R.E.D.	Centre International de Recherche sur l'Environement et le Développement
CPI	consumer price index
CRI	Centre for the Study of Regulated Industries
CSC	Customer Service Committee
CSCs	Customer Service Committees
ders.	derselbe
DGWS	Director General of Water Services
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
durchges.	durchgesehene
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DVGW	Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches
DWI	Drinking Water Inspectorate
EA	Environment Agency
ENGREF	École Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts
EPA	Environmental Protection Agency
erw.	erweitert(e)
et al.	et alii (und andere, lat.)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FN	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau (Zeitung)
GE	Geldeinheiten
GEA	Gestion de l'Eau et de l'Assainissement
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWF	Gas / Wasserfach (Zeitschrift)
Habil-Schr.	Habilitationsschrift
HB	Handelsblatt (Zeitung)
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft
HL	House of Lords
HM	Her Majesty's
ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
ITS	Institute of Transport Studies
IWA	International Water Association
JITE	Journal of Institutional and Theoretical Economics (Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft)
JLEO	Journal of Law, Economics, & Organization
KA	Korrespondenz Abwasser (Zeitschrift)
lat.	lateinisch
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
MLR	Modern Law Review
MMC	Monopolies and Mergers Commission
NBER	National Bureau of Economic Research
neubearb.	neubearbeitet(e)
NIW	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung
NRA	National Rivers Authority
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ofwat	Office of Water Services
ONCC	Ofwat National Customer Council
PPP	Public Private Partnership
PURC	Public Utility Research Centre
RegTP	Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post
RPI	retail pice index
RPPI	Reason Public Policy Institute
RWAs	Regional Water Authorities
Saur	Société d'Aménagement Urbain et Rural
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Ile de France
SHF	Société Hydrotechnique de France
SRU	Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
STW	Severn Trent Water
Techn.	Technische
TOP	Tagesordnungspunkt
u. a. O.	und andere Orte
überarb.	überarbeitete(e)
Univ.	Universität
VEB WAB	volkseigener Betrieb der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung
verb.	verbessert(e)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WaSCs	Water and Sewerage Companies
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WICS	Water Industry Commissioner for Scotland
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
WISU	Das Wirtschaftsstudium (Zeitschrift)
WoCs	Water only Companies
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
zfbf	Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZögU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
zugl.	zugleich
ZWS	Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

A. Einleitung

I. Problemstellung und Gang der Untersuchung

Mit der Frage nach der geeigneten ökonomischen Organisation der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung hat sich schon Mill im Jahr 1851 befaßt. Bei seinen Überlegungen, ob die Wasserversorgung Londons entweder durch Unternehmen im Eigentum des öffentlichen Sektors oder durch öffentlich regulierte Privatunternehmen erfolgen sollte, kam er jedoch zu keiner Entscheidung.[1]

Die tatsächlichen Verhältnisse waren seinerzeit dergestalt, daß London von neun Privatunternehmen mit Leitungswasser versorgt wurde. Diese Unternehmen, deren Anzahl sich später auf acht reduzierte, wurden 1902 verstaatlicht.[2]

Die Geschichte der Wasserversorgung Londons ist ein charakteristisches Beispiel für die allgemeine Entwicklung der Eigentumsverhältnisse im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur in den meisten Industrieländern zu Beginn des 20. Jahrhunderts: Private Unternehmen, welche im 19. Jahrhundert noch eine bedeutende Rolle im Infrastrukturbereich gespielt hatten, wurden zunehmend vom öffentlichen Sektor übernommen, und die öffentliche Unternehmenseigentümerschaft entwickelte sich in diesen Branchen somit zum Standardfall.

In den 1980er Jahren erlebte die private Eigentümerschaft im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur jedoch eine Renaissance.[3] Diese hat mittlerweile derartige Ausmaße angenommen, daß Cox zuzustimmen ist, wenn er davon spricht, daß „sich europaweit ein Paradigmenwechsel vom ‚klassischen' öffentlichen Unternehmen hin zum im öffentlichen Interesse regulierten"[4] Privatunternehmen abzeichnet. Ein wichtiger Grund für diesen Wandel in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, d. h. für die zunehmende Verdrängung der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens durch die des regulierten Privatunternehmens, besteht darin, daß der öffentliche Sektor heute über bessere Regulierungsmöglichkeiten verfügt als im späten 19. Jahrhundert.[5]

Allerdings ist die leitungsgebundene Wasserver- und -entsorgung mit Ausnahme von England und Frankreich in den meisten Ländern von diesen weitreichenden Veränderungen bislang relativ unberührt geblieben.

---

1 Vgl. *Mill* (1851), S. 608. Siehe auch *Mill* (1848), S. 145 f. und 962 f.

2 Vgl. *Tynan* (2000), S. 1 und 47.

3 Vgl. *World Bank* (2000), S. 143.

4 *Cox* (2000), S. 78.

5 Vgl. *World Bank* (2000), S. 143.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Insbesondere in Deutschland ist die Wasserwirtschaft nach wie vor durch die fast flächendeckende Verbreitung der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens gekennzeichnet. Da außerdem auch keine nennenswerten Wettbewerbselemente zum Einsatz kommen, sieht sich die deutsche Wasserwirtschaft zunehmend dem Vorwurf der Ineffizienz ausgesetzt. Angesichts der Entwicklungen in anderen Branchen der Infrastruktur gerät der Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft immer stärker in die Kritik, wobei sich als Hauptkritikpunkt der Mangel an Anreizen für wirtschaftlich effizientes Handeln herauskristallisiert hat.

Vor diesem Hintergrund besteht das Ziel der vorliegenden Arbeit darin, aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive einen theoretisch fundierten Vorschlag für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserver- und -entsorgung zu entwickeln.

Nach einigen methodischen Vorüberlegungen erfolgt im Kapitel B. eine Darlegung des Reformdrucks, welcher sich in der Wasserwirtschaft mittlerweile aufgebaut hat.

Daran anschließend wird im Kapitel C. aufgezeigt, daß die leitungsgebundene Wasserver- und -entsorgung ein resistentes natürliches Monopol darstellt und darüber hinaus ein Bestandteil der Kerninfrastruktur ist. Im Rahmen einer Marktwirtschaft erfordern diese beiden Sachverhalte für die Wasserwirtschaft in ordnungspolitischer Hinsicht eine Sonderbehandlung. Zur Handhabung der ordnungspolitischen Herausforderung, welche sich aus dem natürlichen Monopol- und Infrastrukturcharakter der Wasserwirtschaft ergibt, stehen mit dem institutionellen Arrangement des öffentlichen Unternehmens und dem des regulierten Privatunternehmens zwei grundsätzliche Handlungsalternativen zur Verfügung.

Im Kapitel D. werden die bedeutenden Schwächen des Instruments der öffentlichen Unternehmenseigentümerschaft im Vergleich zur Organisationsform des regulierten Privatunternehmens herausgearbeitet. Dies geschieht vornehmlich auf der Grundlage von theoretischen Ansätzen, die zur modernen Ordnungsökonomik gezählt werden und welche die Anreize der betreffenden Akteure sowie Transaktionskosten berücksichtigen. Insbesondere die transaktionskostentheoretischen Ansätze werden dabei nicht nur auf die Privatisierungs- und Regulierungsproblematik im Bereich resistenter natürlicher Infrastrukturmonopole angewandt, sondern erfahren darüber hinaus eine Weiterentwicklung aus evolutorischer Perspektive. Als Fazit der Ausführungen des Kapitels D. läßt sich festhalten, daß die Organisationsform des regulierten Privatunternehmens prinzipiell das leistungsfähigere institutionelle Arrangement zur ökonomischen Organisation eines resistenten natürlichen Infrastrukturmonopols darstellt. Dies gilt jedoch nur, wenn ein geeignetes Regulierungssystem etabliert wird.

Von diesem Befund ausgehend wird im Kapitel E. der Frage nachgegangen, wie ein leistungsfähiges Regulierungssystem insbesondere im Hinblick auf die Gegebenheiten in der Wasserwirtschaft grundsätzlich ausgestaltet sein sollte. Es wird

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dabei auch deutlich gemacht, daß die als Bezeichnung für effizienzsteigernde ordnungspolitische Reformen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur üblicherweise verwendeten Begriffe „Deregulierung" bzw. „Liberalisierung" irreführend sind. Es wird deshalb mit dem neuen Ausdruck „Kompetitivisierung" eine begriffliche Alternative entwickelt.

Im Kapitel F. werden Fallstudien über die ökonomische Organisation der Wasserwirtschaft in Deutschland, Frankreich und England erstellt. Ziel der Fallstudie über Deutschland ist es, konkrete Ansatzpunkte für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens zu identifizieren. In den Fallstudien über die Wasserwirtschaft in Frankreich und England geht es dagegen darum, zu überprüfen, ob die Regulierungsverfahren und Wettbewerbselemente, welche zuvor auf theoretischer Ebene diskutiert worden sind, in der Praxis auch tatsächlich funktionsfähig sind.

Die in erster Linie theoretischen Überlegungen der Kapitel C., D. und E. sowie die Ergebnisse der Fallstudien des Kapitels F. werden schließlich im Kapitel G. zusammengeführt, um einen Vorschlag für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft zu formulieren.

Ein kurzes Fazit beendet die vorliegende Arbeit.

II. Methodische Vorbemerkungen

Im Rahmen der Privatisierungsdiskussion ist es weit verbreitet, ordnungspolitische Privatisierungsbegründungen als normativ, dogmatisch oder ideologisch und damit implizit als unwissenschaftlich zu diffamieren.[6] Solche Vorwürfe sind gerechtfertigt, wenn sie sich auf die „ebenso modisch- populistischen wie schlagwortartig-simplifizierenden Privatisierungsparolen unserer Tage"[7] beziehen. Es wird in der vorliegenden Arbeit noch deutlich herausgearbeitet werden, daß eine Argumentation, die öffentlichen Unternehmen in der Marktwirtschaft kategorisch die Existenzberechtigung verweigert, unangebracht ist. Häufig geht der Vorwurf der Normativität jedoch tiefer: Die Wissenschaftlichkeit der Ordnungsökonomik insgesamt wird z. T. in Frage gestellt, da in ihrer expliziten Orientierung am Wert der individuellen Freiheit ein Verstoß gegen das von Weber formulierte Prinzip der Werturteilsfreiheit gesehen wird. In derartigen Unterstellungen manifestiert sich ein geringer Grad an wissenschaftstheoretischer Selbstreflexion, der für weite Bereiche der Wirtschaftswissenschaften nicht untypisch ist.

Die Problematik normativer Aussagen in der Wissenschaft besteht insbesondere darin, daß sie nicht wahrheitsfähig sind. Im Gegensatz zu Tatsachenaussagen können sie deshalb weder wahr noch falsch sein; sie bringen keine Erkenntnis zum

---

6 Siehe für eine solche Argumentation in jüngster Zeit *Löwe* (2001), S. 413 und 417.

7 *Schoch* (1994a), S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ausdruck.[8] Wenn sie in wissenschaftlichen Aussagenzusammenhängen versteckt zur Anwendung kommen, können sie dazu führen, daß einzelne Aussagen gegen Kritik immunisiert werden und auf diese Weise zu Dogmen avancieren.

Mit dem Problem der Werturteilsfreiheit der Sozialwissenschaften hat sich Albert intensiv und in wegweisender Art und Weise auseinandergesetzt.[9] Er versteht hierunter die Frage nach der Rolle von Wertungen, Entscheidungen und normativen Aussagen in sozialwissenschaftlichen Erörterungen. Zur Behandlung dieses Problems unterscheidet er zwischen drei Bereichen einer Wissenschaft, und zwar zwischen dem Basis-, Objekt- und Aussagenbereich. Die Rolle von Wertungen ist je nach Bereich höchst unterschiedlich. Im Basisbereich sind Werturteile unvermeidbar. Allen wissenschaftlichen Aussagen liegt eine bestimmte Wertbasis unausweichlich zugrunde, da allein schon die Auswahl der zu behandelnden Fragestellungen und anzuwendenden Methoden, welche die Ausrichtung der Erkenntnistätigkeit bestimmen, auf wertenden Urteilen beruht. Ferner müssen Entscheidungen über die Zweckmäßigkeit von Hypothesen und die Relevanz von Beobachtungen hinsichtlich bestimmter Probleme getroffen werden. Derartige Entscheidungen bilden die Voraussetzungen und Grundlagen jeder Art von wissenschaftlicher Theoriebildung und Forschungstätigkeit. Allerdings sind diese Festlegungen stets interpersoneller kritischer Prüfung ausgesetzt und unterliegen damit auch der Korrektur und der Revision. Was den Objektbereich angeht, so kann es als unstrittig gelten, daß die Sozialwissenschaften Werturteile zum Gegenstand „wertfreier" Analysen machen können. Denn Aussagen, welche die normativen Vorstellungen von handelnden Menschen beschreiben, erklären und prognostizieren, sind Tatsachenaussagen und keine Wertungen. Das eigentliche Werturteilsproblem bezieht sich demnach nur auf den Aussagenbereich. Es ergibt sich, wenn Wertungen zum Bestandteil von Aussagenzusammenhänge werden bzw. wenn Aussagen selbst den Charakter von Werturteilen annehmen.[10]

Vor diesem Hintergrund wird nun deutlich, daß der Wert der individuellen Freiheit im Rahmen der (liberalen) Ordnungsökonomik[11] dem Basis- und nicht dem Aussagenbereich zuzuordnen ist. Es geht der Ordnungsökonomik demnach nicht darum Werturteile zu fällen, sondern den Zusammenhang zwischen der Regelordnung und den sich daran orientierenden Handlungen der Akteure unter dem forschungsleitenden Gesichtspunkt der Gewährleistung und Erweiterung der individuellen Freiheit zu analysieren. Mit der Entscheidung für den Gesichtspunkt der Gewährleistung der individuellen Freiheit erfolgt lediglich eine Auswahl aus der im Prinzip unbegrenzten Anzahl möglicher Fragestellungen. Eine „diktatorische" Ordnungsökonomik würde z. B. den Zusammenhang zwischen Regel- und Han-

8 Vgl. *Albert* (1956), S. 105.

9 Siehe hierzu z. B. *Albert* (1963), S. 151 – 156.

10 Vgl. *Albert* (1963), S. 151 – 153.

11 Siehe zur Rolle der individuellen Freiheit in der (modernen) Ordnungsökonomik *Streit* (1995), S. 45.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

delnsordnung, zwischen Spielregeln und Spielzügen entsprechend ihres Forschungsinteresses unter dem Gesichtspunkt analysieren, welche Regeln geeignet sind, die Macht des Diktators zu stärken.

In dem an dieser Stelle betrachteten Zusammenhang ist ein weiterer Aspekt von Interesse. Es handelt sich dabei um die Frage, welche Rolle Handlungsempfehlungen in wissenschaftlichen Aussagenzusammenhängen spielen. Vordergründig haben Empfehlungen normativen Charakter, da sie als Appelle, als Aufforderung etwas zu tun, verstanden werden können. Im Hinblick auf die Wissenschaftlichkeit von Empfehlungen ist es allerdings von entscheidender Bedeutung, zwischen *bedingten* und *unbedingten* Empfehlungen zu unterscheiden. Eine *unbedingte* Empfehlung fordert ohne weitere Qualifizierung dazu auf, eine bestimmte Handlung auszuführen. Sie beruht damit offensichtlich auf dem Werturteil, daß die entsprechende Handlung allgemein als wünschenswert zu betrachten ist. *Bedingt* ist eine Empfehlung dagegen dann, wenn sie eine bestimmte Maßnahme *unter der Voraussetzung* als empfehlenswert qualifiziert, daß damit ein vorab definiertes Ziel erreicht werden soll.[12] Eine solche bedingte Empfehlung ist somit keine normative, sondern eine technologische Aussage.

Das Abgeben bedingter Empfehlungen entspricht dem Vorgehen jeder *angewandten* Wissenschaft. Eine derartige Wissenschaft informiert darüber, wie bestimmte Probleme zu lösen sind. Ihr geht es darum, Informationen über Mittel und Wege zur Erreichung bestimmter Ziele bereitzustellen. Zu den Zielen selbst nimmt sie keine Stellung. Es geht auch nicht um die Aufforderung, bestimmte Mittel zu verwenden, sondern um die Hypothese, daß bestimmte Ziele ohne die Anwendung dieses oder jenes Verfahrens nicht erreicht werden können. Eine angewandte Wissenschaft, d. h. eine Technologie, nimmt einem Akteur keine Entscheidung ab, sondern hilft ihm lediglich dabei, seinen Handlungsspielraum zu analysieren. Es wird somit nur die Frage beantwortet, was getan werden *kann* und nicht was getan werden *sollte*. Dies läßt sich am Beispiel der Ingenieurwissenschaften verdeutlichen, die auf der Grundlage der Naturwissenschaften Informationen zur Lösung technischer Probleme bereitstellen, ohne damit Werturteile irgendwelcher Art abzugeben. Für angewandte Sozialwissenschaften gilt dies in analoger Weise.[13]

Vor diesem Hintergrund erscheint die in den Wirtschaftswissenschaften gängige Unterscheidung *ausschließlich* zwischen normativer und positiver Ökonomik problematisch, da sie häufig zu Mißverständnissen führt. Denn sobald in der Ökonomik Handlungsempfehlungen abgeleitet werden, erfolgt in der Regel eine Zuordnung dieser Aussagen zur normativen Ökonomik.[14] Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich jedoch, daß es irreführend ist, eine Wissenschaft, die Handlungsempfehlungen im Sinne bedingter Empfehlungen abgibt, als normativ zu

---

12 Vgl. *Vanberg* (2000), S. 253.

13 Vgl. *Albert* (1956), S. 113 f. und *Vanberg* (2000), S. 254.

14 Siehe hierzu exemplarisch die Vorgehensweise von Feldmann (1999, vor allem S. 41 – 45).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bezeichnen. Die Bezeichnung einer Ingenieurswissenschaft als „normative Physik“[15] wäre in derselben Weise irreführend. Der Zusatz „normativ“ ist allerhöchstens für den Bereich der Ökonomik angemessen, der sich mit den denkbaren Zielen auseinandersetzt, obwohl es auch hier nicht darum geht, Wertungen vorzunehmen, sondern Bewertungskriterien anhand nachprüfbarer Argumente zu analysieren und ihre Implikationen und Möglichkeiten der Operationalisierung zu untersuchen. Wissenschaftliche Aussagen, welche den Charakter bedingter Empfehlungen haben, der positiven Ökonomik zuzuordnen, ist jedoch ebenfalls unangemessen, da es in diesem Bereich ja ausschließlich um die *Ermittlung* tatsächlicher Zusammenhänge geht.

Eine Möglichkeit, viele der Unklarheiten zu vermeiden, die entstehen, wenn lediglich zwischen normativer und positiver Ökonomik unterschieden wird, besteht darin, auf die von Colander vorgeschlagene Einteilung der gesamten Wirtschaftswissenschaften in *drei* Bereiche zurückzugreifen.[16] Bei dieser Einteilung stützt sich Colander auf Überlegungen von John Neville Keynes, dem Vater von John Maynard Keynes, aus dem Jahr 1891. Zusätzlich zu den beiden gängigen Kategorien der positiven und normativen Ökonomik führt Colander die Kategorie der „art of economics“[17] ein. Hierunter versteht er die angewandte Ökonomik, die somit weder zum positiven noch zum normativen Zweig der Wirtschaftswissenschaften gehört, sondern eine eigenständige Kategorie bildet. In gewisser Weise läßt sie sich als ein Verbindungsglied zwischen normativer und positiver Analyse auffassen. Es geht ihr darum, die Erkenntnisse des positiven Bereichs anzuwenden, und zwar zur Erreichung der Ziele, die ihrerseits wiederum den Untersuchungsgegenstand des normativen Bereichs darstellen. Die alternative Formulierung „‚engineering branch‘ of economic science“[18] trägt dazu bei, zu verdeutlichen, was mit dem Ausdruck „the art of economics“ gemeint ist. Eines der Hauptargumente von Colander für die von ihm vorgeschlagene Dreiteilung besteht darin, daß sich das angemessene methodische Vorgehen insbesondere zwischen positiver und angewandter Ökonomik deutlich voneinander unterscheidet bzw. unterscheiden sollte. Während es im Bereich der positiven Ökonomik darum geht, Theorien zu *entwickeln,* liegt der Schwerpunkt des angewandten Zweigs auf der *Anwendung* von bereits entwickelten Theorien auf „real-world problems“[19]. Die Differenz zwischen den beiden Bereichen zeigt sich sehr deutlich in den unterschiedlichen Rollen, welche die Empirie jeweils spielt. In der positiven Ökonomik ist es der Zweck empirischer Untersuchungen, den „Wahrheitsgehalt“ einer bestimmten Theorie zu testen, d. h. es geht um Falsifikationsversuche, bei denen sich die überprüften Theorien entweder (vorläufig) bewähren oder verworfen werden müssen.

---

15 *Vanberg* (2000), S. 254.

16 Vgl. *Colander* (2001), S. 19 f.

17 *Colander* (2001), S. 19.

18 *Colander* (2001), S. 47.

19 *Colander* (2001), S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Angewandte Ökonomik hat dagegen nichts mit der empirischen Überprüfung von Theorien zu tun. Es geht vielmehr darum, allgemeine, abstrakte Theorien auf konkrete Probleme der wirtschaftspolitischen Praxis anzuwenden. Hierbei wird die Gültigkeit der verwendeten Theorien vorausgesetzt. Bei der „art of economics" besteht die „Kunst" demnach darin, die geeigneten theoretischen Ansätze zur Behandlung des jeweiligen Praxisproblems zu identifizieren. Es geht bei den herangezogenen theoretischen Ansätzen und empirischen Beobachtungen darum, daß sie „passen", d. h. entscheidend ist ihre Relevanz für die Behandlung des betrachteten Problems.[20]

Die Arbeiten in der positiven Ökonomik behandeln nicht selten nur stark eingegrenzte Fragestellungen, was mit dem Facettenreichtum von Praxisproblemen kontrastiert. Es ist deswegen in der angewandten Ökonomik häufig notwendig, mehrere unterschiedliche theoretische Ansätze, die jeweils nur einzelne Facetten des zu untersuchenden Gesamtproblems beleuchten, miteinander zu kombinieren, um eine umfassende Problemanalyse zu ermöglichen. Auf diese Weise lassen sich z. T. die Ansätze selbst weiterentwickeln. Denn ein weitverbreitetes Muster bei der Weiterentwicklung von Theorien besteht darin, diese mit Elementen anderer Theorien zu kombinieren bzw. zu ergänzen. Wenn sich bei der Anwendung eines theoretischen Ansatzes herausstellt, daß dieser einzelne Aspekte vernachlässigt, die für das jeweilige Sachproblem von fundamentaler Bedeutung sind, so ergeben sich dadurch unter Umständen Hinweise auf Erweiterungs- bzw. Verbesserungsmöglichkeiten für den betreffenden Ansatz. Hiermit wird das symbiotische Verhältnis deutlich, das zwischen angewandter und positiver Ökonomik besteht. Für die angewandte Ökonomik ist es von entscheidender Bedeutung, mit der fortschreitenden Entwicklung im positiven Bereich vertraut zu bleiben, um bei ihrer Arbeit von den leistungsfähigsten theoretischen Ansätzen Gebrauch machen zu können. Bei miteinander konkurrierenden Theorien ist es wichtig, sich über die differierenden Implikationen der einzelnen Theorien im klaren zu sein.[21] Die hierbei zu treffenden Auswahlentscheidungen sind der Wertbasis der angewandten Ökonomik zuordnen und führen somit nicht zu einem Verstoß gegen das Prinzip der Werturteilsfreiheit.

Vor dem Hintergrund dieser methodischen Überlegungen ist die vorliegende Arbeit in erster Linie dem Bereich der angewandten Ökonomik zuzuordnen. Ausgehend von der skizzierten Problemsituation in der deutschen Wasserwirtschaft besteht das Ziel der Untersuchung darin, aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive einen theoretisch fundierten Vorschlag für eine Reform des Ordnungsrahmens der Wasserver- und -entsorgung in Deutschland zu entwickeln. Der außergewöhnliche Facettenreichtum dieser Aufgabenstellung macht es erforderlich, unterschiedliche Theorieansätze als Grundlage für die Argumentation heranzuziehen. In erster Linie werden dabei Ansätze aufgegriffen, die sich dem relativ heterogenen Forschungsprogramm der modernen Ordnungsökonomik zuordnen lassen.

---

20 Vgl. *Colander* (2001), S. 51.

21 Vgl. *Colander* (2001), S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die übrigen verwendeten Ansätze gehören größtenteils zur Regulierungstheorie; allerdings erfolgt oft eine Ergänzung dieser Ansätze durch ordnungsökonomische Aspekte und Dimensionen. Dieses Vorgehen erlaubt zwar keine „elegante" Argumentation „aus einem Guß",[22] allerdings entstehen dafür auch nicht die Kosten eines zumindest partiellen Verlustes an praktischer Relevanz, der so häufig zu beobachten ist, wenn die Argumentation ausschließlich der notwendigerweise verengten Perspektive eines einzelnen Ansatzes folgt.

Das Forschungsprogramm der modernen Ordnungsökonomik ist „eine spezifische Synthese aus Teilen der traditionellen Ordnungstheorie und der Neuen Institutionenökonomik, die durch Erkenntnisse der österreichischen Schule und der ökonomischen Theorie der Politik relativiert bzw. ergänzt wird."[23] Vor allem der mit der österreichischen Schule eng verbundenen evolutorischen Perspektive, in deren Mittelpunkt das Problem des Wissensmangels steht, kommt in der vorliegenden Arbeit eine herausgehobene Stellung zu. Dies ist zweckmäßig, weil die Ansätze der Neuen Institutionenökonomik, obwohl sie im Hinblick auf Privatisierungs- und Regulierungsfragen eine große Erklärungskraft entfalten, letztlich des öfteren doch zu kurz greifen, wenn sie nicht um eine evolutorische Dimension ergänzt werden.

Einige entscheidende Vorteile bestimmter Reformmaßnahmen sind durch die Vernachlässigung der Wissensproblematik analytisch unzugänglich und damit nicht, zumindest nicht in ihrer ganzen Tragweite, erkennbar.

Um die Bedeutung der evolutorischen Dimension besser zur Geltung zu bringen, wird in der vorliegenden Arbeit der Versuch unternommen, mit dem Konzept der institutionellen evolutorischen Effizienz ein Effizienzkriterium vor dem Hintergrund des konstitutionellen Wissensproblems zu erarbeiten. Im Hinblick auf die erwähnte Dreiteilung der Wirtschaftswissenschaften ist die Entwicklung des Konzepts der institutionellen evolutorischen Effizienz als ein Beitrag zur normativen Ökonomik zu betrachten. Die Anwendung dieses Effizienzkriteriums erfolgt im Rahmen der vergleichenden Institutionenanalyse, d. h. es stellt ein Kriterium dar, anhand dessen die komparativen Schwächen und Vorzüge alternativer institutioneller Arrangements aufgedeckt und kritisch diskutiert werden können.

Damit wird auch deutlich, daß die vorliegende Arbeit *nicht* der in der Ökonomik so weit verbreiteten Vorgehensweise folgt, ein „ideales" oder „optimales" Modell zu entwickeln und dieses dann, obwohl es unerreichbar ist, als Referenzmaßstab zur Beurteilung der Realität zu verwenden. In expliziter Abgrenzung zu dieser aus wissenschaftstheoretischer Sicht hochproblematischen Vorgehensweise[24] ist die

---

22 Sicherlich ist die Frage berechtigt, ob das ästhetische Kriterium der Eleganz überhaupt für irgendeine Wissenschaft ein ernstzunehmendes Kriterium sein kann.

23 *Streit* (1995), S. 45.

24 Die Konstruktion „eines absoluten Optimums, eines idealen Zustandes, der mit allen Mitteln zu realisieren ist" (*Albert* (1964b), S. 173), beruht letztlich auf der Anmaßung, so etwas wie die „wahre" Wahrheit bzw. das „wahre" Ziel der Gesellschaft erkennen zu kön-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vorliegende Arbeit durch eine konsequente Ausrichtung am Ansatz der komparativen Institutionenanalyse gekennzeichnet. Es geht einer derartigen vergleichenden Analyse um die Evaluierung bestehender institutioneller Arrangements im Lichte *realisierbarer* Alternativen.

Das Kriterium der Realisierbarkeit ist der entscheidende Grund dafür, daß in der vorliegenden Arbeit Fallstudien erstellt werden. Von diesen Fallstudien werden Hinweise darauf erhofft, inwiefern die auf theoretischer Ebene diskutierten institutionellen Arrangements tatsächlich durchführbar sind. Coase führt hierzu aus: „By a detailed study of an industry ... [i]t is possible to obtain sufficient understanding of how it operates to be able to say how its performance would be affected by changes in circumstances; for example, the introduction of a particular form of regulation."[25]

nen. Diese Vorgehensweise hat dogmatischen Charakter. Siehe hierzu *Albert* (1964b), vor allem S. 170 – 174.

[25] *Coase* (1964), S. 195.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

B. Reformdruck in der Wasserwirtschaft

I. Globale Wasserkrise als Effizienzkrise

Die Diskussion über eine Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserver- und -entsorgung im Lichte der Reformparadigmen Privatisierung und Wettbewerb läßt sich auch auffassen als eine Facette des erheblich weitergehenden Diskussionszusammenhangs, der sich mit dem Phänomen auseinandersetzt, das unter dem Begriff der globalen Wasserkrise firmiert.[1] Den Kern dieser Krise bilden die Probleme, welche aus den immer weiter um sich greifenden regionalen Verknappungserscheinungen der Ressource Wasser resultieren.

Die Vorstellung, daß die Menschheit auf eine globale Wasserkrise zusteuert oder sich zum Teil schon in ihr befindet, gilt in weiten Teilen der Öffentlichkeit geradezu als Binsenweisheit. Diese Vorstellung leitet sich ab aus einem Zusammenwirken mehrerer Faktoren. Hierzu zählt in erster Linie das weiter anhaltende Wachstum der Weltbevölkerung. Da die globale Wassermenge begrenzt ist, resultiert daraus pro Kopf eine Verringerung der vorhandenen Bestände. Ferner wird die zunehmende Urbanisierung mit Sorge betrachtet. Außerdem bestehen Befürchtungen, daß das wirtschaftliche Wachstum in Entwicklungs- und Schwellenländern dort zu einer deutlichen Steigerung der Pro-Kopf-Wassernachfrage führen könnte.

Die genannten Faktoren vergrößern die Herausforderung, alle Menschen mit adäquaten Wasserdienstleistungen zu versorgen, was vor allem deshalb Anlaß zur Sorge gibt, weil dieses Ziel bisher schon nicht erreicht worden ist: Über 1 Mrd. Menschen haben keinen Zugang zu einer zuverlässigen Wasserversorgung, für 3 Mrd. Menschen besteht keine Abwasserbeseitigung[2] und nur 5 % der weltweiten Abwässer werden geklärt.[3] Viele Menschen sind gezwungen, täglich große Distanzen zu Fuß zu gehen, nur um ein paar Liter Wasser für sich und ihre Familien zu erhalten. Als Folge dieser defizitären Zustände treten in den Entwicklungsländern jährlich ca. 250 Mio. Fälle wasservermittelter Infektionskrankheiten auf, die zu 5 bis 10 Mio. Todesfällen im Jahr führen.[4]

Angesichts dieser Problematik kommen zahlreiche Kommentatoren und Wasserfachleute zu dem Schluß: „The growing scarcity of freshwater is now a major impediment to agricultural production, human health, environmental quality, and

---

1 Siehe zur globalen Wasserkrise sehr ausführlich und grundlegend *WBGU* (1998).

2 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 13.

3 Vgl. *WBGU* (1998), S. 1.

4 Vgl. *Postel* (2000), S. 135.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

regional peace and stability in many parts of the world."[5] Besondere Betonung erfährt dabei immer wieder die Einschätzung, daß Wasserknappheit als neuer, wesentlicher Grund für zukünftige kriegerische Auseinandersetzungen anzusehen sei.[6] In der gängigen Sichtweise wird die sich verschärfende Wasserknappheit somit in erster Linie als ein Problem eines zu geringen Angebots aufgefaßt.

Es ist sicher richtig, daß Wasser ebenso wie die menschliche Bevölkerung ungleichmäßig über den Globus verteilt ist und diese ungleichmäßigen Verteilungen häufig nicht miteinander koinzidieren,[7] so daß lokal begrenzt durchaus absolute Knappheitsprobleme entstehen können, deren Bekämpfung für das örtliche Wassermanagement eine große Herausforderung darstellt. Diese Probleme und Gefahrenpotentiale als Anlaß für Katastrophenszenarien zu nehmen, ist jedoch unangebracht.

Ohne die Krisensymptome in ihrer Dramatik verharmlosen zu wollen,[8] mehren sich mittlerweile die Stimmen, welche die Ursachen der Probleme weniger in einer absoluten Knappheit von Wasser als vielmehr in der hochgradigen ökonomischen Ineffizienz sehen, welche die institutionellen Arrangements in der Wasserwirtschaft in weiten Teilen der Welt normalerweise kennzeichnet. Manche Brancheninsider gehen in diesem Zusammenhang – vermutlich zu Recht – so weit, zu konstatieren: „The water industry is the most inefficient business in the world."[9]

Die ökonomische Ineffizienz des Sektors manifestiert sich insbesondere in der Preisgestaltung für die Dienstleistung der Wasserver- und -entsorgung: Die Preise sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, daß sie die Betriebs- und Wartungskosten sowie die Kapitalkosten nur zum Teil decken. Die Ressource Wasser selbst erzielt normalerweise überhaupt keinen Preis.

Dieses Phänomen betrifft bei weitem nicht nur die Entwicklungs- und Schwellenländern, sondern ist auch in den allermeisten Industriestaaten gängige Praxis.[10]

Eine solche Preispolitik, die bewußt und flächendeckend auf Kostendeckung verzichtet, ist durchführbar, weil sich die Wasserdienstleistungsunternehmen fast

---

5 *Postel* (2000), S. 131.

6 Vgl. *Lee* (1999), S. 1. Siehe für eine solche Auffassung z. B. *WBGU* (1998), S. 3.

7 So beheimatet bspw. Asien zur Zeit 61 % der Weltbevölkerung, verfügt jedoch nur über 32 % der weltweiten Wasserreserven; vgl. *Postel* (2000), S. 132.

8 Das außergewöhnlich umfangreiche Jahresgutachten 1997 des WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) setzt sich eingehend mit drei sogenannten Syndromen oder „Erdkrankheiten" auseinander, die besonders wasserrelevant sind. Diese werden vom WBGU (1998, S. 5) als „die Grüne-Revolution-, Aralsee- und Favela-Syndrome" bezeichnet. Siehe hierzu *WBGU* (1998), S. 148 – 217. Allgemein zum Begriff des Syndroms oder des Krankheitsbilds der Erde, anhand dessen sich globale Umweltprobleme beschreiben lassen, siehe *WBGU* (1998), S. 140 – 148.

9 *Beard* (1999), S. 9.

10 Siehe hierzu *EU* (2000a), S. 10 – 12 und *OECD* (1999), S. 158. Insbesondere für die USA siehe *Mann* (1989), S. 164, *Beecher* (2001), S. 5 und *Johnson/Moore* (2001), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

überall auf der Welt vollständig im Eigentum des Staates befinden, so daß die zwangsläufig entstehenden Defizite aus dem allgemeinen Steueraufkommen gedeckt werden können. Trotz bemerkenswerter Privatisierungsbemühungen in den letzten Jahren beträgt der Anteil des privaten Sektors an der Wasserver- und -entsorgung weltweit weniger als 10 %,[11] in den Entwicklungsländern liegt der Anteil bezogen auf die städtische Bevölkerung sogar unter 5 %.[12] Selbst in den USA werden derzeit nur 15 % der Bevölkerung von privaten Unternehmen mit Wasser versorgt;[13] in der Abwasserbeseitigung ist der privatwirtschaftliche Anteil mit weniger als 2 % des Branchenumsatzes noch wesentlich geringer.[14] Im Jahr 1997 betrug in den USA die Differenz zwischen Ausgaben und Einnahmen landesweit 4,18 Mrd. US-$ für die Wasserversorgung und 2,57 Mrd. US-$ für die Abwasserentsorgung.[15] Die chronische Kostenunterdeckung führt zur Unterlassung von Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie zur Aufschiebung von Ersatzinvestitionen,[16] d. h. das ganze Ausmaß der Unterdeckung wird noch dadurch unterzeichnet, daß das Ausgabenniveau nicht einmal den Substanzerhalt gewährleisten kann.[17] Durch den schleichenden Substanzverzehr hat sich in den USA ein gewaltiger Investitionsstau gebildet. In einer sehr einflußreichen Studie[18] wird der Investitionsbedarf für die Zeit vom Jahr 2000 bis zum Jahr 2019 auf eine Billion US-$ geschätzt. Dieses Volumen entspricht ungefähr einer Verdoppelung des bisherigen Investitionsniveaus.[19] Angesichts dieser Größenordnung wird in den USA vom „infrastructure monster"[20] gesprochen.

Die Situation der amerikanischen Wasserwirtschaft steht stellvertretend für die meisten Industriestaaten. In den Entwicklungs- und Schwellenländern sind die Folgen chronischer Kostenunterdeckungen allerdings noch bedeutend problematischer, und zwar insbesondere in den Megastädten. Die Leitungsnetze sind dort in einem völlig unzureichenden Zustand: Wasserverluste von etwa 50 % sind die Regel, z. T. lassen sich auch 70 % beobachten.[21] Noch wesentlich kritischer ist allerdings die Lage in den für diese Megastädte charakteristischen Favela- bzw. Slumgebieten. Aufgrund der zu niedrigen Wasserpreise verfügen die Wasserdienstleistungsunternehmen nicht über genügend Ressourcen, um eine flächendeckende

---

11 Vgl. *Gleick et al.* (2002), S. 24.

12 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 57 f.

13 Vgl. *Beecher* (1999), S. 327 und *Johnson/Moore* (2001), S. 1.

14 Vgl. *EPA* (2000), S. 7.

15 Vgl. *Beecher* (2001), S. 3.

16 Vgl. *Mann* (1989), S. 164.

17 Vgl. *Beecher* (2001), S. 3.

18 Siehe *Water Infrastructure Network* (2000).

19 Vgl. *Water Infrastructure Network* (2000), S. 3 – 1 und 3 – 3. Die Währungsangaben beziehen sich auf US-$ von 1997.

20 *Beecher* (2001), S. 1.

21 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 34. Ähnlich auch *WBGU* (1998), S. 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Versorgung zu gewährleisten, so daß die arme Bevölkerung der Slumgebiete regelmäßig nicht an das Leitungsnetz der zentralen Wasserver- und -entsorgung angeschlossen ist. Diese Bevölkerungsgruppen sind deshalb gezwungen, ihren existenznotwendigen Wasserbedarf anderweitig zu decken. Häufig springen hier fliegende private Wasserhändler in die Bresche, welche ihre Ware mit Tankwagen transportieren.[22] Allerdings verursacht diese Lieferform erheblich mehr Kosten als der Wassertransport durch Leitungen, so daß die Preise bei fliegenden Wasserhändlern ein Vielfaches der Preise für Leitungswasser betragen.[23] Die finanziellen Belastungen für die einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen sind dabei erheblich: So ist es nicht ungewöhnlich, daß Slumbewohner bis zu 25 % ihres Haushaltsbudgets für Wasserkäufe ausgeben.[24] Allgemein wird für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung ein Aufwand von jeweils 2 % des Nettoeinkommens gerade noch als zumutbar betrachtet.[25] Die an die Ver- und Entsorgungsnetze angeschlossenen wohlhabenden Bevölkerungsschichten kommen dagegen voll in den Genuß der niedrigen Preise für Wasserdienstleistungen und erhalten dadurch sogar noch Anreize für einen verschwenderischen Umgang mit Wasser.

In den Entwicklungs- und Schwellenländern führen somit Preise für Wasserdienstleistungen, welche die Kosten nur zu einem verschwindend geringen Teil decken, erstens zu Verschwendung und zweitens zum Ausschluß der armen Bevölkerung von einer geregelten Wasserver- und -entsorgung.[26]

---

22 Siehe etwas ausführlicher zum Phänomen privater Wasserhändler *Gleick et al.* (2002), S. 13 und 28.

23 Vgl. *Briscoe* (1997), S. 346. Nach Angaben des WBGU (1998, S. 207) ist das Wasser bei fliegenden Händlern 4- bis 100mal teurer als Leitungswasser. Für einige konkrete Beispiele siehe *Postel* (2000), S. 135 f. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, daß die wesentlich höheren Preise bei privaten Wasserhändlern nichts mit „der Ausbeutung der Notlage armer Menschen durch skrupellose Geschäftemacher" zu tun haben, wie dies von Nichtregierungsorganisationen, für die es häufig geradezu zum Selbstverständnis gehört, nur über rudimentäre wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse zu verfügen, zumindest implizit immer wieder gern suggeriert wird. Vielmehr sind die im Vergleich zu Leitungswasser viel höheren Preise schlicht und einfach Ausdruck deutlich höherer Kosten. Denn ein besonderes Kennzeichen einer Versorgung durch fliegende private Wasserhändler besteht darin, daß sie sich normalerweise in einem wettbewerblichen Umfeld abspielt, da in der Regel mehrere Händler um die Gunst der Konsumenten konkurrieren. Dieser Wettbewerbsdruck erschwert übermäßige Gewinne. Hiermit wird deutlich, daß durch den Anschluß an das Leitungsnetz einer zentralen Wasserversorgung zwar die Preise für die Verbraucher einerseits stark zurückgehen, andererseits verlieren sie aber auch die Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Anbietern; vgl. *Klein,* M. / *Irwin* (1996), S. 1.

24 Vgl. *WBGU* (1998), S. 208 und *Postel* (2000), S. 135.

25 Siehe hierzu z. B. *Water Infrastructure Network* (2000), S. 3 – 4. In den USA z. B. beträgt der Anteil der Ausgaben für die Wasserver- und -entsorgung zusammen gerade einmal 0,8 % des durchschnittlichen Haushaltseinkommens, was auch im Vergleich zu anderen Industriestaaten als sehr niedrig anzusehen ist; vgl. *OECD* (1999), S. 150.

26 Vgl. *WBGU* (1998), S. 207. Ausführlich zum hier angedeuteten Favela-Syndrom siehe WBGU (1998), S. 197 – 217. Das Versagen des öffentlichen Sektors, flächendeckend eine leistungsfähige leitungsgebundene Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung bereitzustellen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dieser Befund ist frappierend. Denn die Rechtfertigung für die Niedrigpreispolitik in Form nichtkostendeckender Preise besteht ja gerade darin, arme Bevölkerungsgruppen davor zu bewahren, aufgrund mangelnder Zahlungsfähigkeit vom geregelten Zugang zu Wasser ausgeschlossen zu werden.

Sozialpolitische Erwägungen dienen auch in den zahlreichen Industriestaaten, in denen das Kostendeckungsprinzip im Wasserbereich keine Anwendung findet, als entscheidende Rechtfertigung für die allgemeine Subventionierung der Preise für Wasserdienstleistungen.

An dieser Stelle offenbart sich eine der wesentlichen Ursachen für die ökonomische Ineffizienz der Wasserwirtschaft: Die Auffassung, der Zugang zu Wasserdienstleistungen sei ein grundlegendes Recht. Wasser wird in dieser Sichtweise als ein so essentielles Bedürfnis gesehen, daß dafür eigentlich kein Preis verlangt werden dürfte.[27] Diese sehr weit verbreitete Ansicht ist als „Zisternen-Ideologie"[28] bezeichnet worden, nach der die Wasserpreisbildung getreu „dem Motto ..., Wasser kommt vom Himmel und dürfte im Grunde genommen gar nichts kosten"[29] vorgenommen werden sollte. Bei der Forderung, den Zugang zu Wasser in erster Linie als Recht zu betrachten, wird allerdings in aller Regel übersehen, daß der freie Zugang zu einem Gewässer, wie einem Fluß oder See, nicht dasselbe ist, wie die Bereitstellung bzw. Lieferung von hygienisch einwandfreiem Wasser durch ein Leitungsnetz direkt an die jeweilige Wohnstätte. Bei der Versorgung mit Leitungswasser handelt es sich um eine Dienstleistung, die bekanntermaßen erheblicher investiver Anstrengungen bedarf. Dies macht eine ökonomische Betrachtungsweise zwingend erforderlich.[30]

---

bzw. zu gewährleisten, ist der entscheidende Grund für die zunehmende Wasserverschmutzung; vgl. *Lee* (1999), S. xi. Wie bereits erwähnt, werden nicht nur lediglich 5 % der weltweiten Abwässer geklärt, sondern selbst in den OECD-Staaten ist ein Drittel der Bevölkerung nicht an die Abwasserreinigung angeschlossen; vgl. *WBGU* (1998), S. 8. Eine weitere Problematik ergibt sich aus der zunehmenden Substitution von Leitungswasser durch Flaschenwasser, und zwar deswegen, weil die Bereitstellung von Flaschenwasser mit einem erheblich höheren Verbrauch an nichtregenerierbaren Ressourcen einhergeht; vgl. *Leist* (2002b), S. 194. Der Energiebedarf für die Bereitstellung eines Liters Flaschenwasser ist durchschnittlich fast 500mal so hoch wie der für einen Liter Leitungswasser. Noch höher ist der Energiebedarf aufgrund der aufwendigeren Transportleistungen dann, wenn die Wasserflaschen aus fernen Ländern importiert werden, was zunehmend der Fall ist; vgl. *Leist* (2002b), S. 184 und 192. Ein wesentlicher Grund für das starke Wachstum des Flaschenwassermarktes sind die immer häufiger auftretenden Qualitätsprobleme der Leitungswasserversorgung; vgl. *Leist* (2002a), S. 51.

27 Vgl. *OECD* (1999), S. 116.

28 *Schmidt,* G. (1992), S. 647.

29 *Schmidt,* G. (1992), S. 647.

30 Vgl. ähnlich *WBGU* (1998), S. 332. Den Unterschied zwischen der Ressource Wasser an sich bzw. dem freien Zugang dazu einerseits und den Dienstleistungen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung andererseits gilt es vor allem auch im Hinblick auf die Privatisierungsdebatte im Auge zu behalten. Es geht in den allermeisten Fällen nicht um eine Privatisierung des Eigentums an der Ressource Wasser an sich, sondern um die Privatisierung

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eng verwandt mit der Sichtweise, Wasser sei ein Recht, ist die Vorstellung, Wasser sei eine ganz besondere, eine einzigartige Ressource und nehme eine Ausnahmestellung unter allen anderen Ressourcen ein.

Hierzu ist anzumerken, daß viele Sektoren, die ordnungspolitische Ausnahmebereiche darstellen, zur Rechtfertigung dieses Ausnahmestatus eine Besonderheitenlehre entwickelt haben,[31] eine Philosophie getreu dem Motto „Wettbewerb ist eine gute Sache, aber unsere Branche ist anders". Derartige Vorstellungen sind in der Wasserwirtschaft dermaßen stark ausgeprägt, daß der Begriff *Besonderheiten*lehre schon nicht mehr ausreichend ist, vielmehr ist es wohl treffender, von der Propagierung einer *Einzigartigkeits*lehre zu sprechen.[32] Der zentrale Punkt dieser Lehre besteht in der Auffassung, Wasser sei viel zu wichtig, um in die Hände von Privaten zu fallen bzw. anonymen Marktkräften ausgesetzt zu werden.[33] Lee spricht in diesem Zusammenhang von einer „quasi-religious view of water as a resource apart from other resources."[34] Aus dieser Perspektive erfordert die angebliche Sonderstellung von Wasser eine nicht-marktliche, büro- und technokratische Bewirtschaftung durch öffentliche Unternehmen. Dieser Bewirtschaftungsansatz hat eine denkbar lange Tradition, die bis an den Beginn der menschlichen Zivilisation zurückreicht. Es ist allgemein anerkannt, daß die ersten Hochkulturen in Gegenden entstanden sind, welche einerseits durch die Abwesenheit ausreichender Niederschläge andererseits aber durch das Vorhandensein zugänglicher Wasservorräte gekennzeichnet waren. Um diese Vorräte nutzen zu können, war es notwendig, massenhafte Arbeitseinsätze zu koordinieren, was z. B. in Ägypten, Mesopotamien, Indien oder Nordchina zur Entstehung einer hochentwickelten Gesellschaftsform führte, die Wittfogel in einer wegweisenden Studie aus dem Jahr 1957 als hydraulische Gesellschaft bezeichnet.[35]

Die Schaffung der wasserbaulichen Voraussetzungen für eine auf Bewässerung beruhenden Landwirtschaft sowie für die Flutabwehr ist gleichbedeutend mit der Entstehung von Staatlichkeit an sich. Wittfogel nennt deshalb „diesen ersten

---

der Dienstleistungserbringung. Dieser wichtige Unterschied wird in der öffentlichen Diskussion um das Für und Wider von Privatisierungsmaßnahmen im Wasserbereich in aller Regel nicht deutlich genug herausgestellt bzw. teilweise gar nicht gesehen. So erklärt sich z. T. auch die zutreffende Feststellung von Brady (1999, S. 13): „Water is not seen as a legitimate form of business by the general public."

31 Zu dem Phänomen der Besonderheitenlehren im allgemeinen und für die Energieversorgung im besonderen siehe *Hermes* (1998), S. 311 f.

32 *Hirshleifer, De Haven* und *Milliman* (1960, S. 367) sprechen in diesem Zusammenhang von der seltsamen und metaphysischen „‚water-is-different' or the ‚magic-of-water' philosophy." Briscoe (1997, S. 347 und 350) spricht vom „exceptionalism syndrome".

33 Vgl. *Lee* (1999), S. 6. Siehe für eine derartige Auffassung bspw. *Gleick et al.* (2002), S. 43.

34 *Lee* (1999), S. 6.

35 Siehe *Wittfogel* (1957), z. B. S. 25. Der Begriff der hydraulischen Gesellschaft ist auf derselben Ebene angesiedelt wie die Begriffe der feudalen oder der industriellen Gesellschaft.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wesentlichen Akt den ‚administrativen Schöpfungspunkt'."[36] Die zur Koordination der Arbeit großer Gruppen erforderlichen Aufseher sowie Organisatoren und Planer hatten aufgrund der fundamentalen Bedeutung der Wasserbauten die einzigartige Chance, sich der höchsten politischen Führung zu bemächtigen, d. h. die hydraulische Führung war identisch mit der politischen Führung. Die Wasserbauten der hydraulischen Gesellschaft waren somit Staatsunternehmen.[37] Alle wasserwirtschaftlichen Aktivitäten standen unter der Kontrolle eines sich entwickelnden Beamtenapparats. Die Bevölkerung war auf das reibungslose Funktionieren des hydraulischen Systems absolut angewiesen. Die Beamtenschaft stieg deshalb zur herrschenden Klasse auf und es entstand ein autokratisches Regime mit einer vollständigen Zentralisierung der politischen Macht.

Wittfogel geht es in erster Linie darum zu zeigen, wie die Abhängigkeit von Bewässerungssystemen die Grundlage für die Errichtung despotischer Staaten bildete. Der Zusammenhang zur hier behandelten Thematik besteht darin, daß das historische Erbe eines bürokratischen Bewirtschaftungsansatzes, trotz des lange zurückliegenden Niedergangs der hydraulischen Gesellschaften, anscheinend nicht ohne Einfluß auf die Entstehung zeitgenössischer Vorstellungen über den angemessenen Umgang mit Wasser geblieben ist.[38] Möglicherweise ist das bürokratische Erbe des Altertums ein wesentlicher Grund dafür, daß die Auffassung, Wasserdienstleistungsunternehmen gehörten in das Eigentum des Staates, so flächendeckend über den Globus verbreitet ist und mit solcher Vehemenz verteidigt wird. Vielen Menschen erscheinen institutionelle Alternativen, die in erster Linie auf private Initiative und Wettbewerbselemente setzen, geradezu als zwielichtig.

Ein weiteres wesentliches Element der Einzigartigkeitslehre besteht darin, von Wasser als „der kostbarsten aller Ressourcen"[39] zu sprechen. Es ist in diesem Zusammenhang üblich zu betonen, daß es sich nur bei ca. 2,5 % des auf dem Globus vorhandenen Wassers überhaupt um Süßwasser handelt. Hiervon ist wiederum lediglich rund 1 % für den Menschen zugänglich, da der Großteil des Süßwassers im ewigen Eis der Polarregionen gebunden ist.[40] Genaue Zahlenangaben über den

---

36 *Wittfogel* (1957), S. 151.

37 Vgl. *Wittfogel* (1957), S. 52.

38 Siehe *Lee* (1999), S. 5.

39 *WBGU* (1998), S. 281.

40 Vgl. *Lee* (1999), S. 2–4. Für eine derartige Argumentationsweise siehe exemplarisch *World Water Commission* (2000), S. 11. Einige sehen in diesem Zusammenhang die Technologie der Meerwasserentsalzung als entscheidende Option zur Erweiterung des Süßwasserangebots. In den letzten Jahren ist diese Technologie tatsächlich erheblich kostengünstiger geworden. Alle Anzeichen sprechen dafür, daß sie bei der Versorgung küstennaher Städte und Industrieansiedelungen eine bedeutende Rolle einnehmen wird. Derart große Kostensenkungen, daß mit Hilfe von Meerwasserentsalzungsanlagen auch genug Wasser für die Landwirtschaft bereitgestellt werden kann, sind allerdings unwahrscheinlich; vgl. *World Water Commission* (2000), S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Bestand an verfügbarem Süßwasser sind jedoch kaum vorhanden.[41] Doch trotz dieser Ungenauigkeiten und trotz der Tatsache, daß nur ein sehr kleiner Teil der Gesamtwassermenge für den Menschen nutzbar ist, steht jedoch insgesamt, d. h. unter Vernachlässigung der regionalen Verteilungsunterschiede, bei weitem genug Wasser pro Kopf zur Verfügung.[42] Von einer Kostbarkeit von Wasser im Sinne einer absoluten Knappheit bzw. Seltenheit kann demnach, im Weltmaßstab betrachtet, nicht ernsthaft die Rede sein.

Des weiteren wird im Zusammenhang mit der Betonung der Kostbarkeit von Wasser immer wieder die Begrenztheit der weltweit verfügbaren Wassermenge problematisiert. Angesichts einer steigenden Weltbevölkerung stünde ja pro Kopf immer weniger Wasser zur Verfügung.[43] Dies ist sicher unbestreitbar, allerdings stellt es die tatsächlichen Verhältnisse auf den Kopf, wenn die Begrenztheit der verfügbaren Wassermenge als Problem gesehen wird. Denn die Gesamtmenge des Wassers auf der Ende ist nicht nur begrenzt, sondern sie ist inhärent stabil bzw. konstant,[44] da es sich bei Wasser um eine erneuerbare Ressource handelt.[45] Als solche ist sie in globaler Betrachtung prinzipiell unerschöpflich. Wasser wird nicht *ver*braucht, sondern *ge*braucht bzw. genutzt.[46] Die Ressource Wasser ist somit keinesfalls mit fossilen Ressourcen wie z. B. den Energieträgern Öl, Gas oder Kohle zu vergleichen, da diese eben nicht erneuerbar sind. Bei ihrer Nutzung durch den Menschen werden sie verbraucht und nicht nur gebraucht. Sie gehen damit unwiederbringlich verloren und ihr absoluter Bestand verringert sich. Für Wasser besteht dagegen die Möglichkeit einer im Prinzip unbegrenzten Mehrfachnutzung, so daß erhebliche Potentiale für die Steigerung der Wasserproduktivität vorhanden sind.[47]

Dennoch erfolgt in der öffentlichen Diskussion über die globale Wasserkrise regelmäßig eine Gleichstellung der erneuerbaren Ressource Wasser mit der nichterneuerbaren Ressource Erdöl. Insbesondere geht es dabei darum, den Eindruck zu vermitteln, die Verknappungserscheinungen bei Wasser seien genauso einzuschätzen wie die bei Erdöl.[48]

Die einzigartige Stellung von Wasser wird auch damit begründet, daß Wasser vor allem hinsichtlich seiner Trinkwasser- und Hygienefunktion ein überlebens-

---

41 Vgl. *Lee* (1999), S. 4 und *World Water Commission* (2000), S. 17.

42 Vgl. *Lee* (1999), S. 4.

43 Siehe exemplarisch für eine solche Argumentation *Postel* (2000), S. 132.

44 Vgl. z. B. *Lee* (1999), S. 1 und *Pluge* (1992), S. 110.

45 Vgl. *Leist/Magoulas* (2000), S. 147. In gewisser Hinsicht als Ausnahmen zu betrachten, sind die sich nur sehr langsam erneuernden fossilen Grundwasservorräte. Siehe hierzu *WBGU* (1998), S. 74 und *Gleick et al.* (2002), S. 5.

46 Vgl. *Pluge* (1992), S. 110 und *Leist/Magoulas* (2000), S. 147.

47 Vgl. *Hirshleifer/De Haven/Milliman* (1960), S. 2 f.; *WBGU* (1998), S. 124 und *Leist/Magoulas* (2000), S. 147. Bspw. hat sich die Produktivität der industriellen Wassernutzung in Japan im Verlauf von rund 20 Jahren verdreifacht; vgl. *WBGU* (1998), S. 124.

48 Siehe hierzu die ausführliche Analyse bei *Leist* (2001), vor allem S. 715.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

notwendiges Gut darstellt.[49] Charakteristisch für diese Sichtweise sind Aussagen wie die folgende: „Trinkwasser ist Lebensmittel und Wirtschaftsgut zugleich. Darin wird sich die Wasserversorgung von anderen Versorgungsaufgaben immer unterscheiden."[50] Selbst der WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) betont in seinem Jahresgutachten 1997, „daß Wasser wie kein anderes Schutzgut ... zugleich ein Wirtschaftsgut und ein Lebens-Mittel im eigentlichen Sinne ist."[51]

Die Vorgehensweise, aus der Tatsache der Überlebensnotwendigkeit von Wasser eine einzigartige Stellung oder eine besondere Kostbarkeit ableiten zu wollen, verkennt, daß diese Eigenschaft auch andere Güter auszeichnet. Kein Mensch kann ohne feste Nahrung überleben. In vielen Regionen ist ohne Kleidung ein Überleben unmöglich.[52] Dennoch ist weder die Produktion von Nahrung und Kleidung flächendeckend in staatlicher Hand noch sind in diesen Branchen Markt- und Wettbewerbsmechanismen grundsätzlich verpönt.

Die Inkonsistenz der Einzigartigkeitslehre des Wassers offenbart sich besonders plastisch im Hinblick auf die Versorgung mit Wasser, das in Flaschen abgefüllt ist. Niemand stört sich daran, daß Flaschenwasser durchgehend von Privaten erzeugt und in Märkten verkauft wird, die durch eine bemerkenswerte Wettbewerbsintensität gekennzeichnet sind.[53]

---

49 Vgl. *Hirshleifer/De Haven/Milliman* (1960), S. 4 und *Leist* (2001), S. 716.

50 *Hirner* (2000), S. 26.

51 *WBGU* (1998), S. 281.

52 Vgl. *Hirshleifer/De Haven/Milliman* (1960), S. 4.

53 Im Jahr 2001 waren im deutschen Flaschenwassermarkt 240 einheimische Mineralwasserproduzenten aktiv. Der Importanteil lag zwar noch unter 10 %, wies jedoch überproportionale Wachstumsraten auf. Der Flaschenwassermarkt ist ein sehr innovativer und wachstumsstarker Markt, insbesondere auf globaler Ebene; vgl. *Leist* (2002b), S. 192 f. Das weltweite Absatzvolumen ist seit den 70er Jahren jährlich um fast 10 % auf annähernd 60 Mrd. Liter im Jahr 1996 gewachsen. Für das Jahr 2006 wird ein Absatzvolumen von ca. 144 Mrd. Litern prognostiziert; vgl. *Gleick et al.* (2002), S. 12.

Diese Absatzmengen sind selbstverständlich sehr gering im Vergleich zu denen von Leitungswasser. Für das Jahr 1998 steht bspw. in Hannover ein durchschnittlicher Konsum pro Kopf und Jahr von 110 Litern Flaschenwasser einem Bezug von durchschnittlich 44 000 Litern Leitungswasser pro Kopf und Jahr gegenüber; vgl. *Leist* (2002b), S. 184. Hinsichtlich der Umsatzzahlen sind die Unterschiede zwischen den beiden Bereichen jedoch erheblich geringer. So wurde in den USA im Jahr 1999 mit dem Verkauf von Flaschenwasser ein Umsatz von 5,2 Mrd. US-$ generiert. Die Leitungswasserversorgung erlöste im selben Zeitraum 29,4 Mrd. US-$; vgl. *Beecher* (2001), S. 5. Es macht sich hier die Tatsache bemerkbar, daß für einen Liter Flaschenwasser bei ähnlicher und häufig schlechterer Geschmacksqualität im Extremfall über 2000mal soviel wie für einen Liter Leitungswasser bezahlt wird; vgl. *Leist* (2002b), S. 191. Der Grund für dieses exorbitante Preisgefälle liegt darin, daß die Abfüllung von Wasser in Flaschen und der anschließende Transport, der meistens durch Lkw erfolgt, im Vergleich zu einer direkten Lieferung durch ein Rohrleitungsnetz im Durchschnitt fast 500mal mehr Energie pro Liter benötigt. Aus der Perspektive der Nachhaltigkeit ist das starke Wachstum des Flaschenwassermarktes und insbesondere die zunehmende Substitution von Leitungswasser durch Flaschenwasser sehr problematisch, da es auf diese Weise zu

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Das Beispiel der Flaschenwasserversorgung verdeutlicht mit Nachdruck, daß die eigentliche Notwendigkeit für eine ordnungspolitische Sonderrolle der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung aus dem Zusammenwirken von *zwei* Faktoren hervorgeht.

Neben der Überlebensnotwendigkeit bzw. – weniger pathetisch formuliert – neben dem Infrastrukturcharakter ist, wie im Verlauf der vorliegenden Arbeit noch deutlich herausgearbeitet werden wird, vor allem die parallel dazu vorliegende natürliche Monopolsituation, welche sich unweigerlich aus dem Vorhandensein der Leitungsnetze ergibt, von zentraler Bedeutung. Durch die Leitungsnetze entsteht zwar ein natürliches Monopol, doch dieses Problem wird bei weitem aufgewogen durch die erheblichen Kosten- und Qualitätsvorteile im Vergleich zu den alternativen Bereitstellungstechnologien wie Tankfahrzeugen, Flaschen, Behältern oder Brunnen.

Es ist insbesondere der natürliche Monopolcharakter der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung, der für diese Branche im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung eine Ausnahmebehandlung erforderlich macht. Allerdings ist „Ausnahme" nicht gleichbedeutend mit *„einziger* Ausnahme". Denn auch andere netzgebundene Infrastrukturbranchen wie das Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnwesen erfordern in einer Marktwirtschaft ordnungspolitische Ausnahmeregelungen. Es ist demnach wenig hilfreich, die Besonderheiten der Wasserwirtschaft hinsichtlich der ökonomischen Organisation dieses Sektors in den Bereich der Einzigartigkeit hochzustilisieren. Damit soll nicht bestritten werden, daß Wasser in vielerlei Hinsicht über einzigartige Eigenschaften verfügt. Aus einem ordnungspolitischen Blickwinkel wird Wasser durch diese Eigenschaften zwar zu etwas Besonderem, aber eben nicht zu etwas Einzigartigem.

Die Einzigartigkeitslehre findet sich jedoch auch in offiziellen Dokumenten. So wird in der im Oktober 2000 erlassenen Wasserrahmenrichtlinie der EU als erster Grund für den Erlaß der Richtlinie angeführt: „Wasser ist keine übliche Handelsware, sondern ein ererbtes Gut, das geschützt, verteidigt und entsprechend behandelt werden muss."[54] Was nun ein „ererbtes Gut" im Gegensatz zu einer üblichen „Handelsware" darstellen soll und welche konkreten Schlußfolgerungen daraus zu ziehen sind, bleibt im Dunkeln.

Eine Analyse derartiger Formulierungen führt letztlich zu dem Ergebnis, zu dem Hirshleifer, De Haven und Milliman im Rahmen ihrer großangelegten wirtschaftswissenschaftlichen Studie über die Wasserwirtschaft schon im Jahr 1960 gekom-

---

einem erheblichen Mehrverbrauch an nicht erneuerbaren Ressourcen kommt; vgl. *Leist* (2002a), S. 51 und (2002b), S. 184 und 192 f.

Während der Flaschenwassermarkt, wie erwähnt, bisher keinen Anlaß zu ordnungspolitischen Kontroversen geliefert hat, ist der sich zusehends entwickelnde internationale bzw. globale Wasserhandel mit Hilfe großer Tankschiffe heftig umstritten. Siehe hierzu ausführlich *Gleick et al.* (2002), S. 11 – 20, insbesondere S. 13 f.

[54] *EU* (2000d), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

men sind: „Much nonsense has been written on the unique importance of water supply".[55]

Der Ursprung der Einzigartigkeitslehre des Wassers liegt vermutlich zu einem wesentlichen Teil darin begründet, daß die Vorstellungen über Wasser sehr „häufig durch eine z. T. übertriebene emotionale Komponente geprägt"[56] sind. Diese emotionalisierte Wassersicht leitet sich wahrscheinlich aus den vielschichtigen religiösen und symbolischen Bedeutungen von Wasser ab. Die Heilkraft[57] sowie die ästhetische Dimension von Wasser dürften ebenfalls eine Rolle in diesem Zusammenhang spielen.[58] Oft kommt diese emotionalisierte Wassersicht nur unterschwellig zum Ausdruck. Sie verstellt nicht nur den rationalen, sondern insbesondere auch den *ökonomisch* rationalen Blick auf wasserbezogene Probleme. Es ist deshalb letztlich nicht besonders gewagt, zu konstatieren, daß die emotionalisierten Vorstellungen über Wasser in erheblichem Maße für die gegenwärtigen Wasserprobleme verantwortlich sind.

Die Ausführungen über die Einzigartigkeitslehre des Wassers verdeutlichen nicht nur, auf welcher gedanklichen Basis die so flächendeckend verbreiteten ineffizienten Arrangements innerhalb der Wasserwirtschaft eigentlich beruhen. Sie machen auch klar, in welch „unwegsames Gelände" sich eine Arbeit begibt, d. h. mit wieviel Widerstand in der öffentlichen Diskussion eine Arbeit rechnen muß, welche die Wasserwirtschaft aus einer ökonomischen Effizienzperspektive analysiert.

Die emotionalisierte Sichtweise desavouiert die ökonomische Perspektive und stabilisiert dadurch die Dominanz der ingenieurwissenschaftlichen, der technisch-naturwissenschaftlichen Dimension im Umgang mit Wasser.[59] Wie sehr ingenieurswissenschaftliches Denken die Handlungsweisen der Wasserwirtschaft beherrscht, zeigt sich deutlich darin, wie auf Wasserverknappungserscheinungen üblicherweise reagiert wird. Grundsätzlich betrachtet, sind Verknappungen als Nachfrageüberhänge anzusehen. Diese können auf einem unvorhergesehenen Rückgang des Angebots beruhen, oder, was für die Wasserwirtschaft charakteristischer ist, daraus resultieren, daß die Nachfrage bei einem bestimmten und konstant bleibenden Preis zusehends größer als das Angebot wird. Gegen diese Art von Verknappung gibt es ein schlichtes Gegenmittel: Preiserhöhungen![60] Dadurch sinkt

---

55 *Hirshleifer/De Haven/Milliman* (1960), S. 4.

56 *Leist* (2001), S. 717.

57 Vgl. *Leist* (2001), S. 717.

58 Siehe zur religiösen sowie zur symbolischen und ästhetischen Dimension des Umgangs mit Wasser *WBGU* (1998), S. 285 und 289 f.

59 Siehe zur Dominanz der technisch-naturwissenschaftlichen Dimension im Umgang mit Wasser *WBGU* (1998), S. 286–288. Allerdings werden dort andere Schlußfolgerungen als in der vorliegenden Arbeit aus dem Übergewicht ingenieurwissenschaftlicher Betrachtungsweisen abgeleitet.

60 Vgl. *Hirshleifer/De Haven/Milliman* (1960), S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

normalerweise die Nachfrage, Anreize zur Angebotsausweitung entstehen, und es kommt zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage. Dieser Weg wird in der Wasserwirtschaft traditionellerweise nicht gewählt, sondern statt dessen werden kurzfristig in der Regel Rationierungen bevorzugt.[61] Mittel- und langfristig besteht die Reaktion auf derartige Verknappungen in der Ausweitung des Angebots zu prinzipiell unveränderten Preisen.[62] Die Bewältigung von Verknappungserscheinungen, d. h. der Abbau von Nachfrageüberhängen, ist jedoch aus ökonomischer Perspektive genauso ein Nachfrage- wie ein Angebotsproblem. Die einseitige Fixierung auf die Angebotsseite, d. h. die Vorgehensweise, Nachfrageüberhänge grundsätzlich durch Angebotsausweitungen (bei konstanten Preisen) zu begegnen, ist kennzeichnend für eine ingenieurwissenschaftlich dominierte Branchenkultur.[63] Für eine solche Kultur ist es charakteristisch, daß ökonomische Grundprinzipien ignoriert werden. Bei Projekten steht die *technische* und weniger die *ökonomische* Machbarkeit eines Projektes im Mittelpunkt des Interesses.[64]

---

61 Vgl. *Mann* (1989), S. 164.

62 Vgl. *Hirshleifer/De Haven/Milliman* (1960), S. 359 f. Als Beispiel hierfür sind die Reaktionen auf die schlimmste Dürre seit zehn Jahren in Australien Ende 2002 anzusehen. Erstens wurde der Gebrauch von Wasser rationiert und zweitens wurden u. a. Pläne diskutiert, die Flüsse Australiens umzuleiten; statt ins Meer sollten sie dann ins aride Landesinnere fließen. Diese Idee hat die Gemüter schon vor 100 Jahren fasziniert. Ihre Realisierung würde enorme Geldsummen verschlingen. Ferner wären die Auswirkungen auf die Umwelt kaum abzuschätzen. Änderungen der Preispolitik wurden lediglich angedacht: „Die Regierungen der Gliedstaaten machen sich zum ersten Mal Gedanken darüber, ob der Wasserpreis nicht doch endlich den wirklichen Kosten angepaßt werden sollte" (*o. V.* (2002b), S. 11).

63 Es kommt hier eine Doktrin der unbedingten Versorgungssicherheit zum Vorschein, welche diese Aufgabe als ausschließlich angebotsseitige Verantwortung definiert. Ein derartiges „supply side mindset", wie Rassenti, Smith und Wilson (2001, S. 29) es nennen, ist auch für das fehlerhafte Marktdesign verantwortlich, das zur kalifornischen Energiekrise geführt hat; siehe hierzu ausführlicher *Rassenti/Smith/Wilson* (2001), vor allem S. 27 – 30. Hiermit wird deutlich, daß auch andere Infrastrukturbranchen durch ein Übergewicht ingenieurwissenschaftlicher Sichtweisen geprägt sind.

64 Ein plastisches Beispiel hierfür liefert die Diskussion über das Wassersparen in Deutschland; siehe hierzu die drei sehr instruktiven Artikel *Leist* (2001), (2002a) und (2002b). Obwohl Deutschland ein sehr wasserreiches Land und der Wasserverbrauch jetzt schon einer der niedrigsten in der Welt ist, steht das Wassersparen hierzulande immer noch sehr hoch im Kurs. Es gilt geradezu als Manifestation einer am Ziel der nachhaltigen Entwicklung orientierten Gesinnung. Dabei ist mittlerweile ein derart niedriges Verbrauchsniveau erreicht, daß ein weiteres Absinken zu einer sehr ernsten Gefahr für die Qualität des Leitungswassers würde. Denn eine Herabsetzung des Wasserverbrauchs geht mit einer Verringerung der Fließgeschwindigkeiten in den Rohrleitungen einher bzw. mit einer Erhöhung der Standzeiten. Hiermit steigt die Gefahr einer Verkeimung der Leitungsnetze, die, wenn sie erst einmal eingetreten ist, nicht ohne weiteres behoben werden kann. Die Wasserwerke sind deshalb gezwungen, ihre Netze öfter durchzuspülen, d. h. die Wassereinsparungen in den privaten Haushalten werden durch einen erhöhten Eigenbedarf der Wasserwerke kompensiert. Ferner gilt es zu beachten, daß Wasserprobleme grundsätzlich regionalen Charakter haben und somit ein Wassersparen hierzulande, möglicherweise aus Beweggründen einer „globalen Solidarität", *keinerlei* Auswirkungen auf die Situation in wasserarmen Ländern hat. Dennoch wird von nicht wenigen Wasserexperten technisch-naturwissenschaftlicher Prägung ohne Rück-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zusammenfassend läßt sich demnach konstatieren: „The whole idea of a water crisis and of water scarcity acting as an obstacle to continuing human development and being the possible cause of future wars arises from the basic failure to correctly price water, in fact, to chronically under-price it."[65] Daraus schlußfolgert Lee: „To a large extent, water scarcity is undeniably an end of century myth."[66]

II. Privatisierung der Leistungserbringung als Ausweg?

Die Gruppe derjenigen, die sich der bisher dargelegten Sicht der Dinge anschließen können, wird zusehends größer. So betrachtet beispielsweise die Weltwasserkommission[67] in ihrem Bericht zum zweiten Weltwasserforum in Den Haag im Jahr 2000 „the systematic adoption of full-cost pricing for water services"[68] als die mit Abstand dringendste und wichtigste Maßnahme zur Realisierung ihrer Vision einer wassersicheren Welt.[69]

---

sicht auf die Kosten und ohne Beachtung des enormen Mehrverbrauchs an nichterneuerbaren Ressourcen eine Substitution von Trinkwasser durch den Ausbau der Regen- oder Brauchwassernutzung in Haushalten propagiert. Dies geschieht vor dem Hintergrund einer emotionalisierten Grundstimmung, die eine rationale Argumentation nur in beschränktem Maße erlaubt. Ein großes Problem besteht zur Zeit darin, daß es eine Art konzertierter Aktion aus Verbrauchern, Umweltaktivisten, Behörden und Parteien gibt, welche Wassersparmaßnahmen zwangsläufig mit positiven ökologischen Effekten verbunden sieht. Wie schwer es für eine rationale Argumentation ist, in diesem Umfeld ernsthaft beachtet zu werden, verdeutlicht die folgende Aussage eines Mitarbeiters der Umweltbehörde Hamburg anläßlich einer Veranstaltung in Hannover am 16. 11. 2001 über das Wassersparen in deutschen Haushalten: „Für mich ist es schwer, das Wassersparen zu begründen, weil es mir so selbstverständlich erscheint."

Mittlerweile mehren sich jedoch die Stimmen, die, wenn auch noch sehr leise, Wassersparen in Deutschland als ökonomische und vor allem ökologische Fehlentwicklung einordnen. *Leist* (2002c) geht so weit, einen Zeitungsartikel mit dem programmatischen Titel „Wasser sparen in Deutschland ist Unsinn" zu versehen.

65 *Lee* (1999), S. 18.

66 *Lee* (1999), S. 18. Ähnlich argumentiert auch G. Schmidt (1992, S. 648 f.), wenn er mit Bezug auf Deutschland ausführt: „Die simple These vom knappen oder knapper werdenden Wasser [ist] schlichtweg falsch ... Eine Trinkwasserkrise hat bisher nicht stattgefunden, sie wird auch in Zukunft nicht stattfinden." Entscheidend ist für ein wasserreiches Land wie Deutschland eher „die Erhaltung bzw. die Wiederherstellung einer ausreichenden Rohwassergüte."

67 Die Weltwasserkommission ist vom Weltwasserrat eingesetzt, der die Weltwasserforen organisiert. Getragen wird der Weltwasserrat von zahlreichen internationalen Organisationen wie beispielsweise der Weltbank und der Weltgesundheitsorganisation.

68 *World Water Commission* (2000), S. 33.

69 In eine ähnliche Richtung gehen auch die zentralen Handlungsempfehlungen des WBGU zur Vermeidung der sich anbahnenden globalen Süßwasserkrise. Auch dieses Gremium fordert zuallererst „größtmögliche Effizienz" (1998, S. 281) und empfiehlt hierfür, neben einer effizienten Preisgestaltung, die Privatisierung der Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie die Etablierung von wettbewerblichen Wassermärkten, vgl. *WGBU* (1998), S. 13.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der empfohlene Paradigmenwechsel hin zur systematischen Einführung einer Preispolitik, die sich konsequent am Ziel der vollständigen Kostendeckung orientiert, impliziert nach der zutreffenden Auffassung der Weltwasserkommission eine erheblich größere Rolle für den privaten Sektor als bisher.[70] Privatisierungsmaßnahmen versprechen eine Schließung der Lücke zwischen Kosten und Preisen aus zwei Richtungen gleichzeitig. Von oben kommend gilt es, die Kosten durch Effizienzsteigerungen zu senken, und von unten kommend geht es um die Steigerung der Einnahmen durch höhere Preise.[71]

Da private Unternehmen zwingend mindestens auf Kostendeckung angewiesen sind, ist ihre erheblich höhere Kompetenz im Vergleich zu öffentlichen Stellen diesbezüglich unbestritten. Privatisierungen sind demnach als der Königsweg zur nachhaltigen Etablierung des Kostendeckungsprinzips anzusehen. Für den öffentlichen Sektor würde dies den *strategischen* Rückzug aus der Betreiberfunktion bedeuten. Auf diese Weise gewönne er zusätzliche Freiräume, um sich mit voller Konzentration der (neuen) Aufgabe zu widmen, einen leistungsfähigen, d. h. vor allem auch zuverlässigen und transparenten Regulierungsrahmen für die Entfaltung privater Initiative zu entwerfen und dauerhaft zu implementieren. Im Rahmen dieser institutionellen Erneuerung behält der öffentliche Sektor eine zentrale Rolle, allerdings eine grundlegend andere als bisher. Durch den Rückzug aus der Betreiberrolle übergibt er Verantwortung an den privaten Sektor, was im Ergebnis zu einer Verantwortungsteilung führt.[72] Entscheidend ist hierbei, den Inhalt und Umfang der jeweiligen Verantwortungsbereiche vorab möglichst klar und eindeutig festzulegen, was eine essentielle Voraussetzung dafür darstellt, daß Verantwortung überhaupt konsequent wahrgenommen werden kann.

Der Übergang zu Preisen, welche die Kosten vollständig decken, macht nach Ansicht der Weltwasserkommission die begleitende Einführung eines Subventionssystems für Bedürftige erforderlich.[73] Von zentraler Bedeutung ist hierbei, die Subventionen dem entsprechenden Personenkreis direkt zufließen zu lassen und nicht an das Wasserdienstleistungsunternehmen auszuzahlen,[74] d. h. es geht um *Einkommens*subventionierung, anstatt der vorher mit so großem Mißerfolg praktizierten allgemeinen *Preis*subventionierung.[75] Dieser Systemwechsel ermöglicht und erfordert die klare Trennung zwischen wohlfahrtsstaatlichen bzw. hoheitlichen Tätigkeiten, hier die Gewährung von Subventionen, und der wirtschaftlichen Aufgabe bzw. geschäftlichen Betätigung der möglichst effizienten Erbringung von

---

70 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 44 und 57.

71 Siehe hierzu ähnlich *Beecher* (2001), S. 7.

72 Vgl. z. B. *Schuppert* (1999), S. 312–316 und *OECD* (2000), S. 39–41. Zum Begriff der Verantwortungsteilung, der als ein Schlüsselbegriff des Phänomens der Privatisierung anzusehen ist, siehe grundlegend *Trute* (1999) und *Voßkuhle* (1999).

73 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 22 und 63.

74 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 36.

75 Der WBGU (1998, S. 13 und 327) spricht in diesem Zusammenhang von „Wassergeld".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wasserdienstleistungen. Die Vermischung dieser beiden sehr unterschiedlichen Aufgaben ist einer der entscheidenden Konstruktionsfehler von Unternehmen, die sich im öffentlichen Eigentum befinden und über ihre Preispolitik sozialpolitische Ziele erreichen sollen. Hinsichtlich der adäquaten Gestaltung des Subventionssystems für Bedürftige im Rahmen des Kostendeckungsprinzips vertritt die Weltwasserkommission konsequenterweise den Standpunkt: „The ideal way to do this is to completely separate the commercial and welfare functions."[76]

Angesichts des bisher sehr geringen Privatisierungsgrades wird es sich so oder so nicht vermeiden lassen, daß die meisten Menschen auch in der näheren Zukunft für den Bezug von Wasserdienstleistungen weiterhin ausschließlich auf öffentliche Unternehmen angewiesen sein werden. Allerdings deuten bisherige Privatisierungserfahrungen darauf hin, daß die erstmalige Einbeziehung privater Unternehmen erstens die öffentlichen Unternehmen gehörig unter Leistungsdruck setzt und zweitens Privatisierungsmaßnahmen als Katalysator für grundlegende Reformen der gesamten sektorspezifischen institutionellen Rahmenbedingungen wirken. Dabei geht es häufig um inhaltliche Klarstellungen und insbesondere um klarere Zuweisungen von Verantwortlichkeiten. Genau dies ist in einem durch öffentliche Unternehmen gekennzeichnetem Umfeld in der Regel nicht der Fall. Denn üblicherweise wird davon ausgegangen, daß die öffentliche Eigentümerschaft als solche ausreichend ist, um den jeweiligen Sektor dem Allgemeinwohl entsprechend steuern zu können, obwohl jedoch die Erfahrung und neuere theoretische Überlegungen mittlerweile massiv gegen die Richtigkeit dieser Annahme sprechen.

Angesichts der zunehmenden Verbreitung von Auffassungen, wie sie die Weltwasserkommission vertritt, und somit des Konzepts, Wasser in erster Linie als Wirtschaftsgut oder Handelsware und nicht mehr hauptsächlich als Recht zu betrachten, sprechen Gleick et al. von einer „new economy of water"[77].

Trotz allem sind dies weiterhin Minderheitenmeinungen, die sich häufig massiven Anfeindungen ausgesetzt sehen. So kam es anläßlich der Vorstellung des Berichts der Weltwasserkommission auf dem zweiten Weltwasserforum in Den Haag zu heftigen Kontroversen über die zentralen Forderungen der Kommission, das Kostendeckungsprinzip einzuführen sowie die Privatisierung der Dienstleistungserstellung voranzutreiben. Die Auseinandersetzungen waren so hitzig, daß ein geplanter Workshop sowie eine geplante Diskussion über Privatisierung und Globalisierung der Wasserwirtschaft abgesagt wurden.[78] Zahlreiche Nichtregierungsorganisationen sind der Ansicht, die Reformvorschläge dienten allein den Gewinninteressen großer internationaler Konzerne. Bisherige Erfahrungen widerlegen diese Behauptungen allerdings.[79]

---

76 *World Water Commission* (2000), S. 53.

77 *Gleick et al.* (2002), S. 43.

78 Vgl. *Gleick et al.* (2002), S. 21.

79 Vgl. *Briscoe* (1997), S. 349.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. Bezug zu Deutschland

Wenn sich im Rahmen der „new economy of water" weltweit die Auffassung weiter durchsetzt, daß das Kostendeckungsprinzip, privatwirtschaftliche Unternehmen und Marktmechanismen zukünftig eine erheblich größere Rolle bei der Erbringung von Wasserdienstleistungen spielen sollen, impliziert dies selbstverständlich bemerkenswerte Geschäftspotentiale für die Privatwirtschaft. Manche Kommentatoren sprechen in diesem Zusammenhang von Wasser als dem „blauen Gold"[80] oder einem „Multi-Milliarden-Geschäft"[81].

Dieser Aspekt ist ein entscheidendes Antriebsmoment für Reformüberlegungen in bezug auf den wasserwirtschaftlichen Ordnungsrahmen in Deutschland.

Denn der sich herausbildende Weltmarkt für Wasserdienstleistungen verlangt nach Unternehmen, die von der Finanzierung, über den Anlagenbau bis zum Betrieb alle Leistungen aus einer Hand, sogenannte Paketlösungen anbieten können. Innerhalb des bisherigen Ordnungsrahmens konnten derartige Komplett- oder Systemanbieter in Deutschland nicht entstehen. Das anerkannt hohe technische Know-how der deutschen Wasserwirtschaft ist demzufolge kaum exportierbar, d. h. deutsche Unternehmen sind auf dem sich rasant entwickelnden globalen Markt für Wasserdienstleistungen nicht vertreten. Dieser Markt wird insbesondere angeführt von den drei privaten und z. T. schon über 100 Jahre alten französischen Wasserdienstleistungskonzernen Veolia Water, SUEZ Environnement und Saur (Société d'Aménagement Urbain et Rural), gefolgt von einigen 1989 privatisierten englischen Unternehmen.[82]

Gerade das hohe Ansehen, das die deutsche Wasserwirtschaft hinsichtlich ihrer technischen Leistungsfähigkeit genießt, war der Grund, warum eine 20köpfige Delegation der Weltbank unter der Leitung von Briscoe, einem der weltweit führenden Wasserexperten, im Oktober 1994 eine Studienreise nach Deutschland unternahm.[83] Ein wesentliches Anliegen der Weltbank als bedeutender Financier von Wasserprojekten besteht in der Erhöhung der Anzahl leistungsfähiger Wettbewerber auf dem Weltmarkt für Wasserdienstleistungen. Nach dem Besuch be-

---

80 *Mihm* (1999b), S. 47.

81 *Mihm* (1999a), S. 14.

82 Die Essener RWE AG hat sich vor allem durch den Zukauf ausländischer Anbieter innerhalb kürzester Zeit, gemessen an der Zahl versorgter Menschen, zum weltweit drittgrößten Anbieter emporgeschwungen. Entscheidend waren dabei die Übernahmen von Thames Water und American Water Works (AWW), den jeweils größten Wasserdienstleistungsunternehmen in Großbritannien und den USA, im Jahre 2000 bzw. 2001. Mit dem Abschluß der Akquisition von AWW im Januar 2003 erhöhte sich die Anzahl der von RWE mit Wasserdienstleistungen versorgten Menschen auf 69 Millionen; vgl. *Thames Water* (2003), S. 6, 10, 11 und 13.

Der Erwerb ausländischer Unternehmen ist jedoch nicht gleichzusetzen mit dem Export von wasserwirtschaftlichem Know-how aus Deutschland ins Ausland.

83 Vgl. *Briscoe* (1995a), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

scheinigte Briscoe der deutschen Wasserwirtschaft einerseits die beeindruckende Qualität ihrer technischen Anlagen und ihr sehr hohes Umweltbewußtsein, andererseits kritisierte er unmißverständlich die weitverbreitete Selbstzufriedenheit und vor allem das, was er und seine Kollegen „als ungenügendes Kostenbewußtsein ... empfanden und was auf vielerlei Weise zutage trat."[84] Als Ursache hierfür identifizierte er den mangelhaften Ordnungsrahmen, der kaum Anreize für ökonomisch effizientes Handeln bietet. Nach seiner Auffassung ist die institutionelle Ordnung der deutschen Wasserwirtschaft nicht als Modell für andere Länder anzusehen.[85]

Die ineffizienten institutionellen Rahmenbedingungen der deutschen Wasserwirtschaft sind somit in zweifacher Hinsicht ein großes Exporthindernis. Erstens verhindern sie das Entstehen schlagkräftiger privatwirtschaftlicher Unternehmen; nur solche sind rechtlich und faktisch in der Lage, auf Weltmärkten zu operieren.[86] Zweitens ist der Export von technischem Know-how häufig auch in erheblichem Umfang mit dem Export wesentlicher Elemente des ordnungspolitischen Rahmens verbunden. Es wird sozusagen ein umfassendes wasserwirtschaftliches Modell exportiert. Daß das deutsche Modell mit sehr hohen Kosten einher geht, spricht nicht gerade für sein Potential als Exportschlager.

Die Tatsache, daß Deutschland eines der wenigen Länder ist, in denen die Preise für Wasserdienstleistungen in der Regel kostendeckend sind, stellt sicherlich einen wesentlichen Grund für die hohe technische Leistungsfähigkeit dar.[87] Problematisch ist jedoch zu welchen Kosten dies erreicht wurde. So wie das Kostendekkungsprinzip praktiziert wird, nämlich als implizite Kostenzuschlagsregulierung, läßt sich jede Kostenerhöhung ohne Umstände auf die Verbraucher umlegen.

Insbesondere in den 80er und frühen 90er Jahren hat dies vielerorts dazu geführt, daß weitgehend unabhängig von Kosten- und Effizienzdruck die Anlagen technisch optimiert wurden. Ohne Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen, wurden immer höhere Umweltstandards eingeführt, die immer höhere Investitionen

---

84 *Briscoe* (1995b), S. 427.

85 Vgl. *Briscoe* (1995b), S. 432.

86 Im Jahresgutachten 1997 des WBGU (1998, S. 319 und 332) wird im Zusammenhang mit der schwachen Präsenz deutscher Unternehmen auf dem Weltmarkt für Wasserdienstleistungen zu Unrecht von „Unternehmerversagen" gesprochen, worunter die mangelnde Bereitschaft zum Auslandsengagement verstanden wird. Kommunale Unternehmen können und dürfen nicht außerhalb ihrer Gemeindegrenzen geschweige denn im Ausland tätig werden. Die private Unternehmensträgerschaft ist für eventuelle Auslandsengagements unerläßliche Voraussetzung.

87 Zum Teil gehen die Preise sogar deutlich über die bloße Kostendeckung hinaus. Andererseits fließen die verdienten Abschreibungen häufig in den allgemeinen Kommunalhaushalt und werden dort für andere Zwecke verbraucht, so daß dann bei anstehenden Ersatzinvestitionen nicht genügend Rücklagen vorhanden sind. Trotz dieser Fehlentwicklungen ist der Selbstfinanzierungsgrad der deutschen Wasserwirtschaft im internationalen Vergleich als sehr hoch einzuschätzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

erforderten und immer weiter steigende Preise für die Verbraucher nach sich gezogen haben.[88]

Der Bericht von Briscoe hat diese Fehlentwicklungen explizit angesprochen. Er ist ein Meilenstein in der Debatte um eine ordnungspolitische Reform der Wasserwirtschaft in Deutschland und hat eine Vielzahl von anderen Beiträgen nach sich gezogen. Als Folge hiervon hat z. B. das Bundesministerium für Bildung und Forschung Anfang 1998 zum ersten Wasserwirtschaftsgespräch mit Experten aus der Wasserwirtschaft und anderen Bundes- und Landesressorts eingeladen. Im Rahmen dieses Gesprächskreises sind Ende 1999 Empfehlungen für ein Aktionskonzept „Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft" formuliert worden.[89] Etwas später hat sich insbesondere das Bundeswirtschaftsministerium bemüht, im Dialog mit betroffenen Interessengruppen Ansatzpunkte für eine „Ertüchtigungsinitiative" der deutschen Wasserwirtschaft zu finden. Mittlerweile findet die Wasserwirtschaft auch zunehmend auf EU-Ebene Beachtung.[90] Bisher ist es noch nicht zu wesentlichen Änderungen des Ordnungsrahmens gekommen. Die Diskussion läuft jedoch unvermindert weiter.

IV. Bedeutung von Wassermärkten

Wie erwähnt, zeigt sich die ökonomische Ineffizienz der Wasserwirtschaft in vielen Ländern nicht nur in der mangelnden Anwendung des Kostendeckungsprinzips bei der Preiserhebung für die von ihr erbrachten Dienstleistungen, sondern auch darin, daß für die Ressource Wasser selbst in der Regel kein Preis erhoben wird. Der entscheidende Grund hierfür besteht in der Tatsache, daß sehr häufig keine privaten oder individuellen Eigentumsrechte an natürlichen Wasservorkommen existieren. Das Entstehen von Wassermärkten bzw. von Märkten für den Handel mit Wasserentnahmerechten ist deshalb nicht möglich.[91] Dies gilt gerade auch für Deutschland. Hierzulande unterstehen die Gewässer einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung, d. h. jede wesentliche Gewässernutzung erfordert einen vorherigen staatlichen Zulassungsakt.[92] Sobald dieser in Form der Erlaubnis oder der Bewilligung[93] erfolgt ist, verlangte der Staat bis vor einigen Jahren kein

---

88 Vgl. *Briscoe* (1995b), S. 428 – 430.

89 Siehe hierzu *BMBF* (2000).

90 Siehe hierzu *Langen* (2001), vor allem S. 14 f.

91 Vgl. *Brösse* (1980), S. 737; *WBGU* (1998), S. 324 und *EU* (2000b), S. 4 und 22 f.

92 Vgl. *WBGU* (1998), S. 334.

93 Hinsichtlich der Zulassung ist zwischen der Erlaubnis und der Bewilligung zu unterscheiden. Der Unterschied besteht in der Art der gewährten Rechtsstellung. Die Erlaubnis kann jederzeit widerrufen werden, während die Bewilligung unwiderruflich, dafür allerdings befristet erteilt wird. Die Bewilligung bietet dem Gewässernutzer somit ein höheres Maß an Sicherheit; vgl. *WBGU* (1998), S. 334.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

weiteres Entgelt für die Gewässernutzung. In sechs Bundesländern ist dies auch heute noch gängige Praxis. In den restlichen zehn Bundesländern werden mittlerweile sogenannte Wasserentnahmeentgelte erhoben, deren Höhe und sonstige Ausgestaltung von Bundesland zu Bundesland erheblich differieren.[94] Die Kriterien für Erteilung von Nutzungserlaubnissen bzw. -bewilligungen richten sich dabei in der Praxis „vor allem nach der zeitlichen Priorität des Antrags".[95] Ökonomische Kriterien, wie beispielsweise die individuelle Zahlungsbereitschaft des Antragstellers, in der sich die Dringlichkeit, mit der er das Wasser benötigt, offenbart, spielen bei der Zuteilung keine Rolle. Letztendlich „nutzen demnach diejenigen das Wasser, die sich zuerst ... darum bemüht haben."[96] Die Tatsache, daß ein derartiges Zuteilungsverfahren keine ökonomisch effiziente Allokation der Ressource Wasser erlaubt, ist solange relativ unproblematisch, wie in einem bestimmten Gebiet keine Nutzungskonflikte auftreten. Schwierigkeiten ergeben sich jedoch, wenn durch die Konkurrenz unterschiedlicher Wassernutzer, wie z. B. die öffentliche Wasserversorgung und industrielle Eigenwasserversorger, Engpässe entstehen. Abhilfe schaffen, kann hier die Zuweisung von klar definierten (und handelbaren) Eigentumsrechten an die Kommune oder die Region, in deren Gebiet sich die entsprechenden Wasservorkommen befinden.[97] Unter solchen Bedingungen lassen sich eventuelle Nutzungskonflikte durch die Ausschreibung der Wassernutzungsrechte einer ökonomisch effizienten Lösung zuführen. Der aus dem Bietverfahren hervorgehende Wasserpreis ist dann Ausdruck der örtlichen Wasserknappheit. An den Orten, an denen keine Nutzungskonkurrenz auftritt, können die Wassernutzungsrechte weiterhin unentgeltlich vergeben werden.[98]

Die Erhebung von Wasserentnahmeentgelten kann dagegen keinen Beitrag zur Lösung von Nutzungskonflikten leisten, da keine Differenzierung der Abgabenhöhe nach der lokal unterschiedlichen Nutzungskonkurrenz erfolgt.[99] Durch die pauschale Erhebung von Wasserentnahmeentgelten wird lediglich ein allgemeiner Anreiz zum sparsameren Umgang mit Wasser gesetzt. Faktisch steht jedoch weniger dieser Lenkungsaspekt, als vielmehr ein fiskalisches Interesse im Vordergrund.[100]

Wassermärkte gibt es bisher nur in wenigen Ländern. Allerdings wurden in den letzten Jahren große Fortschritte gemacht, und es wird davon ausgegangen, daß

---

94 Siehe hierzu *SRU* (1998), S. 131 – 133 und *Rott/Meyer* (1998).

95 *Brösse* (1980), S. 737.

96 *Brösse* (1980), S. 742.

97 Vgl. *Brösse* (1980), S. 739 – 742 und *WBGU* (1998), S. 324.

98 Vgl. *SRU* (1998), S. 129 f. Der WBGU entwickelt in seinem Modell von miteinander verbundenen Wassermärkten auch ein Konzept für einen Markt, auf dem keine Wasser*entnahme*-, sondern Wasser*rückführungs*rechte für die Einleitung von Abwasser in natürliche Wasservorkommen gehandelt werden können. Siehe für das gesamte Modell *WBGU* (1998), S. 322 – 326.

99 Vgl. *SRU* (1998), S. 129 f.

100 Vgl. *Kahlenborn/Kraemer* (1999), S. 149.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wassermärkten zukünftig eine wesentlich bedeutendere Rolle bei der Allokation von Wasserressourcen zukommen wird.[101] Die ersten Erfahrungen, die beispielsweise im Südwesten der USA, in Chile, Mexiko, Australien und Pakistan bislang gesammelt wurden, verdeutlichen, daß die Etablierung von Wassermärkten mit erheblichen Transaktionskosten einher geht. Insbesondere die Definition und Zuweisung von *durchsetzbaren* Eigentumsrechten an natürlichen Wasservorkommen, vor allem an Grundwasservorkommen, erweisen sich als eine außerordentlich anspruchsvolle und komplizierte Aufgabe.[102] Dennoch hat sich gezeigt: „Contrary to the ‚nay sayers,' water markets have worked".[103] Allerdings ist auch klar geworden, daß die hohen Transaktionskosten, welche der Aufbau leistungsfähiger Wassermärkte erfordert, nur dann aufgewendet werden sollten, wenn in der jeweiligen Region auch tatsächlich Wasserknappheit herrscht. Denn „water markets will only be active in regions with water scarcity."[104] Das Potential von Wassermärkten konzentriert sich demnach vor allem auf aride und semi-aride Regionen. Hier dürfte eine effizientere Allokation der schon erschlossenen Wasservorkommen wesentlich vorteilhafter sein, als eine aufwendige Neuerschließung von zusätzlichen Wasserressourcen.[105]

Da Deutschland ein wasserreiches Land ist und Nutzungskonflikte somit lediglich Ausnahmefälle darstellen,[106] wird das soeben skizzierte Problem der nichtvorhandenen Märkte für die Allokation von Wasserentnahmerechten in der vorliegenden Arbeit nicht weiter behandelt. Angesichts der Schlagwörter „Privatisierung" und „Wettbewerb" im Titel der vorliegenden Arbeit wäre es durchaus plausibel gewesen, sich ausführlich oder sogar ausschließlich mit dem Phänomen der Wassermärkte auseinanderzusetzen. Auch ist das Nutzungsregime für die Ressource Wasser in Deutschland aus ökonomischer Perspektive sicher stark verbesserungsfähig. Im Vergleich mit anderen Bereichen der deutschen Wasserwirtschaft ist jedoch eine Reform des Ressourcennutzungsregimes nicht als vorrangig einzustufen. Die in der vorliegenden Arbeit untersuchte Problematik einer Reform des Ordnungsrahmens für die Erbringung von Wasserdienstleistungen ist zur Zeit als drin-

---

101 Vgl. *World Water Commission* (2000), S. 26 und *Easter/Rosegrant/Dinar* (1998b), S. 277. Siehe für eine sehr ausführliche theoretische und empirische Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Wassermärkte die Beiträge in *Easter/Rosegrant/Dinar* (1998a).

102 Vgl. *Easter/Rosegrant/Dinar* (1998b), S. 277.

103 *Easter/Rosegrant/Dinar* (1998b), S. 282.

104 *Easter/Rosegrant/Dinar* (1998b), S. 280.

105 Vgl. *WBGU* (1998), S. 330.

106 Vgl. *SRU* (1998), S. 128. Daß Deutschland ein wasserreiches Land ist, gilt uneingeschränkt hinsichtlich der Wassermenge; so werden von der öffentlichen Wasserversorgung lediglich 3 % des verfügbaren Wasserdargebots in Anspruch genommen; die Eigenversorgung der Industrie nutzt etwa 4,5 %, die Eigenversorgung der Wärmekraftwerke kommt mit rund 14 % auf den größten Anteil, während die Landwirtschaft nur ca. 1 % nutzt. Insgesamt führt dies zu einer Inanspruchnahme des verfügbaren Wasserdargebots von weniger als 25 %; vgl. *Handrock* (1998), S. S 24. Etwas problematischer gestaltet sich die Lage in bezug auf die Wasserqualität; vgl. *Rott/Meyer* (1998), S. 772.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gender und bedeutsamer anzusehen.[107] Deshalb erfolgt hier eine Konzentration auf dieses Thema. Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit somit nicht um eine ressourcenökonomische, sondern in erster Linie um eine regulierungsökonomische Analyse.

[107] Die Reform der institutionellen Rahmenbedingungen der Dienstleistungserstellung in der deutschen Wasserwirtschaft läßt sich als ersten Schritt im Rahmen einer umfassenden Reform, welche dann auch das Ressourcennutzungsregime mit einbeziehen könnte und sollte, ansehen. Dabei gilt es zu bedenken, daß das Ressourcennutzungsregime nicht ohne Einfluß auf die Dienstleistungserstellung ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

C. Wasserwirtschaft und die ökonomische Rolle des Staates

Nach den einleitenden Ausführungen sowie der als Rahmen und Hintergrund für die deutsche Situation dienenden Darlegung des weltweit bestehenden Reformdrucks in der Wasserwirtschaft, besteht der nächste Schritt in einer kritischen Rekonstruktion der Problemsituation, die als Begründung für den gegenwärtigen Ordnungsrahmen der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung in Deutschland herangezogen wird. Wie erwähnt, ist dieser Rahmen durch die öffentliche bzw. kommunale Eigentümerschaft an den Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie das Fehlen nennenswerter Wettbewerbselemente gekennzeichnet. Die Beschreibung der Problemsituation, für die diese institutionellen Arrangements den gegenwärtigen Lösungsansatz darstellen, umfaßt zwei Themenkreise, und zwar erstens die Theorie des Marktversagens und zweitens den Infrastrukturcharakter der Wasserwirtschaft. Die Erörterung dieser beiden Themengebiete erfolgt dabei vor dem Hintergrund von zwei Fragestellungen:

- Inwiefern ist die üblicherweise unterstellte Problemsituation tatsächlich relevant?
- Wenn die Relevanz dieser Problemsituation in der Tat zu konstatieren ist, inwiefern stellt dann das institutionelle Arrangement der öffentlichen bzw. kommunalen Eigentümerschaft in Verbindung mit rechtlich-administrativen Marktzutrittsschranken die angemessene Form der Problemlösung dar?

I. Problematik der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung aus der „traditionellen" Perspektive der Theorie des Markt- und Wettbewerbsversagens

Mit der leitungsgebunden Wasserwirtschaft werden bestimmte technisch-ökonomische Eigenschaften assoziiert, die Marktversagen bewirken können. So wird in der Regel angenommen, daß die Leistungen der Wasserver- und -entsorgung Kollektivguteigenschaften besitzen und externe Effekte erzeugen. Außerdem wird davon ausgegangen, daß die Wasserwirtschaft in beachtlichem Umfang die Merkmale eines natürlichen Monopols aufweist. Diese potentiellen Ursachen für Marktversagen erfordern – so die traditionelle Begründung – ein staatliches Angebotsmonopol in diesem Bereich.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

1. Wohlfahrtsökonomische Theorie des Marktversagens und Nirwana-Trugschluß

Marktversagen ist einer der zentralen Begriffe der ökonomischen Theorie. Seine genaue Bedeutung und die aus dem Vorliegen von Marktversagen abzuleitenden Konsequenzen sind jedoch unklar. Die Auffassungen hierüber differieren je nach ökonomischer Teildisziplin.[1] Für die Finanzwissenschaft z. B. stellt Marktversagen die wesentliche Begründung für staatliche Eingriffe im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung dar.[2] Letztlich entscheidend für die jeweilige Definition von Marktversagen und die Diagnose von konkreten Versagensfällen ist das zugrunde gelegte Markt- und Wettbewerbsverständnis.[3]

Die Auffassung, welche am weitesten verbreitet ist, ist die der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik. Danach liegt Marktversagen dann vor, wenn eine marktliche Koordination der Wirtschaftsaktivität nicht zu einem Wohlfahrtsmaximum (Pareto-Optimum) führt.[4] Die wesentliche Voraussetzung für die Realisierung eines solchen Zustandes der Pareto-Optimalität ist das Vorliegen von vollkommener Konkurrenz auf allen Güter- und Faktormärkten. Angesichts der Vielzahl von äußerst restriktiven und im Prinzip unerfüllbaren Bedingungen, welche die Marktform der vollkommenen Konkurrenz erfordert,[5] ist diese Vorstellung „als wirklichkeitsfremde Utopie zu betrachten"[6]. Abgesehen davon wird bei einer genaueren Betrachtung deutlich, daß ein Teil der Bedingungen auch „gar nicht ... erstrebenswert"[7] ist. Aufgrund ihres statischen Charakters würden sie beispielsweise den Verzicht auf Prozeß- und Produktinnovationen implizieren und somit die evolutorische Effizienzdimension vernachlässigen.

Durch den Vergleich der tatsächlichen Marktergebnisse mit einer idealisierten und unerreichbaren, realitätsfernen Norm lassen sich letztlich beliebig viele Marktversagensfälle diagnostizieren. Ein derartiges methodisches Vorgehen hat Demsetz als *„nirvana* approach"[8] bezeichnet. Auf diese Weise wird Marktversagen ubiquitär. Der Begriff „verliert somit jegliche wirtschaftspolitische Aussagekraft."[9]

---

1 Vgl. *Eickhof* (1986b), S. 468.

2 Vgl. *Richter*, W. F. / *Wiegard* (1993), S. 177 f.

3 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 23.

4 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 26.

5 Siehe hierzu die elf Bedingungen umfassende Liste in *Fritsch / Wein / Ewers* (1999), S. 34.

6 *Eickhof* (1986b), S. 469.

7 *Eickhof* (1993), S. 208.

8 *Demsetz* (1969), S. 1. Gegen den Vorwurf der Realitätsferne der Annahmen der Wohlfahrtsökonomik wird häufig vorgebracht, daß jedes wissenschaftliche Modell notwendigerweise durch eine vereinfachte Darstellung der Realität bzw. durch eine Komplexitätsreduktion gekennzeichnet sei: „Insofern ist jedes Modell unrealistisch" (*Fritsch / Wein / Ewers* (1999), S. 68). Vereinfachungen sollten jedoch zweckmäßig sein und nicht dazu führen, daß der Kern des Erkenntnisgegenstandes verschleiert und dadurch sein Verständnis erschwert

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer zweckmäßigeren Begriffsbestimmung.

2. Eine alternative Sicht: Die Trennung von Markt- und Wettbewerbsversagen

Da sich die Wettbewerbskonzeption des Modells der vollkommenen Konkurrenz als äußerst problematisch zur Bestimmung von Marktversagen erwiesen hat, geht es im folgenden darum, den Betrachtungen ein Verständnis von Markt und Wettbewerb zugrunde zu legen, welches den Prozeßcharakter der beiden Phänomene betont.[10]

Obwohl die Begriffe Markt und Wettbewerb häufig synonym verwendet werden, offenbart eine genauere Analyse des marktlichen Geschehens, daß es sich beim Markt- und Wettbewerbsprozeß um analytisch unterscheidbare Phänomene handelt. Beide Verfahren erfüllen unterschiedliche Funktionen.[11]

Grundvoraussetzung eines jeden Marktes ist ein Ordnungsrahmen, d. h. ein System von Rechtsregeln und Konventionen, innerhalb dessen sich die jeweiligen Tauschvorgänge vollziehen. Vor allem über den Preismechanismus bewirkt der Marktprozeß dabei eine Koordination der Wirtschaftspläne dezentral organisierter autonomer Planungseinheiten im Sinne eines Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage.[12] Aus diesem im Prinzip nie abgeschlossenen Prozeß entsteht immer wieder von neuem eine spontane Handelnsordnung, die streng vom statischen Gleichgewicht der vollkommenen Konkurrenz zu unterscheiden ist.[13]

---

oder gar verhindert wird. Bspw. gerät der Kern von Markt und Wettbewerb, nämlich der evolutorische Prozeßcharakter, durch die statische Betrachtungsweise der Theorie der vollkommenen Konkurrenz vollständig aus dem Blickfeld; vgl. *Hesse* (1979), S. 299 – 301 und *Bögelein* (1990), S. 29 f.

9 *Eickhof* (1993), S. 208. Zur Problematik bzw. zum dogmatischen Charakter einer Argumentation, die rationale Politik an der Verwirklichung eines zeitlosen, utopischen Ideals orientieren will, anstatt soziale Tatbestände im Lichte realisierbarer Alternativen kritisch zu reflektieren, siehe *Albert* (1964a), insbesondere S. 88 – 90.

10 Diese prozeßorientierte Sichtweise von Markt und Wettbewerb wird an dieser Stelle der vorliegenden Arbeit nur skizziert. Im noch folgenden Kapitel E. erfolgt eine etwas tiefergehende Auseinandersetzung mit dieser Thematik vor allem im Hinblick auf das Phänomen der Monopolregulierung.

11 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 100 f. Trotz der hier vorgenommenen analytischen Trennung zwischen Markt und Wettbewerb besteht jedoch ein enger Zusammenhang zwischen den beiden Prozessen. Auch muß an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß der Begriff der Funktion vor allem in bezug auf den Wettbewerb keine vorgegebene Ergebnisorientierung für den Wettbewerbsprozeß impliziert; vgl. *Eickhof* (1986a), S. 127. Statt dessen wird hier von einem Verständnis von Wettbewerb ausgegangen, das diesen als ergebnisoffenen, evolutorischen Prozeß auffaßt. Siehe hierzu z. B. *Hayek* (1968), S. 249 f. und *Hoppmann* (1980), S. 353.

12 Vgl. *Streit* (1991), S. 32 – 34 und ähnlich auch *Ménard* (1995), S. 170.

13 Vgl. *Hayek* (1967), vor allem S. 166 – 168.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Funktion des Wettbewerbs ist es hierbei, durch Anreize zur Leistungssteigerung und durch Leistungskontrollen die Effizienz der marktlichen Koordination zu steigern.[14] Hierbei ist in der Regel „mit Verbesserungen der Marktergebnisse aus volkswirtschaftlicher Sicht zu rechnen."[15] Vor allem wird dies dadurch erreicht, daß Unternehmen, die nicht erfolgreich bei der Suche nach letztlich effizienzsteigernden neuen Handlungsmöglichkeiten sind, ständig von der Sanktion bedroht sind, im Vergleich zu konkurrierenden Unternehmen zurückzufallen. Langfristig wird dies meistens zum völligen Ausscheiden aus dem Wettbewerbsprozeß führen.[16] In der hier vorgestellten Sichtweise setzt Wettbewerb demnach die Existenz eines Marktes bereits voraus, während umgekehrt ein Markt für die Erbringung seiner Koordinationsleistung auf das Vorhandensein von Wettbewerb nicht unbedingt angewiesen ist, wie der Fall des Monopolmarktes plastisch verdeutlicht.

Markt- und Wettbewerbsversagen liegen nun dann vor, wenn, trotz Befolgung der marktkonstituierenden Regeln, zum einen der Markt keine Koordinationsleistung erbringt und zum anderen der Wettbewerb keine Verbesserung der Marktergebnisse bewirkt.

In den Situationen, in denen Markt- oder Wettbewerbsversagen auftritt, ist es jedoch nicht zwangsläufig notwendig, daß der Staat die Produktion durch eigene Unternehmen übernimmt. Vielmehr kommt es darauf an, im Sinne eines *„comparative institution* approach"[17] systematisch zu prüfen, welche alternativen und vor allem auch realisierbaren institutionellen Arrangements in der Lage sind, die diagnostizierten Funktionsstörungen des Markt-Wettbewerbs-Prozesses zu beseitigen.[18]

Im folgenden geht es nun darum, anhand der vorgestellten alternativen Sichtweise von Markt- bzw. Wettbewerbsversagen, die wichtigsten Versagenstatbestände, mit denen für die Wasserwirtschaft die kommunale Eigentümerschaft der Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie der Ausschluß von nennenswerten Wettbewerbsmöglichkeiten traditionellerweise begründet wird, kritisch zu beleuchten.

3. Kategorien des Marktversagens in der Wasserwirtschaft

Ein eindeutiger Fall von (totalem) Marktversagen liegt dann vor, wenn für bestimmte Güter ein Markt gar nicht erst entsteht.[19] Hieraus wird häufig die Notwendigkeit einer staatlichen Ersatzvornahme abgeleitet. Das Phänomen der man-

---

14 Vgl. *Streit* (1991), S. 39 f.

15 *Eickhof* (1986b), S. 470.

16 Vgl. *Streit* (1991), S. 39.

17 *Demsetz* (1969), S. 1.

18 Vgl. *Eickhof* (1986b), S. 471 und (1993), S. 209.

19 Vgl. *Eickhof* (1993), S. 210 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gelnden Marktfähigkeit besteht vor allem für Kollektivgüter und – eng damit verwandt – für den Fall von externen Effekten.[20]

a) Kollektivgüter

Entscheidend für die Marktfähigkeit eines Gutes ist die Möglichkeit, zahlungsunwillige potentielle Konsumenten von der Nutzung des entsprechenden Gutes zu vertretbaren Kosten auszuschließen.[21] Genau diese Möglichkeit der Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips fehlt bei Kollektivgütern.[22]

Zusätzlich sind Kollektivgüter dadurch gekennzeichnet, daß mehrere Individuen sie gleichzeitig konsumieren bzw. benutzen können, ohne sich dabei in ihren individuellen Nutzungsmöglichkeiten gegenseitig wesentlich zu beeinträchtigen. Diese Eigenschaft wird auch als Nichtrivalität im Konsum bezeichnet.[23]

Insbesondere aufgrund der mangelnden Ausschlußmöglichkeit besteht der Anreiz, ein Kollektivgut zu nutzen, ohne einen Beitrag zu seiner Finanzierung zu leisten. Diese Möglichkeit des sogenannten Trittbrettfahrens verhindert grundsätzlich ein Angebot von noch zu errichtenden Kollektivgütern durch privatwirtschaftliche Unternehmen. Bei einer marktmäßig koordinierten Allokation ist demnach mit einer Tendenz zur Unterversorgung mit Kollektivgütern zu rechnen. Hieraus erwächst für den Staat potentiell die Notwendigkeit, bei der Bereitstellung und Produktion von Kollektivgütern eine aktive Rolle zu spielen.[24] Häufig angeführte Beispiele für Kollektivgüter sind Leuchttürme und Deiche.[25]

Ein kritischer Blick auf den Wasserbereich offenbart jedoch, daß in der Regel nur eines der beiden Kriterien für Kollektivgüter erfüllt ist, oder beide nur teilweise. Dies wird durch die Abbildung 1 veranschaulicht. Hier ist anhand der beiden Kriterien „Ausschlußmöglichkeit" und „Konsumrivalität" ein Kontinuum mit

---

20 Vgl. *Streit* (1991), S. 92.

21 Vgl. *Ostrom, V. / Ostrom, E.* (1977), S. 12 f.

22 Dies kann einerseits auf technische Gründe zurückzuführen sein. Andererseits erfolgt insbesondere aus verteilungspolitischen Überlegungen häufig ein bewußter Verzicht auf die Anwendung des Ausschlußprinzips. In diesem Zusammenhang wird auch von geborenen Kollektivgütern einerseits sowie von gekorenen bzw. politisch gewollten Kollektivgütern andererseits gesprochen; vgl. *Streit* (1991), S. 93 f.

23 Vgl. *Klös* (1989), S. 9 und *Blankart* (1998), S. 55 f. Synonym zum Begriff des Kollektivguts wird auch der Begriff des öffentlichen Guts verwendet; vgl. *Olson* (1965), S. 13 f. Siehe dort auch einige Bemerkungen zu anderen Definitionsvorschlägen und entsprechende Literaturhinweise.

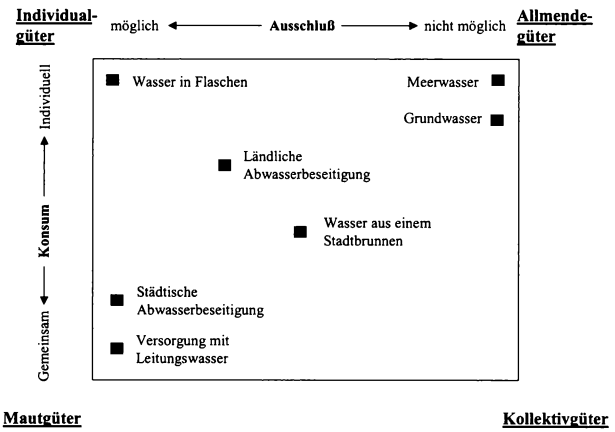
24 Vgl. *Streit* (1991), S. 94 f. Kollektivgüter können außer von staatlichen Stellen auch von privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter, wie z. B. Vereine, Stiftungen und Kirchen, bereitgestellt und produziert werden.

25 Eine historische Analyse der institutionellen Arrangements für die Bereitstellung von Leuchttürmen in England und Wales zeigt allerdings, „that, contrary to the belief of many economists, a lighthouse service can be provided by private enterprise" (*Coase* (1974), S. 212).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vier Feldern von idealtypischen Gütergruppen aufgespannt, in die sich im Prinzip alle Güter einteilen lassen.[26]

Der Gegenpol zu den Kollektivgütern wird durch die Gruppe der Individualgüter gebildet. Für diese ist das Ausschlußprinzip leicht anwendbar, und sie sind rivalisierend im Konsum.[27] Allmendegüter sind dadurch gekennzeichnet, daß ein Ausschluß nicht möglich ist und Rivalität im Konsum vorliegt. Hierzu gehören hauptsächlich natürliche Ressourcen.[28] Die leitungsgebundene Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung gehört zur Gruppe der Mautgüter, für die bis zur Kapazitätsgrenze eine gemeinsame Nutzung möglich ist und für die ein Ausschluß zu vertretbaren Kosten technisch leicht durchführbar ist.[29]



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Savas* (1982), S. 34; (1987), S. 39 und (2000), S. 45; *Scheele* (1993a), S. 29 sowie *Weltbank* (1994), S. 31.

Abbildung 1: Güterklassifikation für den Wasserbereich

Da wie erwähnt letztlich die Anwendbarkeit des Ausschlußprinzips die entscheidende Bedingung für die Marktfähigkeit eines Gutes darstellt, ist für Mautgüter eine privatwirtschaftlich organisierte Versorgung über Märkte durchaus denkbar.

---

26 Vgl. *Scheele* (1993a), S. 28.

27 Individualgüter werden auch als private oder als marktgängige Güter bezeichnet. Besonders plastische Beispiele hierfür stellen Lebensmittel dar; vgl. *Blankart* (1998), S. 55.

28 Aufgrund der fehlenden Ausschlußmöglichkeiten besteht gerade bei diesen Gütern die Gefahr der Übernutzung bzw. Zerstörung oder Ausrottung.

29 Allmende- und Mautgüter werden auch als Mischgüter bezeichnet; vgl. *Klös* (1989), S. 10 f. und *Blankart* (1998), S. 58. Der Begriff Mautgut ist das deutsche Äquivalent zum anglo-amerikanischen Begriff „toll good"; vgl. *Blankart* (1998), S. 58.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

b) Externe Effekte

Ein weiteres Phänomen, das die Marktfähigkeit von Gütern einschränkt, stellen externe Effekte dar. Diese liegen dann vor, wenn durch den Konsum oder die Produktion eines bestimmten Gutes bei Dritten Vor- oder Nachteile entstehen, für die über den Marktpreismechanismus kein Entgelt vom Empfänger bzw. keine Entschädigung vom Verursacher erzielt werden kann.[30] Begünstigungen von Wirtschaftssubjekten werden als positive und Benachteiligungen als negative externe Effekte bezeichnet.[31]

Ähnlich wie für Kollektivgüter ergibt sich für Güter, die positive externe Effekte erzeugen und negative verringern, bei einer privatwirtschaftlich organisierten Versorgung über Märkte eine Tendenz zur Unterversorgung.[32]

Grundsätzlich sind externe Effekte ein ubiquitäres Phänomen.[33] Meistens sind sie aber so geringfügig, daß ihre Auswirkungen „unterhalb der Spürbarkeitsschwelle der Wirtschaftssubjekte"[34] liegen. In der Wasserwirtschaft sind sie jedoch besonders ausgeprägt. So ergeben sich erhebliche positive externe Effekte z. B. dadurch, daß aufgrund einer funktionierenden städtischen Abwasserbeseitigung die Verbreitung von bestimmten Krankheiten verhindert wird. Außerdem ist es ja gerade das Ziel einer effektiven Abwasserbehandlung, negative externe Effekte in der Form von Umweltverschmutzungen zu vermeiden.

Diese positiven externen Effekte, die insbesondere mit einer leistungsfähigen Wasserentsorgung verbunden sind, erschweren ein ausreichendes Angebot durch private Unternehmen und begründen einen staatlichen Handlungsbedarf. Diese staatliche Handlungsnotwendigkeit impliziert jedoch nicht zwangsläufig eine Produktion durch öffentliche Unternehmen.[35]

---

30 Vgl. *Streit* (1991), S. 92 und 96.

31 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 133.

32 Vgl. *Streit* (1991), S. 97.

33 Vgl. *Klös* (1989), S. 15.

34 *Bögelein* (1990), S. 133.

35 Instrumente zur Beseitigung (Internalisierung) von externen Effekten sind neben Verboten, Geboten, Steuern und Subventionen vor allem die Neuschaffung bzw. Neuverteilung von Handlungs- und Verfügungsrechten durch den Staat. Es geht also darum, z. T. überhaupt erst die institutionellen Voraussetzungen für Marktprozesse zu schaffen. Insofern es hierbei seitens der politischen Akteure zu vermeidbaren Versäumnissen kommt, ist in bezug auf externe Effekte eher von Politik- als von Marktversagen auszugehen; vgl. *Eickhof* (1986b), S. 473 f.; *Bögelein* (1990), S. 134 f. und *Zerbe* (2001), S. 182. Für eine ausführliche Analyse der Internalisierungsinstrumente im einzelnen siehe *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 114–148.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Das natürliche Monopol als wesentliche Kategorie des Wettbewerbsversagens in der Wasserwirtschaft

Der Schwerpunkt der Begründungen für ein staatliches Monopol im Bereich der Wasserwirtschaft besteht jedoch in der Vermutung, daß diese, insbesondere aufgrund der erforderlichen Leitungsnetze, Merkmale natürlicher Monopole aufweist.

Natürliche Monopole werden in der Regel als eindeutige Fälle von Marktversagen angesehen. Nach der hier verwendeten Definition von Marktversagen liegt ein solches im natürlichen Monopol jedoch nicht vor, da es ja auch in dieser Marktform zu einer Koordination von Angebot und Nachfrage kommt. Allerdings legt es die hier vorgenommene analytische Trennung zwischen Markt- und Wettbewerbsversagen nahe, das natürliche Monopol als eine mögliche Ursache für Wettbewerbsversagen zu klassifizieren, da der Wettbewerbsprozeß unter diesen Bedingungen nicht zu einer Verbesserung der Marktergebnisse führt.[36]

a) Konzept des natürlichen Monopols

Die Voraussetzung für die Existenz eines natürlichen Monopols ist dann gegeben, wenn die Kostenfunktion eines Produktionsbereiches durch Subadditivität gekennzeichnet ist.[37] Hierunter ist eine Situation zu verstehen, in der die am Markt nachgefragte Gütermenge kostengünstiger von einem Alleinanbieter als von jeder anderen Kombination kleinerer Unternehmen hergestellt werden kann.[38] In der Abbildung 2 ist eine solche Situation graphisch dargestellt.

Produktionstheoretische Ursachen für die Subadditivität einer Kostenfunktion sind zunehmende Skalenerträge und / oder Fixkostendegressionen. Diese Größen-

---

36 Vgl. *Eickhof* (1993), S. 214.

37 Ein Produktionsbereich kann je nach Erkenntnisinteresse unterschiedlich festgelegt werden und z. B. einen ganzen Wirtschaftszweig (z. B. die Wasserversorgung in einem Gebiet) oder auch nur einzelne Produktionsstufen desselben (z. B. die Wasserverteilung) umfassen; vgl. *Kruse* (1986), S. 221.

38 Vgl. *Baumol / Panzar / Willig* (1982), S. 17. Bei der Betrachtung des natürlichen Monopols erfolgt hier eine Beschränkung auf den Fall der Eingutproduktion. Bei der Mehrgüterproduktion ist neben dem Aspekt der Größenvorteile zusätzlich der Aspekt der Verbundvorteile von Interesse. Für eine Erörterung des natürlichen Monopols im Rahmen der Mehrgüterproduktion siehe *Windisch* (1987), S. 47 – 55.

Die Frage, ob die Problematik des natürlichen Monopols vor dem Hintergrund der Eingut- oder der Mehrgüterproduktion erfolgen sollte, hängt in erster Linie davon ab, wie die entsprechenden Güter definiert werden. Hinsichtlich der Wasserwirtschaft läßt sich bspw. zwischen der Versorgung einerseits und der Entsorgung andererseits unterscheiden, so daß dann zwei unterschiedliche Güter vorliegen. Ferner kann zwischen den einzelnen Produktionsstufen wie z. B. der Gewinnung, dem Transport sowie der lokalen Verteilung von Wasser differenziert werden. Im vorliegenden Zusammenhang ist es allerdings angemessen, eine aggregierte Betrachtungsweise zu wählen und den Ausführungen den Fall der Eingutproduktion zu Grunde zu legen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vorteile konkretisieren sich in sinkenden Durchschnittskosten. Falls die Durchschnittskosten DK durchgängig für die gesamte relevante Nachfragemenge X_{DK} fallen, wie in Abbildung 2a graphisch verdeutlicht, ist dies hinreichend für die Existenz eines natürlichen Monopols, jedoch nicht unbedingt notwendig. Der Abbildung 2b läßt sich entnehmen, daß die Subadditivität einer Kostenfunktion auch dann noch gegeben sein kann, wenn eine Nachfrageexpansion von N_1 auf N_2 zu einer Produktionsmenge X_2 führt bei der die Durchschnittskosten wieder ansteigen. Auch in diesem Fall verursacht eine Aufteilung der Ausbringungsmenge X_2 auf zwei oder mehr Unternehmen höhere Kosten als die entsprechende Produktion durch einen Alleinanbieter. Es liegt also weiterhin ein natürliches Monopol vor. Dieses kann durch weitere Nachfrageverschiebungen von N_2 auf N_3 jedoch obsolet werden, und zwar genau dann, wenn die Absatzlage die Koexistenz von zwei Unternehmen ermöglicht, die zu niedrigeren Preisen als ein Monopolist die Nachfrage kostendeckend bedienen können.[39] Auch technischer Fortschritt kann ein natürliches Monopol zum Verschwinden bringen; z. B. indem Verfahrensinnovationen es ermöglichen, daß sich die kostenminimale Betriebsgröße bereits durch wesentlich kleinere Ausbringungsmengen erreichen läßt.[40]

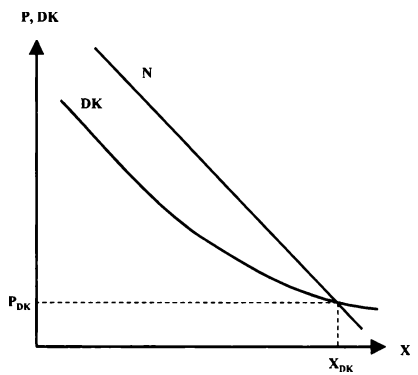


Abb. 2a

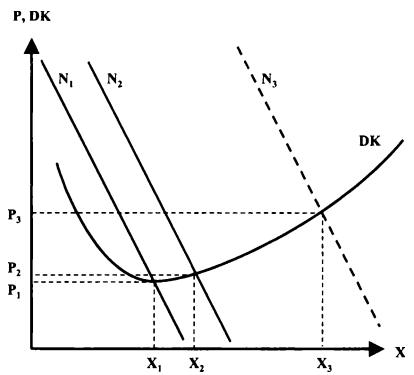


Abb. 2b

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an *Windisch* (1987), S. 44 und *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 181 f.

Abbildung 2: Natürliches Monopol bei fallenden und steigenden Durchschnittskosten

Es wird hier deutlich, daß der Begriff des natürlichen Monopols „lediglich eine bestimmte Konstellation zwischen Kosten- und Nachfragefunktionen“[41] kennzeichnet.

---

39 Vgl. *Windisch* (1987), S. 44 f. und *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 182 f.

40 Vgl. *Windisch* (1987), S. 56 und 81 und *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 183.

41 *Kruse* (1986), S. 221.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In der Wasserwirtschaft sind Größenvorteile besonders ausgeprägt. Vor allem die Existenz von Leitungsnetzen in der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung impliziert für die lokale Verteilung bzw. Sammlung und den Transport (aber weniger ausgeprägt für die Gewinnung) von Wasser bzw. Abwasser in der Regel sinkende Durchschnittskosten. Ursache hierfür sind unter anderem Dichte- oder Agglomerationsvorteile, die sich daraus ergeben, daß auf einer gegebenen Leitungsstrecke die Versorgungskosten pro Anschluß in dichtbesiedelten Gebieten deutlich niedriger sind als bei der Versorgung ländlicher Bereiche. Auch die sogenannte Zwei-Drittel-Regel spielt hierbei eine Rolle. Nach dieser Regel wächst bei einer Vergrößerung des Durchmessers einer Rohrleitung ihre Querschnittsfläche (und damit das durchleitbare Volumen) stärker als ihr Umfang, der letztlich die Kosten bestimmt. Eine Kapazitätserhöhung führt demnach nur zu unterproportionalen Kostensteigerungen.[42]

Diese Bündelungsvorteile von Leitungsnetzen sind dafür verantwortlich, daß die Wasserwirtschaft das Paradebeispiel für ein natürliches Monopol darstellt. Littlechild bezeichnet die Wasserwirtschaft als „natural monopoly *par excellence*."[43] Streng genommen liegen in der Wasserwirtschaft mit der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung zwei miteinander verbundene natürliche Monopole vor. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß die Wasserwirtschaft durch eine Vielzahl von Regionalmärkten gekennzeichnet ist, wobei jeder einzelne dieser Märkte ein natürliches (Gebiets-)Monopol darstellt.

b) Wettbewerbsprobleme unter den Bedingungen des natürlichen Monopols

Das Wettbewerbsversagen im natürlichen Monopol resultiert nun daraus, daß in dieser Marktform die mit Wettbewerb verbundene Vielfalt der Anbieter eine Verschlechterung der Marktergebnisse bewirkt.[44] Falls z. B. in einer Region *ein* Leitungsnetz ausreicht, um die Bedienung der Wassernachfrage zu gewährleisten, erscheint es „als ressourcenvergeudende Kostenvervielfachung, wenn zwei oder mehr Unternehmen in Konkurrenz [zueinander eigene] ... Netze legen".[45] Solche

---

[42] Vgl. *Schmalensee* (1979), S. 4 f.; *Blankart/Knieps* (1992), S. 74 f. und *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 181 f.

[43] *Littlechild* (1988), S. 44.

[44] Vgl. *Eickhof* (1986b), S. 474 und (1993), S. 215.

[45] *Windisch* (1987), S. 39. Parallelinvestitionen als volkswirtschaftliche Verschwendung zu betrachten, ist nicht unproblematisch, da es schwierig sein dürfte, zwischen kostenduplizierenden Doppelinvestitionen und schlichten Fehlinvestitionen zu unterscheiden. Letztere stellen ein wesentliches Merkmal des marktwirtschaftlichen Wettbewerbsprozesses dar. In einer evolutorischen Perspektive fungiert Wettbewerb als Entdeckungsverfahren bei beschränkter Information über sich ständig verändernde Verhältnisse. Fehlinvestitionen sind in einer unsicheren Welt letztlich unvermeidbar und deswegen auch kaum als Wettbewerbsversagen zu interpretieren; vgl. *Windisch* (1987), S. 80 und *Klös* (1989), S. 18 – 20.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ineffizienten Kostenduplizierungen, die aus dem Markteintritt konkurrierender Anbieter resultieren würden, sollen durch die Errichtung gesetzlicher Marktzutrittsschranken verhindert werden.[46]

Eine weitere Form des Wettbewerbsversagens im Kontext des natürlichen Monopols wird in der Gefahr einer möglichen Unterversorgung gesehen. Eine derartige Gefahr kann sich allerdings nur dann materialisieren, wenn eine ganz bestimmte Konstellation der jeweiligen Kosten- und Nachfragefunktionen vorliegt, wie sie in Abbildung 2b durch die Kostenkurve DK und die Nachfragekurve N_2 veranschaulicht wird. Diese Konstellation ist dadurch gekennzeichnet, daß die Durchschnittskostenkurve DK vor dem Erreichen der relevanten Nachfragemenge X_2 zuerst fällt, bei der Menge X_1 ihr Minimum erreicht und dann wieder ansteigt. Unter diesen Bedingungen ist es für einen Markteindringling möglich, mit der Produktionsmenge X_1 und einem Preis, der etwas unter dem Preis P_2 (aber über dem Preis P_1) liegt, gewinnbringend in den Markt einzutreten und die Position des etablierten Anbieters zu gefährden, falls dieser an seinem bisherigen Preis P_2 festhält. Würde nun der Markteintritt tatsächlich erfolgen, bliebe dem Altanbieter nur noch die Absatzmenge X_2 minus X_1, die er zum Preis P_2 nicht mehr kostendeckend absetzen könnte. Die kostenminimale Branchenkonfiguration wäre zerstört. Diese Form des natürlichen Monopols, welche die Möglichkeit eines gewinnbringenden Markteintritts impliziert, wird als preisunbeständiges oder als marktzutrittsgefährdetes natürliches Monopol bezeichnet. Es wird auch davon gesprochen, daß in diesem Fall die Resistenz gegen Marktzutritte nicht gegeben ist. Sofern der etablierte Anbieter allerdings den Markteintritt rosinenpickender[47] Konkurrenten antizipiert, wird er von vornherein seine Absatzmenge auf X_1 beschränken, d. h. auf die Menge, die sich zu den geringsten Durchschnittskosten herstellen läßt. Auf diese Weise wird ein Teil der Nachfrage X_2 nicht befriedigt, so daß sich die erwähnte Unterversorgung ergibt.[48] Um eine solche Situation zu vermeiden, werden auch hier gesetzliche Marktzutrittsschranken als notwendig erachtet.[49]

Die soeben geschilderte Problematik läßt sich anhand eines berühmt gewordenen Beispiels von Faulhaber[50] verdeutlichen: Das betrachtete Gut besteht in der Wasserversorgung dreier benachbarter Ortschaften. Wenn sich jede Ortschaft selbst versorgt, entstehen jeweils Kosten von 300 Geldeinheiten (GE). Kooperieren zwei beliebige Ortschaften miteinander, so belaufen sich die Kosten für das

---

46 Vgl. *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 206 und *Knieps* (2001), S. 22.

47 Der Begriff „Rosinenpicken" ist dergestalt zu verstehen, daß sich ein Anbieter ausschließlich auf diejenigen Nachfrager konzentriert, deren Versorgung die geringsten Durchschnittskosten verursacht. In diesem Sinne erscheinen derartige Kunden dann als „Rosinen" im „Kuchen" der gesamten Nachfrage.

48 Vgl. *Windisch* (1987), S. 68 f. und *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 208 f.

49 Vgl. *Faulhaber* (1975), S. 974 und *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 208.

50 Siehe *Faulhaber* (1975), S. 974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Doppelsystem auf 400 GE, und die gemeinsame Versorgung aller drei Ortschaften verursacht Kosten von 650 GE. Es liegt somit eine Situation vor, in der die Durchschnittskosten zunächst fallen, bei zwei Ortschaften ihr Minimum von 200 GE erreichen und dann wieder ansteigen. Ferner handelt es sich bei der Wasserversorgung unter diesen Bedingungen um ein natürliches Monopol, da die gesamte nachgefragte Gütermenge am kostengünstigsten von einem Alleinanbieter hergestellt werden kann. Dieses natürliche Monopol ist allerdings nicht preisbeständig. Dies bedeutet, daß bei freiem Marktein- und -austritt die kostengünstigste Lösung nicht stabil ist, und zwar deswegen, weil ein Alleinanbieter die gesamte Nachfrage nicht zu einem kostendeckenden Preis bedienen kann, ohne mit dem Markteintritt eines rosinenpickenden Konkurrenten rechnen zu müssen, der sich mit der Versorgung von nur zwei Ortschaften begnügt und deshalb auf geringere Durchschnittskosten kommt. Für den etablierten Anbieter besteht damit der Anreiz, eine der Ortschaften vorsichtshalber nicht zu versorgen,[51] es sei denn, er wird durch gesetzliche Maßnahmen vor Markteindringlingen geschützt.

Das Szenario von Faulhaber abstrahiert von Marktein- und -austrittskosten. Sobald diese jedoch berücksichtigt werden, erscheint die Problematik in einem anderen Licht.[52] Ferner muß noch einmal betont werden, daß die von Faulhaber beschriebene Problematik nur im eher seltenen Fall des preisunbeständigen natürlichen Monopols auftritt.[53]

Das entscheidende Wettbewerbsversagen im natürlichen Monopol wird allerdings darin gesehen, daß der Wettbewerbsprozeß zum Erliegen kommen kann, nachdem sich ein natürlicher Monopolist durch einen erfolgreich bestandenen Verdrängungswettbewerb erst einmal herausgebildet hat.[54] Vorausgesetzt, der Alleinanbieter muß keinen Marktzutritt anderer Unternehmen mehr fürchten, besteht die Gefahr, daß er seine Monopolstellung ausnutzt, indem er zu verschiedenen Ineffizienzen tendieren wird. Über den Kosten liegende Preise und damit verbundene Einschränkungen der Angebotsmengen führen zu allokativen Ineffizienzen. Häufig werden auch bestimmte Kunden durch Preisdifferenzierung benachteiligt.

Wesentlich größere Probleme ergeben sich in der Regel jedoch daraus, daß der fehlende Wettbewerbsdruck Beeinträchtigungen der Produktionseffizienz ermöglicht, was sich neben höheren Löhnen und Personalbeständen bspw. auch in einer erhöhten Arbeitsbequemlichkeit oder einem übertriebenen Repräsentationsaufwand manifestieren kann und letztlich zu höheren Kosten führt.[55]

---

51 In der Praxis könnte dies vor allem einzelne Ortschaften betreffen, die sich nicht in unmittelbarer Nähe von Ballungszentren befinden.

52 Marktein- und -austrittskosten sind u. a. Gegenstand des nächsten Abschnitts C. I. 4. c).

53 Vgl. *Blankart/Pommerehne* (1985), S. 433.

54 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 156.

55 Für das hier angesprochene Konzept der X-Effizienz bzw. X-Ineffizienz siehe *Leibenstein* (1966), S. 406 f. und *Comanor/Leibenstein* (1969), S. 304 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Außerdem sind Monopolisten weniger als Unternehmen in anderen Marktformen gezwungen, sich an den Kundenpräferenzen zu orientieren. Hieraus können qualitative Ineffizienzen resultieren.[56]

Aus einer evolutorischen Perspektive ist ebenfalls mit erheblichen Effizienzeinbußen im natürlichen Monopol zu rechnen.[57]

c) Präzisierung anhand der Theorie der angreifbaren Märkte

Die beschriebenen Ineffizienzen sind in ihrem Ausmaß jedoch dadurch begrenzt, daß offensichtlich überhöhte Preise und Kosten potentiell effizientere Anbieter zum Markteintritt veranlassen können. Die Gefahr des Marktzutritts von potentiellen Konkurrenten diszipliniert möglicherweise einen etablierten Monopolisten.[58]

Unter den Produktionsbedingungen des natürlichen Monopols ist zwar ein Wettbewerb *im* Markt problematisch, jedoch ist ein Wettbewerb *um* den Markt durchaus denkbar, der überhöhte Preise und Kosten weitgehend verhindern kann.[59]

Demnach ist beim Vorliegen eines natürlichen Monopols erst dann ein Wettbewerbsversagen zu konstatieren, wenn neben dem tatsächlichen auch der potentielle Wettbewerb zum Erliegen gekommen ist.[60]

Entscheidend für die Entfaltung der disziplinierenden Wirkungen des potentiellen Wettbewerbs sind die Markteintritts- und Marktaustrittsbedingungen in der entsprechenden Branche. Mit dieser Thematik hat sich die Theorie der angreifbaren Märkte (contestable markets)[61] auseinandergesetzt. Ein angreifbarer Markt ist vor allem durch die sehr anspruchsvolle Prämisse eines vollkommen freien und kostenlosen Ein- und Austritts charakterisiert. Unter diesen Bedingungen führt der potentielle Wettbewerb dazu, daß auch ein natürlicher Monopolist zu technischer und allokativer Effizienz gezwungen ist.[62]

---

56 Vgl. *Kruse* (1989), S. 14.

57 *Fritsch/Wein/Ewers* (1999), S. 198 f. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß durch die fehlende Konkurrenz zwar einerseits die Innovationszwänge im natürlichen Monopol gering sind, aber andererseits die Sicherheit, sich die Gewinne aus Innovationen voll aneignen zu können, für höhere Innovationsanreize sprechen könnte. Allerdings deuten empirische Analysen auf vergleichsweise schwache Innovationsleistungen von Monopolen hin.

58 Vgl. *Kruse* (1989), S. 14.

59 Vgl. *Demsetz* (1968), S. 56 f.; *Gröner* (1983), S. 45 und *Windisch* (1987), S. 56–58. Demsetz entlehnt die zuvor lange vernachlässigte jedoch sehr wichtige Unterscheidung zwischen den Begriffen „competition within the field" versus „competition for the field" von Chadwick (1859, S. 381).

60 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 196.

61 Siehe zur Theorie der angreifbaren Märkte *Baumol/Panzar/Willig* (1982). Diese Theorie läßt sich als Weiterentwicklung des Ansatzes von Demsetz (1968) auffassen; vgl. *Windisch* (1987), S. 58.

62 Vgl. *Kruse* (1989), S. 14 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gerade für die Wasserwirtschaft ist die Bedingung eines kostenlosen Marktzu- und -austritts jedoch nicht erfüllt. Ursache hierfür ist die große Bedeutung von versunkenen bzw. historischen Kosten in diesem Sektor. Es wird in diesem Zusammenhang auch von Irreversibilitäten gesprochen. Sie resultieren daraus, daß vor allem die Investitionen in Leitungsnetze in hohem Maße unwiederbringlich sind. Denn diese langlebigen Kapitalgüter sind dadurch gekennzeichnet, für die ursprünglich geplante Verwendung spezifisch zu sein, d. h. im Prinzip gibt es für sie keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten (außer der Verschrottung). Im Falle eines Marktaustritts bedeutet dies, daß ihr Liquidationswert sehr gering ist.[63]

Versunkene bzw. irreversible Kosten können demnach selbst bei einem vollständigen Rückzug aus einem Markt nicht wieder zurückgeholt werden.[64] Aus der Sicht eines potentiellen Anbieters sind diese Kosten nur dann zu vermeiden, wenn ein Markteintritt nicht stattfindet. Versunkene Kosten bilden demnach eine Marktaustritts- und -eintrittsbarriere, die um so höher ist, je stärker die entsprechende Branche in ihren Kostenstrukturen durch Irreversibilitäten gekennzeichnet ist.[65]

Für einen bereits etablierten Monopolisten sind irreversible Kosten nicht mehr entscheidungsrelevant, jedoch sehr wohl für einen potentiellen Wettbewerber, der ja vor der Entscheidung steht, ob er die zum Markteintritt notwendigen irreversiblen Investitionen auf sich nehmen soll oder nicht. Da ein etablierter Anbieter somit niedrigere entscheidungsrelevante Kosten als seine potentiellen Konkurrenten hat, kann er auf einen tatsächlichen Markteintritt mit so starken Preissenkungen reagieren, daß ein rationaler Newcomer aufgrund der dann für ihn zu erwartenden starken Verluste von vornherein von einem Markteintritt absieht.[66] Dies gilt auch für einen Neuanbieter, der effizienter als das alteingesessene Unternehmen produzieren kann, solange sein Effizienzvorsprung nicht größer als die irreversiblen Kosten ist.[67]

---

63 Vgl. *Kruse* (1986), S. 224 f.; *Blankart/Knieps* (1992), S. 77 und *Klös* (1989), S. 24 f. Z. B. sind die Investitionen in Eisenbahngleise irreversibel, wenn der Betrieb auf einer Strecke eingestellt wird und die einzige alternative Verwendungsmöglichkeit die Verschrottung ist. Die Kosten für eine Flotte von Taxis lassen sich dagegen durch den Verkauf auf liquiden Märkten für Gebrauchtwagen zurückholen. Diese Investition ist also reversibel; vgl. *Kruse* (1986), S. 224 f.

64 Vgl. *Kruse* (1985), S. 48 f. und *Windisch* (1987), S. 59. Die irreversiblen Kosten bilden einen Teil der gesamten Fixkosten. Reversible Fixkosten sind dadurch gekennzeichnet, daß sie bei einer vollständigen Produktionseinstellung und anschließenden Liquidation der Produktionsfaktoren abgebaut werden können.

65 Vgl. *Windisch* (1987), S. 59 und *Kruse* (1989), S. 16 f.

66 Vgl. *Blankart/Knieps* (1992), S. 75 f. Ein etabliertes Unternehmen würde bei einem Marktaustritt einen Verlust in Höhe der versunkenen Kosten realisieren. Solange bei Preissenkungen seine reversiblen Kosten (variable Kosten und reversible Fixkosten) noch gedeckt werden, ist es deshalb bereit im Markt zu verbleiben. Ein potentieller Neuanbieter muß dagegen seinem Eintrittskalkül die Gesamtkosten zugrunde legen; vgl. *Bögelein* (1990), S. 169 f.

67 Vgl. *Bögelein* (1990), S. 170.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die asymmetrische Entscheidungssituation zwischen einem Monopolisten und einem eventuellen Neuanbieter schafft eine Markteintrittsbarriere, die den potentiellen Wettbewerb zum Erliegen bringt. Abgeschirmt von dessen disziplinierender Wirkung ist ein alteingesessenes Unternehmen dann in der Lage, Monopolpreise zu setzen sowie technisch und qualitativ ineffizient zu produzieren. Es wird hier auch von einem resistenten Monopol gesprochen, resistent gegen Marktzutritte.[68]

Ein natürliches Monopol bewirkt also erst im Zusammenspiel mit signifikanten Irreversibilitäten ein Wettbewerbsversagen, das einen speziellen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf hervorruft.[69]

Die Wasserwirtschaft ist hierfür ein besonders eindrucksvolles Beispiel. Verstärkt wird das wettbewerbspolitische Problem noch dadurch, daß die Wasserwirtschaft keiner relevanten Substitutionskonkurrenz durch andere Branchen ausgesetzt ist. Ein solcher intersektoraler Wettbewerb beschränkt z. B. die Monopolmacht im Verkehrswesen, in dem mehrere Verkehrsträger gegeneinander konkurrieren.[70]

Wie bereits erwähnt, kann ein natürliches Monopol durch eine Nachfrageexpansion oder technischen Fortschritt aufgehoben werden. Der Telekommunikationssektor ist mit seiner zur Zeit stürmischen Technologieentwicklung hierfür ein gutes Beispiel. Etwas Vergleichbares ist für die Wasserwirtschaft gegenwärtig kaum vorstellbar,[71] auch wenn sie sich angesichts der wachsenden Umweltbelastungen mittlerweile zu einer High-Tech-Branche gewandelt hat, die Trinkwasser überhaupt erst produziert und nicht mehr einfach nur Reservoirs entnimmt und verteilt.[72]

5. Grundsätzliche Handlungsalternativen für das ordnungspolitische Problem des natürlichen Monopols aus „traditioneller" Sicht

Die kritische Auseinandersetzung mit den traditionellen Begründungen für den gegenwärtigen Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft, die sich auf ein angenommenes Marktversagen in diesem Bereich stützen, führt zu einem gemischten Ergebnis.

Als problematisch erweist sich allein schon die weitverbreitete wohlfahrtsökonomische Definition des zentralen Begriffs des Marktversagens und der damit verbundene Ansatz, Versagenstatbestände durch den Vergleich tatsächlicher Situationen mit einer hypothetischen Idealvorstellung zu identifizieren. Ein derartiges

---

68 Vgl. *Kruse* (1989), S. 17.

69 Vgl. *Kruse* (1986), S. 225.

70 Vgl. *Kruse* (1989), S. 19 f.

71 Vgl. *Kruse/Kiessling* (1997), S. 18.

72 Vgl. *Müller, J./Scheele* (1993), S. 421.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vorgehen ist zur Behandlung praktischer Fragen wenig geeignet. Zerbe geht deshalb sogar so weit, von einem „failure of market failure“[73] zu sprechen.

Anhand einer alternativen Sichtweise, die zwischen Markt und Wettbewerb differenziert und deren jeweiligen Prozeßcharakter betont, ist herausgearbeitet worden, daß die leitungsgebundene Wasserver- und -entsorgung kein Kollektivgut, sondern ein Mautgut darstellt, für welches das Ausschlußprinzip problemlos anwendbar ist. In dieser Hinsicht bestehen somit für ein privatwirtschaftliches Marktangebot keine Hindernisse.

Allerdings ist auch deutlich geworden, daß insbesondere von einer funktionierenden Abwasserbeseitigung signifikante positive externe Effekte ausgehen, denen ein großes umwelt- und gesundheitspolitisches Gewicht zukommt. Das entscheidende ordnungspolitische Problem im Zusammenhang mit der leitungsgebundenen Wasserver- und -entsorgung besteht jedoch darin, daß dieser Sektor das Paradebeispiel für ein gegen Markteintitte resistentes natürliches Monopol darstellt. Demnach ist auch nach der hier vorgelegten Analyse, die sich eines zweckmäßig modifizierten Marktversagensansatzes bedient, der zwischen Markt und Wettbewerb unterscheidet sowie den Nirwana-Trugschluß vermeidet, die Wasserwirtschaft aus ordnungspolitischer Perspektive als ein Sonderfall anzusehen. Das grundsätzliche Prinzip einer marktwirtschaftlichen Ordnung, die Güterversorgung privatwirtschaftlicher Initiative im Rahmen von Märkten, die durch allgemeine, d. h. branchenunspezifische, Wettbewerbsregeln konstituiert werden, zu überlassen, kann unter solchen Bedingungen nicht sinnvoll zur Anwendung kommen.

Zur Handhabung der ordnungspolitischen Problematik des natürlichen Monopols gibt es nach Friedman drei Möglichkeiten: „Privates, unkontrolliertes Monopol, vom Staat kontrolliertes privates Monopol und Staatsbetrieb.“[74] Etwas später hat Demsetz[75] mit dem Wettbewerb *um* den Markt, dem sogenannten Franchise-Bidding-Verfahren, das auch als Franchising oder als Ausschreibungswettbewerb bezeichnet wird, eine weitere grundsätzliche Handlungsalternative vorgeschlagen.[76] Diese Autoren liefern allerdings keinen ausgereiften Kriterienkatalog, anhand dessen zwischen den vier grundsätzlichen Handlungsalternativen zur Lösung des natürlichen Monopolproblems eine fundierte Auswahlentscheidung getroffen werden kann. Abgesehen von einer allgemeinen Präferenz für private Unternehmen,[77] erscheinen aus der „traditionellen“ Perspektive des Marktversagensansatzes die vier Alternativen im Prinzip als gleichwertig.[78]

---

[73] *Zerbe* (2001), S. 164.

[74] *Friedman* (1962), S. 169.

[75] Siehe hierzu *Demsetz* (1968).

[76] Vgl. *Williamson* (1985a), S. 326 und *Braeutigam* (1989), S. 1307 f.

[77] Das Hauptargument von Friedman (1962, S. 52 f. und 169) für diese Präferenz besteht darin, daß die Alternativen, die auf öffentliche Regulierung sowie Eigentümerschaft setzen, schwieriger rückgängig zu machen sind.

[78] Vgl. *Friedman* (1962), S. 169.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zu Recht ist Friedman jedoch der Auffassung, daß die Alternative des unkontrollierten Privatmonopols nicht vertretbar ist, falls sich das natürliche Monopol „auf Dienstleistungen ... bezieht, die unentbehrlich sind, und wenn die Monopolstellung sehr stark ist".[79] Die Wasserwirtschaft verkörpert eine solche Situation exemplarisch.[80]

Ferner lehnt Friedman kategorisch die für die deutsche Wasserwirtschaft charakteristische Kombination von öffentlicher Eigentümerschaft und gesetzlichen Marktzutrittsschranken ab. Durch das Konkurrenzverbot wird die Möglichkeit der Erosion der Monopolstellung durch technischen Fortschritt oder Nachfrageexpansion von vornherein ausgeschlossen.[81] Friedman berücksichtigt bei dieser Ablehnung allerdings nicht den Fall des preisunbeständigen Monopols. Dieses Konzept stand seinerzeit noch nicht zur Verfügung.

Grundsätzlich kann die Auswahlentscheidung zwischen den vier Handlungsalternativen „nicht ein für allemal getroffen werden, ohne die tatsächliche Situation zu berücksichtigen."[82] Für die Wasserwirtschaft erscheint es angesichts neuerer wissenschaftlicher Erkenntnisse und praktischer Erfahrungen in zahlreichen anderen Ländern und Branchen mittlerweile außerordentlich fragwürdig, ob die bisherigen institutionellen Rahmenbedingungen noch angemessen sind bzw. ob sie noch als zielführend angesehen werden können.

Im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit werden vor allem im Kapitel D. die Schwächen des gegenwärtigen Ordnungsrahmens aufgezeigt, während im Kapitel E. auf die Chancen und die konkrete Ausgestaltung eines alternativen institutionellen Ordnungsrahmens fokussiert wird, der auf die öffentliche Regulierung privatwirtschaftlicher Unternehmen setzt. Die entscheidenden Gründe dafür, daß insbesondere zwischen den beiden wesentlichen Alternativen der öffentlichen Eigentümerschaft einerseits und der öffentlichen Regulierung privater Unternehmen andererseits[83] anhand des Marktversagensansatzes kein wesentlicher Unterschied ermittelt werden kann, liegt in der mangelnden Berücksichtigung der unterschiedlichen Anreizkonstellationen der entsprechenden Akteure sowie in der Vernachlässigung von Transaktionskosten.[84] In den Kapiteln D. und E. werden Ansätze herangezogen, welche sich intensiv mit diesen Aspekten beschäftigen. Auf dieser Grundlage treten wesentliche Unterschiede zwischen den beiden Alternativen zutage.

---

79 *Friedman* (1962), S. 53.

80 Der hiermit angesprochene Infrastrukturcharakter der Wasserwirtschaft ist Gegenstand des nächsten Abschnitts der vorliegenden Arbeit.

81 Vgl. *Friedman* (1962), S. 54.

82 *Friedman* (1962), S. 53.

83 Hinsichtlich der Alternative des Franchise-Bidding bzw. des Ausschreibungswettbewerbs wird sich im Kapitel E. zeigen, daß dieses Verfahren bei genauerer Prüfung keine eigenständige Alternative zur Organisation eines natürlichen Monopolbereichs darstellt, sondern insbesondere im Kontext der Wasserwirtschaft vielmehr als eine Maßnahme zur Ergänzung eines Monopolregulierungssystems aufzufassen ist.

84 Vgl. *Hart* (1995), S. 11 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zunächst folgt aber im nächsten Abschnitt eine Erörterung der Bedeutung des Infrastrukturcharakters der Wasserwirtschaft.

II. Bedeutung des Infrastrukturcharakters der Wasserwirtschaft

1. Zum Begriff der Infrastruktur

Ein Merkmal der meisten Begriffsbestimmungen von Infrastruktur ist die Feststellung, daß sich „eine allgemein akzeptierte Definition der Infrastruktur“[85] bisher nicht durchgesetzt hat.[86] Als gemeinsamer Nenner der bisherigen Begriffspräzisierungen läßt sich jedoch festhalten, daß Infrastruktur den allgemeinen Rahmen darstellt, „innerhalb dessen sich das Wirtschaften vollzieht.“[87] Eine verbreitete und sehr weit gefaßte Definition versteht unter diesem Rahmen die „Summe der materiellen, institutionellen und personalen Einrichtungen und Gegebenheiten ..., die den Wirtschaftssubjekten zur Verfügung stehen“.[88] Die institutionelle Infrastruktur bezeichnet dabei die rechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaftsaktivität, während die personale Infrastruktur weitgehend aus dem Humankapital einer Gesellschaft besteht. Im Mittelpunkt der Betrachtungen steht jedoch in der Regel die materielle Infrastruktur in Gestalt von in Anlagen und Bauten gebundenem Sachkapital.[89]

Angesichts der offensichtlichen Probleme bei der Operationalisierung einer derart umfassenden Definition gehen neuere Vorschläge einen pragmatischeren Weg, indem sie konkrete Sachanlagen oder Investitionsbereiche auflisten, die zur (materiellen) Infrastruktur gezählt werden sollen.[90] Die Wirtschaftssektoren, die dabei immer wieder genannt werden, sind im wesentlichen das Telekommunikations- und Verkehrswesen sowie vor allem kommunale Ver- und Entsorgungs-

---

[85] *Frey,* R. L. (1978), S. 201.

[86] Siehe hierzu z. B. die Begriffspräzisierungen in *Scheele* (1993b), S. 1–5; *Hedtkamp* (1995), S. 10–20; *Pfähler/Hofmann/Lehmann-Grube* (1995), S. 75–78 und *Schatz* (1996), S. 124–127. Der Begriff der Infrastruktur entstammt dem militärischen Sprachgebrauch der NATO und ist erst im Verlauf der 1960er Jahre in den wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Diskurs übernommen worden; vgl. *Frey,* R. L. (1978), S. 201.

[87] *Hedtkamp* (1995), S. 11.

[88] *Jochimsen* (1966), S. 100.

[89] Vgl. *Scheele* (1993b), S. 2 und *Pfähler/Hofmann/Lehmann-Grube* (1995), S. 75.

[90] Vgl. *Seitz* (1998), S. 451 f. Andere Vorschläge für die Begriffsbestimmung der Infrastruktur entwickeln einen mehr oder weniger umfangreichen Katalog von Merkmalen, die eine Einrichtung aufweisen muß, um zur Infrastruktur gezählt werden zu können. Angesichts der Heterogenität der Wirtschaftssektoren, die gemeinhin unter dem Begriff der Infrastruktur subsumiert werden, erlauben diese Merkmale es in der Regel jedoch nicht, eindeutig zu entscheiden, ob ein betrachteter Sektor nun zur Infrastruktur zu zählen ist oder nicht; vgl. *Schatz* (1996), S. 127–132.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einrichtungen wie die Energieversorgung, die Abfallbeseitigung und die Wasserver- und -entsorgung.[91] Diese Sektoren werden auch als Kerninfrastruktur[92] oder wirtschaftsnahe[93] Infrastruktur bezeichnet. Ein bedeutendes Merkmal dieser Sektoren ist, daß ihre Outputleistungen als generell verwendete Vorleistungen für die Mehrzahl aller Produktions- und Konsumtionsprozesse dienen. Es handelt sich demnach „um Basisfunktionen und Basisindustrien."[94]

An dieser Stelle wird die Bedeutung der Unterscheidung zwischen Infrastruktur und Infrastrukturleistung deutlich: Unter Infrastruktur in einem engeren Sinn läßt sich das Sachkapital eines Infrastruktursektors verstehen. Durch die Nutzung dieses Sachkapitals werden in Verbindung mit den übrigen Produktionsfaktoren die Infrastrukturleistungen erbracht,[95] die in der Regel sowohl für konsumtive als auch für produktive Zwecke verwendet werden.[96]

Der Differenzierung zwischen Infrastruktur und Infrastrukturleistung entspricht im wesentlichen die Unterscheidung zwischen Netzen und Diensten.[97] Ein weiteres wichtiges Merkmal, das die genannten Sektoren der Kerninfrastruktur gemeinsam haben, besteht nämlich darin, daß sie zur Erbringung ihrer jeweiligen Dienste bzw. Dienstleistungen auf netzförmige Strukturen angewiesen sind, seien dies nun Straßen-, Schienen- oder Leitungsnetze. Die Sektoren der Kerninfrastruktur werden deshalb in ihrer Gesamtheit auch mit dem Begriff der netz- oder leitungsgebunden Infrastruktur bezeichnet, wobei dieser Begriff neben den Netzen auch die Dienste beinhaltet.[98]

---

91 Vgl. *Scheele* (1993b), S. 4 und *Hedtkamp* (1995), S. 14.

92 Vgl. *Seitz* (1998), S. 452.

93 Vgl. *Richter,* M. (1996), S. 17. Synonym hierzu wird auch der Begriff der wirtschaftlichen Infrastruktur verwendet, der dem der sozialen Infrastruktur gegenübersteht, die in der Regel das Erziehungs- und Gesundheitswesen umfaßt; vgl. *Weltbank* (1994), S. 17 f.

94 *Schatz* (1996), S. 127.

95 Vgl. *Frey,* R. L. (1972), S. 20 f. Das Infrastruktursachkapital und die Infrastrukturleistungen bilden zusammen die Infrastruktur im weiteren Sinn.

96 Deswegen ist auch die häufig anzutreffende Unterscheidung zwischen haushalts- und unternehmensbezogener Infrastruktur nicht besonders hilfreich; vgl. *Schatz* (1996), S. 133.

97 Siehe ausführlicher zu dieser Unterscheidung *Hermes* (1998), S. 330–334. Eine weitere interessante Differenzierung im Bereich der materiellen Infrastruktur unterscheidet zwischen netzförmiger bzw. netzgebundener Infrastruktur (z. B. Straßen-, Schienen-, Wasser- und Elektrizitätsnetze usw.) und punktförmiger Infrastruktur (z B. Bahnhöfe, Klär- und Wasserwerke usw.); vgl. *Scheele* (1993a), S. 19 und *Stobbe* (1998), S. 38 f.

98 Vgl. *Hermes* (1998), S. 172. In der Wasserversorgung besteht der Dienst darin, den Verbrauchern Wasser über ein Rohrleitungsnetz zur Verfügung zu stellen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Infrastruktur als konstituierender Faktor eines Gemeinwesens und staatliche Infrastrukturverantwortung

Die netzförmigen Strukturen, welche die Kerninfrastruktur charakterisieren, verweisen auf die grundlegende Funktion von Infrastrukturen: Sie sind eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für die Existenz moderner Staatlichkeit. Erst auf der Grundlage funktionsfähiger Netzinfrastrukturen kann „soziale, wirtschaftliche, kulturelle und politische Gemeinschaft ... entstehen und fortexistieren".[99] Die infrastrukturelle Erschließung eines Gebietes ist von entscheidender Bedeutung für dessen Integration in ein staatlich organisiertes Gemeinwesen. Das für die Infrastruktur so typische Ziel der flächendeckenden Leistungserbringung findet hierin seinen Ursprung: Um alle Bewohner eines Territoriums zu integrieren, muß ein Gemeinwesen prinzipiell jedem Einzelnen unter angemessenen Bedingungen die Möglichkeit des Zugangs zu einer kontinuierlichen Versorgung mit Infrastrukturleistungen eröffnen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Gleichbehandlung der Benutzer hinsichtlich der Inanspruchnahme der Leistungen.[100] Ferner ist für die laufende Anpassung der Dienstleistungen an sich wandelnde technische und wirtschaftliche Anforderungen Sorge zu tragen. Hier zeigt sich, daß die Antwort auf die Frage, welche Einrichtungen zur Infrastrukturausstattung eines Gemeinwesens gehören, intensiven historischen Wandlungsprozessen unterliegt. Nur für eine konkrete historische Situation läßt sich bestimmen, welche Einrichtungen zur Infrastruktur zu zählen sind.[101]

Diese Basisfunktion von Infrastruktur als notwendige Existenzbedingung eines Gemeinwesens besteht „unabhängig davon, ob es sich als liberaler Nachtwächterstaat oder als fürsorgender Wohlfahrtsstaat definiert."[102] Auch in einem der individuellen Freiheit verpflichtetem Staat fällt diesem die Aufgabe zu, sicherzustellen, daß „jeder die (tatsächlichen) Voraussetzungen für die Wahrnehmung eines selbstbestimmten Lebens haben kann."[103]

Bei der Wasserver- und -entsorgung handelt es sich um Dienstleistungen, auf die ein Gemeinwesen bzw. jeder Einzelne unter den heutigen Lebensbedingungen unabdingbar angewiesen ist. Der Einzelne benötigt diese Dienstleistungen als Grundvoraussetzung für eine selbstbestimmte Lebensführung, d. h. für individuelle Freiheit.[104]

Aus der Basisfunktion von Infrastruktur für das Entstehen von sozialer, wirtschaftlicher, kultureller und politischer Einheit leitet sich demnach eine besondere

---

99 *Hermes* (1998), S. 324. Siehe ähnlich auch *Miller* (1994), S. 233.

100 Vgl. *Hermes* (1998), S. 324.

101 Vgl. *Hermes* (1998), S. 330.

102 *Hermes* (1998), S. 341.

103 *Hösch* (2000), S. 29.

104 Siehe für eine ähnliche Argumentation *Ronellenfitsch* (2001), S. 613.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Verantwortung[105] des Staates für die Infrastruktur ab, die Hermes treffend als „staatliche Infrastrukturverantwortung“[106] bezeichnet, d. h. der Staat ist als „Garant für einen ausreichenden Standard an infrastruktureller Grundversorgung“[107] anzusehen.

Mit der Feststellung einer staatlichen Infrastrukturverantwortung ist jedoch noch keine Aussage über die konkrete Modalität der Verantwortungswahrnehmung und auch keine Aussage über die konkrete Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft verbunden. Wie im folgenden Abschnitt gezeigt werden wird, verfügt der Staat über unterschiedliche Möglichkeiten, seiner Infrastrukturverantwortung nachzukommen. Mit anderen Worten, die staatliche Infrastrukturverantwortung läßt sich unterschiedlich konzeptualisieren.

3. Unterschiedliche Modalitäten der staatlichen Infrastrukturverantwortung

a) Erfüllungsverantwortung

Eine mögliche Modalität der Wahrnehmung von staatlicher Infrastrukturverantwortung besteht darin, daß die Infrastrukturleistungen durch staatliche Unterneh-

---

105 Siehe ausführlich zum Begriff der Verantwortung in dem hier vorliegenden Zusammenhang *Voßkuhle* (1999), S. 53 – 56.

106 *Hermes* (1998), S. 323. Die staatliche Infrastrukturverantwortung läßt sich ableiten aus der wichtigsten und aufgrund ihres hohen Abstraktionsgrades kaum zu bestreitenden Staatsaufgabe der bewußten „Schaffung und Förderung der Bedingungen der Bildung einer gemeinsamen relevanten Wirklichkeit“ (*Hesse* (1979), S. 9).

Hermes unterscheidet im Rahmen seines Konzepts der staatlichen Infrastrukturverantwortung u. a. zwischen den Teilbereichen der Netzverantwortung und der Verantwortung für die mit Hilfe dieser Netze erbrachten Dienste; siehe hierzu *Hermes* (1998), S. 330 – 334. Der Inhalt der staatlichen Verantwortung ist für die beiden Bereiche jeweils unterschiedlich. Für den Netzbereich ist nach Hermes ein erheblich intensiverer staatlicher Einfluß notwendig als im Bereich der Dienste. Die Ursache hierfür liegt in der Tatsache, daß Infrastrukturnetze für ihre Realisierung Grund und Boden beanspruchen, dessen Lage aufgrund technischer Gegebenheiten nicht frei wählbar ist. Wegen der Netzkonfiguration ergibt sich eine Vielzahl von Zwangspunkten, die bei der Errichtung von Netzeinrichtungen sehr wenig Wahlmöglichkeiten lassen. Hieraus folgt, daß der Netzträger zur Realisierung neuer Vorhaben auf die Inanspruchnahme ganz bestimmter Grundstücke unausweichlich angewiesen ist. Dies kann notfalls sogar Enteignungen privater Grundstückseigentümer notwendig machen. Ein derartiger Rechtsakt bedarf in einer liberalen Rechtsordnung, die das Privateigentum an Grund und Boden grundsätzlich anerkennt, einer Rechtfertigung. Diese ergibt sich in der Regel aus einer vorbereitenden Planung, welche die entsprechende Grundstücksinanspruchnahme im Rahmen eines vorgegebenen Gesamtkonzepts als notwendig ausweist; vgl. *Hermes* (1998), S. 344 – 347. Grundsätzlich sind in einem solchen Fall die Rechte des privaten Grundstückseigentümers und das öffentliche Interesse gegeneinander abzuwägen; vgl. *Seeliger* (1996), S. 79. Ausführlich zur Enteignung zugunsten von Energieversorgungsunternehmen bzw. zugunsten von Wasserversorgungsleitungen und Abwasserentsorgungsleitungen siehe *Seeliger* (1996), S. 77 und 79 – 84.

107 *Osterloh* (1995), S. 208.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

men selbst erbracht werden. In diesem Fall wird dann von voller Erfüllungs- und Durchführungsverantwortung gesprochen,[108] d. h. der Staat ist für die Erfüllung der (öffentlichen) Aufgabe, Infrastrukturnetze zu erstellen und zu betreiben, alleinverantwortlich. Dieses Verantwortungskonzept liegt dem gegenwärtigen Ordnungsrahmen der Wasserwirtschaft in Deutschland zugrunde.

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß das Konzept der Erfüllungsverantwortung in Deutschland häufig mit dem Konzept der Daseinsvorsorge assoziiert wird.

Der Begriff „Daseinsvorsorge" ist dabei als einer der schillerndsten in der aktuellen deutschen Privatisierungsdebatte anzusehen.[109] Ursprünglich geht dieser Begriff auf einen Beitrag des Verwaltungswissenschaftlers Forsthoff aus dem Jahr 1938 mit dem Titel „Die Verwaltung als Leistungsträger" zurück. Zur Herleitung des Begriffs knüpfte Forsthoff an den empirischen Befund an, daß es im Zuge von Bevölkerungswachstum, Industrialisierung und verstärkter Urbanisierung zu einer enormen Ausdehnung der (groß)städtischen Lebensweise gekommen ist. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß der Einzelne nicht mehr autark leben kann, sondern im höchsten Maße auf die Leistungen anderer angewiesen ist, um überhaupt existieren zu können.[110] Parallel zu dieser Entwicklung weiteten insbesondere die Kommunalverwaltungen ihre Aktivitäten auf Bereiche aus, welche über ihr bis dahin klassisches Aufgabengebiet der mit hoheitlichen Instrumenten wahrgenommenen Gefahrenabwehr erheblich hinausgingen. Sie avancierten im großen Stil zu Anbietern der „elementarsten Lebensgüter"[111], worunter insbesondere die Leistungen der Kerninfrastruktur zu verstehen sind. Es vollzog sich somit ein Funktionswandel des Staates vom Ordnungs- zum Leistungsstaat.

Vor diesem Hintergrund betrachtete Forsthoff nun alle Vorkehrungen, welche getroffen werden, um dem Einzelnen die Leistungen darzubringen, auf welche er unter den modernen Bedingungen lebensnotwendig angewiesen ist, als Daseinsvorsorge.[112] Die Verantwortung für die Erbringung dieser Daseinsvorsorgeleistungen wies Forsthoff dem Staat exklusiv als Alleinverantwortlichem zu.

Dieses Konzept ist nur im Zusammenhang mit den politischen Bedingungen des Jahres 1938 zu verstehen.[113] In diesem nationalsozialistischen Kontext des autoritären Verwaltungsstaates, in dem die Trennung zwischen Staat und Gesellschaft, welche die Grundbedingung für individuelle Freiheit darstellt, aufgehoben war,

---

108 Vgl. *Schuppert* (1994a), S. 27 – 30.

109 Es gibt in der aktuellen Debatte um eine Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft zahlreiche Versuche, mit Hilfe des Konzepts der Daseinsvorsorge die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit weitgehender Privatisierungsmaßnahmen und der Einführung bestimmter Wettbewerbselemente zu begründen. Siehe hierzu ausführlicher im Kapitel G.

110 Vgl. *Forsthoff* (1959), S. 24 – 26.

111 *Forsthoff* (1959), S. 27.

112 Vgl. *Forsthoff* (1959), S. 26 f.

113 Vgl. *Scheidemann* (1991), S. 158.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

erübrigte sich die Frage nach der Zulässigkeit von staatlicher Tätigkeit.[114] In einem omnipotenten Verwaltungsstaat ist es überflüssig, für jeden einzelnen Sektor eine stringente Begründung für staatliche Aktivität zu formulieren.[115]

Zur an dieser Stelle der vorliegenden Arbeit relevanten Frage nach dem zweckmäßigen Umfang der konkreten staatlichen Infrastrukturverantwortung kann das Konzept der Daseinsvorsorge deshalb nichts beitragen. Es ist „gar nicht in der Lage, die Beteiligung Privater an der Erbringung von Versorgungsdienstleistungen konzeptionell zu verarbeiten."[116]

Das Konzept ist „auf eine autoritäre staatliche Lenkung und Führung fixiert"[117] und damit anachronistisch.

Forsthoff hat zwar nach dem Krieg sein Konzept angesichts der grundlegend veränderten verfassungsrechtlichen Realitäten erheblich relativiert, dennoch wird auch heute noch mit dem Begriff regelmäßig die staatliche Exklusivverantwortung für die Erbringung von Infrastrukturleistungen verbunden. Im Denkrahmen des Konzepts der Daseinsvorsorge kann die staatliche Infrastrukturverantwortung ausschließlich die Form einer exklusiven leistungsstaatlichen Erfüllungsverantwortung annehmen.

Für ein differenziertes Verständnis von unterschiedlichen Modalitäten der Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung ist das Daseinsvorsorgekonzept deshalb unbrauchbar.

b) Gewährleistungsverantwortung

aa) Begriffsklärungen

Um die staatliche Infrastrukturverantwortung weiter ausdifferenzieren zu können, ist es notwendig, vorab einige Begriffsklärungen vorzunehmen.

---

114 Vgl. *Pielow* (2001a), S. 393.

115 Forsthoff ging es statt dessen vielmehr darum, den Staat in seiner neuen Rolle als Anbieter lebensnotwendiger Leistungen zu disziplinieren. Seinerzeit war es üblich, hinsichtlich des Staatshandelns zwischen hoheitlicher und erwerbswirtschaftlich fiskalischer Betätigung zu unterscheiden. Das erwerbswirtschaftliche Handeln war in Formen des Privatrechts möglich und der Staat konnte sich auf diese Weise öffentlich-rechtlichen Bindungen entziehen. Mit dem Begriff der Daseinsvorsorge versuchte Forsthoff nun den Teil der erwerbswirtschaftlichen Staatstätigkeit, der nicht primär Erwerbszwecken diente, sondern eher nach sozialen Gesichtspunkte gestaltet wurde, zu erfassen und den Bindungen des öffentlichen Rechts zu unterwerfen; vgl. *Hermes* (1998), S. 98 f. Abgesehen davon, daß der vage und konturenlose Begriff der Daseinsvorsorge diese Abgrenzung nicht leisten konnte, ist nach dem gegenwärtigem Rechtsverständnis das gesamte Staatshandeln, unabhängig davon in welchen Formen es sich vollzieht bzw. unabhängig von seinen konkreten Inhalten, an die Grundrechte gebunden. Der Träger einer bestimmten Aktivität ist entscheidend und nicht die Rechtsform oder die Art der Aktivität; vgl. *Pielow* (2001a), S. 387 und S. 393.

116 *Pielow* (2001a), S. 395.

117 *Scheidemann* (1991), S. 242.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Im Gegensatz zum Begriff der Daseinsvorsorge ist der Begriff der Infrastruktur als trägerneutral anzusehen, d. h. Infrastrukturleistungen können sowohl von öffentlichen als auch von privaten Unternehmen erbracht werden.

Häufig wird nicht genug darauf geachtet, ob Begriffe trägerneutral oder trägerbezogen gemeint sind. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Unterscheidung zwischen öffentlichen und staatlichen Aufgaben. Der Begriff *öffentliche* Aufgabe bezieht sich nicht auf einen Aufgabenträger, sondern vielmehr auf den durch die Aufgabenerfüllung begünstigten Adressatenkreis, d. h. öffentliche Aufgaben sind Aufgaben, deren Erfüllung der Öffentlichkeit bzw. der Allgemeinheit zugute kommt.[118] Eine staatliche Aufgabe ist dagegen eine Aufgabe, welche vom Staat (legitimerweise) wahrgenommen wird, d. h. der Begriff „Staatsaufgabe" ist trägerbezogen. Ferner ist darauf zu achten, daß der (freiheitliche) Staat nur solche Aufgaben zu Staatsaufgaben machen darf, die öffentliche Aufgaben sind. Damit wird deutlich, daß öffentliche Aufgaben nicht nur vom Staat, sondern auch von Privaten wahrgenommen werden, wie z. B. die Versorgung mit Lebensmitteln. Zwischen öffentlichen und staatlichen Aufgaben besteht somit eine Zäsur.[119]

Beim Begriff des öffentlichen Unternehmens wird das Wort „öffentlich" dagegen trägerbezogen verwendet, was dazu führt, daß der Ausdruck „öffentliches Unternehmen" gleichbedeutend ist mit dem Ausdruck „staatliches Unternehmen", genauso wie „öffentliche Regulierung" identisch ist mit „staatlicher Regulierung".

Inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit dem Begriff der Infrastrukturleistungen hat die EU in der letzten Zeit den Begriff der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse geprägt, welcher ebenfalls als trägerneutral zu verstehen ist.[120]

Ferner ist es als Voraussetzung für die Ausdifferenzierung der staatlichen Infrastrukturverantwortung hilfreich, einen Bereich der Kerninfrastruktur, wie bspw. die Wasserversorgung, nicht als *eine* einheitliche Aufgabe zu verstehen, sondern als ein Aufgaben*feld* aufzufassen, das den Rahmen bildet für eine Vielzahl von Aufgaben mit einem gemeinsamen thematischen Bezug.[121] Diese Sichtweise ermöglicht es, zahlreiche sonst auftretende Zuordnungsprobleme zu vermeiden. Besonders nützlich ist sie, wenn es darum geht, den exakten Gegenstand eines Privatisierungs-

---

118 Vgl. *Pielow* (2001a), S. 311.

119 Vgl. *Burgi* (1999), S. 433.

120 Siehe hiezu *EU* (2000c), S. 42. Die EU-Kommission verwendet in dieser Mitteilung den Ausdruck „Leistungen der Daseinsvorsorge", den sie gleichsetzt mit „gemeinwohlorientierten Leistungen", in einem trägerneutralen Sinn. Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, ist ein solches Begriffsverständnis von Daseinsvorsorge in Deutschland bislang nicht üblich gewesen. Angesichts dessen und angesichts der historischen Vorbelastungen des Begriffs ist die Tatsache, daß die EU-Kommission ihn aufgreift, als problematisch anzusehen; vgl. *Pielow* (2001a), S. 398 – 400.

121 Vgl. *Burgi* (1999), S. 62 und (2001), S. 107.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vorhabens zu bestimmen. So werden Aussagen hinsichtlich der Privatisierungsmöglichkeiten anders, zumindest differenzierter ausfallen, wenn z. B. zwischen der Erbringung von Wasserdienstleistungen und dem Eigentum an natürlichen Wasservorkommen unterschieden wird, als wenn einfach nur über die „Privatisierung der Wasserwirtschaft" oder die „Privatisierung des Wassers" debattiert wird.

bb) Regulierungsverantwortung und Verantwortungsteilung

Ein trägerneutrales Begriffsverständnis von Infrastruktur sowie das Konzept des Aufgabenfeldes sind die entscheidenden Ansatzpunkte zur Ausdifferenzierung der staatlichen Infrastrukturverantwortung.

Bei genauer Betrachtung offenbart sich, daß das Ziel des Staates nicht darin bestehen kann, eigene Unternehmen zu betreiben, die dann Infrastrukturleistungen erbringen, sondern sein eigentliches Ziel besteht vielmehr in der Sicherstellung, daß diese Leistungen erbracht werden, unabhängig davon, ob dies nun von öffentlichen oder von privaten Unternehmen bewerkstelligt wird.

Innerhalb eines konkreten infrastrukturellen Aufgabenfeldes lassen sich somit mindestens zwei von einander zu unterscheidende Aufgaben identifizieren, und zwar erstens die Aufgabe der Gewährleistung der Leistungserbringung sowie zweitens die Aufgabe der Leistungserbringung selbst. Daraus folgt, daß der Staat seine Infrastrukturverantwortung dergestalt wahrnehmen kann, daß er sich auf die „bloße" Gewährleistung bspw. einer ordnungsgemäßen Wasserver- und -entsorgung beschränkt und die konkrete Erfüllung bzw. Durchführung dieser beiden Aufgaben privaten Unternehmen überläßt. Staatliche Infrastrukturverantwortung läßt sich demnach als Gewährleistungsverantwortung konzeptionalisieren. Sie impliziert eine residuale Auffangverantwortung des Staates bei privater Nicht- oder Schlechterfüllung. Diese Auffangverantwortung läßt sich als latente Erfüllungsverantwortung qualifizieren.[122]

Im Kontext der leitungsgebundenen Infrastruktur mit ihren unvermeidlichen natürlichen Netzmonopolen besteht der Kern der Gewährleistungsverantwortung in der Regulierungsverantwortung,[123] d. h. Gewährleistungsverantwortung hat nach dem notwendigen Minimum des Umfangs staatlicher Verantwortung zu fragen.[124]

---

[122] Vgl. *Schuppert* (1998), S. 84 f.

[123] Vgl. *Schuppert* (1997), S. 551 und (1998), S. 86. In einem Bereich wie bspw. der Lebensmittelversorgung, die auch existenznotwendige Bedeutung hat, jedoch nicht zur Infrastruktur zählt und auch keinen natürlichen Monopolcharakter aufweist, nimmt die Gewährleistungsverantwortung die Form einer (schlichten) Rahmenverantwortung an, d. h. der Staat beschränkt sich auf die Bereitstellung von allgemeinen Wettbewerbsregeln sowie auf die Sicherstellung funktionsfähigen Wettbewerbs und überläßt die Versorgung ansonsten miteinander konkurrierenden privaten Unternehmen. In Krisenzeiten müßte der Staat jedoch unter Umständen zumindest vorübergehend zur Erfüllungsverantwortung übergehen; vgl. *Manegold* (2001), S. 162.

[124] Vgl. *Hermes* (1998), S. 342.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Infrastrukturverantwortung läßt sich also nicht nur durch Leistung, sondern auch durch Lenkung bzw. Regulierung wahrnehmen.[125] Bei der Regulierung geht es um die hoheitliche Steuerung bzw. Lenkung der privaten Erfüllung öffentlicher Aufgaben.

Ein Übergang von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung führt zu einer Arbeitsteilung hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung zwischen öffentlichem und privatem Sektor und somit im Ergebnis zu einer Verantwortungs*teilung*.

Die Ausdifferenzierung staatlicher Infrastrukturverantwortung wird durch diesen Begriff auf den Punkt gebracht.[126]

III. Zwischenergebnis: Natürlicher Monopol- und Infrastrukturcharakter der Wasserwirtschaft als besondere ordnungspolitische Herausforderung

Die Ausführungen in Abschnitt C. I. haben deutlich gemacht, daß die leitungsgebundene Wasserver- und -entsorgung durch technisch-ökonomische Bedingungen gekennzeichnet ist, die Markt- und vor allem Wettbewerbsversagen bewirken: Eine ausreichende Leistungserbringung durch privatwirtschaftliche Initiative im Rahmen von Märkten, welche durch die allgemeinen Wettbewerbsregeln konstituiert sind, ist in der Wasserwirtschaft nicht möglich.

Ferner ist in Abschnitt C. II. dargelegt worden, daß die Wasserwirtschaft ein Bestandteil der Kerninfrastruktur darstellt, ohne die ein Gemeinwesen weder entstehen noch Bestand haben kann. Hieraus leitet sich eine staatliche Infrastrukturverantwortung ab.

Diese Tatsache führt zu einer weiteren Verstärkung der durch ihren natürlichen Monopolcharakter ohnehin schon gegebenen ordnungspolitischen Sonderstellung der Wasserwirtschaft.

Genauso allerdings wie es zur Handhabung des ordnungspolitischen Problems des natürlichen Monopols mehrere Ansätze gibt, bestehen auch unterschiedliche Modalitäten der Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung.

Diese differierenden Formen der Verantwortungswahrnehmung korrespondieren dabei mit den in Abschnitt C. I. 5. genannten Handlungsalternativen für das Problem des natürlichen Monopols. Das Konzept der Erfüllungsverantwortung entspricht dem Modell der öffentlichen Unternehmenseigentümerschaft, während das Konzept der Gewährleistungsverantwortung, deren Kern in diesem Fall die Regulierungsverantwortung darstellt, den Modellen des öffentlich regulierten Privatun-

---

125 Vgl. *Hermes* (1998), S. 341.

126 Vgl. *Schuppert* (1998), S. 102.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ternehmens sowie des Franchisings entspricht. Ein Instrumentenwechsel impliziert damit auch einen Wechsel in der staatlichen Verantwortungskonzeption.[127]

Zurückkommend auf die erste der zwei Fragestellungen, die eingangs dieses Kapitels formuliert worden sind, läßt sich somit konstatieren, daß die üblicherweise unterstellte Problemsituation, welche die Grundlage für den gegenwärtigen Ordnungsrahmen bildet, in der Tat relevant ist: Die Wasserwirtschaft ist das Paradebeispiel für ein resistentes natürliches Monopol und zusätzlich impliziert ihr Infrastrukturcharakter eine besondere staatliche Verantwortung.

Hinsichtlich der zweiten Fragestellung läßt sich festhalten, daß das institutionelle Arrangement der öffentlichen Eigentümerschaft in Verbindung mit gesetzlichen Wettbewerbsschranken grundsätzlich eine sachgerechte Reaktion auf die ordnungspolitische Herausforderung des natürlichen Monopol- und Infrastrukturcharakters der Wasserwirtschaft darstellt. Allerdings wurden im Rahmen dieser beiden Argumentationslinien auch Alternativen aufgezeigt. Weder aus der Perspektive des Marktversagensansatzes noch vor dem Hintergrund der Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung ist die öffentliche Unternehmenseigentümerschaft als zwingend notwendig zu betrachten. Beide Perspektiven machen jedoch keine Aussage darüber, welches institutionelle Arrangement unter welchen Bedingungen zu präferieren ist. Ohne der weiteren Argumentation zu weit vorzugreifen, läßt sich an dieser Stelle schon festhalten, daß es im entscheidenden Maße auf die konkrete Ausgestaltung des Regulierungssystems ankommt. Dieser Thematik wird sich das übernächste Kapitel E. annehmen, während es im folgenden Kapitel D. zunächst einmal primär um die Analyse der Probleme geht, die mit öffentlichen Unternehmen in einer marktwirtschaftlichen Ordnung verbunden sind. Als erster Schritt hierzu erfolgt eine Präzisierung des Privatisierungsbegriffs sowie der verschiedenen Arten und Ziele von Privatisierungen.

---

127 Vgl. *Holoubek* (2001), S. 582.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

D. Konzept der Privatisierung: Neue Perspektiven

I. Privatisierung: Begriff, Arten und Ziele

1. Privatisierungsbegriff und Vielfalt der Privatisierungsarten

Weltweit durchgesetzt hat sich das *Wort* „Privatisierung" nachdem die Regierung Thatcher in Großbritannien Anfang der 80er Jahre als erste im großen Stil damit begonnen hatte, das *Konzept* der Privatisierung in die politische Praxis umzusetzen.[1] Insbesondere Thatcher selbst empfand das Wort als unschön oder gar als häßlich, allerdings wurde der zuerst in Erwägung gezogene Begriff „Denationalisierung" als noch problematischer eingestuft.[2] Auch Donahue empfindet den Begriff „Privatisierung" als unelegant, insbesondere beklagt er aber die mangelnde Präzision des Begriffs. Dieser ist in der Tat außergewöhnlich schillernd und wird in einer großen Bandbreite verwendet. Eine Vielzahl von Vorgängen, die sich vor allem im Ausmaß ihrer Folgewirkungen z. T. erheblich voneinander unterscheiden, wird unter dem Privatisierungsbegriff subsumiert.[3]

In einer ersten groben Annäherung läßt Privatisierung sich definieren als „the act of reducing the role of government ... in producing goods and services and in owning property."[4] Privatisierungen beziehen sich demnach auf staatliche Aufgaben bzw. Leistungen und / oder staatliches Vermögen.

---

[1] Streng genommen ist das Privatisierungsprogramm der Regierung Thatcher in Großbritannien nicht das erste seiner Art gewesen. Ungefähr zwanzig Jahre vorher hat es in Deutschland unter der Regierung Adenauer ebenfalls ein großangelegtes Privatisierungsprogramm gegeben, in dessen Rahmen in den Jahren 1959 – 1965 insbesondere Anteile von PREUSSAG, VW und VEBA in nennenswerten Umfang an Kleinaktionäre verkauft wurden. Allerdings hat dieses Programm bei weitem nicht die historische Bedeutung erlangt wie das der Regierung Thatcher; vgl. *Loesch* (1987), S. 25 f. und *Megginson / Netter* (2001), S. 323 f. Für eine sehr ausführliche Schilderung der Teilprivatisierung von VW im Jahr 1961 siehe *Edelmann* (1999).

Donahue (1989, S. 4) und Savas (2000, S. 15) sind beide der Ansicht, daß der Privatisierungsbegriff in der Form „Reprivatisierung" im Jahr 1968 von Drucker (1968, S. 297) eingeführt wurde. Dies kann jedoch höchstens für den englischsprachigen Raum gelten, denn in Deutschland ist der Begriff „Privatisierung" spätestens schon in den 1950er Jahren im Kontext des erwähnten Programms der Regierung Adenauer verwendet worden.

[2] Vgl. *Yergin / Stanislaw* (1998), S. 153 f.

[3] Vgl. *Donahue* (1989), S. 5 f.

[4] *Savas* (2000), S. 3.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Unter der Vermögensprivatisierung wird der Verkauf von Liegenschaften und von öffentlichen Unternehmen an private Wirtschaftssubjekte verstanden. Diese Privatisierungsart wird insbesondere im Hinblick auf die Privatisierung öffentlicher Unternehmen weiter unterteilt in die materielle und die formale Privatisierung. Während bei der materiellen Privatisierung der Übergang von Eigentumsrechten vom öffentlichen Sektor an private Wirtschaftssubjekte im Vordergrund steht, geht es bei der formalen Privatisierung dagegen lediglich um einen Wandel der Rechtsform, ohne daß damit ein Wechsel des Eigentümers verbunden ist. Der öffentliche Sektor bedient sich lediglich privatrechtlicher, anstatt öffentlich-rechtlicher Rechtsformen. Wird bei der materiellen Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens lediglich ein Teil der Eigentumsrechte übertragen, spricht man von Teilprivatisierung. Hierbei entsteht ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen. Häufig wird in diesem Zusammenhang auch von Public Private Partnership gesprochen.

Vor allem am Beginn der Privatisierungsbewegung war ein relativ enges Begriffsverständnis verbreitet, welches Privatisierung fast ausschließlich auf den soeben beschriebenen Aspekt der Vermögensprivatisierung beschränkte.[5] So bestanden bspw. die ersten Privatisierungsschritte der Regierung Thatcher im Verkauf öffentlicher Wohnungen an deren Mieter.[6] Die Veräußerung von Liegenschaften und insbesondere von öffentlichen Unternehmen wurde dabei als ein Mittel zur Verkleinerung des staatlichen Einflußbereichs zugunsten des privaten Sektors, als Entstaatlichung angesehen. Privatisierung wurde mit dem Rückzug, mit der Abdankung des Staates gleichgesetzt.

Aus dieser Perspektive erscheinen formale Privatisierungen als (abzulehnende) Scheinprivatisierungen, wobei es allerdings zu berücksichtigen gilt, daß sie oft erst die Voraussetzungen schaffen für eventuell später in Betracht kommende materielle Vermögensprivatisierungen.

Die ausschließliche Unterscheidung zwischen materieller und formaler Privatisierung hat die Privatisierungsdebatte lange dominiert und ist auch heute noch weit verbreitet.[7] Die Vielfalt der tatsächlich praktizierten Privatisierungsarten läßt sich mit diesem schlichten Begriffspaar allerdings nicht mehr sinnvoll erfassen.[8] Es ist zu sehr der Vorstellung verhaftet, Privatisierung ausschließlich als Mittel zur Zurückdrängung staatlichen Einflusses aufzufassen. Es verstellt damit den Blick für die Tatsache, daß Privatisierung mittlerweile eher als ein Instrument zur Flexibilisierung und Steigerung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors gesehen werden muß. In dieser Betrachtungsweise steht weniger die Vermögensprivatisierung, als vielmehr die Privatisierung im Hinblick auf staatliche Aufgaben bzw. Leistungen im Blickpunkt.

---

5 Vgl. *Savas* (1987), S. 3.

6 Vgl. *Yergin/Stanislaw* (1998), S. 156.

7 Siehe als Beispiel hierfür *SRU* (2002), S. 450.

8 Vgl. *Schuppert* (1998), S. 75.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vor diesem Hintergrund steht der Begriff der Privatisierung für die Ausgliederung von Aufgaben aus dem „Konzern" öffentlicher Sektor.

Diese Aufgabenausgliederung kann sich entweder in der Form einer Aufgabenverselbständigung oder in der eines Aufgabentransfers vollziehen.

Eine Aufgabenverselbständigung läßt sich durch eine Organisationsprivatisierung herbeiführen. Diese entspricht weitgehend der bereits erwähnten formalen Privatisierung, d. h. eine öffentlich-rechtliche Rechtsform wird durch eine privatrechtliche ersetzt. Zur Organisationsprivatisierung ist damit auch die materielle Teilprivatisierung zu zählen, solange die Anteilsmehrheit auf der Seite des öffentlichen Sektors liegt.[9]

Vor dem Hintergrund der Auffassung, Privatisierung als Instrument zur besseren Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben anzusehen, wird deutlich, daß es aus dieser Perspektive problematisch ist, formale Privatisierungen bzw. Organisationsprivatisierungen kategorisch als Scheinprivatisierungen abzuqualifizieren.

Ein Aufgabentransfer resultiert aus einer Aufgabenprivatisierung. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Konzeption des Aufgabenfeldes. Eine Aufgabenprivatisierung erfolgt regelmäßig innerhalb eines Aufgabenfeldes und richtet sich dabei auf diejenigen Aufgaben, die mit der Leistungserbringung zu tun haben, während die Aufgaben, welche sich auf die Gewährleistung bzw. die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung beziehen, weiterhin in staatlicher Hand bleiben. Die Aufgabenprivatisierung impliziert zwar die Übertragung der Aufgabe als solche und nicht nur deren Durchführung auf einen Privaten und weist diesem damit auch die Verantwortung dafür zu, allerdings bedeutet dies nicht, daß der Staat sich gänzlich aus dem betreffenden Aufgabenfeld zurückzieht und keinerlei staatliche Verantwortung für die privatisierte und damit ehemalige Staatsaufgabe mehr besteht, sondern der Staat übernimmt in bezug auf diese Aufgabe eine neue Funktion, nämlich die der Gewährleistung ihrer ordnungsgemäßen Erfüllung.[10] Eine Aufgabenprivatisierung im Bereich der Infrastruktur bewirkt somit einen Übergang von der staatlichen Erfüllungs- zur staatlichen Gewährleistungsverantwortung.

Ein vollständiger Rückzug des Staates aus einem gesamten Aufgabenfeld, d. h. eine Entpflichtung des Staates, ohne daß es im Gegenzug zu einer Verpflichtung von Privaten zur Aufgabenerfüllung kommt, ist für den Infrastrukturbereich ohne praktische Relevanz. Eine solche Form der Privatisierung wird in der Regel als vollständige materielle Aufgabenprivatisierung bezeichnet, wesentlich treffender wäre allerdings der Begriff „Aufgabenfeldprivatisierung".

Zwischen der Organisations- und der Aufgabenprivatisierung liegt die sog. funktionale Privatisierung, die einer Teilaufgabenprivatisierung entspricht und damit

---

9 Vgl. *Burgi* (2001), S. 108.

10 Vgl. *Burgi* (1999), S. 64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einen Teilaufgabentransfer darstellt. Bei dieser Privatisierungsart bleibt die entsprechende Aufgabe weiterhin eine Staatsaufgabe, allerdings delegiert der Staat ihre Durchführung an ein privates Unternehmen, welches dann als Verwaltungshelfer fungiert.[11]

Die Aufgabenprivatisierung sowie die funktionale Privatisierung sind regelmäßig mit Vermögensprivatisierungen verbunden, in diesem Fall bedeutet das den Verkauf öffentlicher Unternehmen, welche vor der Privatisierung die entsprechenden Aufgaben bzw. Teilaufgaben durchgeführt haben.

Genau wie die Aufgabenprivatisierung bewirkt auch die funktionale Privatisierung eine Veränderung der Verantwortungsverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Bei der Aufgabenprivatisierung ändert sich die Verantwortungsstruktur innerhalb eines Aufgabenfeldes, während es bei der funktionalen Privatisierung zu einer Veränderung der Verantwortungsstruktur innerhalb einer Staatsaufgabe kommt.[12]

Ausgliederung in der Form des Aufgabentransfers läßt sich auffassen als der Verzicht auf Eigenerstellung und damit als eine Verringerung der Leistungstiefe.[13]

Es geht beim Aufgabentransfer somit um die Schaffung von Bedingungen, welche ein arbeitsteiliges Zusammenwirken von öffentlichem und privatem Sektor bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ermöglichen. Aus dieser Arbeitsteilung resultiert auch eine Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor.

---

[11] Vgl. *Burgi* (1999), S. 432 und 434 f.

[12] Burgi schlägt deshalb schlägt vor, im Fall der funktionalen Privatisierung nicht von Gewährleistungsverantwortung, sondern von Leitungsverantwortung zu sprechen, vgl. *Burgi* (1999), S. 160 f. Entscheidend ist hierbei, daß die Leitungsverantwortung etwas umfangreicher als die Gewährleistungsverantwortung ist.

Die Unterscheidung zwischen Aufgabenprivatisierung und funktionaler Privatisierung ist insbesondere für die juristische Bewertung von Privatisierungsvorgängen von großer Bedeutung. Siehe grundlegend zur funktionalen Privatisierung aus juristischer Perspektive *Burgi* (1999).

[13] Der Begriff „Leistungstiefe" im öffentlichen Sektor wird analog zum Begriff „Fertigungstiefe" von Industrieunternehmen verwendet; vgl. *Naschold/Bogumil* (1998), S. 13. Siehe ausführlich zum Konzept der Leistungstiefenpolitik im öffentlichen Sektor *Naschold et al.* (1996). Es ist strittig, ob die Verringerung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor auch dann als Privatisierungsphänomen anzusehen ist, wenn diese Verringerung lediglich in einer Ausweitung des Fremdbezugs von Gütern und Dienstleistungen besteht, die als Vorleistungen für die Erbringung staatlicher Leistungen fungieren. Hier geht es eigentlich nicht um die Privatisierung staatlicher Aufgaben, sondern um die „bloße Deckung des Bedarfs bei Privaten" (*Burgi* (1999), S. 149). Ein typisches Beispiel für eine derartige Verringerung der Leistungstiefe im öffentlichen Sektor ist die Fremdvergabe der Reinigung von Verwaltungsgebäuden. Burgi ist zu Recht der Ansicht, daß es sich hierbei nicht um eine Privatisierung, sondern um ein schlichtes Bedarfsdeckungsgeschäft handelt; vgl. *Burgi* (1999), S. 147 – 151. Im krassen Gegensatz dazu gehen Hamer und Gebhardt so weit, die Fremdvergabe von Reinigungsleistungen als ein Beispiel für die weitestgehende Form der Aufgabenprivatisierung anzuführen; vgl. *Hamer/Gebhardt* (1992), S. 77 – 79.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Verantwortungsteilung ist ein „Schlüsselbegriff“[14] zur Beleuchtung des Verhältnisses zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Die ihm zugrundeliegende Unterscheidung zwischen Erfüllungs- und Gewährleistungsverantwortung ist von fundamentaler Bedeutung: „It is at the heart of the entire concept of privatization and puts the role of government in perspective.“[15]

Es wird hiermit unmittelbar deutlich, daß es irreführend ist, Aufgabenprivatisierungen im Infrastrukturbereich als den „viel beschworenen Totalrückzug des Staates“[16] aufzufassen. Zwar findet ein Rückzug statt, allerdings nur aus einer bestimmten Rolle, nämlich der Betreiber- oder Produzentenrolle, und dies auch nur, um dann sogleich in eine andere, neue Rolle zu schlüpfen, nämlich die des Regulators der Aufgabenerfüllung. Es findet demnach weniger ein Rückzug, als vielmehr ein Rollen- oder Funktionswechsel des Staates statt.[17]

Der Rückzug aus der Betreiber- und Produzentenrolle kann höchstens als ein *strategischer* Rückzug zur Verbesserung der eigenen Position interpretiert werden.[18] Holoubek spricht in diesem Zusammenhang von einer „Reduktion des Staates auf seine Kernkompetenz der Marktregulierung“.[19] Denn Regulierung fungiert als „Scharnier des Übergangs von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung“.[20] Damit wird auch deutlich, daß Privatisierung und Regulierung zwei Seiten derselben Medaille sind.

Aufgabenprivatisierung bewirkt somit weniger eine Verkleinerung des staatlichen Einflußbereiches, als vielmehr eine Veränderung der Art und Weise staatlicher Einflußnahme.[21]

Diese Veränderung läßt sich deuten als ein Wandel des Staates vom Leistungs- zum Regulierungsstaat.[22]

Die Ziele, welche mit diesem Funktionswandel des Staates verfolgt werden, sind Gegenstand des folgenden Abschnitts.

---

14 *Trute* (1999), S. 14.

15 *Savas* (2000), S. 65.

16 *Burgi* (1999), S. 86.

17 Vgl. *Grande* (1993), S. 371 f. und 388 f. sowie *Schuppert* (1995), S. 766.

18 Vgl. *Schuppert* (1995), S. 761.

19 *Holoubek* (2001), S. 537.

20 *Schuppert* (1997), S. 550.

21 Der Begriff „Privatisierung“ wird im folgenden hauptsächlich im Sinne von Aufgabenprivatisierung verwendet.

22 Vgl. *Grande* (1993), S. 388.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Ziele von Privatisierungen

Mit Privatisierungen werden oft mehrere Ziele gleichzeitig verfolgt.[23] Die am häufigsten genannten Ziele beziehen sich dabei auf ordnungs- und finanzpolitische Aspekte, jedoch vor allem auf Effizienzsteigerungen.[24]

Im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung fokussieren die ordnungspolitischen Begründungen von Privatisierungsmaßnahmen auf die angemessene Aufgabenverteilung zwischen privater Gesellschaft einerseits und hoheitlich handelndem Staat in seinen unterschiedlichen Formen andererseits.[25] Die an dieser Stelle angesprochene Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft bzw. zwischen öffentlicher und privater Sphäre ist Grundbedingung individueller Handlungsfreiheit,[26] wobei eine marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung als Mittel zu deren Realisierung anzusehen ist.[27] Diese Freiheit ist „ein Produkt sorgfältiger Organisation"[28] durch den Staat, dessen Aufgabe in der Marktwirtschaft in erster Linie darin besteht, „die Spielregeln festzulegen, durchzusetzen und die Rolle des Schiedsrichters zu übernehmen."[29] In diesem Sinne fungiert der Staat demnach aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive als Marktveranstalter, während die Bürger als Marktteilnehmer zu betrachten sind.

Durch die Gründung von öffentlichen Unternehmen kommt es zu einer Aufhebung der grundsätzlichen Trennung von Marktveranstalter und Marktteilnehmer,

---

23 Vgl. *Pirie* (1995), S. 21.

24 Die große Mehrheit der bisherigen Studien über Privatisierungsfragen hat einen überwiegend mikroökonomischen Fokus. Für eine Untersuchung, welche die bislang nicht so oft betrachteten makroökonomischen Implikationen von Privatisierungen, d. h. die Auswirkungen von Privatisierungen auf makroökonomische Schlüsselfaktoren wie Wachstum, Beschäftigung, Preisniveaustabilität, Zahlungsbilanzausgleich oder Budgetdefizit, in umfassender Weise analysiert, siehe *Schipke* (2001).

25 Vgl. *Möschel* (1998), S. 15.

26 Vgl. *Kiwit* (1998), S. 48 und *Pielow* (2001a), S. 341. Es geht an dieser Stelle nicht um eine Wiederbelebung des als Relikt des 19. Jahrhunderts geltenden Dualismus zwischen Staat und Gesellschaft, d. h. der Vorstellung, einer strikten und rigiden Trennung von Staat und Gesellschaft, welche sich als voneinander isolierte Gebilde gegenüberstehen. Statt dessen geht es um eine begriffliche bzw. analytische Trennung, um die Unterscheidung verschiedener Funktionen und Rollen der beiden Bereiche und somit um eine Differenzierung in funktionaler Hinsicht. Der Staat ist eine Organisation der Gesellschaft *für* die Gesellschaft mit der Funktion, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu generieren und durchzusetzen, um auf diese Weise steuernden Einfluß auf die übrigen gesellschaftlichen Teilsysteme auszuüben. In diesem Sinne nimmt der Staat als Teilsystem des gesellschaftlichen Gesamtsystems eine notwendigerweise herausgehobene Position ein, ohne dabei, im Gegensatz zur der Sichtweise älterer Staatstheorien, eine Einheit darzustellen, die über- und außerhalb der Gesellschaft steht. Siehe hierzu *Hermes* (1998), S. 139 – 152, insbesondere S. 151 f.; *Kiwit* (1998), S. 47 f. und *Pielow* (2001a), S. 336 – 344.

27 Vgl. *Hösch* (2000), S. 17 – 20.

28 *Engels* (1979), S. 46.

29 *Friedman* (1962), S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die auf der erwähnten Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft beruht. In diesen Fällen übernimmt der Marktveranstalter zusätzlich noch die Rolle des Marktteilnehmers.[30] Es liegt auf der Hand, daß diese Aufgabenkumulation problematisch ist, da für den Marktveranstalter nun Anreize entstehen, die Marktregeln zu seinen Gunsten zu ändern, d. h. seine Unternehmen gegenüber privaten Unternehmen zu bevorzugen. Vor diesem Hintergrund läßt sich eine Ausweitung der staatlichen Wirtschaftsaktivität durch die damit implizierte Erosion der grundsätzlichen Rollentrennung zwischen Marktveranstalter und Marktteilnehmer als potentiell systemgefährdende Einschränkung der individuellen Handlungsfreiheit interpretieren. Aus dieser ordnungspolitischen Perspektive erscheint Privatisierung demnach als ein Instrument zur Wahrung bzw. Ausweitung der individuellen Freiheit.

Allerdings ist an dieser Stelle zu konstatieren, daß, solange der Staat der Versuchung widersteht, seine Unternehmen gegenüber privaten Unternehmen zu privilegieren, öffentliche Unternehmen durchaus mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung vereinbar sind.[31] Da jedoch auch der liberale Staat ein Instrument der Herrschafts- und Zwangsausübung ist und somit hinsichtlich der individuellen Freiheit einen ambivalenten Charakter hat,[32] unterliegt die staatliche Wirtschaftsaktivität einem Rechtfertigungsvorbehalt und fortwährendem Rechtfertigungsdruck.[33]

Ein weiterer Grund für die Legitimationsbedürftigkeit einer staatlichen Marktteilnahme besteht in den unterschiedlichen Bauprinzipen von Staat und Gesellschaft. Für die Individuen gilt das Prinzip der autonomen Selbstbestimmtheit, das Prinzip Freiheit. Der Staat ist dagegen konstituiert durch die Pflicht, das Gemeinwohl zu fördern. Will er am Markt teilnehmen, kann er dies nur unter der Voraussetzung, daß er diese Marktteilnahme, welche grundsätzlich eine freiheitsbeschränkende Intervention darstellt, mit der Verfolgung eines öffentlichen Zwecks legitimiert. Eine Marktteilnahme ausschließlich aus Gründen der Einnahmenerzielung, d. h. schiere Erwerbswirtschaftlichkeit, ist unzulässig, weil dadurch nicht *unmittelbar* die Interessen der Allgemeinheit gefördert werden.[34] Seinen Finanzbedarf muß der Staat grundsätzlich durch Steuereinnahmen decken. Reichen diese Einnahmen nicht aus zur Finanzierung der vom Gesetzgeber beschlossenen Aufgaben, ist über eine Verkleinerung des wahrgenommenen Aufgabenbestandes und / oder über Steuererhöhungen nachzudenken und *nicht* eine Einnahmeerhöhung durch

---

30 Vgl. *Hösch* (2000), S. 22.

31 Vgl. *Eucken* (1952), S. 271 f. und *Hayek* (1960), S. 288 – 290.

32 In einem ähnlichen Zusammenhang bezeichnet Eggertsson (1990, S. 317) den Staat als „two-edged sword".

33 Vgl. *Kirsch* (2001), S. 15. Kritisch zum hier angesprochenen Aspekt der sogenannten Beweislast, welche den Befürwortern einer staatlichen Wirtschaftsaktivität aufgebürdet wird, siehe *Loesch* (1987), S. 80 f.

34 Vgl. *Löwer* (2001a), S. 418 – 420. Wäre ausschließliche Erwerbswirtschaftlichkeit ein zulässiger öffentlicher Zweck, gäbe es kaum noch eine Beschränkung für die staatliche Marktteilnahme.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

erwerbswirtschaftliche Betätigung in Konkurrenz zu Privaten in Erwägung zu ziehen.[35] Gegen eine Gewinnerzielung, welche sich als *Neben*produkt der Verfolgung eines öffentlichen Zwecks ergibt, ist allerdings prinzipiell nichts einzuwenden.[36] Wenn der Staat in wesentlichem Umfang erwerbswirtschaftliche Einkünfte erzielt, ist dies u. a. deswegen problematisch, weil die Volksvertretung auf diese Einkünfte wesentlich weniger Einfluß nehmen kann als auf Steuereinnahmen.[37]

Es zeigt sich somit, daß eine Marktteilnahme des Staates völlig anders zu beurteilen ist, als die Marktteilnahme eines Privaten. Öffentliche und private Unternehmen sind nur sehr bedingt miteinander vergleichbar. Die Marktteilnahme des Privaten ist individuelle Freiheitsausübung, während der Staat für seine wirtschaftliche Betätigung einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf.[38] Als Marktteilnehmer wird der Staat verwaltend tätig, d. h. öffentliche Unternehmen sind Verwaltungsträger. Sie stellen „eine besondere Form der Form der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben"[39] dar. Gegenüber dem Bürger werden sie hoheitlich tätig, da sie einen öffentlichen Zweck verfolgen, welcher die durch ihre Marktteilnahme verursachte Beschränkung der individuellen Freiheit der Bürger legitimiert.[40]

Gründe, die eine staatliche Marktteilnahme zulässig oder sogar erforderlich machen können, sind im Kapitel C. dargelegt worden. Hierzu gehören vor allem Markt- und Wettbewerbsversagenstatbestände, die dazu führen, daß Leistungen, auf welche die Bürger als Voraussetzung für ihre selbstbestimmte Daseinssicherung und -gestaltung angewiesen sind, von privater Hand nicht oder nicht in der gewünschten Qualität erbracht werden.[41]

Derartige Markt- und Wettbewerbsversagenstatbestände sind jedoch keinesfalls unveränderlich vorgegeben, sondern variieren mit den politischen Vorstellungen, den Produktionstechnologien sowie vor allem mit den institutionellen Gestaltungsmöglichkeiten.[42] Daraus folgt, daß in der Diskussion über die angemessene Rolle des Staates in der Marktwirtschaft grundsätzlich kein endgültiges Ergebnis zu erzielen ist, da zu keinem Zeitpunkt beispielsweise die Entwicklung überlegener Organisationsformen ausgeschlossen werden kann.[43] Dies wird auch dadurch bestätigt, daß die Abgrenzung zwischen öffentlicher und privater Produktion von Land zu Land und von Epoche zu Epoche in erheblichem Maße variieren kann.[44]

---

35 Vgl. *Hösch* (2000), S. 133; *Löwer* (1991), S. 136 und (2001a), S. 421 und 423.

36 Vgl. *Löwer* (2001a), S. 428.

37 Vgl. *Löwer* (2001b), S. 622.

38 Vgl. *Hösch* (2000), S. 133 f. Siehe vertiefend für die formellen Zulässigkeitsvoraussetzungen staatlicher Marktteilnahme *Löwer* (2001a), S. 432 – 434.

39 *Hösch* (2000), S. 134.

40 Vgl. *Hösch* (2000), S. 134.

41 Vgl. *Hösch* (2000), S. 22 f.

42 Vgl. *Hayek* (1960), S. 289 und *Ambrosius* (1994), S. 421.

43 Vgl. *Engels* (1979), S. 45.

44 Vgl. *Ambrosius* (1994), S. 419 – 423 und *Kirsch* (2001), S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ferner ist darauf hinzuweisen, daß Privatisierungen ökonomische Machtverschiebungen innerhalb einer Gesellschaft verursachen,[45] insbesondere zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Der öffentliche Sektor gibt unmittelbare Entscheidungsbefugnisse über Preise, Investitionen und einzusetzende Produktionstechnologien ab und überträgt diese auf Unternehmen, die privaten Anteilseignern gegenüber verantwortlich sind. Wie derartige ökonomische Machtverschiebungen einzuschätzen sind, ist ohne Zweifel umstritten,[46] selbst wenn die Argumentationen ausschließlich vor dem Hintergrund marktwirtschaftlich geprägter Ordnungskonzeptionen stattfinden. So betrachten Befürworter von Privatisierungen diese als ein Instrument zur Bekämpfung freiheits- und demokratiegefährdender Tendenzen einer übermäßigen Staatsaktivität, während Privatisierungsgegner die Gefahr freiheitsbeschränkender privater Machtkonzentrationen betonen.[47]

Diese konträren Standpunkte verdeutlichen vor allem einen Gesichtspunkt mit Nachdruck: Der Erfolg von Privatisierungen, insbesondere im durch eintrittsresistente natürliche Monopole gekennzeichneten Bereich der Kerninfrastruktur, ist in entscheidendem Maße abhängig von den institutionellen Arrangements, in welche die jeweiligen Privatisierungsmaßnahmen eingebettet sind.[48] Verdeutlichend läßt sich für diesen Sachverhalt die Feststellung von Eucken heranziehen, „daß Privateigentum je nach der Marktform ganz Verschiedenes bedeutet."[49]

Neben der Ausweitung der dezentralen, individuellen wirtschaftlichen Entscheidungsfindung ist ein weiterer Aspekt ordnungspolitischer Privatisierungsziele die Stärkung des Staates.[50] Privatisierungen können zu einer Reduzierung in der Anzahl der Aufgaben des öffentlichen Sektors führen. Ferner erleichtern sie häufig eine klarere Definition der verbleibenden Aufgaben. Hierdurch wird es dem öffentlichen Sektor ermöglicht, bei deren Wahrnehmung eine wesentlich größere Leistungsfähigkeit zu entwickeln, als wenn er mit sehr weitreichenden, aber letztlich diffusen Kompetenzen ausgestattet ist.[51]

Die Entlastung öffentlicher Haushalte steht im Zentrum finanzpolitischer Privatisierungsziele. Diese Ziele sind in einem engen Zusammenhang mit dem noch zu behandelnden Ziel der Effizienzsteigerung zu sehen, denn nachhaltige Haushaltsentlastungen sind letztlich nur dann zu erreichen, wenn öffentliche Aufgaben

---

45 So verlieren typischerweise Gewerkschaften durch Privatisierungen an Einfluß, vgl. *Bös* (1991), S. 3. Nicht selten ist eine solche Schwächung des gewerkschaftlichen Einflusses ein mit Privatisierungen verfolgtes Ziel. Die entsprechenden Politiker versprechen sich hiervon Vorteile bei der Sicherung ihrer politischen Macht.

46 Vgl. *Bös* (1991), S. 2 f.

47 Vgl. *Loesch* (1987), S. 102 f., *Bös* (1991), S. 2 – 6 und *Savas* (2000), S. 9 – 12.

48 Vgl. *Vickers* (1998), S. 123.

49 *Eucken* (1952), S. 273.

50 Vgl. *Hamer/Gebhardt* (1992), S. 55.

51 Vgl. *Willgerodt* (1979), S. 204.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

durch materielle oder formale Leistungsprivatisierungen auch tatsächlich effizienter, d. h. in diesem Fall kostengünstiger, erfüllt werden können.

Bei Vermögensprivatisierungen kommt die öffentliche Hand in den Genuß eines Liquiditätszuflusses, der kurzfristig für eine Haushaltsentlastung sorgen kann. Ob daraus allerdings auch auf lange Sicht eine Verbesserung der öffentlichen Finanzsituation resultiert, hängt davon ab, inwiefern die für öffentliche Kredite zu zahlenden Sollzinsen höher als die zu erwartenden Erträge aus den eventuell zu privatisierenden Vermögensgegenständen sind.[52] Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, zu welchen Preisen der öffentliche Sektor Vermögensgegenstände an private Investoren veräußert. Mitunter werden öffentliche Unternehmen zu Preisen angeboten, die unter ihrem eigentlichen Marktwert liegen. Der Grund für ein derartiges Vorgehen besteht häufig in dem Bestreben, durch Privatisierungen einen Beitrag zur Entwicklung der Kapitalmärkte zu leisten, und zwar indem der Anteil der Aktienbesitzer in der Gesellschaft erhöht wird.[53]

Das entscheidende Privatisierungsziel stellt jedoch die Erhöhung der ökonomischen Effizienz dar. Effizienzsteigerungen sind das Hauptziel einer pragmatisch orientierten Argumentationsrichtung, die Privatisierung im Bereich der Kerninfrastruktur in erster Linie als wirtschaftspolitisches Instrument zur kostengünstigeren und effektiveren Erfüllung öffentlicher Aufgaben betrachtet. Savas stellt hierzu fest: „Privatization is a fundamental strategy to improve the productivity of government agencies."[54] Hamer und Gebhardt sprechen in diesem Zusammenhang von „Privatisierung als Rationalisierung".[55]

Aufgrund der Tatsache, daß Effizienzsteigerungen in der Regel das Hauptziel von Privatisierungsmaßnahmen darstellen, wird im folgenden Abschnitt genauer darauf eingegangen, was unter dem für die Privatisierungsdiskussion (und für die gesamte Wirtschaftswissenschaft) so zentralen Begriff der Effizienz verstanden werden kann.

---

52 Vgl. *Bös* (1991), S. 16. Ambrosius (1994, S. 433) äußert sich vor dem Hintergrund historischer Erfahrungen sehr skeptisch zu den Erfolgschancen einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung durch Privatisierungsmaßnahmen.

53 Ein derartiger Verkauf von öffentlichen Unternehmen zu Preisen unter ihrem eigentlichen Marktwert impliziert z. T. nennenswerte Verteilungswirkungen: Im Vergleich zu einer Situation, in der die Preise der zu privatisierenden Unternehmen ihrem tatsächlichen Marktwert entsprechen, kommt es zu einer Umverteilung von Vermögen, bei der diejenigen Individuen, denen es gelingt, Anteile an den entsprechenden Unternehmen zu erringen, zu Lasten der Allgemeinheit profitieren; vgl. *Vickers* (1998), S. 123.

54 *Savas* (2000), S. 7.

55 *Hamer/Gebhardt* (1992), S. 44.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Zum Begriff der Effizienz

a) Probleme herkömmlicher Effizienzkriterien

Die ökonomische Effizienz hat unterschiedliche Dimensionen. Im Rahmen der neoklassischen Ökonomik läßt sich die ökonomische Effizienz weiter unterteilen in die Produktionseffizienz[56], die qualitative sowie die allokative Effizienz.

Die Produktionseffizienz bezieht sich auf die kostenminimale Produktion einer vorgegebenen Ausbringungsmenge. Qualitative Effizienz liegt dann vor, wenn die Qualitätsmerkmale der Produkte und das Ausmaß der Produktdifferenzierung den Kundenpräferenzen entsprechen. Allokative Effizienz läßt sich dadurch definieren, daß die Preise und Mengen von gegebenen Produkten für ebenfalls gegebene Kosten- und Nachfragefunktionen zu einer Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt führen.[57] Diese Wohlfahrtsmaximierung ergibt sich in der Regel dann, wenn die Preise den langfristigen Grenzkosten der jeweiligen Produktionsmengen entsprechen.[58]

Die allokative Effizienz spielt in der neoklassischen Gleichgewichtstheorie eine überragende Rolle. Das Konzept der Allokationseffizienz kommt jedoch nicht ohne Werturteile aus. Zur Beurteilung der gesellschaftlichen Wohlfahrt bzw. der allokativen Effizienz eines gesellschaftlichen Zustandes bedarf es Kriterien, die zwangsläufig normative Elemente enthalten.[59] Die zwei geläufigsten Effizienz- oder Wohlfahrtskriterien in der ökonomischen Theorie sind das Pareto-Kriterium und das Kaldor-Hicks- oder auch Kompensationskriterium.[60]

Pareto-effizient ist eine allokative Veränderung dann, wenn sie mindestens ein Wirtschaftssubjekt besserstellt, ohne dabei „auch nur ein anderes schlechterzustellen."[61] Ein gesellschaftlicher Zustand der Pareto-Optimalität impliziert demnach die Unmöglichkeit, „die Wohlfahrt eines Individuums zu erhöhen, ohne [gleichzeitig] die eines anderen zu verringern."[62] Da die subjektiven Wertungen der einzelnen Individuen einer Gesellschaft den Maßstab für die Feststellung von indivi-

---

56 Weitere Begriffe, die mit dem der Produktionseffizienz weitgehend synonym verwendet werden, sind die der technischen Effizienz, der Kosteneffizienz und der betriebswirtschaftlichen Effizienz.

57 Unter der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt wird in diesem Zusammenhang meistens die Maximierung der Summe aus Konsumenten- und Produzentenrente verstanden (sozialer Überschuß); vgl. *Müller, J./Vogelsang* (1979), S. 31 – 35 und *Kruse* (1985), S. 74. Unter Allokationseffizienz wird, in einer weiter gefaßten Definition, bei der Privatisierungsfrage häufig auch die wohlfahrtsoptimierende Aufteilung der volkswirtschaftlichen Ressourcen zwischen öffentlichem und privatem Sektor verstanden; vgl. *Budäus* (1998), S. 18.

58 Vgl. *Kruse* (1985), S. 70 und 74 f. sowie (1989), S. 10.

59 Vgl. *Kruse* (1985), S. 73 f. und *Feldmann* (1998), S. 360.

60 Vgl. *Windisch* (1987), S. 9 f.

61 *Feldmann* (1998), S. 354.

62 *Feldmann* (1998), S. 354.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

duellen Wohlfahrtsveränderungen bilden, ist das Pareto-Kriterium letztlich nicht operationalisierbar.[63] Prinzipiell müßte die Zustimmung aller von einer Veränderung betroffenen Individuen festgestellt werden. Befragungen dürften dabei angesichts der meist großen Zahl der Betroffenen und der Gefahr strategisch verzerrter Antworten in der Regel nicht praktikabel sein.

Dagegen trägt das Kaldor-Hicks-Kriterium der Tatsache Rechnung, daß die meisten wirtschaftspolitischen Maßnahmen in der Praxis zumindest einige Individuen schlechterstellen. Nach diesem Kriterium gilt deshalb eine allokative Veränderung als effizient, wenn bei den davon Begünstigten derart hohe Nutzenzuwächse entstehen, daß es für diese möglich ist, die Benachteiligten monetär voll zu kompensieren und trotzdem noch, im Vergleich zu dem gesellschaftlichen Zustand vor der betrachteten Veränderung, einen Nettovorteil zu realisieren. Es muß dabei jedoch nicht tatsächlich zu der Kompensation kommen. Die hypothetische Möglichkeit ist ausreichend, um dem Kaldor-Hicks-Kriterium zu entsprechen.[64]

Auch bei der praktischen Anwendung dieses Kriteriums, was vor allem im Rahmen von Kosten-Nutzen-Analysen geschieht, ergeben sich gravierende methodische Schwierigkeiten, wie z. B. interpersonelle Nutzenvergleiche.[65]

Obwohl der ökonomische Effizienzbegriff häufig von einer Aura der Objektivität umgeben ist,[66] ermöglicht er es nicht ohne weiteres, der Werturteilsproblematik mit all ihrem politischen Zündstoff zu entkommen.[67] Insbesondere dann nicht, wenn sich die Konkretisierung des Effizienzbegriffs auf die Allokationseffizienz und damit auf eines der beiden vorgestellten Kriterien bezieht, denn „Pareto criteria are not value-free, and need not appeal to anyone other than the particular economist proposing their use in a specific application."[68]

Neben der Werturteilsproblematik kommt für die Anwendbarkeit des Konzepts der Allokationseffizienz als weiteres Erschwernis hinzu, daß die Diagnostizierung von Ineffizienzen in der Regel auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen hypothetischen Idealzuständen und realen Ergebnissen erfolgt. Diese Vorgehensweise

---

63 Für eine eingehende Kritik an der vordergründigen Plausibilität des Pareto-Kriteriums siehe *Albert* (1985), S. 56 f.

64 Vgl. *Windisch* (1987), S. 10 und *Feldmann* (1998), S. 356 f.

65 Vgl. *Feldmann* (1998), S. 358 f.

66 Diese Aura der Objektivität dürfte vor allem daher rühren, daß das Konzept der *rein technischen* Effizienz häufig etwas leichtfertig analog zum Konzept der *ökonomischen* Effizienz gesehen wird. Aussagen über die technische Effizienz eines Systems sind normalerweise relativ problemlos möglich, da sich diese Aussagen auf den Vergleich physischer Input-Output-Relationen alternativer technischer Systeme beziehen. Diese materiellen Relationen sind vergleichsweise eindeutig zu ermitteln; vor allem aber sind die betrachteten Systeme, z. B. Maschinen, erheblich leichter zu durchschauen als komplexe soziale Systeme, auf welche sich ökonomische Effizienzaussagen in der Regel beziehen; siehe hierzu *Kasper/Streit* (1998), S. 57.

67 Vgl. *Budäus* (1988), S. 206 f. Siehe hierzu auch *Kasper/Streit* (1998), S. 57.

68 *De Alessi* (1990), S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

entspricht dem schon im Abschnitt C. I. 1. im Zusammenhang mit der Diagnostizierung von Marktversagen angesprochenen Nirwana-Trugschluß.[69] Ineffizienz wird auf diese Weise zu einem ubiquitären Phänomen.[70] Außer von Demsetz ist diese methodische Herangehensweise schon ein paar Jahre früher von Coase[71] kritisiert worden. Obwohl der Bezug auf hypothetische Idealzustände unter Umständen Hinweise für die Verbesserung des betrachteten Systems bieten sowie die Entwicklung von analytischen Konzepten ermöglichen kann, die anders nicht hätten erarbeitet werden können, hat diese Vorgehensweise doch in der Regel eher dazu geführt, die Aufmerksamkeit vieler Ökonomen von der eigentlichen Hauptfrage abzulenken. Diese besteht nämlich *nicht* darin, wie ein institutionelles Arrangement im Vergleich zu einem hypothetischen Ideal funktioniert, sondern vielmehr darin, „how alternative arrangements will actually work in practice."[72] Coase betont weiterhin: „Until we realize that we are choosing between social arrangements which are all more or less failures, we are not likely to make much headway."[73] In einer derartigen Sichtweise wird der Begriff „Versagen" (failure) fast schon irreführend und unzweckmäßig, so daß er auch häufig in Anführungszeichen verwendet wird.[74] Jedes reale institutionelle Arrangement, Regelsystem oder Verfahren hat spezifische Stärken und Schwächen bzw. Möglichkeiten und Grenzen. Wenn beim Einsatz eines bestimmten Verfahrens letztlich unerwünschte Resultate auftreten, liegt ein Versagen eher auf der Seite derjenigen Instanz, welche die Anwendungsbedingungen und -voraussetzungen des jeweiligen Verfahrens nicht beachtet oder falsch eingeschätzt hat, als bei dem Verfahren als solchem.

Die Eignung der allokativen Effizienz als Kriterium zur Einschätzung von ordnungspolitischen Maßnahmen, d. h. Änderungen institutioneller Arrangements, wie sie z. B. Privatisierungsmaßnahmen darstellen, wird vor allem auch dadurch in Frage gestellt, daß das Konzept der Allokationseffizienz im Kontext der Modelle der neoklassischen Gleichgewichtstheorie entwickelt wurde. Diese Modelle zeichnen sich insbesondere dadurch aus, daß sie völlig von den institutionellen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens abstrahieren. Erreicht wird dies vor allem durch die Annahme der vollkommen Informiertheit der Wirtschaftssubjekte sowie durch die Vernachlässigung sämtlicher Kosten, welche im Zusammenhang mit der Organisation von Transaktionen entstehen. Unter diesen Voraussetzungen haben die institutionellen Rahmenbedingungen (scheinbar) keinen Einfluß auf die Ergebnisse der Modellanalysen.[75] Im Rahmen dieser gedanklichen Konstruktion einer institu-

---

69 Siehe hierzu *Demsetz* (1969), S. 1.

70 Für eine Konzeptionalisierung des Effizienzbegriffs, welche das Vorliegen von *effizienten* Ergebnissen zu einem ubiquitären Phänomen macht, siehe *De Alessi* (1983), S. 68 f. Für eine Kritik dieser hochproblematischen Sichtweise siehe *Furubotn* (1998), S. 4 – 6.

71 Siehe hierzu *Coase* (1964), S. 194 – 197.

72 *Coase* (1964), S. 195.

73 *Coase* (1964), S. 195.

74 Siehe hierzu z. B. *Williamson* (1996), S. 195.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tionenlosen Modellwelt erfolgt dann, anhand des Pareto-Optimums als Referenznorm, die Bewertung der Effizienzeigenschaften statischer Gleichgewichtszustände, d. h. es werden Ergebnisse bewertet, die aus den ökonomischen Handlungen von Individuen resultieren. Es handelt sich demnach bei der allokativen Effizienz um ein Ergebniskriterium, welches keinerlei Bezug auf den Prozeß des Wirtschaftens nimmt. Da das Konzept der Allokationseffizienz einem Kontext entstammt, der die Existenz und die Bedeutung von Institutionen nicht thematisiert, ist es im Rahmen einer komparativen Institutionenanalyse, worunter ein Vergleich zwischen tatsächlich bestehenden bzw. implementierbaren institutionellen Arrangements zu verstehen ist, nicht sinnvoll anwendbar.[76]

Um die von Coase und Demsetz geforderte komparative Institutionenanalyse umzusetzen sowie aufgrund der beschriebenen Schwierigkeiten mit der allokativen Effizienz, spielt in der Privatisierungsdiskussion deshalb die Produktionseffizienz eine dominante Rolle. Hierbei wird insbesondere auf die Ergebnisse empirischer

---

75 Aufgrund der Ausblendung der institutionellen Rahmenbedingungen aus ihrer Analyse sind einige Vertreter der neoklassischen Gleichgewichtstheorie der Ansicht, ihre Analysen seien gewissermaßen neutral gegenüber alternativen institutionellen Arrangements und damit auch in einem besonderen Maße frei von Ideologie und Werturteilen, im Gegensatz bspw. zur ordoliberal geprägten Ordnungsökonomik, die als ein explizites Basiswerturteil eine ausgeprägte Präferenz für den Wert der individuellen Freiheit hat; siehe hierzu exemplarisch *Gerken* (1999), S. 1. Diese Ansicht übersieht allerdings die Tatsache, daß allen neoklassischen Modellen „ein *spezielles institutionelles Arrangement* mehr oder weniger *implizit* ... inhärent" (*Elsner* (1986), S. 289) ist. Ein wesentlicher Bestandteil dieses institutionellen Arrangements stellt zum Beispiel die Annahme eines uneingeschränkten individuellen Privateigentums dar. Das institutionelle Arrangement, welches der Neoklassik im allgemeinen zu Grunde liegt, stellt einen *„Spezialfall* im Spektrum denkbarer (und vor allem: historisch vorfindbarer) institutioneller Arrangements" (*Elsner* (1986), S. 285) dar. Die Neoklassik ist sich jedoch der Existenz dieser implizit vorausgesetzten, sehr speziellen institutionellen Rahmenbedingungen häufig nicht bewußt, was einen bedeutenden Grund dafür darstellt, daß das institutionelle Arrangement des wettbewerblichen Marktes sehr oft als quasi natürliche Gegebenheit betrachtet wird. Wie das Beispiel des uneingeschränkten individuellen Privateigentums plastisch verdeutlicht, reflektieren institutionelle Arrangements bzw. Institutionen im Sinne von Regelsystemen spezifische gesellschaftliche Wertvorstellungen und dienen gleichzeitig als Instrumente zu deren Realisierung; vgl. *Kasper/Streit* (1998), S. XV. Vor diesem Hintergrund könnte die auf der neoklassischen Gleichgewichtstheorie beruhende Wohlfahrtsökonomik als freiheitliche Konzeption eingeordnet werden, da sie ja, wie weiter oben erwähnt, als wesentlichen Bestandteil des ihr inhärenten institutionellen Arrangements das Privateigentum beinhaltet. Jedoch zeigt eine genauere Analyse, daß die Wohlfahrtsökonomik die individuelle Freiheit instrumentalisiert zur Erreichung des kollektiven Ziels der Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt; vgl. *Gerken* (1999), S. 196 – 198. Sobald in der Realität von den modelltheoretischen Idealbedingungen der Pareto-Optimalität abgewichen wird, was zwangläufig immer der Fall ist, werden sofort freiheitsbeschränkende Interventionen zur Effizienzsteigerung bzw. Wohlfahrtssteigerung gefordert. Die Wohlfahrtsökonomik ist deshalb keine freiheitliche, sondern eine kollektivistische Doktrin und demnach keinesfalls eine wert- oder ideologiefreie Konzeption.

76 Für eine ähnliche Argumentation siehe *Albert* (1985), S. 57 und *Furubotn* (1998), S. 9. Gewisse Gemeinsamkeiten in der Argumentationsweise ergeben sich auch im Vergleich zu *North* (1990), S. 96.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kostenvergleichsstudien zwischen öffentlicher und privater Produktion zurückgegriffen. Aber auch der Kostenbegriff läßt sich inhaltlich nicht so eindeutig abgrenzen, als daß sich keine Ermessensspielräume mehr ergeben würden.[77]

b) Weiterführende Konzeptionalisierungen des Effizienzbegriffs

aa) Das Kriterium der Korrigierbarkeit

Wesentlich problematischer als die unvermeidlichen Ermessensspielräume bei der konkreten Ermittlung der jeweiligen Produktionskosten ist jedoch die Tatsache, daß in den bisherigen empirischen Kostenvergleichsstudien zwischen öffentlicher und privater Produktion die mit der Leistungserstellung verbundenen Transaktionskosten in der Regel vernachlässigt wurden.[78] Unter Transaktionskosten werden diejenigen Kosten verstanden, welche für die Organisation vertraglicher Beziehungen aufzubringen sind. Sie entstehen als Such- und Informationskosten sowie als Verhandlungs- und Entscheidungskosten im Vorfeld eines Vertragsabschlußes, aber vor allem als Überwachungs- und Durchsetzungskosten im Anschluß an eine Vereinbarung während der Laufzeit der Vertragsbeziehung.[79] Die Leistungsfähigkeit eines institutionellen Arrangements bemißt sich daran, wie erfolgreich es dabei ist, die *Summe* aus Produktions- und Transaktionskosten zu minimieren.[80]

Die Vernachlässigung von Transaktionskosten im Rahmen der Kostenvergleichstudien zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist insbesondere deshalb problematisch, weil es sich bei Privatisierungen im Bereich der Infrastruktur – wie im Verlauf der vorliegenden Arbeit schon mehrfach angedeutet wurde – um erheblich mehr handelt als um schlichte Eigentumsübergänge. Vielmehr implizieren Privatisierungsmaßnahmen normalerweise weitreichende Umstrukturierungen der Regelsysteme, welche die zur Erbringung erwünschter Leistungen notwendigen Transaktionen organisieren. So treten im Rahmen der Einbeziehung privater Unternehmen in die Erbringung von Infrastrukturdienstleistungen explizite Verträge an die Stelle von Dispositionen, die ansonsten innerhalb des „Konzerns" öffentlicher Sektor erfolgen. Alternative Organisationsweisen sind jedoch durch unterschiedlich hohe Transaktionskosten gekennzeichnet. Bei einer Ergänzung der Produktions-

---

77 Vgl. *Budäus* (1988), S. 207 f. Die Konkretisierung des Effizienzbegriffs ist demnach mit einigen methodologischen Schwierigkeiten behaftet. Häufig wird auf diese Schwierigkeiten mit dem Ziel verwiesen, vergleichende Effizienzaussagen generell zu desavouieren; vgl. *Budäus* (1988), S. 204. Für ein besonders frappierendes Beispiel einer derartigen Argumentation siehe *Ambrosius* (1994), S. 429 f.

78 Vgl. *Budäus* (1998), S. 29 f.

79 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 20.

80 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 22. Ähnlich, jedoch etwas differenzierter, spricht North (1990, S. 33) davon, „daß die Produktionskosten die Summe aus Transformations- und Transaktionskosten sind".

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kosten um die jeweiligen Transaktionskosten können sich deshalb in Einzelfällen die Kostenvorteile privater Unternehmen, welche in der Mehrzahl der Studien ermittelt werden, relativieren. Eine systematische Einbeziehung von Transaktionskosten in Kostenvergleiche zwischen öffentlichem und privatem Sektor ist dazu geeignet, die Privatisierungsdiskussion auf eine fundiertere Basis zu stellen.[81]

Als Antwort auf die Frage, welche Transaktionskosten bei einem Institutionenvergleich ins Kalkül zu ziehen sind, hat Williamson im Rahmen der von ihm maßgeblich begründeten Transaktionskostenökonomik[82] die Korrigierbarkeit („remediableness"[83]) als ökonomisches Effizienzkriterium eingeführt. Angesichts der von Coase prononcierten Sichtweise, daß alle realen institutionellen Arrangements (im Vergleich zu unerreichbaren Idealvorstellungen) mehr oder weniger fehlerhaft sind,[84] stellt sich bezüglich der Einschätzung der Effizienzeigenschaften einer bestimmten Situation die Frage, ob sich diese durch Reorganisationsmaßnahmen überhaupt verbessern läßt. Es geht somit um die Frage, ob die „Fehlerhaftigkeit" eines institutionellen Arrangements bis zu einem gewissen Grad tatsächlich korrigierbar ist. Williamson bezeichnet dies als den Korrigierbarkeitstest („remediableness test"[85]). Ferner führt er zu dieser Idee definierend aus: „The remediableness criterion holds that an extant mode of organization for which no superior *feasible* alternative can be described and *implemented* with expected net gains is *presumed* to be efficient."[86] Der Korrigierbarkeitstest stellt damit im Prinzip eine Verfahrensanweisung dafür dar, welche Transaktionskosten im Rahmen eines Vergleichs alternativer institutioneller Arrangements in Betracht zu ziehen sind. Auf diese Weise wird die von Coase und Demsetz angemahnte komparative Vorgehensweise konkretisiert und erweitert.

Das Korrigierbarkeitskriterium lenkt den Blick vor allem auf diejenigen Transaktionskosten, die für die Implementierung eines institutionellen Arrangements aufgewendet werden müssen. Hierbei sind insbesondere auch Aspekte der politischen Durchsetzbarkeit zu beachten.[87] Vor diesem Hintergrund reicht es demnach für die Diagnostizierung von Ineffizienz nicht aus, daß ein alternatives institutionelles Arrangement auf den ersten Blick Vorteile gegenüber einem bestehenden verspricht, sondern es sind auch die möglicherweise vorhandenen Implementierungshindernisse ökonomischer oder politischer Art zu beachten. Falls es sehr auf-

---

81 Vgl. *Budäus* (1998), S. 29 f. In diesem Bereich besteht ein bedeutender Forschungsbedarf.

82 Siehe hierzu insbesondere *Williamson* (1985a) und (1989).

83 *Williamson* (1995), S. 210.

84 Vgl. *Coase* (1964), S. 195.

85 *Williamson* (1995), S. 210.

86 *Williamson* (1999), S. 316.

87 Vgl. *Williamson* (1995), S. 195 f. sowie (1998), S. 43. Dixit (1996, S. 39) betont ebenfalls, daß sich das Korrigierbarkeitskriterium vor allem auch auf die „transactions technology of the political or administrative process" bezieht.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wendig sein sollte, derartige Hindernisse zu überwinden, ist eine Implementierung mit Netto-Vorteilen unter Umständen nicht möglich. Unter diesen Bedingungen ist das bestehende institutionelle Arrangement dann nach dem Korrigierbarkeitskriterium als effizient zu bezeichnen.[88] Wenn das Wissen über einen leistungsfähigeren Organisationsmodus im entscheidenden Moment nicht existierte, gibt es nach diesem Kriterium keinen Raum zur Erhebung von Ineffizienzvorwürfen, sofern die Kosten seiner eventuellen Einführung die zu erwartenden Vorteile übersteigen. An dieser Stelle zeigt sich die für die Transaktionskostenökonomik charakteristische Verhaltensannahme der begrenzten Rationalität: Auch von weitsichtigen Entscheidungsträgern kann letztlich nicht mehr erwartet werden, als daß sie ihr Bestes geben.[89]

Ein Verdienst der Argumentation von Williamson besteht in seinem Hinweis auf die Problematik mangelnden Wissens, die daraus entsteht, daß den Akteuren nicht mehr vollkommene Rationalität unterstellt wird. Jedoch wird das Problem des Wissensmangels nicht in seiner ganzen Tragweite berücksichtigt; der Bruch mit der neoklassischen Argumentationsweise ist „nicht radikal genug"[90]. Es ist z. B. fraglich, ob es in der Praxis immer möglich ist, das entsprechende Wissen zu erlangen, um einen Korrigierbarkeitstest in sinnvoller Art und Weise durchführen zu können. Die Vernachlässigung dieses Aspektes zeigt, daß das Korrigierbarkeitskriterium – zumindest implizit – immer noch auf Entscheidungsträger rekurriert, die vollständig über die machbaren Handlungsalternativen informiert sind und außerdem umfangreiche Datenmengen kostenlos verarbeiten können.[91]

Auf diese Kritik läßt sich allerdings entgegnen, daß Williamson das Korrigierbarkeitskriterium aus einer pragmatischeren Perspektive betrachtet: Er geht davon aus, daß in der Praxis die Wahl regelmäßig zwischen einer überschaubaren Anzahl von Alternativen erfolgt und dies nicht nur aufgrund der kognitiven Grenzen der jeweiligen Akteure, sondern vor allem auch deswegen, weil es gar nicht so viele unterschiedliche Grundtypen von institutionellen Arrangements gibt.[92] Deshalb reichen häufig relativ grobe und einfache Argumente aus, um einen aussagekräftigen Vergleich zwischen alternativen Organisationsweisen anzustellen. Dies ist auch ein Grund dafür, warum die mitunter schwierige Quantifizierbarkeit von

---

88 Vgl. *Williamson* (1998), S. 63.

89 Vgl. *Williamson* (1999), S. 316. Zu den charakteristischen Verhaltensannahmen hinsichtlich der Akteure in der Transaktionskostenökonomik, zu denen außer der begrenzten Rationalität vor allem auch ein opportunistisches Selbstinteresse gehört, siehe *Williamson* (1985a), S. 44 – 52.

90 *Kiwit* (1994), S. 130. Kiwit ist zu Recht der Ansicht, daß es in der Transaktionskostenökonomik häufig zu einer Trivialisierung der Wissensproblematik kommt.

91 Vgl. *Furubotn* (1998), S. 10 f.

92 Vgl. *Williamson* (1999), S. 316. Kritisch hierzu *Furubotn* (1998), S. 11. Furubotn ist der Ansicht, daß die Anzahl umsetzbarer institutioneller Arrangements zur Handhabung eines Problems in der Regel recht groß ist und für einzelne Akteure nur im Ausnahmefall zu überschauen ist.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Transaktionskosten kein sehr gravierendes Problem darstellt. Denn für einen aussagekräftigen Vergleich alternativer institutioneller Arrangements ist nicht die absolute Höhe der entsprechenden Transaktionskosten von entscheidender Bedeutung, sondern eher deren Differenz.[93]

Dennoch bleibt die Feststellung zutreffend, daß im Rahmen des Korrigierbarkeitskriteriums die Problematik des mangelnden Wissens der jeweiligen Akteure nicht in seiner ganzen Tragweite thematisiert wird. Gegenstand des folgenden Abschnitts ist deshalb eine Erörterung des Effizienzbegriffs aus evolutorischer Perspektive. Diese Perspektive zeichnet sich u. a. dadurch aus, daß sie die Wissensproblematik ins Zentrum ihrer Überlegungen stellt.

bb) Wissensmangel und Effizienz: Das Konzept institutioneller evolutorischer Effizienz

Während sich die neoklassisch orientierte Ökonomik mit der Analyse statischer Gleichgewichts-*Zustände* beschäftigt, richtet sich die Aufmerksamkeit einer evolutorisch orientierten Ökonomik auf den *Prozeß* des Wirtschaftens. Im Mittelpunkt der evolutorischen Perspektive stehen damit die Gründe und Konsequenzen endogen verursachten wirtschaftlichen Wandels, der sich irreversibel im historischen Zeitablauf ereignet.[94] Ein ganz wesentlicher Aspekt einer evolutorisch fundierten Ökonomik ist demnach die Untersuchung der Entstehung, der Entstehungsvoraussetzungen und der Verbreitung von Neuerungen bzw. Innovationen, die als das auslösende Moment von Veränderungsprozessen zu sehen sind. Ferner ist von Bedeutung, daß sich die evolutorische Sicht des Wirtschaftsgeschehens, ähnlich wie die Transaktionskostenökonomik von Williamson, auf ein Menschenbild stützt, das die limitierten kognitiven Kapazitäten der Akteure berücksichtigt.

Diese begrenzten menschlichen Fähigkeiten lassen ebenso wie die zentrale Eigenschaft des Neuen, in nicht vorhersehbarer Art und Weise aufzutreten, das tiefgreifende Problem des Wissensmangels entstehen, welches das Hauptproblem bei der Bewältigung von Knappheit darstellt. Denn wenn die Akteure mehr wüßten, könnten sie auch die menschlichen Bedürfnisse besser befriedigen.[95] Hayek hat diese Problematik schon im Jahr 1936 in die Wirtschaftswissenschaft eingeführt.[96] Später sprach er in diesem Zusammenhang vom Problem der „konstitutionellen Unwissenheit“[97]. Für die Ökonomik als die Wissenschaft, welche sich

---

93 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 21 f. sowie (1999), S. 316.

94 Für einen kurzen Überblick über die wesentlichen Aspekte des immer noch relativ neuen Forschungsprogramms der evolutorischen Ökonomik siehe bspw. *Dosi* (1991) und *Witt* (1994).

95 Vgl. *Kasper/Streit* (1998), S. 44.

96 Siehe hierzu *Hayek* (1936).

97 *Hayek* (1967), S. 171. Unter dem Begriff „konstitutionell“ ist in diesem Kontext zu verstehen, daß der Aspekt der Unwissenheit für die Charakterisierung des Erkenntnisgegen-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mit der Bewältigung des Phänomens der Knappheit auseinandersetzt, ist das Wissensproblem von fundamentaler Bedeutung. Vor diesem Hintergrund ist es problematisch, wenn die Wirtschaftswissenschaft sich bei der Beantwortung der Frage nach der besten Verwendung der verfügbaren Mittel auf die Annahme der vollkommenen Informiertheit der jeweiligen Akteure stützt. Eine solche Vorgehensweise, die charakteristisch für die neoklassische Gleichgewichtstheorie ist, sieht sich berechtigterweise dem Vorwurf ausgesetzt, „das Problem schon in den Annahmen auszuschalten und das zu vernachlässigen, was in der realen Welt wichtig und bedeutsam ist."[98]

Eine evolutorisch fundierte oder prozeßorientierte Ökonomik betrachtet die Anpassung an sich ständig wandelnde Umstände unter der Bedingung des konstitutionellen Wissensmangels als *das* eigentliche ökonomische Problem.[99] Für die Akteure ist es von entscheidender Bedeutung, ständig Ressourcen in den Erwerb von Wissen über die „besonderen Umstände von Ort und Zeit"[100], d. h. konkrete Handlungsmöglichkeiten, zu investieren. Das Bemühen, ihre individuellen Kenntnisstände zu erhöhen, ist für die Akteure deshalb von so entscheidender Bedeutung, weil sie permanent mit der Entwertung ihrer bisherigen Handlungsoptionen rechnen müssen. Ohne eine kompensierende Erweiterung ihrer jeweiligen Bündel an Handlungsmöglichkeiten riskieren die Akteure eine Einschränkung ihrer Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit.[101] Hayek führt hierzu aus: „Die Lösung des wirtschaftlichen Problems der Gesellschaft ist ... eine Forschungsreise ins Unbekannte, ein Versuch, neue Wege zu entdecken, wie die Dinge besser gemacht werden können als bisher."[102] Dies gilt deshalb, „weil alle wirtschaftlichen Probleme durch unvorhergesehene Änderungen hervorgerufen werden, die Anpassung erfordern."[103] Durch individuelle Anpassungen an Veränderungen entstehen für andere Akteure wiederum Überraschungen, wodurch nun bei diesen ein Anpassungsbedarf entsteht. Auf diese Weise wird eine ergebnisoffene sowie empirisch und konzeptionell grundsätzlich nie abgeschlossene Entwicklung vorangetrieben.[104]

---

stands der Wirtschaftswissenschaft als absolut unverzichtbar angesehen wird. Eine theoretische Konzeption, die von diesem Aspekt abstrahiert, ist als unzweckmäßig zu betrachten, auch wenn dabei berücksichtigt wird, daß jedes wissenschaftliche Modell komplexer Sachverhalte notwendigerweise auf vereinfachende Annahmen angewiesen ist. Etwas drastisch formuliert, läßt sich demnach konstatieren: „The omission of constitutional criteria leads to nonsense models" (*Kasper/Streit* (1998), S. 44). Siehe für eine ähnliche Argumentation *Furubotn,* (1998), S. 20.

98 *Hayek* (1946a), S. 120.

99 Vgl. *Hayek* (1946a), S. 111, (1946b), S. 133 und (1967), S. 170 f.

100 *Hayek* (1946a), S. 107. Diese Art von Wissen steht im Gegensatz zu wissenschaftlichem Wissen, das sich unter anderem dadurch auszeichnet, daß es relativ leicht (z. B. für eine Behörde) zu zentralisieren ist, vgl. *Hayek* (1946a), S. 106.

101 Vgl. *Wegner* (1996), S. 131 f.

102 *Hayek* (1946b), S. 133.

103 *Hayek* (1946), S. 133.

104 Vgl. *Streit/Wegner* (1989), S. 187 und *Cordato* (1992), S. 62.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Außer auf den individuellen Wissenserwerb als Instrument der Bewältigung des Wissensmangels läßt sich zusätzlich auf Verfahren verweisen, welche die Nutzung des unter den Individuen in der Gesellschaft bzw. in dem betrachteten System verteilten Bruchstückwissens ermöglichen. Als ein solches Verfahren zur Informationsvermittlung hat Hayek das System der relativen Preise in einer durch Wettbewerb gekennzeichneten Marktwirtschaft angesehen.[105]

Es stellt sich nun die Frage, wie sich Effizienz vor dem Hintergrund des Wissensmangels und damit aus einer evolutorischen Perspektive konzeptionalisieren läßt.

Als erstes ist festzuhalten, daß evolutorische Effizienz sich im Gegensatz zum Konzept der Allokationseffizienz der neoklassischen Gleichgewichtstheorie nicht auf die Bewertung von Zuständen oder Ergebnissen beziehen kann, sondern am Prozeß des Wirtschaftens ansetzen muß. Problematisch ist hierbei, daß evolutorische Prozesse durch Neuerungen gekennzeichnet sind und angetrieben werden. Neuerungen sind definitionsgemäß nicht antizipierbar und begründen deswegen die Ergebnisoffenheit evolutorischer Prozesse. Ein evolutorischer Effizienzbegriff kann sich deswegen nicht direkt auf den Prozeß des Wirtschaftens beziehen, sondern muß statt dessen an die institutionellen Rahmenbedingungen anknüpfen, welche ja überhaupt erst die Voraussetzungen für wirtschaftliche Handlungen schaffen.[106]

Als zweites gilt es noch einmal zu betonen, daß auf der Ebene des Individuums das Wissensproblem die Verkörperung des Effizienzproblems aus evolutorischer Perspektive darstellt: Die Chancen, seine Ziele in einer möglichst konsistenten Weise zu verfolgen und damit die Effizienz seiner Aktivitäten zu steigern, erhöhen sich für einen Akteur, wenn es ihm gelingt, sein Wissen über die jeweils relevante Situation zu erweitern.[107]

Vor diesem Hintergrund bezieht sich institutionelle evolutorische Effizienz demnach darauf, inwiefern das jeweils betrachtete institutionelle Arrangement erstens die Nutzung des in dem relevantem System verteilten Wissens gewährleistet und zweitens die Erweiterung der bestehenden Wissensbestände sowie die Nutzung dieses neuen Wissens ermöglicht. Mit anderen Worten, für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit institutioneller Arrangements bzw. Rahmenbedingungen ist es von Bedeutung, in welchem Ausmaß vorhandenes Wissen verbreitet wird und weiter kommt es entscheidend darauf an, inwieweit Lernprozesse möglich sind und belohnt werden. Die Etablierung eines institutionellen Arrangements, das die Voraussetzungen und die Anreize für die Aufwendung von Transaktionskosten zur

---

105 Vgl. *Hayek* (1946a), S. 115.

106 Vgl. *Cordato* (1992), S. 64 f. und *Geue* (1997), S. 241.

107 Vgl. *Cordato* (1992), S. 60 f. und (1994), S. 132. Im Hinblick auf die Bedeutung der in der Ökonomik so weit verbreiteten Annahme der vollkommenen Informiertheit der Wirtschaftssubjekte bemerkt Cordato (1994, S. 132): „It should be clear that to assume perfect knowledge in this context would be to assume away the economic efficiency problem entirely."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wissenserweiterung verbessert und außerdem Mechanismen zur besseren Nutzung von Bruchstückwissen bzw. Teilwissen, über das die unterschiedlichen Akteure verfügen, beinhaltet, ist somit als Steigerung der institutionellen evolutorischen Effizienz zu betrachten. In analoger Weise gilt dies für die Einführung eines Organisationsmodus, welcher die Anreize für die beteiligten Akteure erhöht, ihre Lernanstrengungen zu intensivieren und ihre Kreativitätspotentiale besser auszuschöpfen.[108]

Im Rahmen des an dieser Stelle entwickelten Konzepts der institutionellen evolutorischen Effizienz wird nicht der Versuch unternommen, institutionelle Arrangements oder Rahmenbedingungen abzuleiten, die unabhängig von der konkreten historischen Situation so etwas wie „maximale" evolutorische Effizienz gewährleisten könnten. Ein derartiges Ansinnen würde sich nicht mit der bereits hervorgehobenen Ergebnisoffenheit evolutorischer Prozesse vertragen. Die Ableitung „idealer" oder „effizienzmaximierender" institutioneller Arrangements ist im Rahmen der in der vorliegenden Arbeit so sehr in den Vordergrund gestellten vergleichenden Vorgehensweise bei der Einschätzung der relativen Leistungsfähigkeit alternativer institutioneller Arrangements auch keineswegs notwendig. Reale Institutionen anhand hypothetischer Idealvorstellungen zu beurteilen, entspräche letztlich dem schon mehrfach erwähnten Nirwana-Trugschluß. Es kann nicht deutlich genug betont werden, daß die relevante Fragestellung eben nicht darin besteht, wie ein institutionelles Arrangement im Vergleich zu einem hypothetischen Ideal funktioniert, sondern – in den Worten von Coase – vielmehr darin, „how alternative arrangements will actually work in practice."[109] Es kommt bei der komparativen Institutionenanalyse demnach lediglich darauf an, anhand bestimmter Kriterien, wie eben z. B. anhand des Kriteriums der institutionellen evolutorischen Effizienz, einen Unterschied zwischen alternativen *realisierbaren* Organisationsweisen zum Vorschein zu bringen, um auf diese Weise einen aussagekräftigen Vergleich anzustellen.[110] Ähnlich argumentiert auch Furubotn, wenn er zu dem Schluß kommt:

---

[108] Simon (1996, S. 589) führt hierzu aus: „The main fuel to speed our progress is our stock of knowledge, and the brake is our lack of imagination."

[109] *Coase* (1964), S. 195.

[110] Das in der vorliegenden Arbeit entwickelte Konzept der institutionellen evolutorischen Effizienz stützt sich zum Teil auf die Überlegungen von Geue (1997, vor allem S. 242 f.) und sein Konzept „evolutionäre institutionelle Effizienz", das sich wiederum auf die Arbeiten von Cordato (1992, insbesondere S. 62 – 64 sowie 1994, S. 132 – 135) und dessen Begriff der „catallactic efficiency" bezieht. Cordato knüpft mit diesem Begriff an den vor allem von Hayek geprägten Ausdruck „Katallaxie" an, der für das Phänomen steht, das üblicherweise als Marktwirtschaft bezeichnet wird; zum Ausdruck „Katallaxie" siehe vertiefend *Hayek* (1976), vor allem S. 149 – 151. Außer den Überlegungen von Cordato bezieht Geue (1997, S. 229) aber auch das von North (1990, S. 96 f.) entwickelte Konzept der „Anpassungseffizienz", das im Gegensatz zur neoklassischen Allokationseffizienz steht, in seine Argumentation mit ein.

Das Kriterium der institutionellen evolutorischen Effizienz unterscheidet sich jedoch in ganz wesentlichen Aspekten von den Vorstellungen von North, Cordato und auch von Geue. So vertritt beispielsweise Cordato (1992, S. 65) die Ansicht, daß es vor dem Hintergrund

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„An efficiency criterion can be interpreted as a device that separates relatively more desirable alternatives from less desirable ones."[111]

Die institutionelle evolutorische Effizienz stellt ein aussagekräftiges Kriterium zur Einschätzung der relativen Leistungsfähigkeit alternativer institutioneller Arrangements dar. Dieses Kriterium ist u. a. deshalb attraktiv, weil es die Aufmerksamkeit auf Aspekte lenkt, die im Rahmen der Diskussion um das Für und Wider von Privatisierungen und wettbewerbsorientierten Regulierungsreformen bisher nicht beachtet worden sind.

Im weiteren Verlauf der Ausführungen wird noch deutlich herausgearbeitet werden, daß institutionelle Reformen im Bereich der Infrastruktur, die mit den Schlagworten „Privatisierung", „Regulierung" und „Wettbewerb" umschrieben werden können und die in expliziter Abgrenzung zu den irreführenden Formulierungen „Deregulierung" und „Liberalisierung" in der vorliegenden Arbeit statt dessen mit dem Begriff der Kompetitivisierung bezeichnet werden, insbesondere im Hinblick auf das Kriterium der institutionellen evolutorischen Effizienz erhebliche Vorteile im Vergleich zu einem Status quo versprechen, der durch öffentliche Unternehmen und rechtlich abgesicherte Monopolstellungen gekennzeichnet ist.

II. Öffentliche versus private bzw. privatisierte Leistungserstellung

Die Problematik öffentlicher Unternehmen liegt vor allem darin, daß ihre Produktionseffizienz in der Regel geringer ist als die von privaten Unternehmen.

---

seines Konzepts der katallaktischen Effizienz möglich sei, ein „ideal institutional setting" zu identifizieren, „that serves a similar purpose to that of the conditions of perfect competition in standard welfare economics." Damit unterliegt Cordato dem Nirwana-Trugschluß. Diese Vorgehensweise wird in der vorliegenden Arbeit, wie schon mehrfach erwähnt, als unzweckmäßig angesehen. Obwohl Geue gegenüber diesem Vorgehen von Cordato eine gewisse Skepsis zum Ausdruck bringt, gelingt es ihm selbst auch nicht, sich völlig von dessen Argumentationsweise zu lösen: Auch Geue leitet aus seinem Konzept der evolutionären institutionellen Effizienz, wenn auch nur sehr vorsichtig und allgemein, einzelne Elemente ab, die ein Ordnungsrahmen, der größtmögliche evolutionäre Effizienz gewährleistet, enthalten muß. Dem Konzept von Geue fehlt damit ebenso wie den Überlegungen von Cordato eine konsequente Ausrichtung am methodischen Ansatz der komparativen Institutionenanalyse, welcher rationale Politik nicht an der Verwirklichung utopischer Idealvorstellungen orientiert, sondern statt dessen bestehende institutionelle Arrangements im Licht realisierbarer Alternativen kritisch reflektiert. Mit dieser Problematik zusammenhängend liegt ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen den Effizienzkonzepten von North, Cordato und Geue und dem Konzept der institutionellen evolutorischen Effizienz darin, daß die drei ersteren Konzepte sich eher auf die gesamte Wirtschaftsordnung einer Gesellschaft beziehen und weniger auf einzelne institutionelle Arrangements innerhalb eines Wirtschaftssystems. So diskutieren bspw. Cordato und Geue ihre jeweiligen Effizienzkriterien im Kontext einer Gegenüberstellung der Wirtschaftssysteme der Marktwirtschaft einerseits und der Zentralverwaltungswirtschaft andererseits.

111 *Furubotn* (1998), S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Viele der Faktoren, welche für diese geringere Produktionseffizienz verantwortlich sind, erschweren es darüber hinaus auch, öffentliche Unternehmen so zu steuern, daß die öffentlichen Zwecke, welche hinter der unternehmerischen Betätigung des Staates stehen, effektiv erfüllt werden können.

Ein erster Schritt zur Verdeutlichung dieser Probleme besteht in der Auseinandersetzung mit theoretischen Ansätzen, welche unter dem Begriff des Staatsversagens subsumiert werden.

1. Zur Problematik öffentlicher Unternehmen: Aspekte des Staatsversagens

Der Staat läßt sich in den Bereich der Politik und den der Bürokratie bzw. der Verwaltung einteilen. In der Politik werden dabei Entscheidungen getroffen, welche durch die Bürokratie umgesetzt werden.

a) Ökonomische Theorie der Politik

In der traditionellen Theorie der Wirtschaftspolitik implizieren die wirtschaftswissenschaftlichen Politikempfehlungen häufig eine „Vorstellung vom Politiker als einem *wohlwollenden Diktator:*“[112] Es geht ihm um die Maximierung der gesellschaftlichen Wohlfahrt, und er verfügt hierzu über vollkommene Handlungsfreiheit.

Die ökonomische Theorie der (demokratischen) Politik ersetzt diese Vorstellung „durch den *egoistischen Demokraten*“[113]. Sie wird dabei verstanden „als *Anwendung der Denkweise und des Instrumentariums der modernen Wirtschaftstheorie auf politische Prozesse*“.[114] Ausgangspunkt der positiven Analyse des staatlichen Verhaltens durch die ökonomische Theorie der Politik ist demnach das Verhalten der einzelnen am politischen Prozeß beteiligten Individuen. Diesen wird rationales Verhalten im Sinne einer Maximierung ihres persönlichen Nutzens unterstellt. Für die Politiker bedeutet dies, daß sie als Menschen gesehen werden, „die ein politisches Amt anstreben, allein um in den Genuß von Einkommen, Prestige und Macht zu gelangen.“[115] Die hierzu notwendige Übernahme der Regierung läßt sich in einer repräsentativen bzw. indirekten Demokratie nur durch den Sieg in Wahlen erreichen. Alle Aktivitäten von Politikern und ihrer jeweiligen Partei zielen deshalb darauf ab, „die Zahl der für sie abgegebenen Stimmen zu maximieren“.[116]

---

112 *Bernholz / Breyer* (1994), S. 2.

113 *Bernholz / Breyer* (1994), S. 2.

114 *Frey,* B. (1974), S. 30.

115 *Downs* (1974a), S. 124.

116 *Downs* (1957), S. 34. Es wird in diesem Zusammenhang auch von politischen Unternehmern gesprochen, die Politik gegen Wählerstimmen, anstatt Produkte gegen Geld verkaufen; vgl. *Downs* (1974a), S. 125.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Das beste Instrument hierfür stellen Einkommensumverteilungen dar, die der Regierung durch ihre „Power to Tax“[117] ermöglicht werden.[118] Eine bedeutende Möglichkeit Einkommensumverteilungen herbeizuführen, besteht in der Produktion und dem Angebot eigentlich marktfähiger Güter durch den Staat. Falls diese Güter nicht zu Knappheitspreisen abgegeben werden, sondern ihre Produktion zumindest teilweise über eine progressive Einkommensteuer finanziert wird, ergibt sich daraus oft eine Subventionierung der Mehrheit der Bevölkerung auf Kosten der höheren Einkommensschichten.

Jedoch kann auch eine Bevorzugung von Minderheiten einen Beitrag zur Stimmenmaximierung leisten. So führen staatlich produzierte kommunale Infrastrukturleistungen zu einer Begünstigung der sie nutzenden Minderheit, wenn die Leistungen in erster Linie durch allgemeine Steuereinnahmen finanziert werden. Wenn die meisten Steuerzahler diese Benachteiligung nicht wahrnehmen, kann die Regierung möglicherweise Stimmengewinne realisieren, falls sie die Unterstützung der durch das Infrastrukturangebot bevorzugten Minderheit erringt.[119]

In der Regel werden derartige Einkommensumverteilungen zu allokativen Ineffizienzen in Form eines zu umfangreichen staatlichen Güterangebots führen. Häufig ist die Gesamtheit der aufgebrachten Mittel deutlich höher als der daraus entstehende Nutzen.[120]

Die positive ökonomische Theorie der Politik geht also davon aus, daß politischen Akteuren eine effiziente Allokation der Produktionsfaktoren der Gesellschaft im Prinzip gleichgültig ist, solange sie wiedergewählt werden.[121]

b) Bürokratietheoretische Überlegungen

aa) Budgetmaximierung

Auch durch die zur Umsetzung von politischen Entscheidungen notwendige Verwaltung können Ineffizienzen verursacht werden.

Im Zentrum der positiven ökonomischen Theorie der Bürokratie[122] steht dabei das Verhalten des einer staatlichen Organisation[123] vorstehenden Chefbürokraten.

---

117 *Stiglitz* (1989), S. 42.

118 Vgl. *Downs* (1957), S. 194 f.

119 Vgl. *Bernholz/Breyer* (1994), S. 203 – 205.

120 Vgl. *Budäus* (1998), S. 21 f.

121 Vgl. *Downs* (1957), S. 175.

122 Siehe hierzu z. B. *Blankart* (1975) oder etwas aktueller *Wintrobe* (1997).

123 Bürokratische Organisationsformen sind nicht auf den öffentlichen Sektor beschränkt, sondern kommen vor allem auch in großen privatwirtschaftlichen Unternehmen zur Anwendung. Für eine Definition des Begriffs „Büro“ bzw. „Amt“ siehe *Downs* (1974b), S. 199 – 201.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auch diesem wird unterstellt, daß er in erster Linie an der Maximierung seines persönlichen Nutzens und weniger an der Maximierung des Allgemeinwohls interessiert ist.[124] Wesentliche Kategorien dieses Nutzens sind Gehalt, öffentliche Anerkennung und Prestige sowie Arbeitsbequemlichkeit und Nebenleistungen. Positiv korreliert sind diese Nutzengrößen vor allem mit der Höhe des zur Verfügung stehenden Budgets sowie mit dem Ausmaß an Handlungsfreiheit bei der Verwendung dieses Budgets.[125] Während ein Manager in einer privatwirtschaftlichen Unternehmung seinen Nutzen hauptsächlich durch Gewinnsteigerungen maximiert, was starke Effizienzanreize impliziert, steht für den Chefbürokraten eine Budgetausweitung bzw. eine Erhöhung der Produktion seiner staatlichen Organisation[126] sowie die Vergrößerung der Differenz zwischen den offiziell angegebenen Produktionskosten und den tatsächlichen (Minimal-)Kosten im Vordergrund.[127] Die Folge dieser Anreizstruktur ist, daß eine bürokratische Leistungserstellung einerseits zu einer zu hohen Ausbringungsmenge führt, was allokative Ineffizienz impliziert. Andererseits sind ebenso überhöhte Produktionskosten, d. h. technische Ineffizienzen, zu erwarten.[128] Diese resultieren insbesondere daraus, daß die Differenz zwischen den offiziellen und den tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung für angenehme, aber betrieblich nicht unbedingt notwendige Ausgaben, wie z. B. zusätzliche Mitarbeiter, prunkvolle Büroausstattungen oder aufwendige Dienstreisen, verwendet werden kann.

Im Prozeß der Budgetverhandlung kann vom Chefbürokraten ein zu großes und zu teures Angebot an staatlich produzierten Gütern deswegen durchgesetzt werden, weil angenommen wird, daß er als Produzent über seine Produktionskosten besser als die außenstehenden Politiker informiert ist. Dieser Informationsvorsprung des Chefbürokraten ermöglicht es ihm, die Politiker zu täuschen und auszunutzen.[129]

---

124 Vgl. *Niskanen* (1971), S. 36.

125 Vgl. *Frey,* B. / *Kirchgässner* (1994), S. 181.

126 Vgl. *Niskanen* (1971), S. 37 f.

127 Migué und Bélanger (1974, S. 29 f.) bezeichnen diese Differenz als diskretionäres Budget.

128 Vgl. *Frey,* B. / *Kirchgässner* (1994), S. 185.

129 Vgl. *Niskanen* (1971), S. 29. Es ist jedoch sicher auch denkbar, daß Politiker versuchen, diesen Informationsrückstand insbesondere durch Kontrollaktivitäten abzubauen. Renten könnten so an die Wähler weitergegeben werden, anstatt sie der Bürokratie zu überlassen. Auf diese Weise sind möglicherweise Vorteile im politischen Wettbewerb zu erringen. Die Renten aus der staatlichen Güterproduktion könnten aber auch zwischen Politikern, Bürokraten und Interessengruppen auf Kosten der großen Masse der Wähler aufgeteilt werden, falls im politischen Wettbewerb entsprechende Spielräume vorhanden sind; vgl. *Blankart* (1975), S. 172 – 175. Willgerodt (1979, insbesondere S. 199 – 201 und 206) äußert sich kritisch zum hier skizzierten Bild eines „homo bürocraticus" (1979, S. 199). Ferner konstatiert Willgerodt (1998, S. 50): „Das Menschenbild dieser Theorien kennt ... [nicht] den korrekten unbestechlichen Staatsbeamten."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bb) Autonomiestreben und daraus resultierende Steuerungsprobleme

Die Hauptaussage der ökonomischen Theorie der Bürokratie, daß es für eine Behörde charakteristisch sei, immer danach zu streben, ihr Budget zu erhöhen sowie ihren Zuständigkeitsbereich auszuweiten, ist von Wilson im Rahmen seiner umfangreichen Studie über die Handlungsweisen von Bürokratien allerdings in Frage gestellt worden.[130]

Obwohl sich das Phänomen imperialistisch agierender Behörden in der Praxis immer wieder beobachten läßt, zeigt eine genauere Analyse jedoch, daß Behörden ihre Autonomie, d. h. das Maß, in dem sie vor Beeinflussungs- und Kontrollversuchen Außenstehender geschützt sind, tendenziell noch höher bewerten als materielle Ressourcen.

Die Vorstellung, Behörden seien unter allen Umständen an Budgeterhöhungen interessiert, verkennt die Tatsache, daß mit höheren Budgets in der Regel auch anspruchsvollere Aufgaben, stärkere Konkurrenz von anderen Behörden sowie zusätzliche Zwänge verbunden sind. Falls die Selbständigkeit einer Behörde dadurch nicht gefährdet wird, wird diese selbstverständlich ein höheres Budget einem niedrigeren vorziehen. Sollte jedoch eine geplante Budgeterhöhung einen auch nur partiellen Autonomieverlust für eine Behörde implizieren, wird diese gegen die geplante Erhöhung nicht selten sogar protestieren. Andererseits werden dagegen Budgetkürzungen häufig akzeptiert, wenn im Gegenzug dafür der betroffenen Behörde die Freiheit gelassen wird, selbst darüber zu entscheiden, an welchen Stellen *genau* gekürzt werden soll, da auf diese Weise die Autonomie der Behörde nicht nur gewahrt bleibt, sondern sich sogar noch erhöht.[131]

Die wichtigste Konsequenz dieser stark ausgeprägten Präferenz für Autonomie besteht darin, daß es für eine Behörde sehr schwierig ist, steuernd auf eine andere Behörde einzuwirken bzw. diese zu regulieren. Gerade für den Bereich der Infrastruktur ist eine solche Situation jedoch typisch: Öffentliche Unternehmen, die (ja letztlich nur) eine besondere Form der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben darstellen und damit im hier vorliegenden Zusammenhang als Behörden anzusehen sind, erbringen Infrastrukturleistungen, deren Qualität von anderen Behörden überwacht wird. In der Wasserwirtschaft geht es dabei insbesondere um die Kontrolle der Trinkwasserqualität und der Einhaltung von Umweltauflagen.

Vordergründig besteht damit zwar eine Trennung zwischen Betreiber- und Aufsichtfunktion, allerdings befinden sich beide Funktionen weiterhin innerhalb des öffentlichen Sektors. Problematisch ist hierbei nun, daß die mit der Regulierung öffentlicher Unternehmen beauftragten Behörden sehr häufig nicht über die entsprechenden Instrumente verfügen, um diesen Auftrag effektiv ausführen zu können. Denn in der Regel sind sie nicht dazu befugt, den zu regulierenden öffentlichen Unternehmen bzw. Behörden wichtige Ressourcen vorzuenthalten. Außer-

130 Siehe *Wilson* (1989), vor allem S. 179 – 195.

131 Vgl. *Wilson* (1989), S. 179 – 183 und 195.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dem ist es nicht ohne weiteres möglich, eine andere Behörde gerichtlich zu verklagen.[132]

Damit fehlen wirklich ernstzunehmende Druckmittel, um gegebenenfalls die Unterlassung von Gesetzesverstößen oder sonstigem Fehlverhalten zu erzwingen.

Ferner impliziert eine Aufdeckung von Mißbräuchen und vor allem deren Publikmachung die Gefahr, daß nicht nur das öffentliche Ansehen des beschuldigten Staatsunternehmens, sondern insbesondere auch das der regulierenden Behörde erheblichen Belastungen ausgesetzt wird, woraus gravierende Nachteile für alle Beteiligten resultieren können.

Vor diesem Hintergrund bestehen für eine aufsichtsführende Behörde nur geringe Anreize, Verstöße gegen gesetzliche Bestimmungen überhaupt erst aufzudecken, geschweige denn publik zu machen.

Völlig anders ist die Situation hinsichtlich der öffentlichen Regulierung privater Unternehmen. Im Gegensatz zu Regulierungsbemühungen innerhalb des öffentlichen Sektors verfügen in diesem Fall die Behörden sehr wohl über die Mittel, um erfolgreich auf das Verhalten der zu regulierenden privaten Unternehmen einwirken zu können. So können sie bspw. Aufträge anderweitig vergeben oder vertraglich vereinbarte Zahlungen zurückhalten. Ferner können Behörden privaten Unternehmen glaubwürdig mit Gerichtsprozessen drohen. Auch ist es leichter möglich, die öffentliche Meinung gegen ein privates Unternehmen zu mobilisieren, ohne daß die Behörde, welche die Mißstände publik macht, dadurch selbst in Schwierigkeiten gerät.

Die Folge hiervon ist, daß private Unternehmen bspw. kostenintensive Umweltschutzauflagen normalerweise schneller und besser erfüllen als vergleichbare öffentliche Unternehmen.[133]

Zusammenfassend läßt sich demnach insbesondere aufgrund des Autonomiestrebens von Behörden konstatieren: „It is easier for government to regulate private firms than public bureaucracies."[134]

cc) Verantwortungsumfang und Intensität der Verantwortungswahrnehmung

Vor dem im vorherigen Abschnitt geschilderten Hintergrund läßt sich nun verdeutlichen, daß der mit Aufgabenprivatisierungen im Infrastrukturbereich verbun-

---

132 Derartige Probleme ergeben sich auch zwischen privaten Unternehmen innerhalb eines privaten Konzerns.

133 Vgl. *Wilson* (1989), S. 193 f. und *Hübl/Schönefuß* (2001), S. 98. Für im Ansatz ähnliche Überlegungen siehe *Scheele* (1998), S. 68.

134 *Wilson* (1989), S. 359. Vgl. auch *Gröner* (1983), S. 53 f. Mit Bezug auf die Regulierung privater Abwasserentsorgungsunternehmen in den USA vgl. ebenfalls *Heilman/Johnson* (1992), S. 78. Für ähnliche Schlußfolgerungen siehe *Prosser* (2001), insbesondere S. 526.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dene Übergang von staatlicher Erfüllungs- zu staatlicher Gewährleistungsverantwortung, im Gegensatz zu der fast ausnahmslos in der entsprechenden Literatur vertretenen Auffassung, *nicht zwangsläufig* eine Verringerung der Intensität staatlicher Verantwortungswahrnehmung impliziert.[135]

In diesem Zusammenhang ist es hilfreich zwischen Verantwortungs*umfang* einerseits und Verantwortungs*intensität* andererseits zu unterscheiden. Mit Verantwortungsumfang wird ein Verantwortungs*objekt* beschrieben, d. h. der Bereich *für* den ein Verantwortungs*subjekt* verantwortlich ist. Verantwortungsintensität bezieht sich dagegen auf die Stärke der Anreize, eine zugewiesene Verantwortung auch tatsächlich auszuüben und somit auf die Intensität der Verantwortungswahrnehmung. Bildlich gesprochen, geht „Umfang" in die Breite und „Intensität" in die Tiefe. Bei einem klar abgegrenzten und geringeren Umfang an Verantwortung werden Ressourcen frei, die es möglicherweise erlauben, stärker in die Tiefe zu gehen, d. h. die Intensität der Verantwortungswahrnehmung für den nun weniger umfangreichen Verantwortungsbereich zu steigern.

Die am Beginn dieses Abschnitts erwähnte Auffassung, welche mit dem Übergang von staatlicher Erfüllungs- zu staatlicher Gewährleistungsverantwortung eine Verringerung der Verantwortungsintensität verbindet, läuft Gefahr, den zentralen Punkt des mit Privatisierungen im Infrastrukturbereich verbundenen Wandels vom Leistungs- zum Regulierungsstaat zu übersehen. Dieser besteht nämlich gerade darin, daß eine Verringerung des Umfangs an staatlicher Verantwortung die Grundlage dafür bietet, die verbleibende Verantwortung wesentlich intensiver als zuvor wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund wird es dann auch verständlich, daß der Steuerungsanspruch des Staates, zumindest was die Resultate der vormals staatlichen Aufgabenerfüllung anbetrifft, trotz des Rückzugs aus der Produzentenrolle und des damit verbundenen Wechsels der Verantwortungskonzeption regelmäßig aufrechterhalten bleibt.[136] Denn mit Hilfe von Privatisierungen wird ja gerade das Ziel angestrebt, mindestens dasselbe inhaltliche Niveau an Aufgabenerfüllung wie zuvor zu erreichen, dabei aber im geringeren Maß auf Ressourcen des öffentlichen Sektors zurückzugreifen. Kurz, es geht um eine effektivere und effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben, nicht um eine Niveausenkung.

Ein entscheidender Ansatzpunkt, um dies tatsächlich auch zu erreichen, besteht in der *anreizkompatiblen* Zuweisung von Verantwortlichkeiten. Wie die Ausführungen im vorherigen Abschnitt gezeigt haben, ist gerade dies für Behörden, denen die Verantwortung dafür zugewiesen ist, die Leistungserstellung öffentlicher Unternehmen zu kontrollieren, nicht gegeben. Einerseits verfügen sie nicht über die geeigneten Instrumente, ihrer Verantwortung nachzukommen und andererseits

---

135 Siehe für die übliche Auffassung, welche mit dem Übergang von staatlicher Erfüllungs- zu staatlicher Gewährleistungsverantwortung eine Verringerung der Verantwortungsintensität verbindet z. B. *Schuppert* (1994a), S. 27; *Schoch* (1994b), S. 967; *Greiling* (1996), S. 402 und *Holoubek* (2001), S. 579.

136 Vgl. *Gramm* (2001), S. 183 – 186.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

haben sie aus einer tatsächlichen Wahrnehmung ihrer Verantwortung dauerhaft Nachteile zu erwarten.

Der Übergang von der staatlichen Erfüllungs- zur staatlichen Gewährleistungsverantwortung ermöglicht es nun, Behörden die Verantwortung für die Regulierung der Erbringung von Infrastrukturleistungen anreizkompatibel zuzuweisen.[137]

2. Trennung von Eigentum und Kontrolle

Wichtige Hinweise, um die Leistungsfähigkeit von öffentlichen im Vergleich zu privaten Unternehmen einzuschätzen, ergeben sich daraus, wie in den beiden unterschiedlichen Arten von Unternehmen jeweils das Problem der Trennung von Eigentum und Kontrolle gehandhabt wird.

a) Theorie der Verfügungsrechte und Prinzipal-Agenten-Ansatz

Im Zentrum der Theorie der Verfügungsrechte steht die Hypothese, „daß die Ausgestaltung der Verfügungsrechte die Allokation und Nutzung von wirtschaftlichen Gütern (Ressourcen) auf spezifische und vorhersehbare Weise"[138] beeinflußt.

Die gesamten in bezug auf Unternehmen relevanten Rechte lassen sich in die drei Gruppen des Koordinationsrechts, des Rechts zur Aneignung des Gewinns (bzw. Verlusts) und des Veräußerungsrechts einteilen. In einem Unternehmen, das von seinem privaten Eigentümer selbst gemanagt wird, vereinigen sich diese drei Rechtebündel beim Eigentümerunternehmer. Bei dieser Unternehmensform ist mit dem stärksten Anreiz für effizientes Verhalten zu rechnen, da die durch Effizienzsteigerungen sich ergebenden Gewinne direkt den Eigentümermanagern zugute kommen. Zusätzlich entstehen durch die Konzentration der Verfügungsrechte beim Unternehmer vergleichsweise geringe Kosten bei der Leistungskontrolle der übrigen Unternehmensmitglieder.

Bei einer Publikumsgesellschaft liegt dagegen eine andere Verteilung der Verfügungsrechte vor: Es erfolgt eine Trennung von Eigentum und Kontrolle, indem die Eigentümer das Koordinationsrecht im Rahmen von Arbeitsverträgen an Manager delegieren. Außerdem sind die Eigentumsrechte (Aneignungsrecht des Gewinns und Veräußerungsrecht) in der Regel auf viele Personen (Eigentümer) verteilt.[139]

Aus diesem Auseinanderfallen von Kontrolle und Eigentum ergibt sich ein Prinzipal-Agenten-Problem. Die angestellten Manager stellen dabei die Agenten (Ver-

---

137 Siehe zur Anreizkompatibilität von Verantwortungszuweisungen *Suchanek* (1999), insbesondere S. 287 – 292.

138 *Richter,* R. (1990), S. 575. Die Theorie der Verfügungsrechte wird auch als Property-Rights-Ansatz bezeichnet; vgl. *Feldmann* (1995), S. 10.

139 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 957 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

treter) dar, die im Auftrag der Prinzipale (Vertretenen), d. h. der Eigentümer, fungieren. Charakterisiert ist ein solches Prinzipal-Agenten-Problem durch eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Beteiligten. Diese Asymmetrie resultiert daraus, daß das Management durch die tagtägliche Geschäftspraxis über einen Informationsvorsprung gegenüber den Eigentümern hinsichtlich der Unternehmenslage und möglicher Handlungsalternativen verfügt. Für die Agenten entstehen hieraus diskretionäre Handlungsspielräume, die für die Prinzipale ein Überwachungsproblem implizieren, denn die persönlichen Ziele der Eigentümer und des Managements dürften in der Regel differieren. Während privaten Eigentümern das Ziel der Gewinnmaximierung unterstellt werden darf, wird für das Management angenommen, daß es nach Macht, Prestige und einem hohen Einkommen strebt, dabei aber den Arbeitseinsatz auf ein möglichst niedriges Niveau beschränken möchte.[140]

Wenn die Eigentumsrechte über eine Vielzahl von Kleinaktionären verteilt sind, dann ist damit zu rechnen, daß die individuellen Kosten für die Kontrolle des Managements schnell den daraus zu erwartenden Nutzen übersteigen, so daß intensive Kontrollaktivitäten unterbleiben.

Den aus dieser Situation sich ergebenden potentiellen Leistungseinbußen sind jedoch Grenzen gesetzt. Denn durch die Möglichkeit Unternehmensanteile auf Kapitalmärkten zu veräußern, verfügen die Eigentümer über ein Instrument, das Management zu disziplinieren. Die Bewertung der Leistung des Managements durch die tatsächlichen und potentiellen Anteilseigner spiegelt sich im Kursverlauf der entsprechenden Unternehmensanteile wider. Sinkende Kurse erschweren dabei Außenfinanzierungen und Kapitalerhöhungen und erleichtern die Übernahme des Unternehmens durch Dritte, was in der Regel mit einer Auswechslung des bisherigen Managements verbunden ist.

Auch der Wettbewerbsdruck auf den Absatzmärkten kann das Management veranlassen, Ineffizienzen möglichst zu vermeiden.[141]

Ein eventueller Bankrott und der damit verbundene Ansehensverlust, der auch schon durch sinkende Kurse der Anteilsrechte hervorgerufen werden kann, wird die zukünftigen Karriereaussichten der einzelnen Manager, d. h. ihren Marktwert im Managerarbeitsmarkt, stark beeinträchtigen. Hieraus dürften wesentliche Anreize resultieren, effizienzorientiert zu handeln.[142] Dies läßt sich auch durch eine Kopplung der Managereinkünfte an den Unternehmensgewinn erreichen.

---

140 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 9 f.; *Waterson* (1988), S. 39 f.; *Bös* (1991), S. 35 f. und *Estrin/Pérotin* (1991), S. 58 f. Der Prinzipal-Agenten-Ansatz befaßt sich auf formaler Ebene vor allem damit, wie die Entlohnungsfunktion eines Agenten festgelegt werden muß, damit dieser Anreize hat, bei der Maximierung seines eigenen Nutzens gleichzeitig auch den des Prinzipals zu maximieren; vgl. *Feldmann* (1995), S. 50. Der Prinzipal-Agenten-Ansatz wird auch als Agency-Theorie bezeichnet; vgl. *Feldmann* (1995), S. 10.

141 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 958–961.

142 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 961; *Waterson* (1988), S. 43 und *Estrin/Pérotin* (1991), S. 58.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wenn vorausgesetzt werden kann, daß auf dem Kapital-, Absatz- und Arbeitsmarkt Wettbewerbskräfte wirksam sind, dann werden die Handlungsspielräume des Managements zur Verfolgung persönlicher Interessen auf ein Minimum beschränkt. Es ist dann nicht mit systematischen Effizienzunterschieden zwischen manager- und eigentümergeleiteten privaten Unternehmen zu rechnen.[143]

Dagegen ist bei öffentlichen Unternehmen[144] das durch die Trennung von Eigentum und Kontrolle entstehende Prinzipal-Agenten-Problem wesentlich anspruchsvoller als bei privaten Unternehmen. In öffentlichen Unternehmen liegt eine ganze Kette von Prinzipalen und Agenten vor:

Die Staatsbürger stellen die Prinzipale dar, da sie letztlich die Eigentümer der öffentlichen Unternehmen sind. Vertreten werden sie durch eine gewählte Regierung. Für diese fungieren Bürokraten als Agenten. Am Ende der Kette stehen schließlich die Manager der öffentlichen Unternehmen. Diese Manager leiten die Unternehmen letztlich im Auftrag der Staatsbürger.[145]

Der entscheidende Unterschied zu privaten Unternehmen entsteht nun aus der *„inability of a public owner to sell his share of public ownership"*.[146] Eine effektive Unternehmenskontrolle wird dadurch erheblich erschwert. Außerdem sind für die Staatsbürger als Eigentümer die Anreize äußerst gering, überhaupt Kontrollaktivitäten zu entfalten. Denn die Erträge aus Steigerungen des Unternehmenswertes können sie nicht kapitalisieren und genauso wenig ist es ihnen möglich, sich Gewinne direkt anzueignen, auch eventuelle Verluste müssen sie nicht unmittelbar selber tragen.

Es besteht für die Bürger im Prinzip nur das indirekte Kontrollinstrument der Stimmabgabe für bestimmte Politiker. Auf diese sind die Eigentumsrechte faktisch übertragen,[147] so daß sie (zusammen mit Bürokraten) als Ersatz für die direkte Kontrolle der Manager öffentlicher Unternehmen durch die Bürger dienen könnten. Jedoch können sich Politiker (und Bürokraten) ebenfalls keine Gewinne aneignen und müssen ebenso auch keine Verluste tragen, höchstens indirekt in Form von Stimmengewinnen bzw. -verlusten.[148]

Für die Kontrollberechtigten in öffentlichen Unternehmen sind demnach die Anreize, diese Befugnisse auch auszuüben, deutlich schwächer ausgeprägt als in privaten Unternehmen. Hieraus resultieren für die Manager von öffentlichen Unter-

---

143 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 961 f.

144 *De Alessi* (1980, S. 28) bezeichnet öffentliche Unternehmen auch als „political firms".

145 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 30 und *Estrin/Pérotin* (1991), S. 61.

146 *Alchian* (1965), S. 138.

147 Die Staatsbürger können von sich aus nicht über die Veräußerung ihrer Anteile an öffentlichen Unternehmen entscheiden. Diese Entscheidungsbefugnis ist auf die Politiker übertragen. Diese können das Veräußerungsrecht wahrnehmen, indem sie öffentliche Unternehmen privatisieren; vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 964 und *Estrin/Pérotin* (1991), S. 61.

148 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 963 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nehmen wesentlich größere Handlungsspielräume zur Verfolgung individueller Ziele als in privaten Unternehmen. Diese Spielräume werden auch über die indirekten Kontrollen durch den Kapital-, Absatz- und Arbeitsmarkt kaum eingeschränkt.

Da die Anteile von öffentlichen Unternehmen nicht am Kapitalmarkt gehandelt werden,[149] führen die aus technischer und qualitativer Ineffizienz resultierenden negativen Konsequenzen auf dem Absatzmarkt nicht zu sinkenden Kursen und somit entfallen auch die damit verbundenen negativen Sanktionen für das Management.[150] Insbesondere wird die Möglichkeit der Übernahme, d. h. der Privatisierung, was mit einem Austausch des bisherigen Managements verbunden sein dürfte, mit zunehmender Ineffizienz in einer gewissen Weise immer unwahrscheinlicher, da davon ausgegangen wird, daß unrentable Unternehmen nicht an private Investoren zu veräußern sind.[151]

Selbst bei lang andauernden Verlustphasen eines öffentlichen Unternehmens ist nicht mit einem Bankrott zu rechnen, da die öffentliche Hand in einem solchen Fall Finanzhilfen gewähren wird.[152]

Des weiteren ist davon auszugehen, daß der Wettbewerb auf dem Managerarbeitsmarkt für öffentliche Unternehmen wesentlich schwächer ist als der auf dem entsprechenden Markt für den privaten Sektor. Insbesondere dürfte dies für den internen Wettbewerb um Managementpositionen gelten. Denn aufgrund der großen Freiräume der Manager im öffentlichen Sektor sind diese in der Lage, sich in höherem Maße mit weniger leistungsfähigen, dafür aber loyalen Mitarbeitern zu umgeben.[153]

Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß nach diesen Überlegungen private Unternehmen anscheinend grundsätzlich effizienter wirtschaften als öffentliche.[154]

b) Bedeutung von Wettbewerb und Regulierung

Die Argumentation der Theorie der Verfügungsrechte und des Prinzipal-Agenten-Ansatzes, nach der die öffentliche Produktion weniger effizient ist als die pri-

---

149 Falls ein öffentliches Unternehmen teilprivatisiert ist, d. h. die öffentliche Hand hält weniger als 100 % der Anteile, können die Anteile in privater Hand auf dem Kapitalmarkt in der Regel gehandelt werden. Die Signale des Kapitalmarkts sind dann jedoch nur in abgeschwächter Form wirksam; vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 964.

150 Vgl. *Estrin/Pérotin* (1991), S. 60.

151 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 964 f. und *Shirley/Walsh* (2000), S. 34.

152 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 965 und *Estrin/Pérotin* (1991), S. 60.

153 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1985), S. 966. Relativierend zur Unterscheidung zwischen einem Managerarbeitsmarkt für öffentliche und einem für private Unternehmen siehe *Estrin/Pérotin* (1991), S. 68 f.

154 Vgl. *De Alessi* (1983), S. 68.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vate Leistungserstellung, gilt jedoch im Prinzip nur für Unternehmen, die nennenswerten Wettbewerbskräften – insbesondere auf den jeweiligen Absatzmärkten – ausgesetzt sind. Falls, wie im Bereich der Wasserwirtschaft, die Bedingungen eines natürlichen Monopols in Verbindung mit signifikanten Irreversibilitäten vorliegen, sind Unternehmen vor der disziplinierenden Wirkung selbst des potentiellen Wettbewerbs geschützt. Es ist dann auch für private Unternehmen möglich, technisch und qualitativ ineffizient zu produzieren, ohne vom Markt verdrängt zu werden. Dadurch daß über den Kosten liegende Monopolpreise festgesetzt werden können, besteht zudem die Gefahr von allokativer Ineffizienz. Gerade diese Überlegung, daß private Monopole über große Spielräume für ineffizientes Verhalten verfügen, ist ja der entscheidende Grund für Verstaatlichungen bzw. für die Gründung öffentlicher Unternehmen.

Letztlich ist es also fraglich, ob private Unternehmen bei nicht vorhandenem oder eingeschränktem Wettbewerb auf den Absatzmärkten tatsächlich wesentlich höhere Anreize als staatliche Unternehmen haben, effizient zu produzieren.[155]

Denkbar wäre, daß durch die Gefahr einer eventuellen Übernahme private Unternehmen auch bei fehlendem Wettbewerb starke Anreize haben, zumindest technisch effizient zu produzieren.

Die Möglichkeit des Bankrotts, die letztlich eine Variante der Übernahmebedrohung darstellt,[156] kann bei regulierten privaten Unternehmen ähnlich wie bei Staatsunternehmen faktisch nicht vorhanden sein. Denn häufig sind Regulierungsbehörden aufgefordert, nur solche Maßnahmen zu ergreifen, die den Bestand der von ihnen beaufsichtigten Unternehmen nicht gefährden.[157]

Ferner können regulatorische Maßnahmen, welche das Ziel verfolgen, monopolistisch überhöhte Preis zu vermeiden, ihrerseits Anreize für ineffiziente Verhaltensweisen implizieren.[158] So ist z. B. Newbery zu Recht der Ansicht, daß die Anreizkonstellation in öffentlichen Unternehmen mit der in privaten Unternehmen größtenteils übereinstimmt, wenn diese einer Rentabilitätsregulierung unterliegen, welche noch bis vor einigen Jahren das mit Abstand am häufigsten angewendete Monopolregulierungsverfahren darstellte: „Public ownership is like rate-of-return regulation."[159]

Es wird damit deutlich, daß die Zuordnung der Verfügungsrechte nur einen von mehreren Faktoren darstellt, die einen Einfluß auf die Anreizstrukturen von Managern und damit die Leistung von Unternehmen ausüben. Insbesondere der Wettbewerbsintensität, der die Unternehmen auf ihren Absatzmärkten ausgesetzt

155 Vgl. *Pommerehne* (1990), S. 31 f.

156 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 24.

157 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1991), S. 115 f.

158 Vgl. *Galal et al.* (1994), S. 10 und *Vickers* (1998), S. 122.

159 *Newbery* (1997), S. 365. Ausführlicher zur Renditeregulierung siehe Abschnitt E. III. 1. a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sind, sowie dem jeweiligen regulatorischem Umfeld kommt zusätzlich zu den Eigentumsverhältnissen eine entscheidende Bedeutung für die Effizienz von Unternehmen zu.[160]

3. Zielvielfalt öffentlicher Unternehmen

Ein weiteres Problem für die Produktionseffizienz sowie für die effektive Steuerung öffentlicher Unternehmen resultiert daraus, daß sie sich im Gegensatz zu privaten Unternehmen nicht ausschließlich auf das Ziel der Gewinnerzielung konzentrieren können, sondern primär gesellschaftspolitische Ziele verfolgen müssen. Der entscheidende Grund hierfür ist in Abschnitt D. I. 2. dargelegt worden: *Legitimerweise* kann ein öffentliches Unternehmen in einer Marktwirtschaft überhaupt nur errichtet und betrieben werden, wenn es in erster Linie der Erfüllung eines öffentlichen Zwecks dient. Da eine ausschließliche Gewinnerzielungsabsicht keinen zulässigen öffentlichen Zweck darstellt, folgt hieraus, daß in öffentlichen Unternehmen das betriebswirtschaftliche Ziel der Gewinnerzielung, zumindest vom Grundsatz her, der Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Zwecke untergeordnet sein muß. Nicht selten ist deshalb die betriebswirtschaftliche Zielsetzung öffentlicher Unternehmen auf eine möglichst effiziente Erfüllung der jeweiligen öffentlichen Zwecke bzw. Aufgaben beschränkt.

Wichtig ist es in diesem Zusammenhang, zwischen dem Gegenstand und den Zielen bzw. Zwecken eines öffentlichen Unternehmens zu unterscheiden und die häufig anzutreffenden Verwechslungen zu vermeiden. Die Versorgung einer Kommune mit Wasser bspw. bezeichnet in erster Linie den *Gegenstand* eines öffentlichen Unternehmens und nicht den öffentlichen *Zweck,* den es verfolgt. Dieser besteht vielmehr darin, die Versorgung in einer bestimmten Art und Weise vorzunehmen, nämlich insbesondere unter Nichtausnutzung der mit der Leitungswasserversorgung zwangsläufig verbundenen Monopolstellung.[161]

Gerade die Kontrolle natürlicher Monopole ist der öffentliche Zweck bzw. das gesellschaftspolitische oder volkswirtschaftliche Ziel, dem öffentliche Unternehmen am häufigsten gewidmet sind. Andere Ziele, die ebenfalls eine gewisse Rolle spielen und häufig gleichzeitig neben dem Ziel der Monopolkontrolle verfolgt werden, beziehen sich auf Anliegen des Verbraucherschutzes, der Sozialpolitik, des Umweltschutzes oder der Regionalförderung. Öffentliche Unternehmen können damit zusätzlich zur Erfüllung der ihrem Gegenstand entspringenden wirtschaftlichen Aufgabe für praktisch jedes politische Ziel dienstbar gemacht werden, wobei diese Indienstnahme jederzeit und vor allem auch sehr kurzfristig möglich ist.[162]

---

160 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 8.

161 Vgl. *Püttner* (1985), S. 52 f.

162 Vgl. *Püttner* (1985), S. 52 und 59 sowie *Galal et al.* (1994), S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Manager öffentlicher Unternehmen stehen somit vor der Herausforderung, eine Vielzahl an Zielen gleichzeitig verfolgen zu müssen, während die Manager privater Unternehmen sich letztlich ausschließlich auf die Gewinnerzielung konzentrieren können.[163]

Die Zielvielfalt öffentlicher Unternehmen läßt die Erfolgsmessung, d. h. die Überprüfung der jeweiligen Zielerreichungsgrade, zu einer außerordentlich anspruchsvollen Aufgabe werden, und zwar insbesondere deswegen, weil es für öffentliche Unternehmen geradezu charakteristisch ist, daß ihre Ziele nur sehr unklar und vage definiert sind. Z. T. kommt es nicht einmal zu einer expliziten Verlautbarung der Ziele.[164] Darüber hinaus sind auch Zielsetzungen, welche einander widersprechen bzw. in einem konkurrierenden Verhältnis zueinander stehen, durchaus üblich. Das typische Beispiel hierfür ist der Widerspruch zwischen Gewinnzielen und einer Preisgestaltung, die sich in erster Linie an sozialpolitischen Gesichtspunkten orientiert.[165]

Ferner unterliegen die den öffentlichen Unternehmen seitens der Politik vorgegebenen Ziele häufigen Änderungen. In der Regel beruhen derartige kurzfristige Ziel- resp. Prioritätenänderungen auf den wahltaktischen Kalkülen der einflußnehmenden Politiker. Unter solchen Umständen erfüllen öffentliche Unternehmen dann weniger Gemeinwohlzwecke, als vielmehr die persönlichen Interessen der entsprechenden Politiker, welche die Unternehmen für ihre eigennützigen Zwecke instrumentalisieren. Am häufigsten erfolgt eine solche Instrumentalisierung in der Form, daß öffentliche Unternehmen dazu gedrängt werden, mehr Menschen zu beschäftigen, als sie eigentlich benötigen,[166] was zwangsläufig mit dem betriebswirtschaftlichen Ziel einer möglichst effizienten Leistungserstellung kollidieren muß. In ähnlicher Weise werden öffentliche Unternehmen immer wieder dazu benutzt, Politikern, welche zwar nicht die erforderliche Fachkompetenz, dafür aber die entsprechenden parteipolitischen Meriten vorzuweisen haben, lukrative Vorstandsposten zur Verfügung zu stellen.[167]

Häufige Ziel- und Prioritätenänderungen sorgen für Konfusion.[168] Zusammen mit der Vielfalt, Unklarheit sowie der Widersprüchlichkeit der Zielsetzungen wird es den Managern öffentlicher Unternehmen damit ermöglicht, eventuelle Fehlleistungen relativ mühelos zu rechtfertigen. Insbesondere kann das Management betriebswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Ziele gegeneinander ausspielen: Unabhängig von den tatsächlichen Begebenheiten, ist es immer möglich zu behaupten, Verluste oder geringe Renditen seien nicht die Folge von Management-

163 Vgl. *Parker* (1995), S. 53.

164 Vgl. *Püttner* (1985), S. 51 f. und 63 sowie *Parker* (1995), S. 48.

165 Vgl. *Püttner* (1985), S. 69 und *Estrin/Pérotin* (1991), S. 62.

166 Vgl. *Shleifer/Vishny* (1994), S. 151 f. und *Boyko/Shleifer/Vishny* (1996), S. 137 f.

167 Vgl. *Schneider,* F. (2002), S. 94.

168 Vgl. *Estrin/Pérotin* (1991), S. 63 und *Parker* (1995), S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

fehlern, sondern das Ergebnis der notwendigen Verfolgung gesellschaftspolitischer Ziele. Dagegen läßt sich im umgekehrten Fall der mangelnden Erfüllung öffentlicher Zwecke, was sich z. B. in der Ausnutzung einer Monopolstellung manifestieren könnte, der Hinweis auf betriebswirtschaftliche Restriktionen als bequeme Ausrede heranziehen.[169]

Aufgrund dieser Umstände unterliegen öffentliche Unternehmen letztlich einem deutlich geringeren Kostensenkungsdruck als private Unternehmen. Hieraus ergeben sich weitreichende und in der Regel nicht zur Kenntnis genommene Konsequenzen für die Art und Weise, in der öffentliche Unternehmen das Steuerungsinstrument der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung anwenden.

Während in privaten Unternehmen, die ja primär dem Ziel der Gewinnerzielung und damit auch der Kostensenkung verpflichtet sind, die Hauptfunktion der betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung darin besteht, Ansatzpunkte für Kostensenkungen aufzudecken, fungiert sie in öffentlichen Unternehmen vor allem als Instrument der Einnahmebeschaffung. In der Kostenrechnung von Staatsunternehmen geht es nicht um eine möglichst detaillierte und differenzierte Aufschlüsselung der einzelnen Kosten,[170] sondern lediglich darum, die Kosten in ihrer Gesamtheit zu erfassen und zu dokumentieren, und zwar mit dem Ziel, die Höhe der jeweiligen Preise bzw. Gebühren festlegen und rechtfertigen zu können.[171] Derartige Preise bzw. Gebühren haben den Charakter eines „‚ex post' means to supply cost recovery."[172] In diesem Rechnungsstil kommt der Einfluß der kameralistischen Tradition des Haushalts- und Rechnungswesens von Behörden zum Ausdruck, welche durch ein Denken und Handeln gekennzeichnet ist, das sich an den Kategorien „Einnahmen" und „Ausgaben" orientiert.[173]

Da die Kostenrechnungssysteme privater Unternehmen sich auf die Identifizierung von Kostensenkungspotentialen fokussieren, sind sie erheblich differenzierter und damit leistungsfähiger als die entsprechenden Systeme öffentlicher Unternehmen.[174] Ferner ist darauf hinzuweisen, daß leistungsfähige Kostenrechnungssysteme nicht einfach kurzfristig eingeführt werden können, sondern über viele

---

169 Vgl. *Majone* (1994), S. 58 f.

170 So hatte bspw. British Telecom vor der Privatisierung im Jahr 1984 eigentlich überhaupt keine ernstzunehmende Kostenrechnung; vgl. *Yergin/Stanislaw* (1998), S. 158.

Ein anderes Beispiel führt Engel (1995, S. 341) an: Mit Bezug auf den Mangel an kaufmännischem Denken in vielen öffentlichen Unternehmen konstatiert dieser Autor: „Besonders krass ist es bei der Bundespost, die bis heute keine differenzierte Kostenrechnung hat."

171 Besondere Aufmerksamkeit kommt seitens öffentlicher Unternehmen dabei den nichtausgabewirksamen kalkulatorischen Kosten zu. Denn je höher diese sind, desto höher sind – unter den für den Infrastrukturbereich typischen Bedingungen einer relativ unelastischen Nachfrage sowie einer monopolistischen Angebotssituation – auch die Einnahmen; vgl. *Budäus* (1994), S. 28 f.

172 *Rassenti/Smith/Wilson* (2001), S. 30.

173 Vgl. *Budäus* (1994), S. 28.

174 Siehe für eine ähnliche Argumentation *Parker* (1995), S. 51, 53 und 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte aufgebaut werden müssen. Eine wesentliche Folge hiervon besteht darin, daß private Unternehmen ihre Produktionsprozesse sehr viel genauer erfassen und wesentlich intensiver durchdringen können. Auf diese Weise wird Wissen generiert, welches nicht nur die Grundlage für eventuelle Prozeß- und Produktinnovationen bildet, sondern darüber hinaus auch für die effektive Regulierung der Unternehmen durch entsprechende Behörden von großem Nutzen sein kann.

Eine Erfolgsmessung und damit die wirksame Kontrolle des Managements ist in öffentlichen Unternehmen aufgrund der dargelegten Bedingungen kaum möglich.[175] Wird darüber hinaus der in Abschnitt D. II. 2. a) erläuterte Aspekt berücksichtigt, daß Politiker und Bürokraten im Vergleich zu privaten Unternehmenseigentümern über erheblich weniger Anreize verfügen, überhaupt Kontrollaktivitäten zu entfalten, ist Galal et al. zuzustimmen, wenn sie zu dem Schluß kommen: „A public enterprise operates much like a soccer game in which no score is kept and there is neither goal nor referee."[176]

Die Manager öffentlicher Unternehmen verfügen somit zwar einerseits über einen erheblich größeren diskretionären Handlungsspielraum zur Verfolgung ihrer eigenen Interessen als die Manager privater Unternehmen. Andererseits müssen sie jedoch ständig damit rechnen, daß sich regierende Politiker selbst in Entscheidungen auf der operativen Ebene des Tagesgeschäfts einmischen, wobei diese Eingriffe, wie bereits erwähnt, meistens den Interessen der einflußnehmenden Politiker und nicht denen der Allgemeinheit dienen.

Die politische Einflußnahme erfolgt deswegen regelmäßig auf informelle Art und Weise in einem Klima der Verschwiegenheit und Geheimhaltung, was zu einem extremen Mangel an Transparenz führt. Wichtige Entscheidungen, bspw. über die jeweilige Preispolitik, werden typischerweise hinter verschlossenen Türen ohne Beteiligung der Öffentlichkeit oder der betroffenen Bürger gefällt.[177]

Durch Eingriffe von Politikern in die operative Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen verschwimmen die Konturen der Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche, mit der Folge, daß für viele Entscheidungen letztlich niemand mehr verantwortlich gemacht werden kann.[178] Zwischen eigentlich zur Aufsichtsführung verpflichteten Politikern und dem Management öffentlicher Unternehmen entsteht auf diese Weise eine „Verbundenheit im Diffusen"[179].

Im krassen Gegensatz zu sehr weit verbreiteten Vorstellungen gewährleistet das Instrument der öffentlichen Eigentümerschaft damit gerade *keine* Transparenz

---

175 Hierzu führt *Sherman* (1989, S. 63) aus: „The goals of a public enterprise can be so vague that accountability is impossible."

176 *Galal et al.* (1994), S. 551.

177 Vgl. *Majone* (1994), S. 58 und 61 sowie *Löwer* (2000), S. 12.

178 Vgl. *Majone* (1994), S. 58.

179 *Löwer* (2000), S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

und damit vor allem auch nicht das, was als „demokratische Kontrolle" bezeichnet wird.[180]

Vor diesem Hintergrund stellt sich Privatisierung nun dar als ein Mittel, um eine ökonomisch wie rechtsstaatlich rationale und transparenzfördernde Trennung zwischen der Aufsichtsfunktion einerseits sowie der Ausführungsfunktion andererseits herbeizuführen. Privatisierung bewirkt eine Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, bei der die Aufsichtsfunktion, d. h. die Gewährleistungs- bzw. die Regulierungsfunktion in staatlicher Hand verbleibt, während die Ausführungs- bzw. Erfüllungsfunktion in den privaten Bereich übergeht. Dadurch entsteht gewissermaßen ein Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor, zu dessen Regelung explizite vertragliche Beziehungen zwischen den beiden Bereiche erforderlich werden. Die Rolle des Staates ist dabei die des Auftraggebers, der Ziele und Rahmenbedingungen vorgeben und die Ausführung der Leistungsaufträge kontrollieren soll, während der private Vertragspartner als Auftragnehmer für die ordnungsgemäße Erfüllung der Leistungsaufträge zuständig ist.

Im Prinzip besteht eine solche Rollentrennung ja auch zwischen Politikern sowie den Managern öffentlicher Unternehmen. Da das Verhältnis zwischen diesen beiden Gruppen jedoch letztlich hierarchischer Natur ist, können die regierenden Politiker die Grenze ihres eigentlichen Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich problemlos überschreiten, was sie bspw. dann tun, wenn sie sich in die operative Geschäftsführung öffentlicher Unternehmen einmischen und diese für ihre persönlichen Interessen instrumentalisieren. Die Grenze zwischen den jeweiligen Zuständigkeitsbereichen hat somit eher formale als faktische Bedeutung.

Im Gegensatz hierzu beruht das Verhältnis zwischen Politikern und den außerhalb des öffentlichen Sektors stehenden Managern privater Unternehmen eher auf Gleichrangigkeit als auf Hierarchie. Vor diesem Hintergrund wird nun der entscheidende Punkt einer Privatisierung der Erfüllungsfunktion deutlich: Es entsteht hierdurch zwischen dem Bereich der Aufsicht und dem der Ausführung ein Grenzgraben, welcher erheblich tiefer ist als zuvor und deshalb von Politikern, im deutlichen Kontrast zur Situation einer verstaatlichten Leistungserstellung, nicht mehr ohne weiteres überwunden werden kann.

Auf diese Weise läßt sich die enge Verzahnung zwischen politischen und wirtschaftlichen Interessen aufbrechen, welche sich ergibt, wenn beide Funktionen innerhalb des öffentlichen Sektors angesiedelt sind. Die Auflösung dieser Interessenverflechtungen impliziert die Chance, die Probleme der Vielfalt, Unklarheit, Widersprüchlichkeit sowie der häufigen Änderungen der Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen größtenteils zu vermeiden. Der entscheidende Grund hierfür liegt in der Entpolitisierung der Leistungserstellung.

---

180 Vgl. *Prosser* (1986), S. 231 *Majone* (1994), S. 57.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dies bedeutet jedoch nicht, daß Zwecke, deren Erfüllung tatsächlich im öffentlichen Interesse liegt und nicht nur im persönlichen der regierenden Politiker, nicht mehr verfolgt werden könnten, sondern vielmehr, daß diese öffentlichen Zwecke die Form expliziter Aufträge annehmen müssen, welche dann zur Erfüllung an den privaten Sektor vergeben werden. Die Festlegung der konkreten Vertragsinhalte wird damit auf die Ebene freiwilliger Verhandlungen verlagert. Einen zentralen Verhandlungsgegenstand stellt dabei der für die Auftragserfüllung zu zahlende Preis dar, dessen Existenz die Kosten der Erfüllung spezifischer öffentlicher Zwecke unmittelbar sichtbar werden läßt. Gerade diese Kostentransparenz ist ja im Fall der staatlichen Leistungserbringung nicht gegeben, und zwar deswegen, weil öffentliche Unternehmen die Erfüllung öffentlicher Zwecke, wie z. B. besondere über den allgemeinen Standard hinausgehenden Umweltschutzmaßnahmen, in der Regel dadurch finanzieren, daß sie auf andernfalls mögliche Gewinne verzichten.

Durch diese Vorgehensweise entsteht zum einen ein Mangel an Kosteninformationen, welche als Grundlage für rationale Entscheidungen darüber, ob und in welchem Umfang bestimmte Maßnahmen überhaupt ergriffen werden sollten, mit Sicherheit sehr nützlich wären. Zum anderen lassen sich so Kosten, welche aus der Instrumentalisierung öffentlicher Unternehmen für die persönlichen Interessen der regierenden Politiker resultieren, vor der Öffentlichkeit verbergen. Die große Bedeutung öffentlicher Unternehmen für eigennützige Politiker zeigt sich an dieser Stelle besonders deutlich.

Die Zahlungen, welche im Fall der Aufgabenprivatisierung für die Erfüllung spezifischer öffentlicher Zwecke an das entsprechende private Unternehmen seitens des öffentlichen Sektors zu leisten sind, werden in der Regel aus Steuermitteln finanziert, d. h. die Zahlungen werden publiziert, wodurch sie kontrollierbar werden und sich für die Öffentlichkeit die Möglichkeit der Kritik eröffnet.

Durch die effektive Etablierung eines Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnisses zwischen öffentlichem und privatem Sektor müssen gesellschaftspolitische Ziele nun in die Form expliziter Aufträge gegossen werden. Dies ermöglicht es einem privaten Unternehmen, sich bei der vertragsgemäßen Ausführung der Aufträge, in deren konkreten Inhalten sich die jeweiligen öffentlichen Zwecke manifestieren, letztlich ausschließlich auf die Gewinnerzielung und damit auf eine möglichst effiziente Leistungserstellung zu konzentrieren.

Auf diese Weise wird die in sich widersprüchliche Kombination gesellschaftspolitischer und betriebswirtschaftlicher Zielsetzungen, welche so charakteristisch für öffentliche Unternehmen ist, vermieden.

Dadurch daß im Rahmen einer privatisierten Erfüllungsfunktion Leistungsaufträge nun sozusagen konzern*extern* vergeben werden, vergrößern sich für alle Beteiligten die Anreize, die Klarheit von Zielvorgaben erheblich zu steigern. Denn so kann die Wahrscheinlichkeit kostenintensiver Vertragsstreitigkeiten reduziert werden, und falls sich ein Disput dennoch nicht verhindern läßt, wird die gerichtliche Überprüfung des Ausmaßes der Vertragserfüllung erleichtert. Insbesondere

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der private Vertragspartner wird auf die Vereinbarung von leicht zu messenden Leistungsindikatoren drängen, damit er im Zweifelsfall eindeutig nachweisen kann, daß er seine jeweiligen Vertragspflichten vollständig erfüllt hat. Diese Präferenz privater Manager für präzise Zielvorgaben und eindeutige Vertragsinhalte steht im scharfen Kontrast zu den Vorlieben der Manager öffentlicher Unternehmen für komplexe und vage Aufgabenformulierungen, deren mangelnde Überprüfbarkeit sie letztlich gegen Kritik immunisiert. Aber auch die mit der Wahrnehmung staatlicher Gewährleistungsverantwortung, d. h. mit der Überwachung der Vertragserfüllung betrauten Bürokraten sind an eindeutig zu messenden Erfolgsindikatoren interessiert, da diese es ihnen erleichtern, die Vertragserfüllung sicherzustellen, was vor allem deswegen von Bedeutung ist, weil Verträge mit privaten Unternehmen in viel stärkerem Maße die Aufmerksamkeit der kritischen Öffentlichkeit auf sich ziehen. Diese Tatsache stellt ebenso für den privaten Vertragspartner einen zusätzlichen Leistungsanreiz dar, da er auf den Erhalt seiner guten Reputation angewiesen ist.[181]

Ferner wird eine größere Genauigkeit der Zielvorgaben auch deshalb notwendig bzw. müssen im Vorfeld einer Auftragsvergabe mehr Eventualitäten bedacht werden, weil die Gewährleistungsverantwortlichen im Notfall, d. h. bei einer Schlecht- oder Nichterfüllung von Leistungsaufträgen durch private Unternehmen, weniger schnell und umfassend eingreifen können als im Fall einer verstaatlichten Leistungserstellung. Allerdings dürfte dieses Manko in sehr vielen Fällen durch die Vorteile einer klareren Formulierung von Zielvorgaben überkompensiert werden, und zwar insbesondere deswegen, weil die von der Politik mit der Wahrnehmung der Gewährleistungs- bzw. Regulierungsverantwortung betrauten Bürokraten nunmehr über starke Anreize verfügen, die Zielerfüllung auch tatsächlich durchzusetzen.

Bei all den Chancen, welche Privatisierungsmaßnahmen bieten, darf nicht übersehen werden, daß der Entwurf und insbesondere die Durchsetzung von Verträgen, d. h. die Wahrnehmung staatlicher Gewährleistungsverantwortung durch Regulierung, selbst einen kostenverursachenden Vorgang darstellt. Diese Kosten sind den aus Privatisierungen unter Umständen hervorgehenden Produktionseffizienzgewinnen gegenüberzustellen.

Mit dem hiermit angesprochenen Problem der durch die Regulierung privater Unternehmen verursachten Transaktionskosten beschäftigt sich der nachfolgende Abschnitt.

---

181 Vgl. *World Bank* (1995), S. 168 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Privatisierung als Entscheidung zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug

a) Transaktionskostenökonomik

Wie bereits dargelegt wurde, hat der Staat hinsichtlich der Frage, wie er seine Infrastrukturverantwortung am besten wahrnehmen sollte, grundsätzlich die Wahl zwischen den Konzeptionen der Erfüllungsverantwortung einerseits sowie der Gewährleistungsverantwortung andererseits. Bei dieser Wahl geht es um die Bestimmung der angemessenen Leistungstiefe und somit um die Festlegung der Grenzen des öffentlichen Sektors. Da die erste der beiden erwähnten Verantwortungskonzeptionen mit der staatlichen Eigenerstellung und die zweite mit der Fremdvergabe an private Unternehmen verbunden ist, hat die Privatisierungsfrage sehr große Ähnlichkeit mit der Entscheidung eines privaten Unternehmens über das zweckmäßige Ausmaß seiner vertikalen Integration,[182] d. h. mit der Frage, ob es eine bestimmte Art von Transaktionen entweder innerhalb oder außerhalb seiner Grenzen abwickeln sollte. Diese Frage nach der angemessenen Größe eines privaten Unternehmens stellt für die maßgeblich von Williamson im Anschluß an Coase[183] begründete Transaktionskostenökonomik das archetypische Problem ihrer Untersuchungen dar,[184] so daß sich dieser leistungsfähige Ansatz auch sehr gut auf die Privatisierungsproblematik anwenden läßt.

Grundsätzlich befaßt sich die Transaktionskostenökonomik mit dem Problem ökonomischer Organisation, worunter sich die Gestaltung der Arbeitsteilung verstehen läßt. Ökonomische Organisation wird dabei als Vertragsproblem angesehen.[185] Darüber hinaus wird in der Transaktionskostenökonomik die Auffassung vertreten, daß in ihrem Rahmen jedes Vertragsproblem bzw. jede Angelegenheit, welche sich als Vertragsproblem reformulieren läßt, in vorteilhafter Art und Weise analysiert werden kann.[186]

Als Ausgangspunkt der Überlegungen für die Privatisierung ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, daß die Fremdvergabe an private Unternehmen zwar einerseits mit geringeren Produktionskosten verbunden sein dürfte, jedoch andererseits durch die dann notwendigen Verträge zwischen öffentlicher Hand und privaten Wirtschaftssubjekten möglicherweise bedeutend höhere Transaktionskosten entstehen, welche zusätzlich zu den eigentlichen Herstellungskosten anfallen.[187]

---

182 Vgl. *Shleifer* (1998), S. 135.

183 Siehe hierzu den wegweisenden, jedoch lange Zeit unbeachtet gebliebenen Beitrag *Coase* (1937).

184 Vgl. *Williamson* (1998), S. 30. Für umfassende Darstellungen der Transaktionskostenökonomik siehe insbesondere *Williamson* (1975), (1985a) und sehr kompakt (1989).

185 Vgl. Willliamson (1985a), S. 20.

186 Vgl. Williamson (2000), S. 599.

187 Vgl. *Blankart/Pommerehne/Schneider,* F. (1984), S. 226 und *Mühlenkamp* (1998), S. 64.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Transaktionskosten, worunter diejenigen Kosten zu verstehen sind, welche für die Organisation von Vertragsbeziehungen aufzuwenden sind, treten dabei vor, während und nach einem Vertragsabschluß auf. Zu den ex-ante-Transaktionskosten zählen die Such- und Informationskosten im Vorfeld einer vertraglichen Vereinbarung sowie die Verhandlungs- und Entscheidungskosten beim Abschluß eines Vertrages. Ex-post-Transaktionskosten sind die Überwachungs- und Durchsetzungskosten, die im Anschluß an eine Vereinbarung anfallen.[188]

Vor allem auf diese Kosten, welche in der Erfüllungsphase eines Vertrags anfallen, konzentriert sich die Transaktionskostenökonomik bei ihren Untersuchungen.[189] Der Grund hierfür ergibt sich aus den charakteristischen Eigenschaften, welche die Transaktionskostenökonomik den menschlichen Akteuren zuschreibt. Als erstes ist in diesem Zusammenhang auf die Verhaltensannahme der begrenzten Rationalität zu verweisen. Bei diesem Rationalitätskonzept wird davon ausgegangen, daß Wirtschaftssubjekte zwar die Intention haben, rational zu handeln, jedoch aufgrund der Tatsache, daß Denkfähigkeit eine knappe Ressource darstellt, dazu nur in begrenztem Maße in der Lage sind.

Die entscheidende Bedeutung dieser Verhaltensannahme für die Organisation von Vertragsbeziehungen besteht darin, daß sobald die Vertragsgegenstände etwas komplizierter werden, es nicht mehr möglich ist, Verträge abzuschließen, in denen sämtliche Eventualitäten umfassend geregelt sind: *„All complex contracts are unavoidably incomplete."*[190]

Ferner bedient sich die Transaktionskostenökonomik der Verhaltensannahme des Opportunismus. Unter diesem Begriff wird die „Verfolgung des Eigeninteresses unter Zuhilfenahme von Arglist"[191] verstanden. Ein solches Verhalten kann sich z. B. in der bewußt unvollständigen oder verzerrten Weitergabe von Informationen manifestieren. Die Verhaltensannahme des Opportunismus ist allerdings nicht mit der Vorstellung gleichzusetzen, alle Individuen verhielten sich jederzeit und im selben Ausmaß opportunistisch. Vielmehr wird lediglich angenommen, daß sich einige Menschen von Zeit zu Zeit opportunistischen Ver-

---

188 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 20.

189 Vgl. *Richter,* R. (1990), S. 582 sowie *Williamson* (1989), S. 7 und (2000), S. 599.

190 *Williamson* (1998), S. 31. Das Konzept des unvollständigen Vertrags steht im Gegensatz zum dem des vollständigen bzw. klassischen Vertrags. Beim Konzept des vollständigen Vertrags wird unterstellt, daß die Vertragsverhandlungen *ausschließlich* in der Zeit *vor* dem eigentlichen Vertragsabschluß stattfinden. In diesen Verhandlungen werden Leistung und Gegenleistung der Vertragsparteien für alle Eventualitäten vorab eindeutig festgelegt. Da ferner davon ausgegangen wird, daß die Durchsetzung von Vereinbarungen durch Gerichte wirksam und vor allem kostenlos erzwungen werden kann, wird der Aspekt der Erfüllung eines Vertrages vernachlässigt. Die Vertragserfüllung wird als vollkommen angenommen und ex-post-Transaktionskosten treten nicht auf. Der vollständige Vertrag ist das geeignete Vertragskonzept für die neoklassische Modellwelt der vollkommenen Konkurrenz; vgl. *Richter,* R. (1990), S. 581 – 583 und *Richter,* R. / *Furubotn* (1999), S. 160.

191 *Williamson* (1989), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

haltensweisen hingeben und dies im voraus in der Regel nicht klar zu erkennen ist.[192]

Die Unvollständigkeit komplexer Verträge, welche aus der Annahme begrenzter Rationalität zwangsläufig folgt, bedeutet, daß Anpassung erfordernde Lücken in den Verträgen nicht zu vermeiden sind. Die damit verbundenen Probleme vergrößern sich, wenn die Vertragspartner jeweils mit opportunistischen Verhaltensweisen der Gegenseite rechnen müssen. Verträge in der Form bloßer Versprechen sind unter solchen Bedingungen ohne glaubwürdige Selbstbindungen nicht selbstdurchsetzend.[193]

In diesem Zusammenhang gewinnt ein drittes Attribut, welches die Transaktionskostenökonomik für die Wirtschaftssubjekte annimmt, an Bedeutung, und zwar wird davon ausgegangen, daß intendiert, jedoch begrenzt rationale Akteure in *weitsichtiger* Art und Weise agieren. Sie schauen voraus, versuchen, potentielle Vertragsrisiken zu antizipieren und daraus ex ante die entsprechenden Schlußfolgerungen für ihre Vertragskonstruktionen zu ziehen.[194]

Dies ist insbesondere deswegen von Bedeutung, weil aus Sicht der Transaktionskostenökonomik Gerichte keine effektiven und vor allem auch keine kostenlosen Mittel zur Austragung und Beilegung von Vertragsstreitigkeiten darstellen. Gerichte sind zwar notwendig als letzte Instanz, allerdings ist es unangebracht, sie als zentrales Forum der Austragung von Streitigkeiten zu betrachten. Denn die Beteiligten sind häufig selbst viel besser dazu in der Lage, befriedigende Lösungen für Streitfälle zu erarbeiten, als außenstehende, mit dem Fall letztlich nicht genau vertraute Juristen.[195] Der Großteil des Vertragsmanagements und der Streitschlichtungsaktivitäten erfolgt deshalb im Rahmen außergerichtlicher Regelungen durch die Vertragsparteien selbst.[196]

Vor diesem Hintergrund steht demzufolge im Zentrum transaktionskostenökonomischer Überlegungen die Verringerung von ex post drohenden Opportunismusgefahren durch die ex ante stattfindende Wahl eines geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungssystems[197] für die zur Durchführung bestimmter Transaktionen notwendigen Vertragsbeziehungen.[198] Auf diese Weise lassen sich Verhaltensunsicherheiten verringern, potentielle Konflikte von vorneherein vermeiden und

---

192 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 64.

193 Vgl. *Williamson* (1998), S. 31 und (2000), S. 601.

194 Vgl. *Williamson* (1998), S. 42 und (2000), S. 601.

195 Vgl. *Williamson* (1989), S. 9 f.

196 Vgl. *Williamson* (2000), S. 599.

197 Der Terminus „Überwachungs- und Durchsetzungssystem" ist das deutsche Äquivalent des nicht ganz leicht zu übersetzenden englischen Begriffs „governance structure". Synonym zum Ausdruck „Überwachungs- und Durchsetzungssystem" lassen sich die Begriffe „institutionelles Arrangement", „institutionelle Vorkehrungen", „Regelsystem" oder auch „Organisationsform" verwenden.

198 Vgl. *Williamson* (1998), S. 31 und (2000), S. 601.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

somit Kooperationsgewinne realisieren.[199] Die Etablierung eines bestimmten Überwachungs- und Durchsetzungssystems führt für die beteiligten Vertragsparteien zu einer Rekonfiguration ihrer jeweiligen Anreizkonstellationen.[200] Die Leistungsfähigkeit eines institutionellen Arrangements wird dabei danach beurteilt, inwiefern es eine Verringerung der *Summe* von Transaktions- und Produktionskosten ermöglicht.[201]

Der Ausgangspunkt zur Entwicklung eines leistungsfähigen institutionellen Arrangements besteht darin, diejenigen Eigenschaften von Transaktionen zu identifizieren, welche Kontrahierungskomplikationen implizieren.

Von den vielen Dimensionen, mit deren Hilfe sich Transaktionen beschreiben lassen, mißt die Transaktionskostenökonomik in diesem Zusammenhang der sogenannten Faktorspezifität die mit Abstand größte Bedeutung zu. Dieser Begriff bezieht sich auf dauerhafte Investitionen, welche zur Durchführung einer Transaktion und damit zur Vertragserfüllung notwendig sind. Eine hohe Faktorspezifität kennzeichnet nun solche Investitionen, welche in hohem Maße irreversibel sind, d. h. im Falle eines vorzeitigen Abbruchs der Transaktion bestehen für sie keine alternativen Verwendungsmöglichkeiten.[202] Derjenige Vertragspartner, der irreversible Investitionen zur Vertragserfüllung tätigen mußte, wird dadurch an den anderen Vertragspartner gebunden und gerät in ein Abhängigkeitsverhältnis zu diesem. Hieraus resultieren Kontrahierungskomplikationen, insbesondere im Zusammenhang mit der Unvollständigkeit von Verträgen und der Möglichkeit opportunistischer Verhaltensweisen. Denn aufgrund der Unmöglichkeit, Verträge abzuschließen, in denen sämtliche Eventualitäten umfassend geregelt sind, lassen sich Vertragsverhandlungen nicht auf die Vorvertragsphase beschränken, sondern sind im Prinzip fast *„durchgehend Verhandlungen"*[203] notwendig, um die unvermeidlichen Vertragslücken zu schließen. In derartigen Nachverhandlungen könnte nun diejenige Vertragspartei, welche keine spezifischen Investitionen zur Vertragserfüllung tätigen mußte, ihre daraus resultierende Machtposition ausnutzen und versuchen, sich zumindest einen Teil der Differenz zwischen dem Ertrag der spezifischen Investitionen in ihrer vorgesehenen Verwendung und dem Ertrag in der nächstbesten Verwendung[204] (in der Regel die Verschrottung) letztlich durch Erpressung anzueignen.[205] Wenn derjenige, der für eine Vertragserfüllung irrever-

199 Vgl. *Williamson* (1998), S. 42.

200 Vgl. *Williamson* (2000), S. 599.

201 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 22.

202 Es lassen sich mehrere Arten von Faktorspezifität unterscheiden, wie z. B. Sachkapital-, Standort- und Humankapitalspezifität; vgl. *Williamson* (1989), S. 14.

203 *Williamson* (1985b), S. 33.

204 Diese Differenz wird als „quasi rent" (*Klein,* B./*Crawford/Alchian* (1978), S. 298) bezeichnet.

205 Bei einer solchen Erpressung wird in der Transaktionskostenökonomik von „„Raubüberfall' (hold-up)" (*Richter,* R./*Furubotn* (1999), S. 145) gesprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sible Investitionen tätigen müßte, eine solche Situation rechtzeitig antizipiert, wird er von einem Vertragsabschluß Abstand nehmen oder entsprechende Absicherungen verlangen.[206]

Häufig sind solche Abhängigkeiten jedoch nicht einseitig, sondern wechselseitig, was sich am Beispiel der Wasserwirtschaft verdeutlichen läßt. So eröffnet der außergewöhnlich hohe Grad an Spezifität, durch welchen die Sachkapitalinvestitionen zur Errichtung von Leitungsnetzen gekennzeichnet sind, einer Kommune als Auftraggeber eines privaten Betreiberunternehmens zwar einerseits Spielräume für opportunistisches Verhalten, andererseits ist eine Kommune aber auch auf eine funktionsfähige Wasserver- und -entsorgung und damit auf die ordnungsgemäße Erfüllung der vertraglichen Pflichten des privaten Betreibers angewiesen. Denn bei gravierenden Vertragsverletzungen dürfte eine unverzügliche Betriebsübernahme durch andere private Unternehmen oder durch die Kommune selbst, nicht ohne weiteres zu bewerkstelligen sein. Aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit der beiden Vertragsparteien, welche aus der Transaktionsdimension der Faktorspezifität hervorgeht, haben auch beide Partner ein Interesse an der Fortdauer der Vertragsbeziehung. Im Konfliktfall werden sie deshalb bestrebt sein, die Streitigkeiten zu schlichten, anstatt ihre Beziehung zu beenden.[207]

Je häufiger nun ein vertraglicher Anpassungsbedarf an veränderte Umweltbedingungen auftritt und je umfangreicher diese Anpassungsnotwendigkeiten sind, d. h. je größer sich die potentiellen Kontrahierungskomplikationen gestalten, desto aufwendigere Überwachungs- und Durchsetzungssysteme werden erforderlich.

Dies entspricht der Einführung zusätzlicher „security features"[208] zum Schutz vor den Gefahren eines möglichen ex-post-Opportunismus.

Zu diesen schützenden Absicherungen gehören beispielsweise verlängerte Vertragslaufzeiten, Strafzahlungen für den Fall von Pflichtverletzungen, Offenlegungspflichten sowie außergerichtliche Regelungen zur Beilegung von Streitigkeiten, wie z. B. Schiedsverfahren.

Eine noch weitergehende Form der Absicherung besteht darin, auf das Koordinationsverfahren der Hierarchie zurückzugreifen, und zwar indem die Durchfüh-

---

206 Derartige Absicherungen entsprechen dem ökonomischen Äquivalent von „Geiseln" (*Richter,* R. / *Furubotn* (1999), S. 512).

207 Williamson (1989, S. 16) spricht in diesem Zusammenhang von *„fundamentale[r] Transformation"*. Damit bezeichnet er den Übergang von einer Wettbewerbssituation hin zu einer bilateralen Monopolsituation. Diese ergibt sich daraus, daß *vor* einem Vertragsschluß ein Abnehmer einer Leistung in der Regel die Wahl zwischen mehreren miteinander konkurrierenden Anbietern hat, sobald jedoch einmal eine Auswahlentscheidung getroffen wurde, entsteht unter der Bedingung einer hohen Faktorspezifität eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Vertragsparteien. Unter solchen Umständen gewinnt die Identität der Vertragsparteien beträchtlich an Bedeutung, während genau diese Identität im Kontext einfacher Transaktionen unter Wettbewerbsbedingungen fast ohne Bedeutung ist; vgl. *Williamson* (1989), S. 16 f.

208 *Williamson* (2000), S. 603.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rung der entsprechenden Transaktion in ein System gemeinsamen Eigentums verlagert wird. Auf diese Weise entsteht aus zwei rechtlich selbstständigen Einheiten eine einzige. Da die rechtliche Selbstständigkeit die Grundvoraussetzung dafür ist, um Verträge überhaupt abschließen zu können, führt die Vereinigung gewissermaßen zur Aufhebung einer vertraglichen Beziehung. Die Gefahr, daß Verhandlungen über die Anpassung an veränderte Umweltbedingungen in ein zeit- und kostenintensives Feilschen ausarten, läßt sich hierdurch bannen, da Meinungsdifferenzen nun durch Anweisungen entschieden werden können. Williamson betrachtet Anweisungen als „an enormously efficient way to settle instrumental differences."[209]

Allerdings ist die Einführung zusätzlicher Absicherungen nicht kostenlos. Insbesondere führt sie in der Regel dazu, daß die Intensität der Anreize zur Steigerung der Produktionseffizienz herabgesetzt wird. Deshalb sollten Organisationsformen, welche ein hohes Schutzniveau gegen opportunistisches Verhalten bieten, auf solche Transaktionen beschränkt werden, welche durch besonders hartnäckige Kontrahierungskomplikationen gekennzeichnet sind. Das institutionelle Arrangement des öffentlichen Unternehmens wird von der Transaktionskostenökonomik nun als diejenige Organisationsform angesehen, welche die größtmögliche Absicherung gegen Opportunismus ermöglicht. Demzufolge betrachtet dieser Ansatz das Unternehmen im öffentlichen Eigentum „as the organization form of *very* last resort",[210] d. h. öffentliche Unternehmen sollten nur dann als Organisationsform in Erwägung gezogen werden, wenn alle anderen Möglichkeiten, wozu z. B. das regulierte private Unternehmen gehört, vergleichsweise schlechter abschneiden. Das öffentliche Unternehmen verbleibt dann als „letzte Rettung".

Deutlich wird hiermit, daß es aus der Perspektive der Transaktionskostenökonomik keine einzelne „all-purpose, superior form of organization"[211] gibt, sondern jede Art von Überwachungs- und Durchsetzungssystem spezifische Stärken und Schwächen hat, d. h. eine bestimmte Art von Überwachungs- und Durchsetzungssystem eignet sich für den einen Typ von Transaktion besser und für den anderen schlechter. Vor diesem Hintergrund geht für die Transaktionskostenökonomik deshalb die übliche Kritik am institutionellen Arrangement des öffentlichen Unternehmens, welche sich in erster Linie auf die im Vergleich zu privaten Unternehmen relativ schwach ausgeprägten Effizienzanreize konzentriert, am zentralen Punkt vorbei. Denn aus transaktionskostenökonomischer Sicht besteht bei der Debatte um die relative Leistungsfähigkeit öffentlicher versus privater Unternehmen der entscheidende Aspekt vielmehr darin, zu überprüfen, ob die jeweils betrachtete Transaktion tatsächlich mit so großen Kontrahierungskomplikationen verbunden ist, daß die öffentliche Eigentümerschaft zur Bewältigung der ex-post-Opportunismusgefahren wirklich unbedingt notwendig ist oder ob zur Durchführung der ent-

209 *Williamson* (1975), S. 30.

210 *Williamson* (1998), S. 47.

211 *Williamson* (1998), S. 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sprechenden Transaktion nicht auch auf regulierte private Unternehmen zurückgegriffen werden kann.

Daß öffentliche Unternehmen über relativ geringe Effizienzanreize verfügen, stellt dann nicht mehr die eigentlich relevante Problematik dar, sondern statt dessen geht es um die Frage, ob die Organisationsform des öffentlichen Unternehmens nicht zu *oft* eingesetzt wird, d. h. auch für Transaktionen herangezogen wird, für die andere Organisationsformen angebrachter wären.[212]

Wie bereits erwähnt, erfordern die zur Durchführung wasserwirtschaftlicher Transaktionen notwendigen Leitungsnetze Investitionen, welche durch einen sehr hohen Grad an Spezifität gekennzeichnet sind. Hieraus resultiert ein Bedarf an weitreichenden Absicherungen. Die in einer solchen Situation aus Sicht der Transaktionskostenökonomik grundsätzlich in Frage kommenden Organisationsformen sind das öffentliche Unternehmen einerseits und das regulierte private Unternehmen andererseits. Allein anhand der Feststellung, daß das Sachkapital der Wasserwirtschaft außergewöhnlich langlebig und spezifisch ist, ist es jedoch nicht möglich, eine fundierte Auswahlentscheidung zwischen *diesen* beiden alternativen Überwachungs- und Durchsetzungssystemen zu treffen. Um der Beantwortung der im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit stehenden Frage, ob öffentliche oder regulierte private Unternehmen die leistungsfähigere Organisationsform zur Erbringung von Wasserdienstleistungen darstellen, näher zu kommen, ist es deswegen erforderlich, die Eigenarten wasserwirtschaftlicher Transaktionen noch etwas genauer zu untersuchen.

b) Unvollständige Verträge: Privatisierung und Qualität

Als Ausgangspunkt ist es hierbei hilfreich, darauf hinzuweisen, daß sich Regulierung, wie schon mehrfach angedeutet wurde, als eine besondere Vertragsform auffassen läßt.

Ein derartiger Vertrag zeichnet sich insbesondere durch eine sehr lange Laufzeit aus, deren Schutzwirkung als Anreiz für den Produzenten notwendig ist, damit dieser langlebige und hochspezifische Investitionen zur wechselseitig vorteilhaften Vertragserfüllung tätigen kann.[213] Aus der Langfristigkeit der Vertragsbeziehung resultiert zwangsläufig ein sehr hohes Maß an vertraglicher Unvollständigkeit. Denn auch wenn die Vertragsparteien den Wunsch haben, die jeweiligen Rechte und Pflichten vorab genau zu spezifizieren, ist es schlicht unmöglich, sämtliche Eventualitäten zu antizipieren. Statt dessen wird es häufig vorteilhafter sein, sich beim Vertragsschluß lediglich über die Regeln zu verständigen bzw. auf ein Verfahren zu einigen, wie die unvermeidlichen Nachverhandlungen und Revisionen gehandhabt werden sollen. Letztlich geht es um die Etablierung einer „Verfas-

212 Vgl. *Williamson* (1998), S. 45 – 47 und (2000), S. 603.

213 Vgl. *Williamson* (1976), S. 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sung", welche als Grundlage für die Organisation der andauernden Vertragsbeziehung dient.[214] Solch ein unvollständiger langfristiger Vertrag wird als relationaler Vertrag bezeichnet.[215]

Darüber hinaus ist es sinnvoll, sich darüber klar zu werden, zwischen welchen Parteien bei der Organisation einer Transaktion vertragliche Beziehungen entstehen, wenn eine Regulierung erfolgt.

So schließen private Wasserdienstleistungsunternehmen zwar einerseits Verträge mit den einzelnen Kunden. Andererseits findet jedoch die Ausgestaltung, Interpretation, Anpassung und Durchsetzung dieser Verträge im Rahmen einer anderen Vertragsbeziehung statt, und zwar derjenigen, die zwischen den regulierten Unternehmen und dem Regulator besteht, der dabei als Agent der Konsumenten fungiert. Diese Agenten- bzw. Regulierungsfunktion kann dabei von der betreffenden Kommune in Eigenregie wahrgenommen werden, oder aber auf eine spezielle Regulierungsbehörde übertragen werden, welche in der Regel einen nationalen Wirkungskreis hat. Ferner ist auch eine Arbeitsteilung zwischen der Kommune und der Regulierungsbehörde denkbar.

Einen relationalen Vertrag, in dem das Element der Agentur eine signifikante Rolle spielt, nennt Goldberg einen „administered contract"[216].

Regulierung stellt einen solchen administrierten Vertrag dar und die Beziehung zwischen regulierten Unternehmen und einer Regulierungsinstanz wird als Regulierungsvertrag bezeichnet, auf den sich das Untersuchungsinteresse im allgemeinen konzentriert.

Hervorzuheben ist darüber hinaus, daß die Existenz eines explizit formulierten Regulierungsvertrags keine Voraussetzung dafür ist, um die Beziehung zwischen regulierten Unternehmen und einer Regulierungsinstanz als *Vertrags*beziehung aufzufassen. Denn falls solch ein expliziter Vertrag nicht vorliegt, so besteht dennoch zumindest ein *impliziter* Vertrag zwischen den beiden Parteien.[217]

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß Regulierung als administrierter Vertrag aufgefaßt werden kann. Umgekehrt läßt sich ein administrierter Vertrag als Regulierung interpretieren. Der Vertragsinhalt ist dann als Beschreibung der jeweiligen Regulierungspolitik, als Konstituierung des jeweiligen Regulierungsregimes anzusehen.[218]

Einer der wichtigsten Ansatzpunkte, um darüber zu entscheiden, ob für eine bestimmte Art von Transaktion öffentliche oder regulierte private Unternehmen die leistungsfähigere Alternative darstellen, besteht darin, zu analysieren, welche

---

214 Vgl. *Goldberg* (1976), S. 428.

215 Vgl. *Williamson* (1976), S. 79 und *Goldberg* (1976), S. 427 f.

216 *Goldberg* (1976), S. 427.

217 Vgl. *Goldberg* (1976), S. 429 f.

218 Vgl. *Hart/Shleifer/Vishny* (1997), S. 1131.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auswirkungen von einer Privatisierung auf die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung zu erwarten sind. Gerade Privatisierungsskeptiker führen eventuelle Kostenvorteile privater Unternehmen gegenüber öffentlichen in der Regel nicht auf eine höhere Effizienz der ersteren, sondern eher auf eine angeblich geringere Qualität der erbrachten Dienstleistungen zurück.

Im Rahmen der Theorie der unvollständigen Verträge[219] haben Hart, Shleifer und Vishny[220] ein viel beachtetes Modell entwickelt, welches sich dem Zusammenhang zwischen Privatisierung und Qualität widmet.

Ausgangspunkt des Modells ist die Feststellung, daß die Dienstleistungen, für welche der Staat zumindest eine Gewährleistungsverantwortung trägt, häufig so facettenreich sind, daß es nicht immer möglich ist, alle wesentlichen Qualitätsaspekte einer bestimmten Dienstleistung vertraglich effektiv zu spezifizieren. Liegt ein solcher Fall vor, entsteht eine vertragliche Unvollständigkeit in bezug auf die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung. Die Qualitätsaspekte, hinsichtlich welcher ein Vertrag unvollständig ist, werden unter dem Begriff der nicht-kontrahierbaren Qualität subsumiert.

Derartige Vertragslücken eröffnen nun Spielräume für Kostensenkungen. Denn indem an der nicht-kontrahierbaren Qualität gespart wird, lassen sich die Kosten reduzieren, ohne daß dadurch der Vertrag dem Wortlaut nach gebrochen wird.[221]

Da in privaten Unternehmen die Anreize für Kostensenkungen stärker sind als in öffentlichen, ist damit für die ersteren auch die Wahrscheinlichkeit höher als bei den letzteren, daß sie versuchen werden, diese Kostensenkungsspielräume auch tatsächlich auszunutzen.[222]

Die relative Vorteilhaftigkeit der privaten gegenüber der öffentlichen Leistungserstellung hängt demnach zum einen davon ab, wie groß die Spielräume zur Senkung der nicht-kontrahierbaren Qualität sind, ohne dabei einen Vertragsbruch zu

---

219 Die Theorie der unvollständigen Verträge ist in den Arbeiten *Grossman/Hart* (1986), *Hart/Moore* (1990) und *Hart* (1995) entwickelt worden. Sie weist große Gemeinsamkeiten mit der Transaktionskostenökonomik auf; vgl. *Hart* (1995), S. 4. Allerdings legt sie den Schwerpunkt mehr auf die ex-ante-Anreizwirkungen unterschiedlicher Eigentumsformen und weniger auf die ex-post-Probleme der Vertragserfüllung, welche den Hauptgegenstand der Transaktionskostenökonomik ausmachen. Ferner sind die Modelle der Theorie unvollständiger Verträge im Gegensatz zu denen der Transaktionskostenökonomik mathematisch formalisiert; vgl. *Williamson* (1998), S. 34 und (2000), S. 605 f.

220 Siehe hierzu *Hart/Shleifer/Vishny* (1997).

221 Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, darauf hinzuweisen, daß die Realisierung von Kostensenkungen durch die Reduzierung der nicht-kontrahierbaren Qualität nur *einen* möglichen Weg der Kostensenkung darstellt und keinesfalls unterstellt wird, Kostensenkungen seien zwangsläufig mit Qualitätsminderungen verbunden.

222 Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß private Unternehmen andererseits auch wieder über höhere Anreize als öffentliche verfügen, Investitionen zur Qualitätsverbesserung vorzunehmen, vorausgesetzt dem privaten Unternehmen gelingt es, hierfür nachträglich einen höheren Preis auszuhandeln.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

begehen, und zum anderen ist von Bedeutung, wie problematisch der aus der Ausnutzung dieser Spielräume resultierende Schaden ist.

Falls die vertragliche Unvollständigkeit hinsichtlich der Qualität einer bestimmten Dienstleistung relativ gering ist, weil es für die betreffende Dienstleistung möglich ist, alle *wesentlichen* Qualitätsaspekte vertraglich festzuhalten und so zu formulieren, daß die Einhaltung der Qualitätsvorgaben, z. B. anhand von aussagekräftigen Leistungsindikatoren, wirkungsvoll kontrolliert werden kann, dann stellt die private Eigentümerschaft durchweg das leistungsfähigere institutionelle Arrangement dar.

In der umgekehrten Situation, in der einige Qualitätsaspekte nicht bzw. im signifikanten Ausmaß nicht kontrahierbar sind, stellt das öffentliche Unternehmen jedoch nicht zwangsläufig die zu bevorzugende Organisationsform dar. Denn unter der Voraussetzung, daß die Schäden, welche aus der Reduzierung der nicht-kontrahierbaren Qualität resultieren, vernachlässigbar sind, bleibt das private Unternehmen auch im Fall der signifikanten Unvollständigkeit die bessere Alternative.

Nur wenn nennenswerte vertragliche Unvollständigkeiten vorliegen und außerdem die Reduzierung der nicht-kontrahierbaren Qualität zu schwerwiegenden Problemen führt, ist das öffentliche Unternehmen unter Umständen als die zu präferierende Organisationsform zur Erbringung der betreffenden Dienstleistung anzusehen.[223]

Ironischerweise begründet gerade der immer wieder kritisierte Mangel an Kostensenkungsanreizen in einem solchen Fall die Vorzugswürdigkeit der öffentlichen Eigentümerschaft.[224]

Z. T. wird nun die Auffassung vertreten, das hier skizzierte Modell von Hart, Shleifer und Vishny liefere eine Erklärung für das Phänomen, daß Wasserdienstleistungen selbst in einem Land wie den USA fast ausschließlich von öffentlichen Unternehmen erbracht werden.

In der Wasserwirtschaft bezieht sich die Dienstleistungsqualität vor allem auf die Qualität des gelieferten Wassers sowie auf den Reinigungsgrad bei der Abwasserentsorgung, welchem eine hohe Bedeutung für den Umweltschutz zukommt.[225]

---

223 Die Dienstleistungen, welche der Staat erbracht haben möchte, sind z. T. so komplex, daß die Unvollständigkeit eventueller Verträge extreme Formen annähme. So ist es z. B. mehr oder weniger unmöglich einen Vertrag aufzusetzen, der im voraus die Außenpolitik eines Landes festlegt. Dies gilt insbesondere deswegen, weil der Staat sich über den Inhalt seiner zukünftigen Außenpolitik zum Zeitpunkt eines eventuellen Vertragsabschlusses selbst noch nicht im klaren sein kann. Das extreme Ausmaß an Unvollständigkeit, welches einen derartigen Vertrag kennzeichnen würde, gäbe einem privaten Diplomatenunternehmen zu große Macht, so daß es kostengünstiger ist, Außenpolitik durch Bürokraten betreiben zu lassen; vgl. *Wilson* (1989), S. 358.

224 Vgl. *Shleifer* (1998), S. 138 f.

225 Beide Aspekte werden hier unter dem Begriff der Wasserqualität subsumiert.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die flächendeckende Verbreitung der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens wird vor diesem Hintergrund und unter expliziter Berufung auf das erwähnte Modell z. B. von Glaeser auf die „huge problems associated with unclean water“[226] zurückgeführt.

Obwohl es ohne Zweifel zutrifft, daß die Vernachlässigung der Wasserqualität mit immensen gesundheitlichen Gefahren verbunden ist, muß der Ansicht von Glaeser entgegen gehalten werden, daß alle wesentlichen Wasserqualitätsaspekte relativ problemlos kontrahierbar sind.

Gerade im Vergleich mit anderen Infrastrukturbereichen, wie z. B. dem Energie- und Telekommunikationswesen, in denen der Anteil privater Unternehmen erheblich höher ist, stellt es in der Wasserwirtschaft keine besondere Herausforderung dar, Verträge zu formulieren, in denen alle wesentlichen Aspekte der Produkt- und Dienstleistungsqualität effektiv festgehalten werden. Daß nicht-kontrahierbare Qualitätsaspekte in der Wasserwirtschaft kaum vorhanden sind, liegt vor allem daran, daß in dieser Branche Technologien eingesetzt werden, welche wohlbekannt, bewährt und relativ stabil sind, was z. T. auf die außergewöhnliche Langlebigkeit der wasserwirtschaftlichen Investitionen zurückgeführt werden kann[227] und diesen Sektor zur Zeit recht deutlich von der Strom- und Telekommunikationswirtschaft unterscheidet.[228] Darüber hinaus ergeben sich aufgrund des lediglich lokalen und nicht nationalen natürlichen Monopolcharakters der Wasserwirtschaft eine Vielzahl von Vergleichsmöglichkeiten zwischen den einzelnen Unternehmen aus unterschiedlichen Versorgungsgebieten. Aus derartigen Vergleichen lassen sich wertvolle Erkenntnisse für die Gestaltung von Verträgen gewinnen. Damit aber nun die Organisationsform des öffentlichen Unternehmens tatsächlich die relativ leistungsfähigste Alternative für die Erbringung einer Dienstleistung darstellt, muß aus Sicht des Modells von Hart, Shleifer und Vishny ein relativ großes Ausmaß an vertraglicher Unvollständigkeit hinsichtlich der Dienstleistungsqualität bestehen bzw. unvermeidbar sein. Diese Bedingung, welche den zentralen Punkt des Modells ausmacht, ist für die Wasserwirtschaft jedoch gerade *nicht* erfüllt, was Glaeser anscheinend übersieht.[229]

Ferner läßt Glaeser ebenfalls außer acht, daß das Modell von Hart, Shleifer und Vishny im Sinne der traditionellen Zweiteilung der Ökonomik keine positive, sondern eine normative Zielsetzung hat, d. h. es geht in dem Modell gar nicht um die Erklärung des tatsächlich bestehenden Ausmaßes der Verbreitung öffentlicher Unternehmen, sondern darum, zu klären, unter welchen Bedingungen

---

226 *Glaeser* (2001), S. 1.

227 So sind z. B. Nutzungsdauern von 100 Jahren für Rohrleitungen durchaus üblich.

228 Vgl. *Ménard/Shirley* (2000), S. 1 f. Mit diesen Ausführungen soll jedoch nicht angedeutet werden, daß es sich bei der Wasserwirtschaft um eine Branche mit schlichten Technologien handle, welche kein hohes Maß an ingenieurwissenschaftlichem Know-how erforderlich machten.

229 Siehe hierzu *Glaeser* (2001), S. 1 und 4.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die öffentliche Eigentümerschaft das leistungsfähigste institutionelle Arrangement darstellt.

Wenn ein normatives Modell auf reale Verhältnisse angewendet wird, kann es demnach keine Erklärung des Status quo liefern. Statt dessen steht die Frage im Vordergrund, ob die bestehenden Verhältnisse aus ökonomischer Sicht zu rechtfertigen oder eben nicht zu rechtfertigen sind.

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß das Modell von Hart, Shleifer und Vishny die große Dominanz öffentlicher Unternehmen bei der Erbringung von Wasserdienstleistungen gerade *nicht* erklärt. Im Gegenteil macht es vielmehr deutlich, daß das institutionelle Arrangement des öffentlichen Unternehmens in der Wasserwirtschaft als „overused"[230] anzusehen ist.

Für die Richtigkeit dieser Schlußfolgerung spricht noch ein weiterer Aspekt. Es handelt sich hierbei um den Reputationseffekt. Häufig wird ein privates Unternehmen eventuell vorhandene Spielräume zur Senkung der nicht-kontrahierbaren Qualität aus Sorge, daß sein Ansehen Schaden nehmen könnte, nicht ausnutzen.[231] Derselbe Grund senkt auch die Wahrscheinlichkeit, daß es seine Versprechen nicht hält und aus opportunistischen Motiven Nachverhandlungen zu seinen Gunsten fordert.[232] Denn gerade die Reputation eines Unternehmens in bezug auf Vertragstreue und Zuverlässigkeit stellt für öffentliche Stellen ein herausragendes Kriterium zur Vergabe von Aufträgen dar. Wenn ein Unternehmen die Absicht verfolgt, auch zukünftig in der betreffenden Branche tätig zu sein, muß es ein ausgeprägtes Interesse daran haben, sich einen entsprechenden Ruf aufzubauen. Insbesondere in einer Branche wie der Wasserwirtschaft, welche durch eine Vielzahl von lokalen Gebietsmonopolmärkten geprägt ist und in der es für private Unternehmen, um zu wachsen, darauf ankommt, zusätzliche Kommunen für sich zu gewinnen, dürften Reputationseffekte besonders kraftvoll zur Geltung kommen. Dies gilt ganz besonders, solange der Privatisierungsgrad in der Wasserwirtschaft noch relativ gering ist und für private Unternehmen demnach ein großes Potential an noch zu gewinnenden Verträgen besteht.

Auch die Ergebnisse empirischer Studien unterstützen die Ansicht, daß bei einer verstärkten Privatisierung keineswegs mit einer Verschlechterung der Wasserqualität zu rechnen ist.

So kommt bspw. eine umfangreiche Untersuchung von Cameron,[233] welche sich mit der Frage beschäftigt, ob ein Zusammenhang zwischen Eigentumsformen einerseits und Wasserqualität andererseits besteht, nach der Auswertung zahlreicher empirischer Studien zu dem Schluß, daß – insgesamt gesehen – kein wesentlicher Einfluß von der jeweiligen Eigentumsform auf die Wasserqualität

---

230 *Williamson* (2000), S. 603.

231 Vgl. *Shleifer* (1998), S. 139.

232 Vgl. *Zupan* (1989), S. 420–422 und 439 sowie *Klein,* M. / *Neil* (1994), S. 53 f.

233 Siehe hierzu *Cameron* (2001).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auszugehen scheint.[234] Allerdings zeigt diese Untersuchung ebenfalls, daß sich durch Privatisierungsmaßnahmen sogar Chancen eröffnen, die Wasserqualität zu steigern. Die notwendige Voraussetzung hierfür ist eine entsprechende Vertragsgestaltung: „The contract is the thing."[235]

In einer Studie über die Wasserversorgung in den USA der Jahre 1880 bis 1920 zeigt Troesken,[236] daß private Unternehmen seinerzeit erheblich öfter in qualitätssteigernde Wasserfilterungsanlagen investierten als öffentliche. Während im Jahr 1899 fast 20 % aller privaten Unternehmen Wasserfilter installiert hatten, betrug der entsprechende Anteil bei den öffentlichen Unternehmen lediglich 6 %.[237]

c) Dominanz öffentlicher Unternehmen als Anomalie

In Übereinstimmung mit den hier dargelegten Überlegungen und empirischen Befunden erscheint manchen Autoren die sehr große Dominanz öffentlicher Unternehmen in der Wasserwirtschaft geradezu rätselhaft, insbesondere im Vergleich mit den anderen Infrastrukturbranchen.

So kommt bspw. Priest in bezug auf die USA des 19. Jahrhunderts zu der Schlußfolgerung: „There is no clear explanation for why, of the variety of public utilities, water supply was the most likely to be publicly owned and managed."[238] Priest spricht in diesem Zusammenhang von dem „aberrant case of waterwork utilities"[239] oder auch vom „Curious Case of Waterworks".[240] Denn in den übrigen Infrastrukturbranchen war die kommunale Unternehmenseigentümerschaft in den USA seinerzeit ein äußerst seltenes Phänomen.[241]

Auch schon die zeitgenössischen Beobachter konnten sich die sehr starke Verbreitung öffentlicher Unternehmen in der Wasserwirtschaft nicht recht erklären.[242]

---

234 Vgl. *Cameron* (2001), S. 123.

235 *Cameron* (2001), S. 126.

236 Siehe hierzu *Troesken* (1999).

237 Vgl. *Troesken* (1999), S. 927, 935–937 und 946. Die Prozentzahlen beziehen sich auf eine Stichprobe von 1034 Wasserversorgungsunternehmen, was ungefähr 30 % der entsprechenden Gesamtzahl entspricht. Von diesen 1034 Unternehmen waren 375 privat und 659 öffentlich.

238 *Priest* (1993), S. 317.

239 *Priest* (1993), S. 308.

240 *Priest* (1993), S. 316.

241 Vgl. *Priest* (1993), S. 317 und *Crocker/Masten* (2000), S. 2. Insbesondere hinsichtlich des Entstehungsprozesses der modernen Wasserwirtschaft bestehen einige Parallelen zwischen den USA und Deutschland. Erkenntnisse, welche sich aus der Analyse amerikanischer Erfahrungen ergeben, lassen sich demzufolge vergleichsweise leicht auf die deutsche Situation übertragen.

Zu Beginn des Entstehungsprozesses der modernen Wasserversorgung in den beiden Ländern spielten private Unternehmen eine gewisse Pionierrolle, aber erst eine Vielzahl von kommunalen Unternehmensgründungen sorgte für den flächendeckenden Aufbau der moder-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Von dieser Tatsache ausgehend, versuchen Crocker und Masten im Rahmen einer relativ aktuellen Studie,[243] aus transaktionskostenökonomischer Sicht „Lösungen" für dieses Rätsel zu finden.[244]

Sie heben dabei insbesondere zwei Aspekte hervor, welche als mögliche Erklärungen für die Vorherrschaft öffentlicher Unternehmen in der Wasserwirtschaft dienen könnten.

Zum einen weisen sie darauf hin, daß die Produktionseffizienznachteile öffentlicher Unternehmen, welche aus der im Vergleich zu privaten Unternehmen niedrigeren Anreizintensität resultieren, um so geringer sind, je einfacher die entsprechenden Aktivitäten sind. Crocker und Masten erwarten deshalb, daß die öffentliche Eigentümerschaft in denjenigen Infrastrukturbereichen am weitesten verbreitet ist, die hinsichtlich des technischen Anlagenbetriebs am wenigsten anspruchsvoll sind.[245] Die weite Verbreitung öffentlicher Unternehmen in der Wasserwirtschaft erklärt sich für Crocker und Masten nun z. T. dadurch, daß, ihrer Auffassung nach, der Betrieb wasserwirtschaftlicher Anlagen, wenn auch nicht unbedingt deren Errichtung, in der Regel einfacher sei, als z. B. der von elektrizitätswirtschaftlichen Anlagen.

Zum anderen sind sie der Ansicht, daß die Kontrahierungskomplikationen in der Wasserwirtschaft noch ausgeprägter als in den anderen Infrastrukturbereichen seien.[246] Sie fokussieren dabei besonders auf die Tatsache, daß der Fixkostenanteil in der Wasserwirtschaft noch höher als in den anderen Sektoren der Infrastruktur ist.[247] Ihrer Meinung nach, resultierten hieraus sehr große Schwierigkeiten für eine

---

nen Wasserwirtschaft, welcher sich insbesondere im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts vollzog. Da es zusätzlich noch zu einigen Kommunalisierungen bereits vorhandener privater Unternehmen kam, befand sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts die überwiegende Mehrheit der Wasserversorgungsunternehmen im Eigentum der Kommunen; vgl. *Ambrosius* (1984), S. 41 und (1987), S. 127; *Troesken* (1999), S. 931 und *Crocker/Masten* (2000), S. 8 und 37.

Die Entstehung der leitungsgebundenen Abwasserentsorgung vollzog sich ebenfalls im wesentlichen während der letzten 25 Jahre des 19. Jahrhunderts. Private Unternehmen spielten hierbei nahezu überhaupt keine Rolle; vgl. *Ambrosius* (1984), S. 42 und *Crocker/Masten* (2000), S. 9. Die Eigentumsstrukturen in der Wasserwirtschaft haben sich in den USA und Deutschland seit Beginn des 20. Jahrhunderts bis heute nicht grundlegend verändert.

Hinsichtlich der anderen Infrastrukturbranchen, insbesondere der Elektrizitäts- und Gaswirtschaft, läßt sich festhalten, daß diese in den USA von Anfang an weit überwiegend in privater Hand waren und dies bis in die jüngste Zeit hinein unverändert geblieben ist; vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 9. In Deutschland ist die Bedeutung der Privatwirtschaft im Energiesektor seit seiner Entstehung zwar nicht ganz so hoch wie in den USA, allerdings ist sie ebenfalls wesentlich höher als in der Wasserwirtschaft; vgl. *Wessel* (1995), S. 89.

242 Vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 9 f.

243 Siehe hierzu *Crocker/Masten* (2000).

244 Vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 3.

245 Vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 12.

246 Vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 12.

247 Vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 15 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nachhaltige Preisgestaltung der Wasserdienstleistungen, äußerst problematisch sei auch die essentielle Rolle von Wasser für Feuerlöschzwecke.[248]

Die Erklärungsversuche von Crocker und Masten sind nicht überzeugend. Ihnen haftet etwas das „stigma of ex post rationalization"[249] an. Hierunter wird die Kritik verstanden, daß der „transaction cost economics jargon"[250] dazu benutzt werden kann, fast jede tatsächlich auftretende Organisationsform im nachhinein zu rechtfertigen, da in gewisser Weise gilt, „that it is always possible to invent some new contractual hazard and ascribe importance to it, thereby explaining hitherto puzzling anomalies."[251]

Crocker und Masten unterstellen bei ihrer Argumentation implizit, daß die Dominanz öffentlicher Unternehmen in der Wasserwirtschaft die relativ effizienteste Organisationsweise für diese Branche darstellt, ohne dabei die Möglichkeit in Erwägung zu ziehen, daß diese Vorherrschaft aus ökonomischer Sicht ungerechtfertigt sein und einen „Fehler" darstellen könnte.

Die Wasserwirtschaft ist jedoch weder dadurch gekennzeichnet, daß der Betrieb ihrer Anlagen besonders simpel ist, noch ist sie durch Kontrahierungskomplikationen charakterisiert, welche schwieriger als in anderen Infrastrukturbranchen zu meistern sind.

Der Grund für die Dominanz öffentlicher Unternehmen in der Wasserwirtschaft dürfte vielmehr auf einer höheren institutionellen Ebene[252] zu suchen sein.

Unter dieser höheren Ebene ist das institutionelle Umfeld zu verstehen, in welches institutionelle Arrangements eingebettet sind. Die Regelsysteme, welche dieses Umfeld ausmachen, enthalten Vorgaben für die nachgeordneten institutionellen Arrangements und bestimmen damit in hohem Maße deren Funktions- und Leistungsfähigkeit, d. h. sobald einzelne institutionelle Arrangements in Widersprüche zu höherrangigen Institutionen des institutionellen Umfeldes geraten, ist die Viabilität, worunter die Lebens- oder auch Überlebensfähigkeit zu verstehen ist,[253] dieser Arrangements ernsthaft gefährdet. Konstituiert wird das institutionelle Umfeld durch die institutionelle Ausstattung des jeweiligen Landes, welche sich aus mehreren Elementen zusammensetzt. Hierzu zählen insbesondere die legislativen, exekutiven und judikativen Institutionen sowie die administrativen Kapazitäten, aber auch informelle Institutionen bzw. Regelsysteme, wie z. B. Traditionen und gesellschaftliche Wertvorstellungen.[254]

---

248 Vgl. *Crocker/Masten* (2000), S. 16 f.

249 *Joskow* (1991), S. 81.

250 *Joskow* (1991), S. 81.

251 *Williamson* (1999), S. 338.

252 Zum Konzept unterschiedlicher Ebenen bzw. einer Hierarchie von Institutionen siehe *Williamson* (1998), S. 25–29 und (2000), S. 596–600. Ähnlich spricht Suchanek (1999, S. 283) von *„Regelhierarchie"*.

253 Siehe zum Begriff der Viabilität von Institutionen *Penz* (1999).

254 Vgl. *Levy/Spiller* (1994), S. 205 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die in Abschnitt B. I. dargelegte Einzigartigkeitslehre des Wassers, d. h. die Auffassung, daß Privateigentum, Gewinnerzielung und damit Markt- und Wettbewerbsmechanismen für den Umgang mit Wasser *prinzipiell* unangemessen seien, stellt eine derartige, das institutionelle Umfeld konstituierende gesellschaftliche Wertvorstellung dar. Die Einzigartigkeitslehre des Wassers ist dabei so wirkmächtig, daß sie, selbst in einem für privates Unternehmertum so günstigen Umfeld wie dem der USA, (regulierte) private Unternehmen in der Wasserwirtschaft zu einer Ausnahmeerscheinung degradiert.[255] In solchen „problematic environments"[256], wie sie durch die Einzigartigkeitslehre des Wassers geschaffen werden, stellt die „public ownership ... the default mode of organization"[257] dar.

Vor diesem Hintergrund ist es keine Überraschung, daß die Organisationsform des regulierten privaten Unternehmens in der Wasserwirtschaft einen so schweren Stand hat, auch wenn die Kontrahierungskomplikationen, wie schon mehrfach erwähnt, nicht größer sind als in anderen Bereichen der Infrastruktur, in denen Privatunternehmen wesentlich häufiger anzutreffen sind.

Damit wird allerdings auch klar, daß in dem Moment, in dem die Einzigartigkeitslehre des Wassers an Kraft verliert und ökonomische Aspekte bei der Organisation der Wasserwirtschaft stärkeres Gewicht erhalten, die Dominanz öffentlicher Unternehmen korrigierbar und eine weitgehende Privatisierung der Erbringung von Wasserdienstleistungen möglich erscheint, immer vorausgesetzt, die Privatisierung geht mit der Implementierung eines leistungsfähigen Regulierungsrahmens einher.

In den bisherigen Ausführungen über die Transaktionskostenökonomik lag der Schwerpunkt auf den Besonderheiten wasserwirtschaftlicher Transaktionen. Es wurde der Frage nachgegangen, ob die spezifischen Charakteristika dieser Transaktionen das Überwachungs- und Durchsetzungssystem des öffentlichen Unternehmens erforderlich machen oder ob das regulierte private Unternehmen die angemessenere Organisationsform darstellt. Dabei hat sich gezeigt, daß die Kontrahierungskomplikationen in der Wasserwirtschaft nicht so gravierend sind, daß das institutionelle Arrangement der öffentlichen Eigentümerschaft zwingend geboten ist. Die Antwort auf die Frage, ob regulierte private Unternehmen tatsächlich die leistungsfähigere Alternative zur Organisation wasserwirtschaftlicher Transaktionen darstellen, hängt jedoch außer von den spezifischen Charakteristika der Transaktionen im entscheidendem Maße von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Regulierungssystems ab.[258]

Da es, wie bereits erwähnt, darauf ankommt, die Summe aus Produktions- und Transaktionskosten zu minimieren, sind leistungsfähige Regulierungsverfahren

---

255 Siehe für eine ähnliche Argumentation *Ménard/Shirley* (2000), S. 1.

256 *Levy/Spiller* (1994), S. 202.

257 *Levy/Spiller* (1994), S. 202.

258 Vgl. *Williamson* (1976), S. 73.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dadurch gekennzeichnet, daß sie zum einen die Produktionseffizienz der regulierten Unternehmen nicht negativ beeinflussen und zum anderen ihre Durchführung mit möglichst geringen Transaktionskosten verbunden ist.

Die Erörterung der Frage, aus welchen Elementen ein solches Regulierungssystem in der Wasserwirtschaft bestehen sollte, ist Gegenstand des noch folgenden Kapitels E. Zuvor geht es jedoch als nächstes darum, den Transaktionskostenbegriff um eine evolutorische Dimension zu erweitern. Aus einer evolutorischen Perspektive betrachtet, erscheinen Transaktionskosten in einem anderen Licht. Eine solche veränderte Sichtweise hat signifikante Auswirkungen auf die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der Organisationsform des regulierten privaten Unternehmens im Vergleich zu der des öffentlichen Unternehmens.

d) Transaktionskosten aus evolutorischer Sicht: Regulierung als Entdeckungsverfahren

Die Maxime für die Organisation von Transaktionen besteht für Williamson in erster Linie darin, die Transaktionen so zu organisieren, daß sie vor den Risiken opportunistischer Verhaltensweisen geschützt werden.[259] Die größtmögliche Absicherung gegen Opportunismusrisiken besteht für Williamson in der vertikalen Integration, d. h. in der Verlagerung der betreffenden Transaktion in ein System gemeinsamen Eigentums, welches im vorliegenden Zusammenhang durch die Organisationsform des öffentlichen Unternehmens verkörpert wird. Die große Schutzwirkung eines solchen Systems beruht darauf, daß zur Beilegung von Meinungsverschiedenheiten auf das Koordinationsverfahren der Hierarchie zurückgegriffen werden kann, welches von Williamson als enorm effizientes Mittel der Konfliktlösung angesehen wird.[260] Bei der Organisationsform des regulierten privaten Unternehmens, welche als Ausgliederung aus dem „Dienstleistungskonzern" öffentlicher Sektor aufgefaßt werden kann, besteht dagegen die Gefahr, daß die im Zeitverlauf notwendig werdenden Anpassungen an veränderte Umweltbedingungen zu Verhandlungen führen, welche in ein transaktionskostenintensives Feilschen ausarten.

Vor diesem Hintergrund stellt für Williamson das öffentliche Unternehmen das Überwachungs- und Durchsetzungssystem dar, welches mit den geringsten Transaktionskosten verbunden ist bzw. welches die größte Einsparung an Transaktionskosten bewirkt, wobei diese Organisationsform allerdings auch die niedrigsten Anreize zur Steigerung der Produktionseffizienz impliziert. Ganz allgemein bestehen für Williamson der Hauptzweck sowie die Hauptwirkung jeglichen institutionellen Arrangements in der Transaktionskosteneinsparung.[261]

---

259 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 32.

260 Vgl. *Williamson* (1975), S. 30.

261 Vgl. *Williamson* (1985a), S. 17 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese Sichtweise ist jedoch nicht unproblematisch. Sie ist nur haltbar in einem statischen Kontext. Damit die pauschale Forderung Sinn ergibt, bei der Organisation von Transaktionen das Augenmerk vorrangig auf die Einsparung bzw. Vermeidung von Transaktionskosten zu legen, muß Williamson die Annahme treffen, daß „the nature of the good or service to be delivered"[262] im Zeitablauf konstant bleibt.

Es ist jedoch außerordentlich fraglich, ob diese Annahme im Kontext langfristiger Vertragsbeziehungen, welche zwangsläufig durch ein hohes Maß an Unvollständigkeit gekennzeichnet sind, vertretbar ist. Denn sich verändernde Umweltbedingungen erfordern entsprechende Anpassungen bzw. Klarstellungen der – häufig mit Absicht – vorab nicht genau spezifizierten Vertragsinhalte. Sich fortentwickelnde Vertragsinhalte lassen jedoch auch die zu erbringende Leistung nicht unbeeinflußt, so daß die Annahme der Konstanz nur schwer zu rechtfertigen ist.

Es zeigt sich somit, was sich bereits bei der Entwicklung des Effizienzkriteriums der institutionellen evolutorischen Effizienz gezeigt hat,[263] nämlich daß Williamson sich bei seinen Überlegungen nicht konsequent genug dem Problem des konstitutionellen Wissensmangels stellt.[264]

Da es unter der Bedingung des konstitutionellen Wissensmangels für die Akteure von fundamentaler Bedeutung ist, ihre Wissensbestände zu erhöhen, um ihre Anpassungs- und Entwicklungsfähigkeit zu gewährleisten, greift die Auffassung von Williamson, der Hauptzweck institutioneller Arrangements bestehe in der Einsparung von Transaktionskosten, zu kurz.[265] Denn aus evolutorischer Perspektive stellen institutionelle Arrangements Instrumente zur Handhabung des Wissensproblems dar.

Die Leistungsfähigkeit eines institutionellen Arrangements wird demnach in entscheidendem Maße davon bestimmt, inwiefern es die Nutzung des innerhalb des entsprechenden Systems verteilten Wissens ermöglicht und wie stark die mit ihm verbundenen Anreize sind, Kosten zur Verbesserung und Erweiterung des bereits vorhandenen Wissens aufzuwenden.[266] Dies ist die Frage nach der institutionellen evolutorischen Effizienz einer Organisationsform.

---

262 *Williamson* (1985a), S. 22.

263 Siehe hierzu die Ausführungen im Abschnitt D. I. 3. b) bb).

264 Siehe für eine ähnliche Einschätzung *Kiwit* (1994), S. 129 f. Ferner führt Loasby (1999, S. 81) diesbezüglich aus: „His analytical system avoids any direct confrontation with knowledge or process, and is entirely free of evolutionary concepts."

265 Auch Foss vertritt die Auffassung, daß die Transaktionskostenökonomik eigentlich nur in einem evolutorischen Kontext Sinn ergibt, vgl. *Foss* (1994), S. 13. Er plädiert deshalb für eine Synthese der Transaktionskostenökonomik mit Ansätzen der evolutorischen Ökonomik. Für diese Synthese schlägt er den Namen „dynamic neo-institutionalism" (*Foss* (1994), S. 22) vor.

266 Der einerseits zunächst bedrohlich wirkende Tatbestand des konstitutionellen Wissensmangels stellt jedoch andererseits die Voraussetzung dafür dar, daß Verbesserungen der vor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Kosten der Wissenserweiterung sind dabei als Transaktionskosten aufzufassen.

Mitnichten kann daher pauschal behauptet werden, ein institutionelles Arrangement sei leistungsfähiger als ein anderes, nur weil es mit geringeren Transaktionskosten verbunden ist. Es kommt vielmehr auf die Art der eingesparten Transaktionskosten an, d. h. es muß zwischen verschiedenen Arten von Transaktionskosten differenziert werden.

Die Argumentation von Williamson greift zu kurz, weil er seine Untersuchungsperspektive auf nur *eine* Art von Transaktionskosten beschränkt, und zwar auf diejenigen, welche aus opportunistischen Verhaltensweisen resultieren. Zwar ist ihm ohne Zweifel zuzustimmen, daß die Vermeidung derartiger Transaktionskosten als Effizienzsteigerung anzusehen ist, allerdings trifft dies nicht in derselben Weise auf die aus evolutorischer Perspektive so bedeutsamen Kosten für die Wissenserweiterung zu. Eine Reduzierung dieser Art von Transaktionskosten läßt sich keinesfalls pauschal als vorteilhaft auffassen, denn wenn weniger Ressourcen in die Wissensgenerierung investiert werden, verringern sich die Chancen, Verbesserungen einzuführen. Außerdem kann die Anpassungsfähigkeit an die sich ständig wandelnden Umweltbedingungen beeinträchtigt werden. Bestenfalls kann daher die Produktivität derartiger Transaktionskosten gesteigert werden, wohingegen eine pauschale Vermeidung dieser Kosten abwegig wäre.[267]

In welchem Ausmaß sie zu verausgaben sind, läßt sich jedoch nicht im Rahmen eines strengen Optimierungskalküls entscheiden. Denn welcher Nutzenzuwachs verausgabten Informationskosten gegenübersteht, d. h. wie erfolgreich eine Suche nach Informationen verläuft, läßt sich nicht vorab bestimmen. Ein streng rationales Entscheidungskalkül, welches sich an dem Konzept eines optimalen Wissensstandes orientiert, der als erreicht gilt, wenn die Kosten zusätzlichen Wissenserwerbs den Nutzen des zusätzlichen Wissens gerade aufwiegen, ist unter diesen Umständen logisch nicht haltbar. Die Entscheidung über die Verausgabung von Informationskosten muß zwangsläufig spekulative Elemente enthalten. Lediglich im nachhinein ist es für einen Akteur möglich zu beurteilen, inwiefern sich seine Suche nach Informationen gelohnt hat bzw. inwiefern das Ausmaß seiner Bemühungen als „optimal" anzusehen ist.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, daß das durch Transaktionskostenaufwendungen möglicherweise erworbene Wissen, auch wenn sein Nutzen unter Umständen ex post geringer eingeschätzt wird als die zu seiner Erlangung erforderlich gewesenen Kosten, in Zukunft genutzt werden kann, ohne dabei weitere Kosten zu verursachen. Es steht sozusagen „kostenlos" zur Verfü-

---

handenen Wissensbestände überhaupt möglich sind. Aufgrund von Wissensdefiziten entsteht erst der Freiraum für die Entfaltung von Kreativität und Phantasie; vgl. *Loasby* (1996), S. 20 und (1999), S. 7.

[267] Siehe für eine ähnliche Argumentation, jedoch mit Bezug auf eine Volkswirtschaft als Ganzes *Wegner* (1996a), S. 126.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gung, wobei es allerdings zu berücksichtigen gilt, daß der in der Vergangenheit akkumulierte Wissensbestand mit der Zeit veraltet, was einer ökonomischen Entwertung entspricht.[268]

Es zeigt sich hiermit deutlich, daß der zu Beginn dieses Abschnitts erwähnte „organisatorische Imperativ"[269] von Williamson, bei der Organisation von Transaktionen den Schwerpunkt auf die Absicherung gegen Opportunismusrisiken zu legen, „not always an adequate guide"[270] darstellt.

So mag zwar die vertikale Integration einerseits einen wirksamen Schutz vor opportunistischen Verhaltensweisen bieten,[271] andererseits verschlechtern sich durch sie in der Regel die Bedingungen für Wissenserweiterungsprozesse. Denn der gegenteilige Vorgang der Desintegration bzw. der Ausgliederung führt zu einer Vertiefung der Arbeitsteilung.

Dies impliziert eine intensivierte Wissensteilung,[272] welche als „the primary means of ... promoting the growth of knowledge"[273] anzusehen ist.

Arbeits- und damit Wissensteilung regt die Wissensproduktion insbesondere deswegen an, weil Wissensbestände nur erhöht werden können, wenn Grenzen akzeptiert werden hinsichtlich dessen, was gewußt werden kann, d. h. um Wissen zu vertiefen, ist eine Begrenzung der Untersuchungsperspektive unerläßlich.[274]

In diesem Zusammenhang ist es darüber hinaus von Bedeutung, darauf hinzuweisen, daß es ebenfalls zu kurz greift, wenn Williamson Verhandlungen zwischen rechtlich selbständigen Vertragsparteien über die Anpassung an veränderte Um-

---

268 Vgl. *Streit/Wegner* (1989), S. 188 f. sowie *Wegner* (1996a), S. 86 f. und 107 – 112.

269 *Williamson* (1985b), S. 36.

270 *Loasby* (1996), S. 15.

271 Die Auffassung von Williamson, daß Hierarchie ein hocheffektives und kostengünstiges Koordinationsverfahren darstellt, ist nicht unumstritten. Siehe hierzu insbesondere den wegweisenden Artikel *Granovetter* (1985), welcher als ein Meilenstein der sogenannten Neuen Ökonomischen Soziologie anzusehen ist. Granovetter ist der Ansicht, daß Williamson die Wirksamkeit von Anweisungen erheblich überschätzt. Darüber hinaus geht es Granovetter vor allem darum, die Rolle persönlicher Beziehungen bzw. der Netzwerke derartiger Beziehungen zwischen den Vertragsparteien hervorzuheben. Er stellt die Behauptung auf, daß den Strukturen solcher Beziehungen eine wesentlich größere Bedeutung für die Absicherung gegen Opportunismusrisiken zukomme als der (formalen) Organisationsform; vgl. *Granovetter* (1985), S. 499 – 503.

272 Siehe für den Versuch einer institutionenökonomisch orientierten Weiterentwicklung des Konzepts der Wissensteilung *Helmstädter* (2001).

273 *Loasby* (1996), S. 5.

274 Vgl. *Loasby* (1996), S. 5 f. Zur Wissensgenerierung ist demnach ein Bezugsrahmen notwendig. Welcher Bezugsrahmen dabei angemessen ist, muß sich nach der jeweiligen Arbeitsteilung richten und vor allem auch danach, über welche Aktivitäten oder Probleme mehr Wissen erwünscht ist. Die spezifische Art und Weise, wie eine Branche organisiert ist, entspricht einer bestimmten Organisation des in der jeweiligen Branche vorhandenen Wissens, und diese Wissensorganisation übt maßgeblichen Einfluß auf den „Inhalt" des zusätzlich generierten Wissens aus; vgl. *Loasby* (1996), S. 5 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

weltbedingungen im Rahmen langfristiger Vertragsbeziehungen unter der Bedingung der Faktorspezifität ausschließlich als (potentielle) Quelle ressourcenverschwendenden Feilschens betrachtet. Diese Sicht ist zu einseitig. Es ist mit Sicherheit grundsätzlich sinnvoll, die Gefahr opportunistischer Verhaltensweisen im Auge zu behalten und entsprechende Schutzvorkehrungen zu treffen. Aber Williamson ist zu einseitig auf die Vermeidung von Risiken fokussiert und widmet seine Aufmerksamkeit in keiner Weise den mit Verhandlungsprozessen verbundenen Chancen. Er übersieht die Tatsache, daß Verhandlungen auch als Instrument der Wissensgenerierung fungieren können. Denn durch Meinungsaustauschprozesse, d. h. indem Verhandlungspartner unterschiedliche Perspektiven, divergierende Interpretationen von Tatbeständen und ihr spezifisches (Teil-)Wissen in Verhandlungsprozesse einbringen, eröffnet sich die Möglichkeit, zum Vorteil aller Beteiligten die gemeinsame Wissensbasis zu verbreitern, von der ausgehend sich dann neue Problemlösungen und Vorgehensweisen entwickeln lassen.[275]

Meinungsverschiedenheiten sind dabei nicht in erster Linie als zu vermeidendes Problem anzusehen, sondern vielmehr implizieren anfängliche Uneinigkeiten starke Anreize, Ressourcen in Wissenserweiterungsprozesse zu investieren, und zwar mit dem Ziel, besser fundierte und überzeugendere Argumente zu generieren.[276]

Nur leicht überspitzt stellt Held diesbezüglich fest: „Konfrontation ist ein Suchprinzip."[277] Genau dieses Prinzip kommt in einem durch Anweisungen geprägtem Umfeld nur sehr eingeschränkt zur Geltung. Das Koordinationsverfahren der Hierarchie, in dessen Rahmen Meinungsverschiedenheiten durch Anweisungen beendet werden, bietet den beteiligten Akteuren nur relativ geringe Anreize und Möglichkeiten, ihre Kreativität und Phantasie zu entfalten. Grundsätzlich stellt es nicht das geeignete Verfahren dar, um das spezifische Wissen der einzelnen Akteure des betreffenden Systems in einem Höchstmaß zu nutzen.

Die im Vergleich zur vertikal integrierten Organisationsform des öffentlichen Unternehmens wesentlich höhere Kommunikationsintensität der Organisationsform des regulierten privaten Unternehmens verursacht zwar einerseits höhere Transaktionskosten, andererseits stellt diese höhere Kommunikationsintensität

---

275 Siehe für eine ähnliche Argumentation *Loasby* (1996), S. 14.

276 Vgl. *Wohlgemuth* (2002), S. 241.

277 *Held* (2002), S. 9. Im Zusammenhang mit Problemen des Bevölkerungswachstums, der Umweltverschmutzung sowie der Verknappung natürlicher Ressourcen argumentiert Simon sehr ähnlich: Das Auftauchen von Problemen stellt einen Anreiz dar, in die Entdeckung und Generierung von Lösungsmöglichkeiten zu investieren, mit dem Ergebnis, daß nach einer Anpassungsphase die Situation in der Regel anschließend zufriedenstellender als vor dem Auftauchen des Problems ist, d. h. häufig ermöglichen die gefundenen Problemlösungen einen so guten Zustand, der ohne das Auftauchen des Problems gar nicht erreicht worden wäre, da keine Anreize bestanden hätten, in Wissenserweiterungsprozesse zu investieren; vgl. *Simon* (1996), S. 579–582 und 587–589. In diesem Sinne ist es zu verstehen, wenn Simon konstatiert: „The final result is that we end up *better off* than if the original shortage problems had never arisen. That is, we need our problems" (*Simon* (1996), S. 588).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

„aber auch eine eigenständige Innovationsquelle dar."[278] Die möglichen Innovationen können sich bspw. in „neuen Vertragselementen und Vertragstypen"[279] konkretisieren.

In Anlehnung an Hayeks Idee, Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu betrachten, dessen Einsatz nur dann gerechtfertigt ist, wenn seine Ergebnisse vorab unbekannt sind,[280] läßt sich demnach auch Regulierung als Entdeckungsverfahren qualifizieren.[281]

Wettbewerb wäre „gewiß eine höchst verschwenderische Methode"[282], wenn all die Umstände, an welche der Wettbewerb eine Anpassung herbeiführen soll, vorab bekannt wären. Der durch Versuch und Irrtum gekennzeichnete und damit scheinbar sehr aufwendige Wettbewerbsprozeß ist nur deshalb sinnvoll, weil die Umstände, die von den jeweiligen Akteuren Anpassungen erfordern, im Verlauf dieses Prozesses überhaupt erst entdeckt werden. Wettbewerb ermöglicht damit die Schaffung und Entdeckung von Wissen, welches ohne sein Bestehen entweder nicht entstanden wäre bzw. „unbekannt bleiben oder doch zumindest nicht genutzt werden"[283] würde.

Es zeigen sich damit bemerkenswerte Parallelen zu der in der vorliegenden Arbeit vertretenen Sichtweise von Regulierung. Denn wie erwähnt, läßt sich Regulierung als eine besondere Art von Vertrag auffassen. Ein solches Vertragsverhältnis ist zwangsläufig hochgradig unvollständig und erfordert demzufolge immer wieder Verhandlungen zwischen den Vertragspartnern. Zur Vorbereitung dieser Verhandlungen ist es erforderlich, die entsprechenden Transaktionen genau zu durchdenken. Hierfür müssen die jeweiligen Vertragsparteien Informationskosten aufwenden, welche sich als Investitionen zur Erweiterung ihrer jeweiligen Wissensstände interpretieren lassen. Darüber hinaus dürften die Verhandlungen selbst immer wieder mit Wissensgenerierungseffekten verbunden sein. Regulierung läßt sich somit als „Such-, Lern- und Informationsprozeß"[284] charakterisieren, dessen Ergebnisse nicht vorab feststehen, sondern erst erarbeitet werden müssen.[285]

---

278 *Streit/Wegner* (1989), S. 190.

279 *Streit/Wegner* (1989), S. 190.

280 Siehe hierzu *Hayek* (1968), S. 249.

281 Vgl. *Leprich* (1994), S. 65 f.

282 *Hayek* (1968), S. 249.

283 *Hayek* (1968), S. 249.

284 *Leprich* (1994), S. 66.

285 Vgl. *Leprich* (1994), S. 66. Für eine ähnliche Sicht siehe auch *Littlechild* (2001b), S. 612. Genauso wie an dieser Stelle der vorliegenden Arbeit Regulierung in Anlehnung an Hayeks Sicht vom Wettbewerb als Entdeckungsverfahren aufgefaßt wird, betrachtet Wohlgemuth in einer wirtschaftswissenschaftlichen Analyse der Politik aus evolutorischer Perspektive Demokratie als Entdeckungsverfahren. Wären alle politischen Ansichten, Meinungen und Gelegenheiten vorab bekannt, würde Demokratie eine ressourcenverschwendende Methode darstellen und „a government by élite consent should be much preferable" (*Wohlgemuth* (2002), S. 242). Der Tatbestand des konstitutionellen Wissensmangels ist von einem evolutorischen Stand-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Insbesondere für den öffentlichen Sektor liefern die expliziten vertraglichen Beziehungen, die im Rahmen von Privatisierungsmaßnahmen entstehen, den entscheidenden Ansatzpunkt für eine *zielgerichtete* Verausgabung von Informationskosten zur Erweiterung seines Steuerungswissens. Dies dürfte in der Regel dazu führen, daß die Entscheidungen des öffentlichen Sektors über die von beauftragten privaten Unternehmen zu erreichenden Zielvorgaben, in denen sich die staatliche Infrastruktur- bzw. Regulierungsverantwortung manifestiert, auf der Grundlage einer erheblich tragfähigeren Wissensbasis gefällt werden können. Donahue führt hierzu aus: „Privatization ... can clarify the public purpose by passing mandates through the focusing filter of explicit contracts ... and improve spending decisions by highlighting costs."[286]

Die durch Privatisierungsmaßnahmen herbeigeführte Rollentrennung bzw. Arbeits- und damit Wissensteilung zwischen dem öffentlichen Sektor als demjenigen Akteur, der Ziele vorgibt und deren Erfüllungsgrad überwacht, und dem privaten Sektor als demjenigen Akteur, welcher die konkrete Erfüllung dieser vorgegebenen Ziele übernimmt, erzeugt für beide Akteure starke Anreize, Ressourcen in Wissenserweiterungsprozesse zu investieren. Im Rahmen des institutionellen Arrangements des öffentlichen Unternehmens sind diese Anreize nicht im selben Ausmaß vorhanden.

Die als Ausgliederung bzw. als vertikale Desintegration anzusehende Einbeziehung privater Unternehmen in die Erbringung von Infrastrukturleistungen ist demzufolge als Steigerung der institutionellen evolutorischen Effizienz anzusehen.

In welch großem Ausmaß es durch derartige Reformen gelingen kann, die Phantasie aller Beteiligten zu stimulieren, läßt sich z. B. durch die folgende Aussage von Littlechild über die privatisierte britische Stromwirtschaft illustrieren: „One of the striking characteristics of the privatised UK electricity industry is how much more innovate it has become."[287] Darüber hinaus konstatiert Littelchild: „Privatisation ... provides better information about the additional costs of government-specified investment."[288]

Diese Aussagen verdeutlichen, daß Privatisierung und der zu ihrer angemessenen Umsetzung notwendige Regulierungs- und Wettbewerbsrahmen aus evolutorischer Perspektive Verfahren zur Informationsgewinnung, zur Generierung von Wissen darstellen.

Genau dieser Aspekt macht ihre Etablierung aus evolutorischer Perspektive empfehlenswert. Ökonomische Ansätze, welche sich der Wissensproblematik nicht

---

punkt aus als ein wesentlicher Rechtfertigungsgrund für die demokratische Regierungsform anzusehen. Denn die Demokratie, welche sich „as a knowledge-creating process" (*Wohlgemuth* (2002), S. 232) auffassen läßt, dürfte mit erheblich ausgeprägteren Wissensgenerierungseffekten verbunden sein als z. B. die Autokratie; vgl. *Wohlgemuth* (2002), S. 241 f.

286 *Donahue* (1989), S. 217.

287 *Littelchild* (2001b), S. 606.

288 *Littlechild* (2001b), S. 607 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

stellen, sind konzeptionell nicht dazu in der Lage, diesen sehr bedeutenden Aspekt überhaupt wahrzunehmen.

Bevor im noch folgenden Kapitel E. ausführlich darauf eingegangen wird, wie ein leistungsfähiger Regulierungsrahmen für eine privatisierte Wasserwirtschaft ausgestaltet werden sollte, werden im nächsten Abschnitt empirische Studien behandelt, welche die Effizienz öffentlicher und privater bzw. privatisierter Leistungserstellung miteinander vergleichen.

5. Übersicht über bisherige empirische Vergleichsstudien

Mittlerweile liegt eine Vielzahl empirischer Vergleichsstudien über Leistungsunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen vor.

Die ersten Arbeiten dieser Art entstanden als Reaktion auf die vornehmlich von Alchian geprägte Theorie der Verfügungsrechte.[289] Die Gesamtheit der bis heute veröffentlichten Studien läßt sich in zwei Generationen aufteilen.

Die Untersuchungen der ersten Generation, die insbesondere in den 1970er und frühen 1980er Jahren durchgeführt wurden, sind dadurch gekennzeichnet, daß sie unterschiedliche öffentliche und private Unternehmen in derselben Branche miteinander vergleichen.

Durch die Privatisierungswelle, welche zahlreiche Länder in den 1980er Jahren erfaßte, wurden die Voraussetzungen für eine andere Art von Vergleichen geschaffen: Nun entstand die Möglichkeit, die Performance *desselben* Unternehmens in der Zeit vor der Privatisierung mit derjenigen in der Zeit danach zu vergleichen. Während die Arbeiten der ersten Generation von empirischen Vergleichsstudien die Performance unterschiedlicher Unternehmen im selben Zeitabschnitt einander gegenüberstellen, sind die Untersuchungen der zweiten Generation dadurch charakterisiert, daß sie einen Vergleich der Performance desselben Unternehmens in unterschiedlichen Zeitabschnitten anstellen.

Die Ergebnisse der großen Anzahl von Arbeiten, welche der ersten Generation von empirischen Studien zur Ermittlung von Leistungsunterschieden zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zuzuordnen sind, sind in mehreren Übersichtsartikeln[290] zusammengetragen worden.

Zwei der ersten dieser Artikel, und zwar der von De Alessi sowie der von Bennett und Johnson,[291] kommen dabei zu dem Schluß, daß private Unternehmen *eindeutig* effizienter als öffentliche produzieren. So lautet z. B. das Fazit in dem

---

289 Siehe hierzu *Alchian* (1965) sowie Abschnitt D. II. 2. a).

290 Siehe z. B. *De Alessi* (1980); *Bennett/Johnson* (1980); *Borcherding/Pommerehne/Schneider,* F. (1982); *Millward* (1982); *Boardman/Vining* (1989); *Pommerehne* (1990) sowie *Vining/Boardman* (1992).

291 Siehe *De Alessi* (1980) und *Bennett/Johnson* (1980).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Artikel von Bennett und Johnson: „Without exception, the empirical findings indicate that the same level of output could be provided at substantially lower costs if output were produced by the private rather than the public sector."[292]

Die Schlußfolgerungen der zwei erwähnten Arbeiten scheinen jedoch leicht dogmatisch gefärbt zu sein.[293] Spätere Überblicksartikel ziehen differenziertere Schlüsse.

Eine besonders umfassende Auflistung der ersten Generation von empirischen Vergleichsstudien, die sich in der Mehrzahl auf die USA beziehen, ist in einem Überblicksartikel von Pommerehne[294] enthalten: Von 105 Studien[295] bescheinigen dabei 55 der privaten Produktion eine höhere Effizienz als der öffentlichen. In 42 Studien konnten zwischen den beiden Arten von Unternehmen keine signifikanten Unterschiede hinsichtlich der Produktionseffizienz ermittelt werden. Nur in 8 Studien wurde ein Effizienzvorteil öffentlicher Unternehmen festgestellt.

Die insbesondere von der Theorie der Verfügungsrechte vertretene Auffassung, daß Privatunternehmen grundsätzlich effizienter produzieren als öffentliche, wird durch diese Gesamtbetrachtung der Ergebnisse der empirischen Studien auf den ersten Blick bestätigt.

Allerdings variieren die Resultate beträchtlich zwischen den verschiedenen Branchen.

In Wirtschaftszweigen, in denen aufgrund von natürlichen Monopolbedingungen in Verbindung mit hohen Irreversibilitäten fast überhaupt kein Wettbewerb herrscht und in denen private Unternehmen deshalb der Monopolregulierung unterliegen, wie dies z. B. für die Stromversorgung und die Wasserwirtschaft in den USA für die Betrachtungszeiträume der angeführten Studien der Fall war, fallen die Ergebnisse weniger eindeutig zugunsten des privaten Sektors aus.

Mehrere Studien stellen für die Stromversorgung und die Wasserwirtschaft in den USA sogar eine Überlegenheit öffentlicher Unternehmen fest. Jedoch ermittelt auch in diesen beiden Branchen die Mehrheit der Vergleichsstudien für Privatunternehmen eine höhere Produktionseffizienz als für Unternehmen im öffentlichen Eigentum.[296]

---

292 *Bennett/Johnson* (1980), S. 392.

293 Vgl. *Boardman/Vining* (1989), S. 4.

294 Siehe *Pommerehne* (1990), S. 34 – 37.

295 Die 105 Studien sind in 7 Wirtschaftssektoren eingeteilt: 31 Studien beziehen sich dabei auf den Verkehrssektor, 17 auf den Energiebereich, 11 auf die Wasserwirtschaft, 1 auf die Feuerwehr, 22 auf die Müllabfuhr, 9 auf das Gesundheitswesen und 14 auf den Finanzsektor.

296 *Pommerehne* (1990), S. 38 f. Die Auflistung von Pommerehne umfaßt insgesamt 27 Studien aus den USA, welche die Produktionseffizienz von öffentlichen und privaten Unternehmen aus der Stromversorgung und der Wasserwirtschaft miteinander vergleichen. 12 Studien bescheinigen den privaten Unternehmen eine höhere Effizienz; 10 Studien können keine nennenswerten Effizienzunterschiede ermitteln und die restlichen 5 Arbeiten kommen zu dem Schluß, daß die öffentlichen Unternehmen effizienter als die privaten sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die sich z. T. widersprechenden Resultate der empirischen Studien, welche die Produktionseffizienz von öffentlichen Monopolunternehmen mit der von regulierten privaten Monopolisten vergleichen, weisen auf den Sachverhalt hin, der in der vorliegenden Arbeit bereits im Zusammenhang mit Überlegungen auf theoretischer Ebene angesprochen wurde,[297] nämlich daß sich die Anreizkonstellation in Unternehmen aus einem Zusammenspiel von mehreren Faktoren ergibt. Für die Produktionseffizienz von Unternehmen spielen neben der Zuordnung der Verfügungsrechte auch die Wettbewerbsintensität auf den entsprechenden Absatzmärkten sowie die jeweiligen Regulierungssysteme eine wesentliche Rolle.

Damit wird ein zentraler Kritikpunkt an den empirischen Vergleichstudien, welche in der Übersicht von Pommerehne aufgelistet werden, deutlich:

In der Regel ist nicht näher untersucht worden, inwiefern die festgestellten Unterschiede in der Produktionseffizienz ausschließlich auf die divergenten Eigentumsverhältnisse zurückzuführen sind und ob nicht unterschiedliche Wettbewerbssituationen und Regulierungssysteme die Produktionseffizienz wesentlich stärker beeinflussen.[298]

Die angesprochene Widersprüchlichkeit der Ergebnisse insbesondere der Studien, welche sich auf Branchen mit den Charakteristika resistenter natürlicher Monopole beziehen, hat nun einige Autoren dazu veranlaßt, zu schlußfolgern, daß der Eigentumsform als solcher keine nennenswerte Bedeutung zukomme, sondern die Produktionseffizienz von Unternehmen vorrangig von der Wettbewerbsintensität auf den entsprechenden Absatzmärkten bestimmt werde.[299]

Diese Vorstellung vom Primat des Wettbewerbs gegenüber der Eigentumsform stützt sich vor allem auch auf die sehr einflußreiche Sichtweise von Caves und Christensen,[300] die im Anschluß an ihren Vergleich der Produktivität einer öffentlichen mit einer privaten Eisenbahngesellschaft in Kanada zu dem allgemeinen Schluß kommen: „Public ownership is not inherently less efficient than private ownership – ... the oft-noted inefficiency of government enterprises stems from their isolation from effective competition rather than their public ownership per se."[301] In dieselbe Richtung geht das Fazit, welches Borcherding, Pommerehne und F. Schneider aus ihrem ebenfalls recht einflußreichen Übersichtsartikel über empirische Vergleichsstudien der ersten Generation ziehen: „Given sufficient com-

---

297 Siehe hierzu Abschnitt D. II. 2. b).

298 Vgl. *Pommerehne* (1990), S. 40.

299 So leugnen z. B. Naschold und Bogumil (1998, S. 44) jeden Zusammenhang zwischen Effizienz und Eigentumsform: „Es [gibt] keine überzeugende Beziehung zwischen mikroökonomischer Leistungsfähigkeit und der Eigentumsform". Darüber hinaus frönen sie der vor allem in der deutschen Privatisierungsdiskussion weit verbreiteten Unsitte, mit Ideologievorwürfen zu hantieren: „Gegenteilige Behauptungen beruhen weniger auf empirischen Erkenntnissen, als auf ideologischen Vorurteilen."

300 Siehe *Caves/Christensen* (1980).

301 *Caves/Christensen* (1980), S. 974.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

petition between public and private producers (and no discriminative regulations and subsidies), the differences in unit cost turn out to be insignificant."[302]

Aus der Perspektive dieser Vorstellung vom Primat des Wettbewerbs gegenüber der Eigentumsform und der damit verbundenen „‚no difference in efficiency' conclusion"[303] erscheint Privatisierung demnach als zweifelhafte und letztlich überflüssige Maßnahme.

Statt dessen wird die Einführung von Wettbewerb als der einzig relevante Ansatzpunkt für eine Reform mit dem Ziel, die Produktionseffizienz öffentlicher Unternehmen zu steigern, angesehen.[304] In Branchen, in denen die Einführung von Wettbewerb aufgrund des Vorhandenseins von Elementen resistenter natürlicher Monopole nicht ohne weiteres möglich ist, bestünde demzufolge kein Handlungsbedarf. Denn in diesen Monopolbereichen würden beide Unternehmenstypen mehr oder weniger im selben Ausmaß technisch ineffizient produzieren.

Die Vorstellung, daß in einem wettbewerblichem Umfeld bzw. in einem Wettbewerbsmarkt kein Unterschied in der Produktionseffizienz zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen bestünde und der Eigentumsform somit keine wesentliche Rolle für die Produktionseffizienz von Unternehmen zukomme, ist insbesondere von Boardman und Vining heftig kritisiert worden. Diese beide Autoren betonen u. a., daß das Fazit der so einflußreichen Studie von Caves und Christensen über die beiden Eisenbahngesellschaften in Kanada eine unzulässige Verallgemeinerung darstellt, da sich deren Studie lediglich auf einen Duopolmarkt bezieht und demzufolge nicht als Beispiel für einen typischen Wettbewerbsmarkt dienen kann.[305]

Für ihre eigene sehr umfangreiche Untersuchung greifen Boardman und Vining[306] deshalb auf Daten über industrielle Großunternehmen zurück, welche auf nicht-regulierten Absatzmärkten agieren sowie nationalem und internationalem

---

302 *Borcherding / Pommerehne / Schneider,* F. (1982), S. 136.

303 *Vining / Boardman* (1992), S. 205.

304 Diese vor allem in Deutschland sehr weit verbreitete Vorstellung ist allerdings aus ordnungspolitischer Sicht problematisch. Sie verkennt, daß sobald in einer Branche selbsttragende Wettbewerbsprozesse organisierbar werden, das öffentliche Eigentum an Unternehmen nur noch im Ausnahmefall gerechtfertigt werden kann.

Hinzu kommt, daß die Einführung von Wettbewerb in einen Markt, der von öffentlichen Unternehmen beherrscht wird, faktisch kaum möglich ist. Denn die Vorstellung, die Eigentumsform sei bedeutungslos und es zähle eigentlich nur die Wettbewerbsintensität, übersieht auch, daß Privateigentum eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung eines Wettbewerbmarktes darstellt. Wenn ein Bankrott der Marktteilnehmer faktisch ausgeschlossen ist, wie dies für einen von öffentlichen Unternehmen beherrschten Markt charakteristisch ist, ist eine wesentliche Bedingung für glaubwürdige und leistungsfähige Wettbewerbsprozesse nicht erfüllt. Die öffentliche Eigentümerschaft ist demzufolge einfach nicht die geeignete Eigentumsform für die Organisation eines Wettbewerbsmarktes.

305 Vgl. *Boardman / Vining* (1989), S. 7 und *Vining / Boardman* (1992), S. 206 und 216–218.

306 Siehe *Boardman / Vining* (1989).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wettbewerb ausgesetzt sind. Die typischen Unternehmen des öffentlichen Sektors, wie z. B. Versorgungs- und Entsorgungsunternehmen, lassen sie bewußt außen vor, da diese Unternehmen regelmäßig auf monopolistischen und stark regulierten Märkten tätig sind.[307]

Boardman und Vining kommen zu dem Ergebnis, daß unter Wettbewerbsbedingungen industrielle Großunternehmen im Staatseigentum eindeutig eine geringere Produktionseffizienz aufweisen als vergleichbare private Unternehmen.[308]

Eine Studie von Picot und Kaulmann,[309] welche den gleichen Untersuchungsansatz und eine noch breitere Datenbasis hat, stellt ebenfalls fest, daß in Wettbewerbsmärkten die Produktionseffizienz von öffentlichen Unternehmen eindeutig niedriger ist als die von Privatunternehmen.[310]

Das Ergebnis dieser beiden Studien steht im deutlichen Gegensatz zum Resultat der Untersuchung von Caves und Christensen und bestätigt somit die Vorhersagen der Theorie der Verfügungsrechte.

Picot und Kaulman vertreten deshalb die Auffassung: „Privatization is one option available to improve efficiency of government-owned enterprises."[311]

Es ist ohne Zweifel zutreffend, daß Wettbewerb in der Regel einen positiven Einfluß auf die Produktionseffizienz von privaten *und* öffentlichen Unternehmen ausübt, dies bedeutet jedoch nicht, daß sich die Eigentumsform nicht ebenfalls auf die betriebswirtschaftliche Effizienz auswirkt. Die übereinstimmenden Ergebnisse der Studien von Boardman und Vining sowie Picot und Kaulmann zeigen eindeutig: „Ownership also matters and matters a lot."[312]

Dieses Resultat wird zwar größtenteils akzeptiert, allerdings von vielen Autoren als ausschließlich für Wettbewerbsmärkte geltend angesehen.

Für diese Autoren führen Privatisierungsmaßnahmen lediglich in einem wettbewerblichen Umfeld zu Effizienzsteigerungen. In Wirtschaftszweigen, in denen Elemente resistenter natürlicher Monopole vorhanden sind, gelte jedoch nach wie vor, daß von Privatisierungsmaßnahmen keine nennenswerten Effizienzgewinne zu erwarten seien. Hierfür spräche die Widersprüchlichkeit der entsprechenden empirischen Studien. Nur unter Wettbewerbsbedingungen seien private Unternehmen leistungsfähiger als öffentliche. Es verspreche somit keinerlei Vorteil, ein öffentliches Monopolunternehmen einfach nur durch einen privaten Monopolisten zu ersetzen. Im Gegenteil, selbst wenn die private Eigentümerschaft gewisse Effi-

---

307 Die zahlreichen Studien, die im Übersichtsartikel *Pommerehne* (1990) aufgelistet sind, konzentrieren sich dagegen fast ausschließlich auf derartige Unternehmen.

308 Siehe *Boardman/Vining* (1989), S. 17.

309 Siehe *Picot/Kaulmann* (1989).

310 Vgl. *Picot/Kaulmann* (1989), S. 312.

311 *Picot/Kaulmann* (1989), S. 312.

312 *Vining/Boardman* (1992), S. 226.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zienzvorteile brächte, würden diese mindestens aufgewogen durch die zwangsläufige Ineffizienz einer aufgrund der Privatisierung zusätzlich notwendig werdenden Monopolregulierung und durch die mit der Durchführung der Regulierung einhergehenden Transaktionskosten.[313]

Problematisch an dieser Sicht ist vor allem die Schlußfolgerung, welche aus der Tatsache gezogen wird, daß sich die Ergebnisse der Arbeiten der ersten Generation von empirischen Vergleichsstudien z. T. widersprechen.

Das unklare Bild, welches aus der Gesamtheit der einzelnen Untersuchungsergebnisse resultiert, zeigt nicht, daß die Eigentumsform unter Monopolbedingungen keine Auswirkungen auf die Produktionseffizienz hat, sondern sie verweist auf die überragende Bedeutung des Regulierungssystems unter solchen Bedingungen: „The major factor that appears to be at work is regulatory policy."[314]

Die betreffenden empirischen Studien beziehen sich alle auf die USA und sind in den 1970er und frühen 1980er Jahren entstanden. Dies bedeutet, daß die untersuchten regulierten privaten Monopolunternehmen ausnahmslos dem Verfahren der Rentabilitätsregulierung ausgesetzt gewesen sind. Dieses Verfahren ist jahrzehntelang aufgrund seiner ineffizienzbelohnenden Anreizwirkung heftig kritisiert worden. Wie in Abschnitt D. II. 2. b) bereits konstatiert, unterscheidet sich die Anreizkonstellation in öffentlichen Unternehmen kaum von der in regulierten privaten Unternehmen, wenn das angewendete Regulierungsverfahren die Rentabilitätsregulierung ist.

Demnach stellt es keine große Überraschung dar, wenn die Gesamtheit der empirischen Vergleichsstudien der ersten Generation keine eindeutige Überlegenheit privater Unternehmen festgestellt hat. Die positiven Effizienzwirkungen privaten Eigentums werden durch die ineffizienzbelohnende Rentabilitätsregulierung, welche eine Form der Kostenzuschlagsregulierung darstellt, konterkariert und in Einzelfällen sogar überkompensiert.

Angesichts der erheblichen Fortschritte, welche im Verlauf der letzten 20 Jahre im Bereich der Regulierungsverfahren gemacht worden sind, bedeutet eine solche Sicht der Dinge nun aber, daß Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur sehr wohl nennenswerte Effizienzsteigerungen versprechen, wobei diese Maßnahmen jedoch mit der Etablierung eines leistungsfähigen Regulierungssystems verbunden sein *müssen.* Dann sind sogar Effizienzsteigerungen zu erwarten, die noch höher sind, als diejenigen, welche mit Privatisierungen in „normalen" Wettbewerbsmärkten zu erzielen sind.

Dies liegt u. a. daran, daß die Produktionseffizienz von Monopolunternehmen in der Regel deutlich niedriger ist als die von Unternehmen, welche auf Wettbewerbsmärkten agieren.

---

313 Siehe als Beispiel für eine solche Argumentation, die für die deutsche Diskussion immer noch charakteristisch ist, *SRU* (2002), S. 451.

314 *Vickers/Yarrow* (1991), S. 117.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die grundsätzlich niedrigere Produktionseffizienz von Monopolunternehmen impliziert allerdings auch ein größeres Potential für Verbesserungen.

Ein „well-designed privatization-package“[315] zur Nutzung dieses Verbesserungspotentials besteht für die durch Monopolunternehmen gekennzeichneten Branchen der leitungsgebundenen Infrastruktur nun aus *zwei* effizienzsteigernden Reformelementen, und zwar erstens aus dem Eigentumsübergang und zweitens aus der Implementierung von zusätzlichen Anreizen zur Effizienzsteigerung durch die Etablierung eines entsprechenden Regulierungssystems. Diese zusätzlichen Effizienzanreize können hinsichtlich ihrer Intensität dabei ansatzweise denen entsprechen, welche von wettbewerblichen Absatzmärkten ausgehen.

Dagegen gibt es bei Privatisierungsmaßnahmen in Branchen, in denen bereits Wettbewerb herrscht, nur den *einen* effizienzsteigernden Effekt des Wechsels der Eigentümerschaft.

Im Rahmen eines gut durchdachten Reformpaketes kommt es im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur somit zu zwei effizienzsteigernden Effekten, deren jeweiliger Anteil an der Gesamtwirkung sich jedoch kaum empirisch ermitteln läßt, da die beiden Effekte sich nicht ohne weiteres voneinander isolieren lassen. Dies ist allerdings auch nicht unbedingt notwendig, weil sich die beiden Reformelemente sowieso gegenseitig bedingen, d. h. auf der einen Seite stellt Privatisierung die notwendige Voraussetzung für die Etablierung leistungsfähiger Regulierungsverfahren dar und auf der anderen Seite ist der Erfolg einer Privatisierung wiederum in entscheidendem Maße von der Existenz eines leistungsfähigen Regulierungssystems abhängig. In diesem Sinne gilt: „Privatisation is necessary but not sufficient.“[316]

Die Auffassung, daß Privatisierungsmaßnahmen in Monopolbranchen Effizienzsteigerungen ermöglichen, welche sogar noch diejenigen übertreffen, die durch Privatisierungen in wettbewerblichen Branchen erreicht werden können, wird auch empirisch bestätigt, und zwar durch die Ergebnisse von Untersuchungen, welche der zweiten Generation empirischer Arbeiten zur Ermittlung von Unterschieden zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen zuzuordnen sind.

Wie bereits erwähnt, sind die Studien der zweiten Generation, von denen die frühsten mit Beginn der 1990er Jahre entstanden sind, dadurch gekennzeichnet, daß sie nicht wie die Arbeiten der ersten Generation unterschiedliche öffentliche und private Unternehmen direkt miteinander vergleichen, sondern statt dessen der Frage nachgehen, ob sich die Performance von Unternehmen nach ihrer Privatisierung verbessert hat. Meistens tun sie dies, indem sie die Performance desselben Unternehmens in einem Zeitabschnitt vor dem Eigentumsübergang mit der in einem Zeitabschnitt danach vergleichen.

---

315 *Siniscalco/Bortolotti/Fantini* (2001), S. 239.

316 *Newbery* (1997), S. 358.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine relativ aktuelle Studie dieser Art ist die Untersuchung von D'Souza und Megginson.[317] Sie umfaßt 85 Unternehmen aus 28 Ländern. Die einzelnen Privatisierungszeitpunkte der Unternehmen liegen in der Zeit von 1990 bis 1996. 35 Unternehmen stammen aus dem Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur, und zwar 20 aus der Stromwirtschaft und 15 aus dem Telekommunikationswesen. Die restlichen Unternehmen sind in Branchen tätig, die offen sind für nationalen und internationalen Wettbewerb. D'Souza und Megginson vergleichen nun die durchschnittliche Performance jedes einzelnen Unternehmens in den drei Jahren vor dem Jahr der Privatisierung mit seiner durchschnittlichen Performance in den drei darauffolgenden Jahren.[318]

Sie ermitteln dabei signifikante Leistungssteigerungen für alle untersuchten Unternehmen. Ferner stellen sie fest: „Noncompetitive industry firms experience greater efficiency gains than do firms in competitive industries".[319]

Hierdurch wird die Auffassung bestätigt, daß Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur Chancen für besonders große Effizienzfortschritte implizieren.

Darüber hinaus lautet das allgemeine Fazit der Studie von D'Souza und Megginson: „Privatization ‚works,' and it works in almost every institutional setting examined."[320]

Zur gleichen Schlußfolgerung kommen auch Megginson und Netter im Rahmen ihres umfangreichen Überblicksartikels über die Untersuchungen der zweiten Generation von empirischen Leistungsvergleichen zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen: „The studies cited here almost unanimously report increases in performance associated with privatization."[321]

Eine dieser Studien verdient es dabei, besonders hervorgehoben zu werden. Sie ist als ein Meilenstein der empirischen Privatisierungsforschung anzusehen. Es handelt sich um eine von der Weltbank initiierte Studie, welche von Galal et al.[322] erstellt wurde. Sie ist vor allem durch ein bisher einzigartiges methodisches Vorgehen gekennzeichnet.

Während das übliche Vorgehen in einem Vergleich der Performance eines Unternehmens in der Zeit nach der Privatisierung mit der in der Zeit davor besteht, vergleichen Galal et al. die Performance des Unternehmens nach der Privatisierung mit derjenigen, welche das Unternehmen gebracht *hätte,* wenn es nicht zur Privatisierung gekommen *wäre.*

---

317 Siehe *D'Souza/Megginson* (1999).

318 Vgl. *D'Souza/Megginson* (1999), S. 1404 f.

319 *D'Souza/Megginson* (1999), S. 1409.

320 *D'Souza/Megginson* (1999), S. 1434.

321 *Megginson/Netter* (2001), S. 347.

322 Siehe *Galal et al.* (1994).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Galal et al. konstruieren somit für jedes von ihnen untersuchte Unternehmen ein kontrafaktisches Szenario, dem sie die tatsächliche Entwicklung gegenüberstellen und anhand dessen sie den Erfolg einer Privatisierung zu bestimmen versuchen, wobei sie als Erfolgskriterium die gesellschaftliche Wohlfahrt verwenden. Eine Privatisierung ist für sie dann von Erfolg gekrönt, wenn sie zu einer Nettowohlfahrtssteigerung führt. Eine Wohlfahrtssteigerung ist für die Autoren dann gegeben, wenn das tatsächliche Wohlfahrtsniveau höher ist als das, welches sie für das kontrafaktische Szenario annehmen.[323]

Diese Methode wenden Galal et al. nun auf zwölf Unternehmen aus Großbritannien, Chile, Malaysia und Mexiko an, wobei drei Unternehmen aus dem Telekommunikationswesen und zwei aus der Stromwirtschaft stammen.[324] In elf der zwölf sehr detaillierten Fallstudien ermitteln die Autoren substantielle Nettowohlfahrtsgewinne, deren Höhe im Durchschnitt einem jährlichen Zahlungsstrom in der Höhe von 30 % des Unternehmensumsatzes im letzten Jahr vor der Privatisierung entspricht.[325]

Eine der wesentlichen Schlußfolgerung, welche Galal et al. aus der Synthese ihrer zwölf Fallstudien ziehen, ist, daß gerade im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur durch Privatisierungsmaßnahmen besonders große Wohlfahrtsgewinne im Vergleich zu denen in wettbewerblichen Branchen erzielt werden können. Während es jedoch in wettbewerblichen Branchen als sehr sicher gelten kann, daß der Verkauf öffentlicher Unternehmen sich positiv auswirkt, ist im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur die Situation etwas anspruchsvoller, denn es gilt zu beachten: „In monopoly industries welfare gains are more variable, with large gains possible. Effective regulation plays a crucial role in ensuring positive (and preventing large negative) outcomes."[326]

Als ihre wichtigste Schlußfolgerung betrachten Galal et al. die Erkenntnis, daß die Eigentumsform als solche von großer Bedeutung ist: „The most important conclusion is that ownership matters."[327] Mit Nachdruck weisen sie ferner daraufhin, daß sich der Erfolg bei Privatisierungsmaßnahmen in Monopolbranchen nicht automatisch einfach schon durch den schlichten Akt des Unternehmensverkaufs einstellt, sondern nur in Kombination mit „a set of intelligent accompanying policies"[328] möglich ist. Durch Privatisierungen sind substantielle Wohlfahrtssteigerungen möglich, aber keineswegs garantiert. Letztendlich gilt demnach: *„Policy matters."*[329]

---

323 Vgl. *Galal et al.* (1994), S. 19.

324 Vgl. *Galal et al.* (1994), S. 8.

325 Vgl. *Galal et al.* (1994), S. 527.

326 *Galal et al.* (1994), S. 550.

327 *Galal et al.* (1994), S. 570.

328 *Galal et al.* (1994), S. 570.

329 *Galal et al.* (1994), S. 588.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Als zusammenfassendes Fazit aus der Gesamtheit der empirischen Vergleichsstudien zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen läßt sich folglich konstatieren, daß der Übergang von öffentlicher zu privater Leistungserstellung bei resistenten natürlichen Monopolen im Infrastrukturbereich nennenswerte Vorteile verspricht, vorausgesetzt es wird gleichzeitig mit der Privatisierung ein leistungsfähiger Regulierungsrahmen implementiert, wobei die private Eigentümerschaft eine notwendige Voraussetzung für einen derartigen Rahmen darstellt.

Damit wird auch deutlich, daß die wirklich relevante Frage mittlerweile nicht mehr darin besteht, ob Privatisierung Vorteile bringen kann oder nicht, sondern es geht vielmehr darum, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, daß Privatisierungsmaßnahmen ihr unzweifelhaft vorhandenes Verbesserungspotential auch tatsächlich entfalten können.

III. Versagen des Steuerungskonzepts der öffentlichen Eigentümerschaft: Ineffiziente Leistungserstellung und Steuerungsprobleme

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß öffentliche Unternehmen aus einer Vielzahl von Gründen (z. T. erheblich) ineffizienter produzieren als Privatunternehmen.

Darüber hinaus konnte gezeigt werden, daß insbesondere die für öffentliche Unternehmen so charakteristische Vielzahl an parallel zu verfolgenden Zielen, welche in der Regel nicht klar formuliert sind und sich zudem noch häufig einander widersprechen, es sehr schwer macht, öffentliche Unternehmen so zu steuern, daß die öffentlichen Zwecke, welche hinter der unternehmerischen Betätigung des Staates stehen und diese legitimieren, effektiv erfüllt werden können. Im Gegenteil, die Unklarheit und Widersprüchlichkeit der Zielsetzungen öffentlicher Unternehmen eröffnet Politikern sogar die Möglichkeit, diese zur Verfolgung ihrer eigennützigen Ziele zu instrumentalisieren.

Als ein wesentliches Fazit aus den jahrzehntelangen Erfahrungen mit öffentlichen Unternehmen in zahlreichen Ländern und Branchen ergibt sich somit, daß öffentliche Eigentümerschaft in der Praxis nicht gleichbedeutend ist mit öffentlicher Kontrolle bzw. mit einer Kontrolle im Sinne eines wie auch immer definierten Gemeinwohls.[330]

Angesichts dieser Fakten geht Majone sogar so weit zu behaupten: „The crisis of the nationalized industries is more a failure of regulation than a problem of productive efficiency."[331] Auch wenn diese Äußerung möglicherweise etwas über das Ziel hinausschießt, macht sie doch auf einen Sachverhalt aufmerksam, der

330 Vgl. *Majone* (1994), S. 55 – 59.

331 *Majone* (1994), S. 53.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kaum deutlich genug betont werden kann: Die zumindest in Deutschland immer noch sehr weit verbreitete Vorstellung, jegliche Form der Privatisierung sei zwangsläufig mit einem Kontrollverlust seitens des öffentlichen Sektors verbunden, ist als Mythos anzusehen, zumindest hinsichtlich der Pauschalität, mit der diese Auffassung vertreten wird. Denn genauso wie es ein Trugschluß ist, anzunehmen, öffentliche Eigentümerschaft sei in der Praxis gleichbedeutend mit öffentlicher Kontrolle, ist es unzutreffend, davon auszugehen, Privatisierung führe zwangsläufig zu einem geringeren Staatseinfluß.[332]

Entscheidend ist es in diesem Zusammenhang, zwischen dem Einflußnahme*potential* einerseits sowie dem Ausmaß und der Art der *tatsächlich* vorgenommenen Einflußnahme andererseits zu unterscheiden.

Hierbei zeigt sich, daß die öffentliche Eigentümerschaft zwar das institutionelle Arrangement darstellt, welches im Vergleich zur Organisationsform des regulierten Privatunternehmens über ein deutlich höheres Potential an Einflußnahmemöglichkeiten verfügt,[333] daß jedoch die Anreize, diese Möglichkeiten *im Sinne des Gemeinwohls* auch tatsächlich zu nutzen, nur sehr gering ausgeprägt sind.

Ein Mangel an Expertise und Zeitrestriktionen seitens der entsprechenden politischen Akteure dürften für diesen Tatbestand eine nicht unwesentliche Rolle spielen.[334] Ferner würde die Vorgabe von klar und eindeutig artikulierten, Gemeinwohlinteressen widerspiegelnden Unternehmenszielen in erheblichem Maße die Möglichkeiten von Politikern einschränken, öffentliche Unternehmen für ihre wahltaktischen Kalküle zu mißbrauchen, die immer wieder kurzfristigen Änderungen unterliegen.

Durch Privatisierungsmaßnahmen wird nun zum einen das Potential für kurzfristige, wahltaktisch motivierte Interventionen erheblich reduziert. Zum anderen eröffnen Privatisierungen jedoch die Möglichkeit, die Anreize deutlich zu erhöhen, die verbleibenden Einflußmöglichkeiten zur Geltendmachung von Gemeinwohlinteressen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wesentlich intensiver zu nutzen.[335]

Der Umfang der verbleibenden Einflußmöglichkeiten des öffentlichen Sektors wird durch die konkreten Vertragsinhalte bzw. das Regulierungssystem bestimmt: „The exercise of control is through regulation."[336]

---

332 Vgl. *Prosser* (1986), S. 222 f.

333 Vgl. *Greiling* (1996), S. 398 und 402.

334 Vgl. *Willgerodt* (1979), S. 210 und *Majone* (1994), S. 58.

335 Die Tatsache, daß dasselbe Ausmaß an Einflußnahme auch im Rahmen der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens durchgeführt werden könnte, ist irrelevant, wenn es in der Realität nicht dazu kommt, z. B. weil die Anreize hierfür nicht stark genug sind: „The fact that these same decisions *could* have been taken without divestiture is irrelevant if they *would* not have been taken" (*Galal et al.* (1994), S. 336).

336 *Helm* (1994), S. 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es zeigt sich dabei: „It is often easier to control firms the state does not own".[337]

Vor diesem Hintergrund erscheint es deshalb nicht besonders gewagt, wenn z. B. Prosser vermutet, daß die regulierten privaten Infrastrukturunternehmen in den USA wesentlich strengeren Kontrollen zur Gewährleistung von Gemeinwohlinteressen ausgesetzt waren als seinerzeit die entsprechenden öffentlichen Unternehmen in Großbritannien,[338] wobei sich dieser Befund sicher uneingeschränkt auf die öffentlichen Unternehmen in Deutschland und in anderen europäischen Ländern übertragen läßt.[339]

Regulierte private Unternehmen sind also in der Regel intensiveren, aber auch zielgerichteteren Steuerungsbestrebungen seitens des Staates ausgesetzt als öffentliche Unternehmen. Bisweilen wird dieser Tatbestand als Paradoxon aufgefaßt.[340] Allerdings stellt genau dieser Sachverhalt den zentralen Punkt des Konzepts der Privatisierung im Bereich der Infrastruktur dar: Durch Privatisierungsmaßnahmen und die Einführung entsprechender Regulierungssysteme wird seitens des öffentlichen Sektors angestrebt, eine effektivere und effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu bewirken. Die öffentlichen Zwecke, welche hinter einer unternehmerischen Tätigkeit des Staates stehen, lassen sich von einem regulierenden Staat in der Regel besser erfüllen als von einem produzierenden: „A good government that wants to further ‚social goals' would rarely own producers to meet its objectives."[341]

Privatisierung ist dabei als ein Instrument anzusehen, welches die staatliche Aktivität auf ihre Kernaufgabe zurückführt, die vor allem darin besteht, grundlegende Entscheidungen zu treffen. Mit anderen Worten, es ist der „Zweck des Staates, zu regieren."[342] Savas benutzt in diesem Zusammenhang die Begriffe „steuern" und „rudern": „The job of government is to steer, not to row."[343] Die direkte Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch eigene Unternehmen betrachtet er dabei als „rudern".

Angesichts des mit umfangreichen Privatisierungsmaßnahmen sich vollziehenden Wandels vom Leistungs- zum Regulierungsstaat[344] ist „*Staatskunst* vor allem

---

337 *Helm* (1994), S. 41.

338 Vgl. *Prosser* (1994), S. 5.

339 Vgl. *Majone* (1994), S. 57 f.

340 Siehe hierzu z. B. *Majone* (1994), S. 55 und *Helm* (1994), S. 41.

341 *Shleifer* (1998), S. 148. Schon 1950 hat Böhm (1950, S. 31) in diesem Zusammenhang konstatiert: „Private Monopolisten pflegen in der Regel noch eine gewisse Furcht vor der öffentlichen Meinung und einen Rest von schlechtem Gewissen zu haben; öffentliche ... Monopolinhaber dagegen sind erfahrungsgemäß jeder Hemmung bar, denn ihre Erpressungen kommen ja alle der Staatskasse oder dem Volkssäckel zugute".

342 *Drucker* (1969), S. 296.

343 *Savas* (2000), S. 7.

344 Angesichts der Tatsache, daß durch Privatisierungen im Bereich der Infrastruktur zahlreiche neuartige Vertragsbeziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor geschaffen werden, wird anstatt vom Regulierungsstaat auch vom „contract state" (*Kirkpatrick/Martínez Lucio* (1996), S. 1) gesprochen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Regulierungskunst",[345] worunter die Fähigkeit zu verstehen ist, die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu gewährleisten bzw. zu bewirken, ohne sie selbst durchzuführen.[346]

Um erfolgreich steuern bzw. regulieren zu können, braucht der Staat entsprechendes Steuerungswissen. Dieses Wissen kann durch die mit Privatisierungsmaßnahmen eingeführte Arbeitsteilung bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben gesteigert werden, denn Arbeitsteilung impliziert eine Wissensteilung, welche ihrerseits wiederum die Voraussetzung für die Erweiterung bestehender Wissensbestände darstellt.

Angesichts der in diesem umfangreichen Kapitel dargelegten theoretischen Überlegungen sowie den Ergebnissen empirischer Studien kann es nicht mehr als offene Frage gelten, ob öffentliche oder regulierte private Unternehmen grundsätzlich besser zur Handhabung des ordnungspolitischen Problems resistenter natürlicher Monopole geeignet sind. Unter der Voraussetzung, daß ein leistungsfähiges Regulierungssystem etabliert wird, ist diese Frage eindeutig zugunsten der Organisationsform des regulierten privaten Unternehmens entschieden.

Allerdings muß nun noch der Frage nachgegangen werden, wie das zwingend notwendige Regulierungssystem insbesondere im Hinblick auf die Besonderheiten der Wasserwirtschaft ausgestaltet sein sollte. Die Erörterung dieser Frage ist Gegenstand des folgenden Kapitels, an dessen Beginn eine Auseinandersetzung mit den Begriffen „Regulierung", „Deregulierung" und „Liberalisierung" steht.

---

345 *Schuppert* (1997), S. 559.

346 Der Vorstellung von Staatskunst als Regulierungskunst entspricht z. T. die Sichtweise, daß das aus Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der Infrastruktur resultierende Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor es für den Staat erforderlich werden läßt, ein *„smart buyer"* (*Kettl* (1993), S. viii) zu werden, d. h. „the government must become ... able to define what it wants to buy, to know how to get it, and to be able to recognize and judge what it has bought" (*Kettl* (1993), S. viii).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

E. Disziplinierung von Marktmacht: Zusammenspiel von Regulierung und Wettbewerb im Kontext des natürlichen Monopols

I. Regulierung, Deregulierung und Liberalisierung: Eine Begriffs-Trias der Verwirrung und ein möglicher Ausweg

1. Zum Begriff der Regulierung

Den Begriff der Regulierung zu definieren „is by no means a simple matter."[1] Denn der Begriff wird in einer sehr großen Bandbreite verwendet. Es existieren demnach sehr viele unterschiedliche Begriffsbestimmungen.[2] Häufig wird der Begriff der Regulierung dabei so weit ausgedehnt, daß er als ein Sammelbegriff angesehen werden kann.[3] So verstehen sehr weite Begriffsfassungen unter Regulierung jede Form der staatlichen Intervention in die ökonomischen Entscheidungen von Unternehmen.[4] Manche sozialwissenschaftlichen Ansätze gehen sogar noch weiter und subsumieren unter Regulierung „das gesamte Spektrum staatlicher Aktivitäten".[5] Der gemeinsame Nenner der verschiedenen wirtschaftswissenschaftlichen Definitionsvorschläge manifestiert sich in der Feststellung, daß der Eingriff in die individuelle Vertrags- und Handlungsfreiheit das wesentliche Charakteristikum von Regulierung darstellt.[6] Regulierung ist demnach „eine bestimmte Form der Kontrolle."[7] Häufig wird auch von Aufsicht gesprochen, wobei es sich um eine proaktive, nicht lediglich reaktive Form der Aufsicht handelt.[8] Diese Kontrolle

---

1 *Prosser* (1997), S. 4.

2 Vgl. *Baldwin/Cave* (1999), S. 1 f. Für eine Vielzahl von unterschiedlichen Definitionsvorschlägen siehe *Eisenblätter* (2000), S. 19–28.

3 Vgl. *Eisenblätter* (2000), S. 19.

4 Vgl. *Foster* (1992), S. 186.

5 *Eberlein* (2000), S. 94. Vgl. auch *Majone* (1990), S. 1 sowie *Baldwin/Cave* (1999), S. 2. Regulierung ist ein Thema, welches die Aufmerksamkeit zahlreicher wissenschaftlicher Disziplinen geweckt hat. Hierzu zählen neben der Ökonomik, die Rechts-, Politik- und Verwaltungswissenschaften, die Soziologie, aber auch die Geschichtswissenschaft sowie die Geographie und die Psychologie; vgl. *Baldwin/Cave* (1999), S. 1. Darüber hinaus sind Baldwin und Cave (1999, S. 1) der Ansicht, daß Regulierung ein Phänomen darstelle, welches zu seiner angemessenen wissenschaftlichen Erfassung einen interdisziplinären Ansatz erforderlich mache.

6 Vgl. *Weizsäcker* (1982), S. 326 und *Fülbier* (1999), S. 468.

7 *Eickhof* (1986a), S. 123.

8 Vgl. *Schneider,* J.-P. (2000), S. 515.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

bzw. Aufsicht bezieht sich in der Regel gezielt auf Unternehmen in abgegrenzten Märkten oder Branchen und nicht auf die gesamte Volkswirtschaft, d. h. Regulierung greift zwar in die individuelle Vertrags- und Handlungsfreiheit ein, stellt diese jedoch nicht per se in Frage.[9]

Die Rechtfertigung für derartige Beschränkungen der individuellen Vertrags- und Handlungsfreiheit wird nach dem vorherrschenden Begriffsverständnis von Regulierung im Vorliegen von Markt- bzw. Wettbewerbsversagen gesehen. Je nach der Kategorie des Markt- bzw. Wettbewerbsversagens wird zwischen zwei Arten von Regulierung unterschieden.

Die eine Art ist die sogenannte soziale Regulierung. Diese findet ihre ökonomische Begründung in erster Linie in zwei Marktversagenstatbeständen, und zwar in externen Effekten und in Informationsasymmetrien. Soziale Regulierung bezieht sich insbesondere auf den Umweltschutz sowie auf den Schutz der Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmern und Konsumenten. Sie ist somit in sehr vielen Märkten anzutreffen.[10]

Im Verlauf der vorliegenden Arbeit wird die soziale Regulierung nicht weiter thematisiert. Vielmehr steht mit der sogenannten ökonomischen Regulierung die andere der beiden unterschiedlichen Regulierungsarten im Mittelpunkt der weiteren Überlegungen. Der ökonomischen Regulierung werden diejenigen Maßnahmen zugeordnet, welche als erforderlich zur Handhabung von Wettbewerbsversagen angesehen werden. Im Zentrum steht dabei der Wettbewerbsversagenstatbestand des resistenten natürlichen Monopols.[11] Ökonomische Regulierung bezweckt demnach die Disziplinierung von monopolistischer Marktmacht,[12] d. h. sie verfolgt das Ziel, eine mögliche Ausbeutung der Konsumenten durch überhöhte Preise und Kosten zu verhindern.

Grundsätzlich wird ökonomische Macht in einer marktwirtschaftlichen Ordnung durch den Wettbewerb kontrolliert. Im Wettbewerbsprozeß entstehen zwar einerseits – z. B. durch Innovationen – fortwährend ökonomische Machtvorsprünge. Andererseits sind diese Machtpositionen jedoch – z. B. durch die Freiheit zur Imitation – einer ständigen Erosion ausgesetzt.[13] Hoppmann beschreibt den Wettbewerb deshalb „als nicht-autoritäres System der Machtkontrolle im Rahmen des tauschwirtschaftlichen Wirtschaftsprozesses".[14] In diesem Sinne wird Wettbewerb auch als „the great regulator"[15] oder als „the best regulator"[16] bezeichnet.

---

9 Vgl. *Fülbier* (1999), S. 468.

10 Vgl. *Ogus* (2001), S. ix.

11 Vgl. *Joskow* (2000), S. xi f. und *Ogus* (2001), S. ix.

12 Vgl. *Miller* (1994), S. 225.

13 Vgl. *Hoppmann* (1977), S. 338 f.

14 *Hoppmann* (1969), S. 25. Siehe vertiefend zu unterschiedlichen Wettbewerbskonzepten *Müller,* U. (1975), S. 33 – 60; (1980a) sowie (1980b).

15 *Sherman* (1989), S. 54.

16 *Baldwin / Cave* (1999), S. 210.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wie bereits gezeigt, führt ein natürliches Monopol in Verbindung mit signifikanten Irreversibilitäten zu einem Versagen des Wettbewerbs. Hieraus resultiert prinzipiell ein Bedarf an Regulierung, welche dann als „ein Surrogat zur Wettbewerbskontrolle“[17] zu fungieren hat. Der Regulierungsbedarf bezieht sich dabei insbesondere auf die Gewinne von Monopolunternehmen sowie auf die Preise und Qualitäten der von diesen Unternehmen angebotenen Produkte.

Das hier beschriebene, immer noch vorherrschende Begriffsverständnis von Regulierung konstruiert einen sehr starken Gegensatz zwischen Regulierung und Wettbewerb. Diese Vorstellung eines antagonistischen Verhältnisses zwischen Regulierung und Wettbewerb bringt Kahn sehr deutlich zum Ausdruck: „The essence of regulation is the explicit replacement of competition with governmental orders as the principal institutional device for assuring good performance.“[18]

Diese Gegensatzbildung zwischen Regulierung und Wettbewerb ist von entscheidender Bedeutung für die Erwartungen, welche mit dem Phänomen der Deregulierung üblicherweise verbunden werden.

2. Weitreichende Verwirrung um den Begriff der Deregulierung

Unter Deregulierung wird gemeinhin die Aufhebung von Rechtsvorschriften, der Abbau von Regulierung verstanden,[19] d. h. Deregulierung meint Entregulierung.[20]

Was die ökonomische Rolle des Staates anbetrifft, wird Deregulierung in der Regel als Rückzug des Staates aus der Wirtschaft angesehen.

Damit ergibt sich eine Parallele zur Privatisierung, welche, wie in Abschnitt D. I. 1. dargelegt, vor allem zu Beginn der Privatisierungsbewegung ebenfalls in erster Linie als ein Instrument der Reduzierung des staatlichen Einflußbereiches betrachtet worden ist. Deswegen wird auch von manchen Autoren Privatisierung z. T. mit Deregulierung gleichgesetzt,[21] d. h. Privatisierung als eine Form der Deregulierung angesehen.[22] In dieser Sicht wird dann die öffentliche Eigentümerschaft an Unternehmen als eine besonders intensive Form der Regulierung aufgefaßt.[23]

---

17 *Eickhof* (1985), S. 64.

18 *Kahn* (1970), S. 20/I.

19 Vgl. z. B. *Benz* (1995), S. 341; *Vogel* (1996), S. 3; *Bohne* (1997), S. 214; *Ronellenfitsch* (1997), S. 128; *Kühlwetter* (1997), S. 94 und *Duijm* (2002), S. 9 f.

20 Vgl. *Eisenblätter* (2000), S. 55.

21 Vgl. *Windisch* (1987), S. 15 f.

22 Vgl. *Möschel* (1998), S. 15 und *Eisenblätter* (2000), S. 58.

23 Siehe für eine derartige Sicht *Müller, J./Vogelsang* (1979), S. 342 und *Möschel* (1998), S. 15.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Da Deregulierungsmaßnahmen sehr oft in Form einer Beseitigung von gesetzlichen Marktzutrittsschranken erfolgen, wird darüber hinaus der Begriff der Deregulierung häufig synonym zu dem der Liberalisierung verwendet.[24]

Unter Liberalisierung ist dabei die Öffnung eines Marktes für neue Wettberber zu verstehen. Demzufolge wird, anstatt von Liberalisierung oder Deregulierung, auch von Marktöffnung gesprochen.

In Verbindung mit der bereits beschriebenen Vorstellung von Regulierung als dem Gegenteil von Wettbewerb wird nun deutlich, daß von Deregulierungsmaßnahmen die Ausweitung und Intensivierung von Wettbewerbsprozessen erwartet wird.

Diese Erwartungshaltung ist insbesondere vor dem Hintergrund der Überlegungen der sehr einflußreichen positiven Theorie der Regulierung[25] zu sehen.

Dieser Theorieansatz verfolgt im Gegensatz zur normativen Theorie der Regulierung nicht das Ziel, aufzuzeigen, wann und wie der Staat regulieren *soll,* sondern sein Anliegen besteht vielmehr darin, das in der Praxis tatsächlich vorfindbare Ausmaß an Regulierung zu *erklären.*

Ausgehend von der Tatsache, daß sich Regulierung auf wesentlich mehr Bereiche erstreckt und sich auch in anderen Formen vollzieht, als von der normativen Regulierungstheorie empfohlen bzw. ökonomisch gerechtfertigt erscheint, besagt die zentrale These der positiven Regulierungstheorie, daß Regulierungsmaßnahmen in der Praxis nicht der Durchsetzung öffentlicher Interessen dienen, sondern in erster Linie den Interessen der regulierten Unternehmen zu Gute kommen. Nach der Auffassung der positiven Regulierungstheorie besteht gewissermaßen ein *„Markt für Regulierung"*[26], auf dem Angehörige einzelner Branchen als Nachfrager von Regulierungsmaßnahmen und demokratische Politiker als deren Anbieter auftreten.[27] Die Branchenangehörigen fragen dabei vor allem solche Regulierungsmaßnahmen nach, die sie vor Wettbewerb schützen. Hierdurch werden ihnen Einkommensvorteile auf Kosten der Mehrheit ermöglicht.[28] Die Gegenleistung, die Interessengruppen für eine derartige Sonderbehandlung erbringen, besteht darin, daß sie die entsprechenden Politiker im politischen Wettbewerb unterstützen.[29]

---

24 Vgl. z. B. *Windisch* (1987), S. 22.

25 Siehe zur positiven Theorie der Regulierung grundlegend *Stigler* (1971); *Posner* (1971) und (1974); *Peltzman* (1976) und (1989) sowie *Becker* (1983). Ein weiterer Ansatz im Rahmen der positiven Theorie der Regulierung ist die sogenannte Krisentheorie, nach der langfristige Regulierungsmaßnahmen als Reaktion auf kurzfristige Krisen erfolgen; vgl. *Knieps* (1988), S. 57 f. und *Fülbier* (1999), S. 472. Grundsätzlich zur Krisentheorie siehe *Owen/Braeutigam* (1978), S. 18 – 36.

26 *Eickhof* (1986a), S. 133.

27 Vgl. *Stigler* (1971), S. 3 und *Posner* (1974), S. 344.

28 Vgl. *Stigler* (1971), S. 4 – 6.

29 Vgl. *Stigler* (1971), S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese Überlegungen führten zu einer grundsätzlichen Neubewertung der Bedeutung des Staats- bzw. Regulierungsversagens im Vergleich zu der des Markt- und Wettbewerbsversagens. Die Gefahren des ersteren wurden nun als gravierender eingeschätzt als die des letzteren.

Auf dieser Grundlage kam es in den 1970er Jahren in den USA zu den ersten Deregulierungen, in deren Folge sich eine regelrechte Deregulierungseuphorie[30] entwickelte, welche im Verlauf der 1980er Jahre auf fast alle Industriestaaten übergriff.[31]

Auch die leitungsgebundenen Sektoren der Infrastruktur wurden von dieser Reformbewegung erfaßt, und mittlerweile gibt es kaum noch ein Land auf der Welt, welches in diesen Branchen keine umfangreichen Reformprogramme eingeleitet oder solche zumindest ernsthaft erwogen hat.[32]

Deregulierungsmaßnahmen erschienen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur vor allem deshalb als vielversprechend, weil sich aufgrund technologischer Innovationen, insbesondere in der Telekommunikations- und der Energiewirtschaft, die Möglichkeit eröffnete, die Wertschöpfungskette in diesen Branchen aufzuspalten und bestimmte Teilbereiche, wie z. B. die Telefon*dienste* oder die Energie*erzeugung,* wettbewerblich zu organisieren.

Allerdings wurde schnell deutlich, daß in den Sektoren der leitungsgebundenen Infrastruktur die schlichte Aufhebung gesetzlicher Marktzutrittsschranken nicht ausreicht, um Wettbewerb tatsächlich entstehen zu lassen. Denn wesentliche Segmente der Kerninfrastruktur stellen unverändert resistente natürliche Monopole dar. Dies trifft insbesondere auf die Leitungsnetze zu. Neue Wettbewerber sind für die Verteilung ihrer Leistungen auf einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Leitungsnetzen zwingend angewiesen. Damit Wettbewerb unter solchen Bedingung nicht nur eine theoretische Möglichkeit bleibt, sondern sich auch de facto einstellt, ist eine Regulierung der Netzzugangsbedingungen erforderlich, welche den Netzzugang im allgemeinen und dessen Diskriminierungsfreiheit im besonderen gewährleistet. Eine derartige Regulierung ist vor den im Namen der Deregulierung erfolgten Reformen nicht notwendig gewesen. Ferner ist zu beachten, daß die mit Deregulierungen in der Regel einhergehenden Privatisierungen im Infrastrukturbereich zu einer Privatisierung resistenter natürlicher Monopole führen. Die hiermit neu entstehende private Marktmacht erfordert zu ihrer Disziplinierung ebenfalls die Einführung einer Regulierung, welche im Fall der öffentlichen Eigentümerschaft nicht stattgefunden hat.

---

30 Gerade in den USA wurde Deregulierung in den 1980er Jahren phasenweise zum Selbstzweck, da sie auch in Branchen zur Anwendung kam, welche tatsächlich durch Wettbewerbsversagen gekennzeichnet waren: „Deregulation has become an end in itself, not a means to the end of enhanced competition" (*Dempsey* (1989), S. 30).

31 So stellen z. B. Moran und Prosser (1994, S. 9) fest: „In the capitalist economies of Western Europe and the Anglo-Saxon world the 1980s was the decade of deregulation."

32 Vgl. *Joskow* (2000), S. xi und xxiv.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Der Erfolg von effizienzorientierten ordnungspolitischen Reformen in Infrastruktursektoren hängt demnach in entscheidendem Maße davon ab, inwiefern es gelingt, leistungsfähige Regulierungssysteme aufzubauen, welche die verbleibenden natürlichen Monopolsegmente in diesen Branchen disziplinieren. Die breite Welle solcher ordnungspolitischer Reformen hat eine Fülle neuartiger Regulierungsprobleme aufgeworfen und dazu geführt, daß die Regulierungsökonomik sich zu „one of the most exciting branches of micro-economics"[33] entwickelt hat.[34] Die entscheidende Aufgabe besteht demnach weniger im Abbau von Regulierung als vielmehr in der Suche nach „besserer" Regulierung.

Angesichts dieser Sachverhalte ist es hochgradig irreführend, die besagte Reformwelle, welche die Infrastrukturbereiche in den letzten Jahren in so großem Ausmaß erfaßt hat, mit dem Terminus „Deregulierung" auf den Begriff bringen zu wollen.[35]

Dennoch ist dieses Vorgehen sehr weit verbreitet.[36] Häufig wird dies damit begründet, daß die besonderen Regulierungsnotwendigkeiten, welche im Zusammenhang mit Privatisierungen und der Einführung von Wettbewerb im Bereich der Infrastruktur entstehen, zumindest von der Intention her, lediglich transitorischen Charakter haben, d. h. sobald sich selbsttragende Wettbewerbsprozesse herausgebildet haben, sei die Regulierung zu beenden. Erfolgreiche wettbewerbsorientierte Regulierung würde sich demzufolge mit der Zeit selbst überflüssig machen.[37] Die bisherigen praktischen Erfahrungen stellen diese Vorstellung jedoch fundamental in Frage; sie deuten sogar auf das Gegenteil hin: „Regulation has shown little sign of withering away; rather it has become more complex as time has passed".[38]

Der Ausdruck „Deregulierung" wird also sehr unpräzise verwendet; die Vorsilbe „De-" ist einer bemerkenswerten Vielfalt unterschiedlicher Interpretationen ausgesetzt: „In reality, deregulation is consistent with almost any change in regulation and can mean whatever its proponents want it to mean."[39]

Aus der großen Flexibilität, mit welcher der Terminus „Deregulierung" verwendet wird, resultiert eine Begriffsverwirrung, die eine ergiebige Quelle darstellt für signifikante Probleme hinsichtlich des Entwurfs und der Implementierung effizienzfördernder ordnungspolitischer Reformen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur.

---

33 *Newbery* (1997), S. 358.

34 Vgl. *Joskow* (2000), S. xi f. und xxiv.

35 Vgl. *Majone* (1990), S. 3; *Moran/Prosser* (1994), S. 9; *Vogel* (1996), S. 2 f. sowie *Joskow* (2000), S. xi.

36 Siehe hierzu z. B. die Beiträge in *Berg,* H. (2002).

37 Siehe für diese Sichtweise z. B. *Eisenblätter* (2000), S. 98.

38 *Prosser* (1999), S. 197. Vgl. auch *Vogel* (1996), S. 65 f.

39 *Crew/Kleindorfer* (2002), S. 8.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aufgrund der Tatsache, daß auch die Neuschaffung wettbewerbsfördernder und -sichernder Regulierungssysteme häufig unter dem Deregulierungsbegriff subsumiert wird,[40] macht es den Bewahrern des Status quo in der Regel leicht, Vorschläge für effizienzorientierte Reformen im Infrastrukturbereich als von „Regulierungswut durchseucht" zu diffamieren oder auf „unüberwindliche Selbstwidersprüche der Deregulierungsphilosophie im allgemeinen" hinzuweisen.

Mit einer derartigen Rhetorik gelingt es nicht selten, die Umsetzung entsprechender Reformen zu blockieren.

Bei den Reformbefürwortern führt dagegen das Festhalten an dem Ausdruck „Deregulierung", der Regulierung ja grundsätzlich diskreditiert, immer wieder dazu, die erfolgskritische Bedeutung des Regulierungssystems im Kontext der Privatisierung resistenter natürlicher Monopole in Infrastruktursektoren nicht angemessen zu würdigen oder schlimmstenfalls sogar zu übersehen. Insbesondere dieser Sachverhalt dürfte eines der größten Hindernisse für erfolgreiche ordnungspolitische Reformen darstellen.[41]

---

[40] Siehe für ein solches Vorgehen z. B. *Scheuerle* (1997), S. 203 und *Duijm* (2002), S. 9.

[41] Ein sehr drastisches Beispiel hierfür liefert die im Jahr 1998 beschlossene Reform der deutschen Elektrizitätswirtschaft. Mit dieser Reform sollte die EU-Binnenmarktrichtlinie Elektrizität von 1996 in nationales Recht umgesetzt werden, deren Ziel die Einführung von Wettbewerb in den Strommarkt ist.

Wie bereits angedeutet, sind bei einer differenzierten Betrachtung der Wertschöpfungskette der Stromversorgung lediglich die Bereiche der Verteilung und des Transports, welche beide über Leitungsnetze erfolgen, als resistente natürliche Monopole anzusehen, während die übrigen Bereiche der Erzeugung, des Handels und des Verkaufs wettbewerblich organisierbar sind. Hierzu ist allerdings der Zugang zu den Leitungsnetzen notwendig, welcher „als Türöffner für die vor- und nachgelagerten Märkte wirkt" (*Theobald* (2001), S. 15). Um den diskriminierungsfreien Netzzugang für Dritte zu gewährleisten, ist eine spezielle Netzzugangsregulierung seitens des Staates erforderlich. Getreu der Devise „Deregulierung gleich Wettbewerb" hat jedoch der bundesdeutsche Gesetzgeber bei der Umsetzung der besagten EU-Richtlinie lediglich wettbewerbsverhindernde Rechtsvorschriften aufgehoben und ansonsten auf den Aufbau einer Netzzugangsregulierung verzichtet; statt dessen hat der Gesetzgeber es einigen Unternehmensverbänden überlassen, die Rahmenbedingungen für den Netzzugang in Form sogenannter Verbändevereinbarungen zu erarbeiten. Letztlich muß jedoch jede konkrete Netznutzung im Einzelfall verhandelt werden. Es wird deshalb vom verhandelten Netzzugang im Gegensatz zum regulierten Netzzugang gesprochen. Beim verhandelten Netzzugang müssen bei Streitfällen die Gerichte über das „Ob" und das „Wie" einer Netznutzung entscheiden. Derartige Entscheidungen erfordern zuviel Zeit, um Wettbewerb im Strommarkt entstehen zu lassen. Theobald und Zenke (2001, S. V) sind deshalb zu Recht der Ansicht, daß „die Entscheidung des bundesdeutschen Gesetzgebers zugunsten des verhandelten Netzzugangs und damit gegen einen regulierten Netzzugang ... sich zunehmend als wahrer Bärendienst für den Wettbewerb" erweist. Alle anderen EU-Mitgliedsstaaten bevorzugen den regulierten Netzzugang. Theobald und Zenke kommen ferner zu dem Ergebnis, daß die deutsche Regelung zur Netznutzung Makulatur sei und gegen Europäisches Recht verstoße; vgl. *Theobald/Zenke* (2001), S. 184. Verlautbarungen der Regierung und ebenso der beteiligten Interessenverbände behaupten allerdings häufig nicht nur das Gegenteil, sondern stellen den deutschen Sonderweg sogar noch als vorbildhaft für Europa heraus. Auch die FAZ spricht im Zusammenhang mit dem Verzicht auf eine Regulierung des Netzzugangs und mit Bezug auf

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

3. Paradoxe Konsequenzen von Deregulierung?

Die undifferenzierte Verwendung des Deregulierungsbegriffs ist ein Paradebeispiel dafür, daß Unklarheit in den Begriffen nicht zu Klarheit in der Sache verhilft: „The rhetoric of ... deregulation serves only to obscure what is really going on."[42]

Manche Autoren ziehen es deshalb vor, anstatt von Deregulierung von Regulierungsreform zu sprechen, um deutlich zu machen, daß es regelmäßig nicht um eine totale Deregulierung im Sinne eines vollständigen Abbaus jeglicher Regulierung geht, sondern um die Abschaffung wettbewerbsverhindernder Regulierung und gleichzeitig um die Neuschaffung wettbewerbsfördernder und -sichernder Regulierung. Es geht gewissermaßen um eine Kombination aus partieller Deregulierung und Reregulierung,[43] wobei unter Reregulierung die Neuformulierung bereits bestehender Regeln sowie die Schaffung von neuen zu verstehen ist.[44] Fehl spricht von „Neuregulierung"[45] anstatt von Deregulierung. Armstrong, Cowan und Vickers meiden ebenfalls den Begriff „Deregulierung" und stellen als Alternative den Begriff „Liberalisierung" in den Vordergrund, da dieser Ausdruck nicht so sehr wie der Terminus „Deregulierung" verschleiert, daß in Infrastrukturbranchen die Einführung von mehr Wettbewerb, was das Ziel von Liberalisierungsmaßnahmen darstellt, nicht nur die Aufhebung von Wettbewerbsbeschränkungen erfordert, sondern darüber hinaus auch die Schaffung einer wettbewerbsorientierten Regulie-

---

die Verbändevereinbarungen vom „klaren Charme solch liberaler, nicht hoheitlich-administrativ oktroyierter Lösungen" (*o. V.* (2001), S. 15). Genauso wird auch von sehr vielen Wirtschaftswissenschaftlern in Deutschland der verhandelte Netzzugang als ein besonders marktwirtschaftliches Instrument angesehen. Diese Auffassungen offenbaren eklatante Verständnisdefizite hinsichtlich der Rolle des Staates in einer Marktwirtschaft.

Erst in jüngster Zeit gibt es erste Anzeichen für ein Umdenken; so hat die Monopolkommission ihr Hauptgutachten 2000/2001 mit dem Titel „Netzwettbewerb durch Regulierung" versehen. In diesem Gutachten plädiert die Monopolkommission für die Einführung einer Netzzugangsregulierung für die Stromwirtschaft und andere Infrastrukturbereiche. Die Monopolkommission (2003, S. 45) ist sich dabei ihres „Meinungswandels gegenüber früheren Stellungnahmen bewusst." Sie vertritt nun die Auffassung, daß „die vielfach verwendete Gegensatzbildung zwischen Liberalisierung und Regulierung in diesem Zusammenhang in die Irre" führt. Noch in ihrem Hauptgutachten 1996/1997 hat sie ausdrücklich begrüßt, daß in der Stromwirtschaft keine Netzzugangsregulierung vorgesehen war; vgl. *Monopolkommission* (1998), S. 40. Die Monopolkommission begründet ihren Sinneswandel damit, daß die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß die Verbändevereinbarungen sich, aus der Sicht der Monopolkommission wider Erwarten, nicht als praktikables Instrument zur Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs erwiesen haben; vgl. *Monopolkommission* (2003), S. 45. Es bleibt allerdings festzuhalten, daß bei einer Beachtung der einschlägigen theoretischen Erkenntnisse von vorneherein hätte offensichtlich sein *müssen,* daß der verhandelte Netzzugang scheitern würde.

42 *Vogel* (1996), S. 3.

43 Vgl. *Majone* (1990), S. 3.

44 Vgl. *Vogel* (1996), S. 3.

45 *Fehl* (1988), S. 165.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rung.[46] Insbesondere Vickers subsumiert unter dem Begriff der Liberalisierung explizit den Aufbau einer wettbewerbsorientierten Regulierung.[47] Auch Vogel definiert Liberalisierung als die Einführung von mehr Wettbewerb in eine Branche;[48] er betont nachdrücklich, daß dies nur im Ausnahmenfall einer Deregulierung entspricht: „Liberalization and deregulation contradict each other more than they complement each other. The goal of liberalization – competition – requires more regulation, not less."[49] Ferner führt Vogel aus: „In most cases of ‚deregulation,' ... we have wound up with freer markets and *more* rules."[50]

Viele Autoren betrachten dies als „ein überraschendes Ergebnis".[51] Andere sprechen von einem Paradoxon[52] oder von Ironie[53].

4. Markt und Wettbewerb als vom Staat zu schaffende Institutionensysteme

Diese Aussagen ergeben jedoch nur Sinn auf der Grundlage von zwei in der Ökonomik sehr weit verbreiteten fundamentalen Fehlkonzeptionen, welche die Quelle darstellen, aus der sich die Verwirrung um den Begriff „Deregulierung" im wesentlichen speist.

Die eine Fehlkonzeption ist die Vorstellung, zwischen Regeln und individueller Freiheit bestehe zwangsläufig ein Gegensatz. Die andere ist die eng damit verbundene Annahme, Staat und Markt bildeten einen Antagonismus bzw. zwischen beiden existiere eine Nullsummenbeziehung in dem Sinne, daß weniger Staat automatisch mehr Markt bedeute und umgekehrt.

Bevor auf die beiden Fehlkonzeptionen eingegangen wird, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, daß Regulierung dem Wortsinn nach dem Festlegen von Regeln entspricht, wobei die festgelegte Regel selbst ebenfalls als Regulierung bezeichnet wird.[54]

Die erste Fehlkonzeption verkennt, daß die aus der Festlegung und Durchsetzung von Regeln (bzw. von Institutionen) resultierenden Handlungsbeschränkungen Erwartungssicherheiten produzieren, welche den Vorteil haben, die Freiheit neuer Handlungsmöglichkeiten zu bieten. Regeln reduzieren Unsicherheit und

---

46 Vgl. *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 99.

47 Vgl. *Vickers* (1998), S. 122 f.

48 Vgl. *Vogel* (1996), S. 3.

49 *Vogel* (1996), S. 65.

50 *Vogel* (1996), S. 3.

51 *Eichhorn* (2001), S. 91.

52 Vgl. z. B. *Majone* (1994), S. 53 und *Vogel* (1996), S. 5.

53 Vgl. *Berg,* S. (2000), S. 151.

54 Vgl. *Fülbier* (1999), S. 468.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ermöglichen dadurch Handlungen, welche ohne die institutionelle Absicherung nicht möglich wären, da sie als zu riskant eingeschätzt würden.

Die Auffassung, Regeln hätten ausschließlich freiheitsbeschränkende Wirkung, unterschlägt den innovatorischen Aspekt von Regeln, d. h. die Erweiterung von Handlungsmöglichkeiten durch Regeln.[55]

Diese Überlegungen verdeutlichen, daß zwischen Regeln und individueller Freiheit kein grundsätzlicher Gegensatz besteht, sondern durch die Setzung von Regeln die Handlungsspielräume überhaupt erst geschaffen werden, welche die Voraussetzung für individuelle Freiheit darstellen. Damit soll jedoch keineswegs bestritten werden, daß Regeln im Einzelfall sehr wohl ausschließlich freiheitsbeschränkenden oder sogar -aufhebenden Charakter haben können.

Häufig kommt es durch Regelsetzung zu einer Umverteilung von Freiheitsrechten. Darüber hinaus wird aber aus der Perspektive der hier vertretenden Position eines komplementären Verhältnisses zwischen Regelbindung und individueller Freiheit auch deutlich, daß Freiheit steigerbar ist in dem Sinne, daß durch ausgefeiltere Regelsysteme immer größere Kooperationsgewinne möglich werden, indem unerwünschte Verhaltensweisen unterbunden, erwünschte dagegen institutionell gefördert werden.[56]

Die hier kritisierte Auffassung eines zwangsläufigen Gegensatzes zwischen Regeln und individueller Freiheit beruht auf der Vorstellung von Freiheit als einem jeder Zivilisation vorgelagerten Recht im Sinne eines Naturrechtes. Dieses Freiheitsverständnis, welches der neoklassischen Ökonomik zugrunde liegt, verkennt, daß es keine vorgesetzliche Freiheit gibt, sondern individuelle Freiheit ein gesellschaftsspezifisches Recht ist, das erst in einem sozialen Prozeß entsteht.[57]

---

55 Vgl. *Priddat* (1996), S. 16 f.

56 Vgl. *Suchanek* (1999), S. 283.

57 Die an dieser Stelle dargelegten Zusammenhänge zwischen Regeln und individueller Freiheit sind insbesondere von Commons herausgearbeitet worden; siehe hierzu *Dugger* (1980), S. 50 f. und *Reuter* (1994), S. 182 f. Für ähnliche Gedanken siehe aber auch *Gerken* (1998), S. 176 f. Commons ist einer der Hauptvertreter des amerikanischen Institutionalismus. Dieser Zweig der Wirtschaftswissenschaften ist bereits vor über 100 Jahren begründet worden und wird regelmäßig pauschal als „untheoretisch" und „überholt" diffamiert. Derartige Abqualifizierungen beruhen jedoch weitgehend auf Unkenntnis; vgl. *Reuter* (1994), S. 5, vertiefend zum amerikanischen Institutionalismus siehe ebenfalls *Reuter* (1994).

Die Sichtweise von Commons (1924, S. 126) zum Zusammenhang zwischen Regeln und individueller Freiheit kommt besonders plastisch in dem folgenden Zitat zum Ausdruck: „If we start with ... the individual as a free man existing prior to law, then man's liberty has been gradually taken away from him by ... law. But if we start with individuals as subjects of conquest, slavery, serfdom, then liberty has gradually been taken away from the masters and bestowed on the subjects. This is evidently the historic process since the time of William the Conqueror". Freiheit als gesamtgesellschaftliches Phänomen konnte demnach erst entstehen, als der Einzelne durch die Etablierung von Regeln vor Willkür geschützt sowie die Freiheit der Herrschenden kontinuierlich zugunsten der Untergebenen eingeschränkt wurde; vgl. *Reuter* (1994), S. 182 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Vorstellung vom Dualismus zwischen Regeln und Freiheit verstellt auch den Blick dafür, daß Märkte und der auf diesen Märkten stattfindende Wettbewerb durch Regeln überhaupt erst konstituiert werden.

Obwohl die zeitgenössische Ökonomik sich in erster Linie mit der Analyse von Marktphänomen beschäftigt, ist die elementare Frage, was unter einem Markt eigentlich zu verstehen ist, fast nie behandelt worden.[58] So konstatiert North: „It is a peculiar fact that the literature of economics ... contains so little discussion of the central institution that underlies neo-classical economics – the market."[59] Coase führt hierzu aus: „In modern economic theory the market itself has an even more shadowy role than the firm."[60] Die Existenz von Märkten wird in der Ökonomik normalerweise einfach vorausgesetzt,[61] was sich z. B. manifestiert in dem Diktum von Williamson: „In the beginning there were markets."[62] Mit dieser Äußerung kommt die weit verbreitete Annahme zum Ausdruck, daß Märkte, sobald gewisse, kaum erwähnenswerte Mindesterfordernisse für ihr Funktionieren erfüllt sind, wozu insbesondere die Definition und Durchsetzung von Eigentumsrechten zählen, in einem selbstorganisatorischen, quasi natürlichen Prozeß von selbst entstehen.[63]

Getreu dieser Auffassung liegt der Grund dafür, daß in einigen Bereichen keine Koordination durch Märkte stattfindet, vor allem darin, daß staatliche Einflußnahme die spontane Entstehung von Märkten in diesen Bereichen verhindert.

In dieser Sichtweise erscheint „der" Markt als ein autonomer Koordinationsmechanismus und staatliche Aktivität in erster Linie als Eingriff in diesen autonomen Mechanismus. Eine Politik, welche die Ausbreitung von Märkten zu fördern gedenkt, müßte demnach ihren Einfluß in den entsprechenden Bereichen verringern, z. B. durch die Reduzierung der Anzahl von Regeln, und sich ferner am Grundsatz des Laisser-faire, der Nicht-Einmischung orientieren.

Eine derartige Position verkennt jedoch, daß Märkte ebenso wie individuelle Freiheit auf die Festlegung bestimmter Regeln als Entstehungsvoraussetzung angewiesen sind. Sie sind eben gerade keine voraussetzungslosen, naturwüchsigen Veranstaltungen: „Die Annahme, ein funktionierender Markt entstünde, wenn man das institutionelle Gehäuse, das dessen Entfaltung behindert, einfach auflöst und entfernt, war nicht zuletzt in Osteuropa ein folgenreicher Irrtum."[64] Ein „Markt ... ist selbst eine Institution, die unter Mühen errichtet werden muß."[65] Auch Coase

---

58 Vgl. *Hodgson* (1988), S. 172 und *Swedberg* (1994), S. 257.

59 *North* (1977), S. 710.

60 *Coase* (1988), S. 7.

61 Vgl. *Coase* (1988), S. 5.

62 *Williamson* (1975), S. 20.

63 Vgl. *Rosenbaum* (2000), S. 455.

64 *Dierkes/Zapf* (1994), S. 11.

65 *Dierkes/Zapf* (1994), S. 11 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

betont: „Without the appropriate institutions, no markets ... are possible".[66] Grundsätzlich sieht Coase Märkte als Institutionen, welche Tauschvorgänge erleichtern.[67] Eine ähnliche Ansicht formuliert Hodgson: „Markets ... are organized and institutionalized exchange."[68] Etwas präziser ist die Definition von Ménard: „*A* market *is a specific institutional arrangement consisting of rules and conventions that make possible a large number of voluntary transfers of property rights on a regular basis*".[69] O'Driscoll weist ebenfalls darauf hin, daß Märkte durch Regelsysteme konstituiert werden: „Markets are composed ... of a web of complex and interrelated institutions and rules."[70]

Der Tatbestand, daß Märkte Regel- bzw. Institutionensysteme darstellen und durch solche konstituiert werden, verdeutlicht mit Nachdruck, daß die bereits angesprochene Vorstellung, Markt und Staat verkörperten einen Antagonismus, eine Fehlkonzeption ist. Denn die notwendigen Regeln zur Konstituierung von Märkten müssen in erster Linie durch den Staat geschaffen werden:[71] „Erst die sichtbare Hand des Rechts macht die unsichtbare Hand des Marktes möglich."[72]

Auch der auf Märkten stattfindende Wettbewerb ist kein natürlicher Prozeß, sondern wird ebenfalls durch Regeln erst konstituiert.[73] Genauso wie das Fußballspiel erst dadurch zum Fußballspiel wird, daß bestimmte Regeln festgelegt werden, welche das Spiel, den sportlichen Wettbewerb, definieren.[74] Die in marktwirt-

---

66 *Coase* (1993), S. 360.

67 Vgl. *Coase* (1988), S. 7.

68 *Hodgson* (1988), S. 174.

69 *Ménard* (1995), S. 170.

70 *O'Driscoll* (1986), S. 166. Vor dem Hintergrund der Sichtweise, Märkte als Regel- bzw. Institutionensysteme zu begreifen, wird unmittelbar klar, daß es problematisch ist, von „dem Markt" zu sprechen; sinnvoller ist es, statt dessen von Märkten zu sprechen, da sich Märkte hinsichtlich der sie konstituierenden institutionellen Arrangements voneinander unterscheiden; vgl. *Loasby* (2000), S. 298.

71 Vgl. *Coase* (1988), S. 10; *Hodgson* (1988), S. 176; *Block* (1994), S. 696–698; *Kirzner* (1994), S. 106 und *Homann* (2001), S. 484. Mit illegalen bzw. Schwarzmärkten existieren allerdings auch Märkte, die gerade nicht durch von Seiten des Staates festgelegte und durchgesetzte Regeln konstituiert werden. Da jedoch die Reichweite, mit der Regeln durchgesetzt werden, ein entscheidendes Kriterium für die Leistungsfähigkeit von Regeln darstellt, sind Schwarzmärkte nicht so leistungsfähig wie legale Märkte. So können Schwarzmärkte bspw. nicht so anonym sein wie legale Märkte, d. h. genauso vielen potentiellen Marktteilnehmern zu geringen Transaktionskosten offenstehen, und zwar deswegen nicht, weil besondere Kontrollmechanismen oder Vertrauensverhältnisse zwischen den Marktteilnehmern erforderlich sind, um sicher gehen zu können, daß kein Beteiligter die Behörden über die illegalen Marktaktivitäten informiert. Schwarzmärkte stellen deswegen grundsätzlich Randerscheinungen dar.

72 *Engels* (1979), S. 62.

73 Commons (1934, S. 713) führt hierzu aus: „Competition is not Nature's ‚struggle for existence' but is an artificial arrangement supported by the moral, economic, and physical sanctions of collective action."

74 Vgl. *Schmidtchen* (1988), S. 119.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schaftlichen Wettbewerbsprozessen zur Anwendung kommenden Aktionsparameter können ebenso wie die Wettbewerbsergebnisse erwünschter oder unerwünschter Art sein; dies hängt in entscheidendem Maße von den geltenden Wettbewerbsregeln ab.

Die Festlegung der Wettbewerbsregeln ist dabei als staatliche Aufgabe anzusehen, bei der es insbesondere darum geht, die Regeln dergestalt festzulegen, daß erwünschte Wettbewerbsprozesse forciert und unerwünschte unterbunden werden.[75] Darüber hinaus ist staatliche Wettbewerbspolitik deswegen geboten, weil Wettbewerbsprozesse dazu tendieren, sich selbst aufzuheben.[76] Hayek führt hierzu aus: „Das Funktionieren des Wettbewerbs setzt nicht nur eine zweckmäßige Organisation ... der Märkte ... voraus ..., sondern es hängt vor allem von der Existenz eines entsprechenden Rechtssystems ab, das die doppelte Aufgabe hat, den Wettbewerb aufrechtzuerhalten und ihn mit einem Maximum an Nutzen arbeiten zu lassen."[77]

Marktwirtschaft und Wettbewerb stellen demnach ein Organisationsproblem dar und implizieren für den Staat eine Organisationsaufgabe.[78]

Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist demnach keine natürliche Ordnung, sondern in dem Sinn, daß der Staat durch die Festlegung und Überwachung von adäquaten Regeln Wettbewerbsprozesse organisiert, *„eine staatliche Veranstaltung."*[79]

Damit wird deutlich, daß „die Gleichsetzung von Liberalismus und Laisser-Faire .. ein grober Irrtum"[80] ist. Insbesondere die Vertreter des Ordoliberalismus haben dies immer wieder ausdrücklich betont. So formuliert z. B. W. Röpke: „Mit ... Entschiedenheit ... rücken wir vom Laissez-faire-Prinzip ab ... Eine lebensfähige und befriedigende Marktwirtschaft entsteht nämlich nicht dadurch, daß wir geflissentlich nichts tun. Sie ist vielmehr ein kunstvolles Gebilde und ein Artefakt der Zivilisation".[81]

---

75 Vgl. *Suchanek* (1999), S. 285 f. und 293.

76 Vgl. z. B. *Schlecht* (1990), S. 65.

77 *Hayek* (1944), S. 60.

78 Vgl. *Engels* (1979), S. 50 und 62 f.; *Blum* (1983), S. 255 sowie *Bohne* (1997), S. 215–218 und 227.

79 *Miksch* (1947), S. 12. Vgl. auch *Hoppmann* (1972), S. 301.

80 *Engels* (1979), S. 46.

81 *Röpke,* W. (1944), S. 75. Inhaltlich sehr ähnlich gibt Böhm (1971, S. 200) zu bedenken: „Eine rational ablaufende Marktwirtschaft kommt nicht etwa dadurch zustande, daß man ... die Dinge laufen läßt, wie sie laufen. Vielmehr fordert dieses ... System das Vorhandensein und die dauernde Pflege und Verbesserung einer ganzen Reihe von politischen, rechtlichen, sozialen, zivilisatorischen Vorbedingungen, das Vorhandensein einer ziemlich hochgezüchteten sozialen Parklandschaft." Für vergleichbare Äußerungen anderer Vertreter des Ordoliberalismus siehe *Miksch* (1947), S. 14 f. sowie *Rüstow* (1945), S. 94. Auch Hayek weist immer wieder explizit darauf hin, daß die Faustformel des Laisser-faire eine höchst irreführende Bezeichnung für die Grundsätze einer liberalen Wirtschaftspolitik darstellt; siehe

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese Grunderkenntnis des Ordoliberalismus, daß marktwirtschaftlicher Wettbewerb auf einem insbesondere vom Staat zu schaffenden Regelsystem beruht, ist mit dem Aufkommen der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik zunehmend in den Hintergrund gedrängt worden. Die wohlfahrtsökonomische Theorie des Marktversagens vernachlässigt in ihren Analysen vollkommen die fundamentale Rolle von Regeln für die Konstitution von Märkten.[82] Aber auch die Chicago-Schule,[83] welche eine wichtige Gegenbewegung zur Wohlfahrtsökonomik darstellt, unterschätzt mit ihrer wirtschaftspolitischen Position, die sich sehr nahe an der des Laisser-faire befindet,[84] die Bedeutung von Regeln für die Leistungsfähigkeit von Markt und Wettbewerb. Erst seit dem Entstehen der Neuen Institutionenökonomik wird die Bedeutung von Regeln wieder verstärkt zur Kenntnis genommen. Genauso wie im Ordoliberalismus wird in dieser wirtschaftswissenschaftlichen Denkrichtung eine klar ablehnende Position zur wirtschaftspolitischen Leitlinie des Laisser-faire eingenommen. So konstatiert z. B. mit North einer der führenden Autoren der Neuen Institutionenökonomik: „There is no such thing as *laissez-faire*."[85] Ferner betont North: „There is no such thing as an efficient market that is not structured by the players to produce that result. You do not get it by having government in absence."[86] Mit „Struktur" meint North die Struktur des marktkonstituierenden Regelsystems. Ferner hebt North hervor: „Every factor and product market is going to be different, that is, each one is going to have to be structured differently; further, the structure is going to have to change over time."[87]

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, wie problematisch die Vorstellung eines eventuellen Versagens von Markt und Wettbewerb ist.

Wenn Wettbewerbsprozesse im Rahmen eines bestimmten Regelsystems zu unerwünschten Ergebnissen führen und sich letztlich selbst aufheben, indem sie ihre Funktionsbedingungen untergraben, dann bedeutet dies nicht, daß „der" Wettbewerb versagt, sondern vielmehr, daß das entsprechende Regelsystem ungeeignet ist, um unter den sektorspezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen dauerhafte Wettbewerbsprozesse, die sich in politisch akzeptablen Evolutionskorridoren abspielen, in der jeweiligen Branche organisatorisch zu gewährleisten. Denn es gilt: „Wettbewerb ist nur sinnvoll zu deuten, wenn man ihn auf ein spezifisches Regelsystem bezieht."[88]

---

hierzu *Hayek* (1944), S. 37 und 246 sowie (1960), S. 296 f. Dennoch wird Hayek von vielen Autoren als vehementer Vertreter einer Laisser-faire-Haltung angesehen, was sich nur damit erklären läßt, daß diese Autoren die Arbeiten Hayeks nicht rezipiert haben.

82 Vg. *Brennan/Buchanan* (1985), S. 17 f.

83 Siehe vertiefend zur Chicago-Schule *Reder* (1982).

84 Vgl. *Reder* (1982), S. 30 und *Schlecht* (1990), S. 81.

85 *North* (2000), S. 7.

86 *North* (2000), S. 7.

87 *North* (2000), S. 7.

88 *Röpke,* J. (1977), S. 374 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Entscheidend ist es also, ein Regelsystem zu etablieren, welches unter den sektorspezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen dauerhafte Wettbewerbsprozesse ermöglicht.[89]

Das spezifische Regelsystem kanalisiert den Wettbewerbsprozeß und nimmt auch Einfluß auf dessen Dynamik; zwar bleibt der Wettbewerbsprozeß grundsätzlich ergebnisoffen, aber der Möglichkeitsraum der Wettbewerbsergebnisse wird durch das wettbewerbskonstituierende Regelsystem eingegrenzt; bestimmte Wettbewerbsergebnisse werden ausgeschlossen (verboten), so daß die Richtung des Wettbewerbsprozesses und damit in gewisser Weise auch sein „Inhalt" durch das Regelsystem beeinflußt wird.[90] Durch das marktspezifische Regelsystem werden die Erfolgskriterien des jeweiligen Wettbewerbs festgelegt, d. h. es werden diejenigen Kompetenzen bestimmt, die relevant sein sollen, um sich in dem betreffenden Wettbewerbsprozeß behaupten zu können.[91]

Aus der Perspektive des hier vertretenen Standpunkts, daß Markt und Wettbewerb auf Regelsystemen beruhen, die in erster Linie vom Staat zu schaffen sind, und damit eben keine naturwüchsigen Phänomene darstellen, erweist sich die weitverbreitete Sichtweise, die zwischen Staat und Markt einen Dualismus konstruiert, als abwegig. Genauso abwegig ist es deshalb, sich bei ordnungspolitischen Reformen an der Maxime „Mehr Markt und weniger Staat" orientieren zu wollen. Tatsächlich geht es eher um ein qualitatives und nicht um ein quantitatives Problem.[92] „Das Wichtige ist", wie Hayek betont, „die Art und nicht das Ausmaß der Staatstätigkeit."[93] Ferner weist Hayek darauf hin: „Wie gut der Markt funktionieren wird, hängt vom Wesen der besonderen Gesetze ab."[94]

Die Maxime „Mehr Markt und weniger Staat" ist vor allem deswegen so irreführend, weil gerade die Konstitution besonders wettbewerbsintensiver Märkte auch besonders umfangreiche Regelwerke erfordert. Das Beispiel der Wertpapiermärkte zeigt dies deutlich. Die Wertpapierbörse ist der Inbegriff des Wettbewerbsmarktes

---

89 Dies ist eine Aufgabe, die weder einfach noch immer lösbar ist. Wenn man der Vorstellung folgt, daß eine Gesellschaft durch eine Hierarchie von Regel- bzw. Institutionensystemen gekennzeichnet ist, stellt sich die Frage nach der Kohärenz der verschiedenen Systeme untereinander: Nicht für jedes Gut ist die Koordination von Angebot und Nachfrage auf der Basis von wettbewerblichen Märkten organisierbar. Beispielsweise steht die Zuordnung von individuellen Eigentumsrechten (als eine entscheidende Funktionsbedingung eines Wettbewerbsmarktes) für bestimmte Güter nicht im Einklang mit grundlegenden moralischen Wertvorstellungen in einer Gesellschaft. Menschliche Organe oder Embryonen stellen hierfür besonders eindeutige Beispiele dar. Wenn ein solcher Fall vorliegt, werden von der Gesellschaft kulturelle Schranken der Vermarktbarkeit bestimmter Güter konstruiert, was als kulturelles Marktversagen bezeichnet werden könnte.

90 Vgl. *Kerber* (1997), S. 62–67.

91 Vgl. *Kerber* (1997), S. 68 f.

92 Vgl. *Block* (1994), S. 696 f.

93 *Hayek* (1960), S. 287.

94 *Hayek* (1960), S. 295.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

und stellt diejenige Art von Markt dar, welche den in der Standardökonomik verbreiteten Vorstellungen vom vollkommenen Markt oder von vollkommener Konkurrenz in der Realität am nächsten kommt. Wertpapierbörsen sind dabei durch eine außergewöhnlich hohe Regelungsdichte gekennzeichnet. Coase stellt hierzu fest: „It is not without significance that these exchanges, often used by economists as examples of a perfect market and perfect competition, are markets in which transactions are highly regulated ... It suggests ... that for anything approaching perfect competition to exist, an intricate system of rules ... would normally be needed."[95]

Daß die Reformen, welche unter dem Banner des Schlagworts „Deregulierung" stattfinden, in den allermeisten Fällen zu mehr Regulierung und freieren, d. h. wettbewerbsintensiveren Märkten führen, ist angesichts dieser Überlegungen keineswegs eine Überraschung und auch kein Paradoxon, sondern ganz im Gegenteil systematisch zu erwarten.

Die Ausdehnung der wettbewerblich organisierten Marktkoordination auf neue Bereiche ist nur möglich, wenn gleichzeitig hochdifferenzierte neue Regelungen eingeführt werden.[96]

Dies ist kein neues Phänomen. So stellt Polanyi im Rahmen seiner Untersuchung über die historische Entwicklung der Marktwirtschaft fest: „Die Errichtung freier Märkte [führte] keineswegs zur Abschaffung von Kontrollen, Reglementierungen und Interventionen, sondern vielmehr zu deren enormen Ausweitung."[97] Neu sind lediglich die Bereiche, in die Wettbewerb eingeführt wird.

5. Das Konzept der Kompetitivisierung

a) Verschmelzung von Regulierungs- und Wettbewerbspolitik

Unter den Angebots- und Nachfragebedingungen, welche ein resistentes natürliches Monopol kennzeichnen, führen Wettbewerbsprozesse, die im Rahmen der allgemeinen Wettbewerbsregeln ablaufen, erstens zu einer Vergeudung von Ressourcen und zweitens mit der Zeit zur Entstehung einer Situation, in welcher die Wettbewerbsprozesse zum Erliegen kommen.

Die Branchen der leitungsgebundenen Infrastruktur sind bei einer globalen Betrachtung durch derartige Angebots- und Nachfragebedingungen charakterisiert. Bei einer differenzierten Betrachtungsweise der gesamten Wertschöpfungskette zeigt sich jedoch, daß streng genommen nur die Leitungsnetze resistente natürliche Monopole darstellen.

---

95 *Coase* (1988), S. 9.

96 Siehe für eine ähnliche Argumentation *Homann* (2001), S. 485 und 487.

97 *Polanyi* (1944), S. 180. Ferner konstatiert Polanyi (1944, S. 178): „Nichts war natürlich an der Praxis des *Laissez-faire;* freie Märkte wären niemals bloß dadurch entstanden, daß man den Dingen ihren Lauf ließ."

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um unter solchen Umständen Wettbewerb zu ermöglichen, ist die Etablierung sektorspezifischer Wettbewerbsregeln erforderlich, d. h. das allgemeine Wettbewerbsrecht wird durch ein sektorspezifisches Wettbewerbsrecht ergänzt oder sogar ersetzt, das im Ergebnis zu einer Ausdünnung der Eigentumsrechte an den Leitungsnetzen führt; nichts anderes stellt die Einführung einer rechtlich verbindlichen Pflicht zur Gewährung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs letztlich dar.

Grundsätzlich unterscheidet sich die allgemeine Wettbewerbspolitik von Regulierung dadurch, daß sie sich mit ihrem Ziel, den Wettbewerb im allgemeinen zu sichern und zu stärken, auf alle Märkte bezieht, während das wesentliche Charakteristikum von Regulierung in der Sektorspezifität besteht, d. h. Regulierung bezieht sich lediglich auf einzelne, ausgewählte Branchen.[98] Darüber hinaus unterscheiden sich die beiden Politikbereiche vom Grundsatz her darin, daß Wettbewerbspolitik mit Ausnahme der präventiven Fusionskontrolle ex post, Regulierungspolitik dagegen ex ante agiert.[99]

Bei dem Bestreben, Wettbewerb in Branchen der leitungsgebundenen Infrastruktur einzuführen, kommt es zu einer Verschmelzung von allgemeiner Wettbewerbspolitik und Regulierungspolitik. Wettbewerbsfördernde und -sichernde Regulierung ergänzt das allgemeine Wettbewerbsrecht um branchenspezifische Regeln und läßt auf diese Weise ein sektorspezifisches Wettbewerbsrecht entstehen.[100]

---

98 Vgl. *Bickenbach/Kumkar/Soltwedel* (2002), S. 225.

99 Vgl. *Duijm* (2002), S. 10.

100 Die Position von Miksch, einem bedeutenden Autor des Ordoliberalismus, weist gewisse Parallelen zu der in der vorliegenden Arbeit entwickelten Sichtweise auf. Miksch (1947, S. 16 f.) spricht von einem *„spezielle[n] Wettbewerbsrecht"*, welches die *„staatliche Marktverfassung"* (S. 33) bzw. die „Marktorganisation" des *„gebundene[n] Wettbewerb[s]"* zur Anwendung bringt. Miksch unterscheidet zwischen den juristischen, wettbewerbsrechtlichen Kategorien des freien Wettbewerbs, des gebundenen Wettbewerbs und der staatlichen Lenkung einerseits sowie den wirtschaftlichen Kategorien der vollständigen Konkurrenz, der unvollständigen Konkurrenz und des Monopols andererseits. Bei den wettbewerbsrechtlichen Kategorien handelt es sich um Formen der Marktorganisation oder staatlichen Marktverfassung, d. h. um bestimmte Regelsysteme zur Organisation von Markt und Wettbewerb. Bei den wirtschaftlichen Kategorien geht es um wirtschaftswissenschaftliche Marktformen, welche nach der Zahl der Marktteilnehmer auf der Angebots- und Nachfrageseite voneinander unterschieden werden; vgl. *Miksch* (1947), S. 31 – 34. Die Aufgabe der Wettbewerbspolitik besteht nun für Miksch (1947, S. 34) darin, *„die Marktverfassung der Marktform anzupassen"*, d. h. es geht darum, dasjenige wettbewerbskonstituierende Regelsystem zu etablieren, welches den branchenspezifischen Angebots- und Nachfragebedingungen entspricht. Allerdings muß darauf hingewiesen werden, daß diese Angebots- und Nachfragebedingungen nicht völlig unabhängig von dem geltenden markt- und wettbewerbskonstituierendem Regelsystem sind.

Die von Miksch entwickelte Idee der adäquaten Kombination von Marktverfassung und Marktform hat auch Gemeinsamkeiten mit der Schlußfolgerung von McCraw (1984, S. 120), zu der er im Rahmen seiner Untersuchung der Geschichte der Regulierung in den USA kommt: *„More than any other single factor, this underlying structure of the particular industry being regulated has defined the context in which regulatory agencies have operated."* McCraw weist mit dieser Aussage darauf hin, daß Regulierungsmaßnahmen auf die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Branche abgestimmt sein müssen, um erfolgreich sein zu können. Dies ist keine einfache Aufgabe: „The process of fitting regulatory strategies to parti-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Das Verhältnis von Wettbewerb und Regulierung ist unter solchen Umständen nicht konträr, sondern komplementär. Auf der Grundlage der umfangreichen britischen Erfahrungen mit wettbewerbsschaffenden Regulierungsreformen in Infrastruktursektoren formulieren Helm und Yarrow deshalb: „Competition in these industries had to be ‚managed'. Thus, it is therefore wrong to view competition and regulatory policies as different animals – competition policy is part and parcel of regulatory policy."[101]

Regulierung bekommt markt- und wettbewerbskonstituierenden Charakter,[102] stellt die Voraussetzung für das Entstehen von Wettbewerb dar. Im Kontext des resistenten natürlichen Monopols ist Regulierung zwingend notwendig zur Organisation von Wettbewerb. Die dabei anzuwendende Art der Regulierung läßt sich als wettbewerbsorganisierende Regulierung bezeichnen.

b) Ein neuer Begriff: Kompetitivisierung anstatt Deregulierung und Liberalisierung

Vor dem Hintergrund dieser markt- und wettbewerbskonstituierenden Konzeption von Regulierung wird in der vorliegenden Arbeit als Bezeichnung für ordnungspolitische Reformen, welche das Ziel verfolgen, Wettbewerb oder Wettbewerbselemente in Branchen einzuführen, in denen wesentliche Teilbereiche resistente natürliche Monopole darstellen, anstelle der Begriffe „Deregulierung" und „Liberalisierung" der Begriff „Kompetitivisierung" verwendet.

Der Ausdruck „Deregulierung" sollte ausschließlich als Bezeichnung für die Aufhebung von Regulierungsmaßnahmen benutzt werden. Da der Abbau wettbewerbsverhindernder Regulierung jedoch nur einen Teilaspekt von Reformen darstellt, welche die Einführung von Wettbewerb in Branchen der leitungsgebundenen Infrastruktur bezwecken, ist der Terminus „Deregulierung" als Bezeichnung derartiger Reformen ungeeignet. Dies gilt ebenfalls für den Begriff „Liberalisierung", da dieser Ausdruck irreführende Assoziationen weckt. Liberalisierung entspricht dem Wortsinn nach der Befreiung des Wettbewerbs von Einschränkungen, der Zerschneidung von Fesseln des Wettbewerbs. Dies setzt die Präexistenz eines wettbewerblichen Marktes voraus, dessen freie Entfaltung durch künstliche Fesseln unterdrückt wird.[103] Genau dies ist jedoch bei den leitungsgebundenen Infrastruktursektoren nicht der Fall.

---

cular industries is a difficult task, partly because industrial structures, like regulatory ideas, can change over time" (*McCraw* (1984), S. 121).

[101] *Helm/Yarrow* (1988), S. vi f.

[102] Siehe zur markt- und wettbewerbskonstituierenden Konzeption von Regulierung *Shearing* (1993), S. 70–72; *Prosser* (1997), S. 5 f. und (1999), S. 197 f. sowie *Macgregor/Prosser/Villiers* (2000a), S. 3 f. und (2000b), S. 348.

[103] Der Begriff „Liberalisierung" hat seinen Ursprung vor allem im Kontext des Abbaus von Beschränkungen des Außenhandels, der Außenhandelsliberalisierung. Hierfür ist der Begriff uneingeschränkt passend.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Mit dem Begriff „Kompetitivisierung" soll zum Ausdruck kommen, daß die Einführung von Wettbewerb in Bereiche der leitungsgebundenen Infrastruktur in sehr hohem Maße aktives staatliches Handeln erfordert.

Der Begriff der Kompetitivisierung soll demnach eine Distanzierung von Vorstellungen ermöglichen, welche mit derartigen Reformen irrtümlicherweise in erster Linie den Abbau von Regelungen und einen allgemeinen Rückzug des Staates assoziieren.

Inhaltlich entspricht der Terminus „Kompetitivisierung" dem, was Vogel als *„pro-competitive reregulation"*[104] bezeichnet. Ferner betont Vogel: „Government authorities introduce *pro-competitive reregulation* in order to create competition".[105]

Als Bezeichnung für die Art von Wettbewerb, welche durch Kompetitivisierung entsteht und somit sehr voraussetzungsvoll ist, wird in der vorliegenden Arbeit der Ausdruck „organisierter Wettbewerb" verwendet. Der organisierte Wettbewerb erfordert als Entstehungsvoraussetzung ein sektorspezifisches Wettbewerbsrecht, während das allgemeine Wettbewerbsrecht ausreichend ist, um die Art von Wettbewerb zu organisieren, welche gemeinhin als „freier Wettbewerb" bezeichnet wird.

Die markt- und wettbewerbskonstituierende Konzeption von Regulierung macht auch deutlich, daß die sehr weit verbreitete Auffassung, jede Art von Regulierung sei unvermeidlicherweise ineffizient,[106] äußerst problematisch ist.

Mindestens zwei Aspekte sind an dieser Ansicht fragwürdig: Erstens erfolgt keine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Verfahren der Regulierung und zweitens beruht die Ineffizienzdiagnose auf dem in der vorliegenden Arbeit schon mehrfach kritisierten Nirwana-Trugschluß: Reale Regulierung erscheint als ineffizient im Vergleich zu hypothetischen Idealzuständen. Im Sinne der komparativen Institutionenanalyse läßt sich die Effizienz bzw. Leistungsfähigkeit eines institutionellen Arrangements nur sinnvoll einschätzen im Vergleich zu alternativen institutionellen Arrangements, welche auch tatsächlich implementierbar sind. Zu behaupten, Regulierung sei ineffizient im Vergleich zu Wettbewerb, ist irrelevant, wenn Wettbewerb in dem betreffenden Bereich nicht organisierbar ist.

c) Ein differenzierter bzw. fokussierter Regulierungsansatz

Allerdings sollte das Regulierungssystem so ausgestaltet sein, daß das jeweilige Potential für Wettbewerbsprozesse erwünschter Art in vollem Umfang genutzt wird. Hierzu ist ein differenzierter bzw. fokussierter Regulierungsansatz erforder-

---

104 *Vogel* (1996), S. 17.

105 *Vogel* (1996), S. 17.

106 Eine solche Ansicht vertritt z. B. Newbery (1997, 358): „Regulation is inevitably inefficient." Siehe für eine derartige Auffassung auch *SRU* (2002), S. 451 und 461.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lich, welcher eine leitungsgebundene Infrastrukturbranche nicht pauschal als resistentes natürliches Monopol ansieht, sondern die Wertschöpfungskette der Branche differenziert betrachtet und sich bei der Regulierung auf die Bereiche fokussiert bzw. beschränkt, welche tatsächlich resistente natürliche Monopole darstellen.[107]

Diese Bereiche werden insbesondere von den Leitungsnetzen verkörpert; sie stellen monopolistische Engpaßbereiche dar. Es wird auch von wesentlichen Einrichtungen (essential facilities) gesprochen. Solche Einrichtungen sind dadurch gekennzeichnet, daß Wettbewerber auf sie für den Zugang zu den Kunden unabdingbar angewiesen sind und daß derartige Einrichtungen weder anderweitig bestehen noch zu vertretbaren Kosten selbst erstellt werden können.[108] Je größer der Anteil der wesentlichen Einrichtungen an der gesamten Wertschöpfungskette in einer leitungsgebundenen Infrastrukturbranche ist, desto kleiner ist das Potential für die Etablierung von organisiertem Wettbewerb. Die Höhe dieser Anteile, d. h. das Ausmaß der monopolistischen Engpässe, die in erster Linie aus den Leitungsnetzen bestehen, variiert beträchtlich zwischen den einzelnen Infrastrukturbranchen.

In der Wasserwirtschaft ist dieser Anteil erheblich höher als bspw. in der Strom- und Gaswirtschaft. Für die Wasserver- und -entsorgung zusammen genommen beträgt er 80 %, wobei der Anteil im Bereich der Abwasserbeseitigung deutlich höher ist als in der Wasserversorgung, in der er 64 % beträgt. In der Stromwirtschaft macht der monopolistische Engpaßbereich etwas weniger als 40 % der gesamten Aktivitäten aus und in der Gaswirtschaft liegt der Anteil leicht über 40 %.[109]

Das Potential für organisierten Wettbewerb ist somit in der Wasserwirtschaft äußerst begrenzt und erreicht nicht annähernd die Dimensionen wie das in der Strom- und Gaswirtschaft.

Bei der folgenden Erörterung konkreter Regulierungsverfahren werden deshalb die Instrumente der wettbewerbsorganisierenden Regulierung, welche der Etablierung des organisierten Wettbewerbs, d. h. der Kompetitivisierung dienen, nicht im Mittelpunkt des Interesses stehen, sondern vielmehr die Verfahren der direkten Monopolregulierung.[110]

---

[107] Der in der vorliegenden Arbeit entwickelte differenzierte bzw. fokussierte Regulierungsansatz weist große Parallelen zum disaggregierten Regulierungsansatz von Knieps auf; siehe hierzu *Knieps* (2000), (2001) und (2002). Der Ansatz von Knieps ist jedoch noch zu sehr dem Denkschema verhaftet, Regulierung und Wettbewerb verkörperten ein Gegensatzpaar; siehe vor allem *Knieps* (2001), S. 96 und (2002), S. 65 f. Ein zentrales Anliegen des Ansatzes besteht deshalb darin, daß eine „Überregulierung" (*Knieps* (2001), S. 96) vermieden wird. Auch ein Begriff wie „Restregulierung" (*Knieps* (2002), S. 66) zeigt die Nähe zum Deregulierungsdenken. Es geht jedoch weniger darum, Regulierung per se zu vermeiden, sondern vielmehr darum, sie so auszugestalten, daß das Potential für Wettbewerbsprozesse erwünschter Art in möglichst großem Ausmaß realisiert wird.

[108] Vgl. *Knieps* (2000), S. 17 – 19; (2001), S. 102 f. und (2002), S. 63 f.

[109] Vgl. *Rowson* (2000), S. 10 f. Siehe für die sehr ausgeprägten Monopoleigenschaften der Wasserwirtschaft auch *Rees,* J. A. (1998), S. 96 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Rolle von Wettbewerbselementen beschränkt sich in der Wasserwirtschaft realistischerweise eher darauf, die eigentliche Monopolregulierung in ihrer Effektivität zu unterstützen, und zwar insbesondere dadurch, daß es durch die Wissensgenerierungsfunktion von Wettbewerbsprozessen zu einer Verbesserung der Informationsbasis der Regulatoren kommt.

II. Regulierungsinstrumente und unterstützende Wettbewerbselemente

1. Information, Regulierung und Prinzipal-Agenten-Ansatz

Die Regulierungsökonomik basierte lange Zeit ausschließlich auf der neoklassischen Wohlfahrtsökonomik.[111] Die formalen Modellanalysen abstrahierten vollkommen von Informationsproblemen und implizierten Politikempfehlungen, deren Umsetzung einen Informationsstand des jeweiligen Regulators voraussetzten, der in der Praxis unerreichbar ist.

In den frühen 1980er Jahren vollzog sich allerdings ein Wandel in der Regulierungsökonomik: Der in den 1970er Jahren neu entwickelte Prinzipal-Agenten-Ansatz hielt Einzug in die ökonomische Regulierungstheorie, womit Informationsprobleme in den Mittelpunkt der Untersuchungsperspektive gerückt wurden.[112]

Bereits im Abschnitt D. II. 2. a) wurde der Prinzipal-Agenten-Ansatz als eine Methode vorgestellt, die Beziehung zwischen den Eigentümern von (privaten und öffentlichen) Unternehmen einerseits und den Managern dieser Unternehmen andererseits zu untersuchen.

Das aus der Trennung von Eigentum und Kontrolle resultierende Prinzipal-Agenten-Problem besteht in erster Linie in einer asymmetrischen Informationsverteilung zwischen einem Prinzipal und seinem Agenten. Das beschränkte Wissen des Eigentümers eines Unternehmens über die Aktivitäten des betreffenden Managers eröffnet dem letzteren Spielräume für ineffizientes Verhalten. Das wesentliche Interesse des Prinzipal-Agenten-Ansatzes besteht deshalb im Entwurf von Anreizmechanismen, die gewährleisten sollen, daß ein Agent trotz seines Informationsvorsprunges effizient, d. h. im Interesse des Prinzipals, handelt.

---

110 Ähnlich wie in der vorliegenden Arbeit zwischen Monopolregulierung und wettbewerbsorganisierender Regulierung als zwei Maßnahmekategorien zur Disziplinierung von monopolistischer Marktmacht unterschieden wird, differenziert Prosser (1997, S. 5 f.) zwischen den Kategorien *„regulating monopoly"* und *„regulation for competition"*. Zusätzlich führt er noch den Typus der *„social regulation"* ein; diese Regulierungskategorie wird in der vorliegenden Arbeit nicht behandelt. Weitgehend übereinstimmend mit Prosser spricht J.-P. Schneider (2000, S. 517) von „der Monopolregulierung, der marktorganisierenden Wettbewerbsregulierung und der marktfremden, gemeinwohlorientierten Regulierung".

111 Vgl. *Knieps* (2001), S. 80.

112 Vgl. *Laffont/Tirole* (1993), S. xvii und *Crew/Kleindorfer* (2002), S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In derselben Art und Weise wird der Prinzipal-Agenten-Ansatz nun bei der Analyse des Phänomens der Regulierung angewendet: Der Regulator verkörpert dabei den Prinzipal und der Manager des regulierten Unternehmens fungiert als Agent. Ein Regulierungssystem wird in diesem Zusammenhang als ein Anreizmechanismus angesehen; es wird auch von Regulierungsmechanismen gesprochen.

Von entscheidender Bedeutung ist die Annahme, daß der Manager hinsichtlich der meisten Aspekte der unternehmensinternen und -externen Situation besser informiert ist als der Regulator; es ergeben sich somit auch hier Freiräume, welche der Manager zur Verfolgung eigener Interessen nutzen kann.[113]

Dieses Informationsproblem steht im Zentrum der auf der Anwendung des Prinzipal-Agenten-Ansatzes beruhenden Regulierungstheorie.[114]

Ein über die Unternehmenslage vollständig informierter Regulator könnte, falls er über genügend Sanktionsmacht verfügt, einfach durch Auftrag das regulierte Unternehmen zu dem von ihm gewünschten Verhalten zwingen. Angesichts der asymmetrischen Informationsverteilung steht die Regulierungspolitik jedoch vor der anspruchsvollen Aufgabe, Anreizmechanismen bzw. Regulierungsverfahren zu entwerfen und einzuführen, welche den Manager eines regulierten Unternehmens dazu veranlassen, bei der Verfolgung seiner eigenen Ziele – trotz seines angenommenen Informationsvorsprungs – gleichzeitig die Ziele des Regulators zu erfüllen.[115]

Die Anwendung des Prinzipal-Agenten-Ansatzes auf die Regulierungsproblematik wird von Laffont und Tirole, die beide selbst Vertreter dieser Vorgehensweise sind, etwas unbescheiden als „the new regulatory economics“[116] bezeichnet.[117] Gekennzeichnet sind die Arbeiten dieser Richtung durch einen sehr hohen Grad an mathematischer Formalisierung.[118]

Mehrere einflußreiche Arbeiten, welche der Neuen Regulierungsökonomik zuzuordnen sind, analysieren die Vor- und Nachteile der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens im Vergleich zum institutionellen Arrangement des regulierten privaten Unternehmens.

---

113 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 92.

114 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 99 und *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 44.

115 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 99; *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 36 f. und *Bös* (1998), S. 58 f.

116 *Laffont/Tirole* (1993), S. 34.

117 Siehe als Überblick über die Neue Regulierungsökonomik *Baron* (1989); für eine umfassende Darstellung siehe *Laffont/Tirole* (1993).

118 Zur Problematik der mathematischen Formalisierung in den Wirtschaftswissenschaften, welche mittlerweile in den meisten ihrer Teilbereiche zum Selbstzweck geworden ist, siehe sehr instruktiv *Blaug* (1998). Blaug ist der weltweit führende Ökonom im Bereich der wirtschaftswissenschaftlichen Dogmengeschichte.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese theoretischen Untersuchungen, die insbesondere von Shapiro und Willig,[119] von Bös[120] sowie von K. M. Schmidt[121] stammen, kommen alle zu der übereinstimmenden Schlußfolgerung, daß es auf die Frage, welche der beiden Organisationsformen die leistungsfähigere ist, keine allgemeingültige Antwort gibt, sondern die Antwort auf diese Frage von den fallspezifischen Gegebenheiten abhängt.[122]

Darüber hinaus wählen die Autoren der besagten Untersuchungen den identischen gedanklichen Ausgangspunkt für ihre Überlegungen, und zwar treffen sie die Annahme, daß der öffentliche Sektor über die Kostensituation in einem Unternehmen, wenn es ihm selbst gehört, besser informiert ist, als wenn es sich im privaten Eigentum befindet und einer öffentlichen Regulierung unterliegt.[123]

In diesen Arbeiten wird Privatisierung modelliert als die Einführung einer Informationsbarriere und damit eines Informationsproblems.[124] Annahmegemäß verringert sich mit der Privatisierung eines Unternehmens der Informationsstand des öffentlichen Sektors über dessen Produktionskosten.

Auf den ersten Blick könnte diese Annahme plausibel erscheinen. Allerdings wird damit implizit angenommen, daß ein Unternehmen unabhängig von der Eigentumsform über dieselbe Menge an Informationen über seine eigenen Kosten verfügt. Diese Vorstellung ist unhaltbar.

Im Abschnitt D. II. 3. ist deutlich gemacht worden, daß aufgrund des im Vergleich zu öffentlichen Unternehmen deutlich höheren Kostensenkungsdrucks in privaten Unternehmen deren Kostenrechnungssysteme erheblich differenzierter und damit leistungsfähiger sind als die entsprechenden Systeme in öffentlichen Unternehmen. Gerade öffentliche Unternehmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur sind in hohem Maße durch eine „engineering culture“[125] gekennzeichnet, d. h. die Berufsgruppe der Ingenieure, welche sich in erster Linie an Standards der Versorgungssicherheit und der technischen Perfektion orientiert, ist in öffentlichen Infrastrukturunternehmen tonangebend; der Ingenieur, der Techniker und nicht etwa der Kaufmann stellt in solchen Unternehmen die Leitprofession dar.[126] Betriebswirtschaftliches Denken wird hierdurch in den Hintergrund gedrängt.

---

119 Siehe hierzu *Shapiro/Willig* (1990). Ein ähnlicher Ansatz wird auch in *Sappington/Stiglitz* (1987) entwickelt.

120 Siehe hierzu *Bös* (1991), vor allem S. 135 – 148.

121 Siehe hierzu *Schmidt,* K. M. (1996a) und (1996b).

122 Vgl. *Bös* (1991), S. 43 f. und S. 148.

123 Vgl. *Shapiro/Willig* (1990), S. 65; *Schmidt,* K. M. (1996a), S. 3 und (1996b), S. 572 sowie *Bös* (1991), S. 148.

124 Vgl. *Shapiro/Willig* (1990), S. 65 und *Bös* (1991), S. 43.

125 *Beesley* (1998), S. 287.

126 Vgl. *Edeling* (2002), S. 132 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Private Unternehmen der leitungsgebundenen Infrastruktur verfügen somit typischerweise über wesentlich präzisere und umfangreichere Informationen über ihre eigenen Kosten als vergleichbare Unternehmen im öffentlichen Eigentum. Daraus folgt, daß, selbst wenn es tatsächlich so wäre, daß es für die verantwortlichen Politiker und Bürokraten schwieriger ist, auf interne Informationen von regulierten Privatunternehmen als auf die von öffentlichen Unternehmen zuzugreifen, trotzdem davon auszugehen ist, daß der öffentliche Sektor im Rahmen der Organisationsform des regulierten Privatunternehmens über mehr und genauere Kosteninformationen verfügt als im Fall der öffentlichen Unternehmenseigentümerschaft; zumal die Anreize für die entsprechenden Politiker und Bürokraten, derartige Informationen auch tatsächlich einzuholen, bei privaten Unternehmen erheblich höher sind als bei öffentlichen.[127]

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz befaßt sich zwar explizit mit Informationsproblemen und rückt diese sogar in den Mittelpunkt seiner Reflexionen, er stellt sich jedoch nicht dem Problem des konstitutionellen Wissensmangels.

Informations- bzw. Wissensprobleme werden lediglich als Verteilungs- und nicht als Mengenprobleme aufgefaßt. Die Gesamtmenge an Informationen wird als konstant angenommen. Die Generierung neuen, zusätzlichen Wissens wird nicht problematisiert.

Der Prinzipal-Agenten-Ansatz beschäftigt sich lediglich mit dem Problem der ungleichen Verteilung von Information: Der Prinzipal hat gegenüber seinem Agenten ein Informationsdefizit vor allem in bezug auf die operative Unternehmensebene. Es geht also um den *relativen* Wissenstand des Prinzipals, d. h. um die Frage, über welchen Anteil am Wissen seines Agenten der Prinzipal verfügt. Nicht behandelt wird dagegen die Frage nach dem *absoluten* Wissensstand des Prinzipals.

Damit gerät die Möglichkeit aus dem Blickfeld, daß eine Verringerung des relativen Wissenstandes des Prinzipals durchaus mit einer Erhöhung seines absoluten Wissenstandes einher gehen kann.

Mit der Vorgehensweise des Prinzipal-Agenten-Ansatzes gerät ebenfalls aus dem Blick, was aus evolutorischer Perspektive den größten Vorteil von Privatisierungsmaßnahmen und der begleitenden Einführung leistungsfähiger Regulierungssysteme darstellt, nämlich die Etablierung eines Anreizsystems zur Generierung neuen Wissens über die unternehmensinternen Produktionsprozesse sowie über die unternehmensexternen Austauschprozesse innerhalb der betreffenden Branche.

Im Rahmen der Neuen Regulierungsökonomik ist es nicht möglich zu erkennen, daß Privatisierung und der zu ihrer angemessenen Umsetzung notwendige Regulierungs- und Wettbewerbsrahmen Verfahren darstellen, um die Bedingungen zur Informationsgewinnung, zur Generierung von Wissen zu verbessern und damit eine Steigerung der institutionellen evolutorischen Effizienz darstellen.

---

[127] Siehe hierzu die Abschnitte D. II. 1. b) bb), D. II. 1. b) cc) und D. II. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Darüber hinaus macht eine Analyse der tatsächlichen Gegebenheiten deutlich, daß die Vorstellung, zwischen Regulatoren und regulierten Unternehmen bestünde in der Praxis zwangsläufig eine Informationsasymmetrie zuungunsten der Regulatoren, zumindest relativiert werden muß.

So konstatiert Beesley in seiner Untersuchung über die Entwicklung des Regulierungssystems der privatisierten Unternehmen der leitungsgebundenen Infrastruktur in Großbritannien: „Regulators ... have done much to build their knowledge. The point is rapidly approaching, if it has not yet arrived, where information is weighted towards the regulators."[128]

Ein wesentlicher Grund hierfür besteht darin, daß die betreffenden Unternehmen vor der Privatisierung durch eine Kultur geprägt waren, in der das Ingenieurdenken dominierte, und sie zum Zeitpunkt der Privatisierung und damit dem Beginn der Regulierung *selbst* nicht über die Kosteninformationen verfügten, welche die Regulatoren für die Justierung ihrer Regulierungsinstrumente benötigten. Die Regulierungsbehörden übernahmen deshalb eine aktive Rolle bei der Generierung dieser Informationen, die häufig in Kooperation mit den regulierten Unternehmen erarbeitet wurden. Außerdem gilt es zu beachten, daß in einer Branche, in der eine Vielzahl von Unternehmen tätig ist, wie z. B. in der Wasserwirtschaft, der Regulator gegenüber einem einzelnen Unternehmen den Vorteil hat, wesentlich besser darüber Bescheid zu wissen, was sich in den anderen Unternehmen der betreffenden Branche abspielt. Für Beesley besteht demnach das eigentliche Problem der Regulierung von Infrastrukturunternehmen weniger in einem Informationsdefizit des Regulators im Vergleich zu den regulierten Unternehmen, sondern vielmehr darin, daß der Regulator und die regulierten Unternehmen dieselben Informationen unter Umständen unterschiedlich interpretieren bzw. differierende Schlußfolgerungen aus ihnen ableiten: „A reorientation of economists' interest towards models in which bargaining does not proceed from assumptions of asymmetry of information, but centres rather on the formation of inferences from shared information, is indicated."[129]

Für einen wirtschaftswissenschaftlichen Ansatz, der den Anspruch erhebt, praktisches Gestaltungspotential für die Regulierungspolitik zu haben, ist es unerläßlich, sich als Ausgangspunkt der Modellbildung auf die relevanten stilisierten Fakten zu stützen und nicht „Lösungen" für Probleme zu formulieren, die so in der Regulierungspraxis überhaupt nicht auftreten. Beesley stellt hierzu mit Bezug auf die Neue Regulierungsökonomik fest: „The experience suggests several ways in

---

[128] *Beesley* (1998), S. 286 f. Die Privatisierung dieser Unternehmen erfolgte in der Zeit von 1984 bis 1990.

Zusammen mit Littlechild gilt Beesley als der geistige Vater des britischen Systems der Regulierung privatisierter Unternehmen der leitungsgebundenen Infrastruktur; vgl. *Hensher* (1999), S. 5. Dieses Regulierungssystem ist einer der erfolgreichsten britischen Exportartikel aller Zeiten.

[129] *Beesley* (1998), S. 286.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

which economic analysis could become more relevant, including the better selection of the representative ‚facts' on which models are based."[130]

Damit wird deutlich, daß die Ansätze der Neuen Regulierungsökonomik ein Paradebeispiel für das darstellen, was Coase als „blackboard economics"[131] bezeichnet und folgendermaßen beschreibt: „The analysis ... floats in the air. ... There is little investigation of how the economy actually operates".[132]

Der Ausgangspunkt einer derartigen Ökonomik ist das bereits vorhandene Analyseinstrumentarium, die Analysetechnik und nicht ein der Erklärung bzw. Lösung bedürfendes Praxisproblem.

Dieses in den Wirtschaftswissenschaften so weit verbreitete Vorgehen ist für das Phänomen der Regulierung von privatisierten Infrastrukturunternehmen besonders unangemessen. Denn es gilt zu beachten, was Crew und Kleindorfer nachdrücklich betonen: „One of the lessons of the last 20 years for regulatory economics is the importance of practice ... Regulatory economics is an area of economics that is enhanced by practice and most of the important theoretical developments are likely to arise out of practice."[133]

Genau diese Lehre beherzigen die Vertreter der auf dem Prinzipal-Agenten-Ansatz beruhenden Neuen Regulierungsökonomik nicht im ausreichenden Maße. Angesichts dieser Versäumnisse kann es nicht überraschen, wenn Crew und Kleindorfer in bezug auf die tatsächliche Bedeutung der Neuen Regulierungsökonomik zu dem Fazit kommen: „Other than being a rich source of classroom exercises, this theory seems to have found no takers in practice."[134] Ferner konstatieren Crew und Kleindorfer: „Overall its contribution is small."[135] Auch Littlechild weist auf die „limited contribution"[136] der Neuen Regulierungsökonomik hin.

Der Beitrag der Neuen Regulierungsökonomik besteht letztlich darin, noch einmal mit Nachdruck zu verdeutlichen, daß die Effektivität von Regulierungsmaßnahmen in entscheidendem Maße vom Informationsstand des Regulators abhängt.[137]

---

130 *Beesley* (1998), S. 288.

131 *Coase* (1988), S. 28.

132 *Coase* (1988), S. 28 f.

133 *Crew/Kleindorfer* (2002), S. 15. Eine sehr ähnliche Auffassung vertritt Newbery (1998, S. 209): „Practice, which is evolving rapidly, continues to outstrip theory, providing challenges to the profession in modelling, testing, and proposing superior and workable alternatives."

134 *Crew/Kleindorfer* (2002), S. 13.

135 *Crew/Kleindorfer* (2002), S. 13. Für weitere, an dieser Stelle der vorliegenden Arbeit nicht aufgeführte Kritikpunkte an der Neuen Regulierungsökonomik siehe *Crew/Kleindorfer* (2001), S. 38–43 und 59 f. sowie (2002), S. 10–13.

136 *Littlechild* (2001a), S. F754.

137 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 100 und *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 38.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

2. Ausgewählte Instrumente der Monopolregulierung

Ein zentraler Aspekt in der Diskussion um die ökonomische Regulierung von privaten Monopolunternehmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur ist die Frage, ob Monopolmacht durch die Regulierung von Gewinnen oder von Preisen diszipliniert werden sollte.[138]

a) Traditionelle Rentabilitäts- und Kostenzuschlagsregulierung

Insbesondere in den USA wurde fast über 100 Jahre hinweg versucht, die monopolistische Marktmacht privater Unternehmen der leitungsgebundenen Infrastruktur vornehmlich durch die Regulierung der Gewinne dieser Unternehmen zu begrenzen.

Das Verfahren, welches dabei angewendet wurde, wird als Rentabilitätsregulierung (rate-of-return regulation) bezeichnet.[139]

Es ist dadurch gekennzeichnet, daß als Gewinnindikator die Kapitalrendite des regulierten Unternehmens herangezogen wird. Diese Rendite wird auf ein von der entsprechenden Regulierungsinstanz als „fair" befundenes Niveau beschränkt.[140]

Das Grundprinzip der Rentabilitätsregulierung besteht darin, daß der Gesamterlös des regulierten Unternehmens nicht höher sein darf als die Kosten, die notwendig sind zur Erbringung der entsprechenden Infrastrukturleistung.[141]

Allerdings soll der Gesamterlös auch nicht niedriger sein, als es zur Kostendeckung erforderlich ist; die Solvenz eines regulierten Unternehmens darf durch Regulierungsmaßnahmen nicht in Gefahr geraten. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturunternehmen, da es bei Infrastrukturleistungen von fundamentaler Bedeutung ist, daß die Versorgung ohne Unterbrechung gewährleistet ist. Zahlungsschwierigkeiten oder gar der Bankrott eines hiermit beauftragten Unternehmens könnten die Versorgungssicherheit gefährden. Nicht nur für die Rentabilitätsregulierung, sondern für alle Monopolregulierungsverfahren stellt deshalb das finan-

---

138 Vgl. *Littlechild* (1988), S. 54. Einige Autoren, wie z. B. Helm und Yarrow (1988, S. xii) vertreten die Auffassung, daß die Unterscheidung zwischen Gewinnregulierung einerseits und Preisregulierung andererseits nicht sinnvoll sei, da alle Verfahren der Monopolregulierung letztlich auf eine Kontrolle der Preise hinausliefen, d. h. auch die Gewinnregulierung verfolge ihr Ziel der Beschränkung der Unternehmensgewinne durch die Festlegung von Preisen.

Obwohl dies zutrifft, ist jedoch die Unterscheidung von Gewinn- und Preisregulierung dennoch sehr hilfreich, weil sie verdeutlicht, welcher der beiden Aspekte im Vordergrund des jeweiligen Regulierungsverfahrens steht.

139 Ausführlicher zu diesem Regulierungsverfahren siehe z. B. *Sherman* (1989), S. 183–256; *Train* (1991), S. 19–67 oder *Borrmann/Finsinger* (1999), S. 342–355.

140 Vgl. *Littlechild* (1988), S. 54; *Borrmann/Finsinger* (1999), S. 342 f. sowie *Ergas/Small* (2001), S. 7.

141 Vgl. *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 5 und *Ergas/Small* (2001), S. 7.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

zielle Überleben des zu regulierenden Unternehmens eine bindende Nebenbedingung dar.[142]

Die Rentabilitätsregulierung verfolgt zwar auf der einen Seite das Ziel, die Realisierung von Monopolgewinnen zu verhindern, jedoch darf dies auf der anderen Seite nicht zu einer so niedrigen Rentabilität führen, daß das regulierte Unternehmen die für die Leistungserstellung notwendigen Investitionen nicht mehr finanzieren kann.

Sobald sich eine Situation abzuzeichnen beginnt, in der bei den gegenwärtig zulässigen Preisen die Erlöse des regulierten Monopolisten die Kosten nicht mehr decken können, hat dieser die Möglichkeit, beim zuständigen Regulator die Erlaubnis für eine Erhöhung der Preise zu beantragen. Daraufhin erfolgt ein formales Anhörungsverfahren, in dem der Monopolist dem Regulator Daten vorlegt über seine Betriebs- und Kapitalkosten sowie über den eingesetzten Kapitalstock, welcher die entscheidende Bezugsgröße der Rentabilitätsregulierung darstellt. Der Regulator überprüft diese Daten und fixiert eine als fair angesehene Kapitalrendite.[143] Anschließend werden neue Preise festgelegt, welche gerade hoch genug sind, um die Betriebs- sowie die Kapitalkosten zu decken, wobei die Kapitalkosten aus den Abschreibungen zuzüglich der fairen Verzinsung des eingesetzten Kapitals bestehen. Die neuen Preisen sollen einen Gesamterlös ermöglichen, welcher den gesamten Kosten entspricht, bzw. der durchschnittliche Erlös für die Lieferung z. B. eines Kubikmeters Leitungswasser soll den durchschnittlichen Kosten dieser Infrastrukturleistung entsprechen.[144]

Die absolute Höhe des Gewinns des regulierten Monopolisten ist im Rahmen der Rentabilitätsregulierung direkt proportional abhängig von der Höhe des Kapitaleinsatzes,[145] d. h. bei der Rentabilitätsregulierung werden die Kapitalkosten anders behandelt als die restlichen Kostenarten, es wird zwischen dem Produktionsfaktor Kapital und den übrigen Produktionsfaktoren differenziert.[146]

Um die Leistungsfähigkeit der Rentabilitätsregulierung richtig einschätzen zu können, ist es hilfreich, sich zu vergegenwärtigen, daß, wie in Abschnitt D. II. 4. b) dargelegt wurde, die Beziehung zwischen einem Regulator und einem regulierten Monopolunternehmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur als eine Vertragsbeziehung aufgefaßt werden kann.

Ein derartiger Regulierungsvertrag impliziert für beide Vertragsparteien bestimmte Rechte und Pflichten.

Für das Recht, ein bestimmtes Gebiet als Monopolist bspw. mit Wasserdienstleistungen versorgen zu dürfen, ist das Unternehmen im Gegenzug u. a. dazu ver-

142 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 2 f.

143 Vgl. *Beesley/Littlechild* (1989), S. 56 und *Borrmann/Finsinger* (1999), S. 343.

144 Vgl. *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 5 f.

145 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 7.

146 Vgl. *Borrmann/Finsinger* (1999), S. 343 und 371.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

pflichtet, diese Leistungen flächendeckend anzubieten. Hierfür sind irreversible Investitionen in erheblichem Ausmaß notwendig. Ein privates Unternehmen wird diese nur tätigen unter der Bedingung, daß sich der Regulator glaubwürdig dazu verpflichtet, die für die Infrastrukturleistungen von den Konsumenten zu zahlenden Preise, nachdem die irreversiblen Investitionen erst einmal vorgenommen worden sind, nicht auf ein derart niedriges Niveau festzulegen, daß eine Amortisation dieser Investitionen unmöglich wird, was einer – zumindest partiellen – Enteignung gleichkäme.[147] In einer Situation, in der zur Vertragserfüllung hochspezifische Investitionen notwendig sind, gilt: „The power to regulate is the power to confiscate."[148]

Die Tatsache, daß Infrastrukturleistungen nicht nur von der gesamten Bevölkerung, sondern vor allem auch von der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung konsumiert werden, bedeutet, daß die Preise dieser Leistungen zwangsläufig von sehr großem Interesse für lokale Politiker sind.[149] Dieser Sachverhalt sowie die sehr hohe Spezifität, welche die Investitionen in Leitungsnetze kennzeichnet, eröffnen dem öffentlichen Sektor, nachdem derartige Investitionen getätigt wurden, Spielräume für opportunistisches Regulierungsverhalten, für einen sogenannten Regulierungsopportunismus.[150]

Unter bestimmten Umständen mag es aus kurzfristiger Perspektive für den öffentlichen Sektor opportun sein, solche Spielräume tatsächlich auch zu nutzen.

Sollte ein privates Unternehmen eine derartige Situation antizipieren, wird es die entsprechenden Investitionen gar nicht erst tätigen.

Damit ein Regulierungsvertrag mit einem privaten Unternehmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur überhaupt zustande kommen kann, sind demzufolge entsprechende vertragliche Absicherungen notwendig.

Aus der Langlebigkeit des Sachkapitals insbesondere in der Wasserwirtschaft ergibt sich das Erfordernis einer sehr langen Vertragslaufzeit. Die hieraus zwangsläufig resultierende Unvollständigkeit des geschlossenen Vertrages macht es vorteilhaft, sich auf ein Verfahren zu einigen, wie auf den im Zeitablauf unvermeidlicherweise auftretenden Anpassungsbedarf reagiert werden soll, welcher sich vor allem aus Nachfragefluktuationen sowie aus Veränderungen der Produktionsfaktorkosten ergibt.

Die Rentabilitätsregulierung stellt ein solches Verfahren dar, auf dessen Grundlage sich eine andauernde Vertragsbeziehung organisieren läßt, in der eine Vertragspartei in bedeutendem Umfang hochspezifische Investitionen zur wechselseitig vorteilhaften Vertragserfüllung tätigen muß. Denn die Rentabilitätsregulierung gibt dem privaten Unternehmen die Gewißheit, daß die Preise z. B. bei steigenden

147 Vgl. *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 8 f.

148 *Panzar* (1999), S. 7.

149 Vgl. *Spiller/Vogelsang* (1997), S. 607.

150 Vgl. *Spiller* (1996), S. 424.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Faktorkosten dergestalt nach oben angepaßt werden, daß sich die durchgeführten Investitionen in systematischer Art und Weise amortisieren und es nicht zu einer Enteignung kommt.[151]

Im Rahmen der Rentabilitätsregulierung sind die Erträge eines regulierten Unternehmens unabhängig von Kostensteigerungen und Nachfrageschwankungen; die Rentabilitätsregulierung bietet einem regulierten Unternehmen gewissermaßen eine vollständige Versicherung für seine Erträge.[152]

Insbesondere aufgrund dieser Eigenschaft ist die Rentabilitätsregulierung heftig kritisiert und mittlerweile z. T. aufgegeben worden.[153] Denn sie impliziert für die regulierten Unternehmen „incentives to be inefficient."[154]

So wird an der Rentabilitätsregulierung vor allem kritisiert, daß ein nach diesem Verfahren reguliertes Unternehmen einerseits keinen *Anreiz* hat, seine Kosten zu reduzieren, da Kostensenkungen unter solchen Umständen nicht zu einer höheren Rentabilität führen, sondern in Form von niedrigeren Preisen vollständig an die Konsumenten weitergegeben werden müssen. Anderseits besteht aber auch kein *Druck,* die Kosten zu senken bzw. zur Kostendisziplin, da Kostensteigerungen resp. überhöhte Kosten mehr oder weniger problemlos durch Preiserhöhungen gedeckt werden können, so daß die Kapitalrentabilität unverändert bleibt.

Ferner dürfte ein rentabilitätsreguliertes Unternehmen dazu tendieren, mit einer überhöhten Kapitalintensität zu produzieren, weil sich durch einen höheren Kapitaleinsatz der zulässige Gewinn steigern läßt. Diese Tendenz zur Überkapitalisierung wird als Averch-Johnson-Effekt bezeichnet.[155]

Ein dritter Kritikpunkt an der Rentabilitätsregulierung bezieht sich darauf, daß mit diesem Verfahren sehr hohe Anforderungen an den Informationsstand des Regulators verbunden sind. Bspw. muß der Regulator darüber entscheiden, welche Abschreibungsmethoden anzuwenden sind und, falls nicht sämtliche Geschäftsbereiche des betreffenden Unternehmens reguliert werden, wie die Kapitalgemeinkosten zwischen regulierten und nicht-regulierten Leistungen aufgeteilt werden sollen.[156]

---

151 Vgl. *Panzar* (1999), S. 7 f. Die Zusicherung, daß sich der öffentliche Sektor auch an die Prinzipien der Rentabilitätsregulierung hält, kann jedoch in bestimmten institutionellen Umfeldern unglaubwürdig sein. In einem solchen Fall wird es nicht möglich sein, private Unternehmen dazu zu veranlassen, irreversible Infrastrukturinvestitionen durchzuführen. Es bleibt dem öffentlichen Sektor unter solchen Umständen keine andere Wahl, als auf die Organisationsform des öffentlichen Unternehmens zurückzugreifen; vgl. *Levy/Spiller* (1994), S. 202 und *Spiller* (1996), S. 425 f.

152 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 7.

153 Vgl. *Braeutigam/Panzar* (1993), S. 191 f. sowie *Sappington et al.* (2001), S. 71.

154 *Train* (1991), S. 19.

155 Ausführlicher zum Averch-Johnson-Effekt siehe *Kaufer* (1981), S. 112–121 bzw. *Averch/Johnson* (1962).

156 Vgl. *Littlechild* (1988), S. 55.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nicht immer ist bei der Kritik an der Rentabilitätsregulierung jedoch berücksichtigt worden, daß in der praktischen Anwendung die problematischen Anreizeffekte dieses Verfahrens nicht mit voller Kraft zur Geltung kommen. Denn in der Praxis ist es *nicht* so, daß die Preise kontinuierlich den Kosten angepaßt werden.

Der wesentliche Grund hierfür besteht darin, daß einmal festgelegte Preise solange unverändert bleiben, bis entweder auf Initiative des regulierten Unternehmens oder des Regulators ein formales Preisüberprüfungsverfahren stattfindet, wobei diese Initiative in der Regel von dem Unternehmen ausgeht. Der Zeitabstand zwischen derartigen Preisüberprüfungen ist nicht festgelegt und kann unter Umständen mehrere Jahre betragen. Hinzu kommt, daß die Durchführung einer Preisüberprüfung ein zeitaufwendiger Prozeß ist. Ein Zeitabstand von mehreren Jahren zwischen zwei aufeinanderfolgende Preisüberprüfungen dürfte z. B. dann vorkommen, wenn aufgrund technischen Fortschritts und starken Nachfragewachstums die Durchschnittskosten eines regulierten Unternehmens rückläufig sind, während dagegen in Zeiten hoher allgemeiner Inflationsraten die nächste Preisüberprüfung schon nach weniger als einem Jahr stattfinden kann.

Das Phänomen, daß die Preise nur mit Verzögerung an die Kosten angepaßt werden, bzw. der Zeitabstand zwischen zwei aufeinanderfolgende Preisüberprüfungen wird als regulatorischer Lag bezeichnet.

Aufgrund des regulatorischen Lags kann die tatsächliche Rentabilität eines der Rentabilitätsregulierung unterliegenden Unternehmens über aber auch unter dem vom Regulator als fair bestimmten Niveau liegen.

Vor allem jedoch ermöglicht es der regulatorische Lag, d. h. die Zeitspanne, in welcher die Preise fixiert bleiben, einem regulierten Unternehmen, seinen Gewinn durch Kostensenkungen zu steigern, was nicht möglich wäre, wenn die Preise kontinuierlich an sich verändernde Kosten angepaßt würden.[157]

Der regulatorische Lag führt zu einer partiellen Entkopplung von Preisen und Kosten und gibt dem regulierten Unternehmen damit einen Anreiz für Effizienzsteigerungen. Allerdings gilt es dabei zu beachten: „Regulatory lag is present for administrative reasons, not because it was designed to enhance efficiency".[158]

---

[157] Vgl. *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 7 f. Ergas und Small (2001, S. 9 f.) betonen indes, daß es für die Frage, ob ein regulatorischer Lag einem regulierten Unternehmen tatsächlich Anreize für Effizienzsteigerungen gibt, darauf ankommt, wie bei der nächsten Preisüberprüfung mit einem Abweichen der Preise von den Kosten umgegangen wird. Wenn Gewinne, welche über das vorab genehmigte Niveau hinausgehen, in Form von Ausgleichszahlungen seitens des Unternehmens an die Konsumenten vollständig zurückgegeben werden müssen, dann gibt auch ein regulatorischer Lag einem regulierten Unternehmen keinen Anreiz für Kostensenkungen.

Ein konkretes Beispiel für eine derartige Ausgestaltung der Rentabilitätsregulierung liefert die Regulierung des Eisenbahnnetzbetreibers im australischen Bundesstaat Neu-Süd-Wales.

[158] *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 14.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

In Deutschland und Europa ist die Rentabilitätsregulierung nie sehr verbreitet gewesen. Statt dessen war insbesondere in Deutschland die Kostenzuschlagsregulierung (return-on-cost regulation) gebräuchlich.[159]

Bei diesem Regulierungsverfahren richtet sich der zulässige Gewinn eines regulierten Monopolisten nach der Höhe seiner Gesamtkosten, auf die ihm ein Zuschlag zugestanden wird.[160] Während die Rentabilitätsregulierung eine Begrenzung der Kapitalrendite vornimmt, läuft die Kostenzuschlagsregulierung demnach auf eine Begrenzung der Umsatzrendite hinaus.[161]

Anders als bei der Rentabilitätsregulierung wird bei der Kostenzuschlagsregulierung nicht zwischen Kapitalkosten und den übrigen Kostenarten unterschieden, sondern alle Produktionsfaktoren werden gleich behandelt, so daß es im Gegensatz zur Rentabilitätsregulierung bei der Kostenzuschlagsregulierung keinen Anreiz zur Überkapitalisierung, d. h. zur Produktion mit einer ineffizienten Faktorkombination gibt.[162]

Allerdings sind die Anreize für Kostensenkungen bei der Kostenzuschlagsregulierung noch geringer als bei der Rentabilitätsregulierung. Letztlich gibt die Kostenzuschlagsregulierung einem regulierten Unternehmen sogar Anreize, seine Kosten ganz bewußt zu erhöhen.[163]

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß zumindest in konzeptioneller Hinsicht bei der Rentabilitäts- und ebenso bei der Kostenzuschlagsregulierung eine direkte Beziehung zwischen Veränderungen der Kosten und Veränderungen der Preise besteht, und zwar dergestalt, daß eine Erhöhung der ersteren zu einer Erhöhung der letzteren führt. Je besser es einem Regulator gelingt, Preise und Kosten eines regulierten Unternehmens miteinander in Übereinstimmung zu bringen, desto geringer sind die Anreize für das regulierte Unternehmen, seine Kosten zu senken.[164]

Die Gewinnregulierung von Monopolunternehmen in Form der Rentabilitäts- oder der Kostenzuschlagsregulierung verhindert zwar die Realisierung von Monopolgewinnen, allerdings veranlaßt sie ein reguliertes Unternehmen dazu, mit Kosten zu produzieren, welche höher sind, als sie sein könnten. Die Konsumenten werden demnach nicht durch überhöhte Gewinne, jedoch häufig durch überhöhte Kosten und damit letztlich auch überhöhte Preise ausgebeutet.

Der entscheidende Grund hierfür liegt darin, daß die Rentabilität eines regulierten Unternehmens bei den traditionellen Formen der Gewinnregulierung unabhän-

---

159 Ausführlicher zur Kostenzuschlagsregulierung siehe z. B. *Train* (1991), S. 81 – 88 oder *Borrmann / Finsinger* (1999), S. 356 – 372.

160 Vgl. *Train* (1991), S. 81 f. und *Borrmann / Finsinger* (1999), S. 356.

161 Vgl. *Borrmann / Finsinger* (1999), S. 357.

162 Vgl. *Train* (1991), S. 83.

163 Vgl. *Train* (1991), S. 84 und *Borrmann / Finsinger* (1999), S. 364 f.

164 Vgl. *Ergas / Small* (2001), S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gig von seiner Leistung ist. Dies hat Bussing schon im Jahr 1936 erkannt: „An inefficient plant which charges high prices is permitted to earn as large a return as an efficient plant which charges low prices. Thus no reward is offered for efficiency as such ... The result is higher prices in many instances than the public should be required to pay."[165]

b) Verfahren der leistungsorientierten Regulierung

Jede Art von Regulierung, welche sich explizit zum Ziel gesetzt hat, das Hauptproblem der kostenorientierten Gewinnregulierung zu vermeiden, welches in der direkten Kopplung von Preisen und Kosten und damit in der Leistungsunabhängigkeit der Rentabilität besteht, ist eine Form der sogenannten Anreizregulierung.[166]

Der immer noch weit verbreitete Begriff „Anreizregulierung" ist zu Recht häufig als irreführend kritisiert worden,[167] da jede Form der Regulierung Anreize impliziert und deshalb gilt: „All regulation is incentive regulation."[168] Es geht somit eher um die Regulierung von Anreizen als um Anreizregulierung, d. h. bei dem Entwurf eines Regulierungssystems besteht die entscheidende Frage nicht darin, *ob* Anreize gegeben werden sollen oder nicht, sondern sie besteht vielmehr darin, *welche* Anreize gegeben werden sollen.[169]

Verfahren der Anreizregulierung zeichnen sich nun dadurch aus, daß sie das Ziel verfolgen, regulierten Unternehmen Anreize für Kostensenkungen bzw. für Steigerungen der Produktionseffizienz zu geben. Der entscheidende Ansatzpunkt hierfür besteht darin, den regulierten Unternehmen finanzielle Vorteile zu gewähren, wenn es ihnen gelingt, ihre Kosten zu senken.

Im Rahmen von Anreizregulierungsverfahren werden die regulierten Unternehmen damit letztlich dafür bezahlt, ihre Produktionseffizienz zu steigern.[170] Anreizregulierungsverfahren machen die Rentabilität eines regulierten Unternehmens demzufolge abhängig von seiner Leistung, d. h. die Anreize werden so gesetzt, daß sich Leistung finanziell lohnt.

Aufgrund dieses Sachverhalts setzt sich insbesondere in den USA anstelle des irreführenden Begriffs „incentive regulation" zunehmend der Begriff „performance-based regulation" durch. Dieser wird in der vorliegenden Arbeit mit dem Ausdruck „leistungsorientierte Regulierung" übersetzt und im folgenden anstelle des Terminus „Anreizregulierung" verwendet.

---

165 *Bussing* (1936), S. 11.

166 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 10.

167 Siehe z. B. *Lyon* (1994), S. 1 oder *Berg,* S. (1998), S. 37.

168 *Regulatory Assistance Project* (2000), S. 3.

169 Vgl. *Blackmon* (1994), S. 106.

170 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 10.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

aa) Preisobergrenzenregulierung

Die mittlerweile mit Abstand am weitesten verbreitete Form der leistungsorientierten Regulierung ist die sogenannte Preisobergrenzenregulierung (price-cap regulation), welche in der Regel als ein der Rentabilitätsregulierung diametral entgegengesetztes Regulierungsverfahren diskutiert wird.

In ihrer einfachsten Ausprägung besteht die Preisobergrenzenregulierung darin, daß der Regulator für jede einzelne monopolistisch angebotene Leistung eine separate Preisobergrenze vorgibt. Die Flexibilität eines regulierten Unternehmens wird jedoch deutlich erhöht, wenn nicht Einzelpreise in ihrer Höhe beschränkt werden, sondern statt dessen ein Preisindex, der sich aus den gewichteten Einzelpreisen aller monopolistisch angebotenen Leistungen des Unternehmens zusammensetzt. In diesem Fall kann das Unternehmen einzelne Preise und damit vor allem auch die Preisstruktur beliebig verändern, solange dadurch nicht die festgelegte Obergrenze für den Preisindex überschritten wird.[171]

Ein entscheidender Unterschied zur Rentabilitätsregulierung, bei der ja ebenfalls Preise festgelegt werden, besteht darin, daß die Preise nicht an sich verändernde Kosten angepaßt werden, sondern, zumindest vom Grundsatz her, unabhängig von der Gewinnsituation des regulierten Unternehmens bestehen bleiben. Es handelt sich bei der Preisobergrenzenregulierung somit um ein Festpreissystem, welches im Gegensatz zum Kostenzuschlagscharakter der Rentabilitätsregulierung steht.

Deutlich wird damit auch, daß die Preisobergrenzenregulierung keine Gewinnregulierung darstellt. Denn die von einem regulierten Unternehmen erzielte Rendite unterliegt keiner Beschränkung, im Prinzip dürfte sie durch Kostensenkungen beliebig gesteigert werden.

Das Hauptaugenmerk der Preisobergrenzenregulierung liegt auf den von den Konsumenten zu zahlenden Preisen.

Dadurch daß die Preise bei sich verändernden Kosten keine Anpassung durch den Regulator erfahren, werden bei der Preisobergrenzenregulierung die Preise bzw. die Erlöse von den Kosten entkoppelt. Diese Entkopplung ist das wesentliche Charakteristikum jeder leistungsorientierten Regulierung. Je nachdem wie vollständig die Entkopplung gelingt, desto stärker sind die Kostensenkungsanreize für ein reguliertes Unternehmen. Würde eine einmal festgesetzte Preisobergrenze nie mehr revidiert, wären die Kostensenkungsanreize am stärksten.[172] In der Praxis gelten jedoch Preisobergrenzen niemals für die Ewigkeit.[173] Denn ein derartiges Vorgehen könnte einerseits dazu führen, daß die Gewinne der regulierten Unternehmen mit der Zeit so groß würden, daß sie politisch nicht mehr zu vertreten wären. Der Regulator würde dann unter Druck gesetzt, den Regulierungsvertrag zu

171 Vgl. *Bös* (1998), S. 59.

172 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 13.

173 Vgl. *King* (1998), S. 48.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

brechen, d. h. das Regulierungssystem kurzfristig zu ändern. Andererseits kann die Verbindung zwischen Preisen und Kosten auch deshalb nicht vollständig aufgelöst werden, weil, wie bereits erwähnt, für alle Regulierungsverfahren gilt, daß der Bankrott eines regulierten Unternehmens gerade im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur nicht in Kauf genommen werden darf. Dauerhaft fixierte Preise könnten ein reguliertes Unternehmen beim Auftreten von Kostenschocks in die Insolvenz treiben.

Diese Überlegungen zeigen, daß auch bei der Preisobergrenzenregulierung die Rentabilität der regulierten Unternehmen nicht vollständig außer acht gelassen werden kann.[174] Überprüfungen und anschließende Anpassungen der Preisobergrenzen sind von Zeit zu Zeit notwendig, um die Lücke zwischen Preisen und Kosten und damit die allokative Ineffizienz nicht zu groß werden zu lassen. Für die Intensität der Kostensenkungsanreize der Preisobergrenzenregulierung ist die Größe des Zeitabstandes zwischen zwei aufeinanderfolgenden Preisüberprüfungen, d. h. der regulatorische Lag, von entscheidender Bedeutung. Je länger der regulatorische Lag, desto intensiver sind die Kostensenkungsanreize. Um diese Anreize möglichst lange aufrechtzuerhalten und außerdem aufwendige Preisüberprüfungen möglichst selten stattfinden zu lassen, aber andererseits sehr große Divergenzen zwischen Kosten und Preisen zu vermeiden, ist die typische Preisobergrenzenregulierung durch eine Dynamisierung der einzuhaltenden Preisobergrenze gekennzeichnet, d. h. die Entwicklung der Preisobergrenze wird an die Entwicklung eines Preisindex geknüpft, der sich außerhalb des Einflußbereichs des regulierten Unternehmens befindet.[175]

In der Zeit zwischen zwei aufeinanderfolgenden Preisüberprüfungen unterliegt die Preisobergrenze damit einem Anpassungsautomatismus.[176]

Die übliche Ausprägung einer derartigen Preisobergrenzenregulierung ist die sogenannte „RPI – X"-Regulierung, wobei die Abkürzung „RPI" für den englischen Ausdruck „retail price index" steht.[177]

Bei der „RPI – X"-Regulierung basiert die Entwicklung der zulässigen Preisobergrenze auf einem Index, welcher sich aus dem Preisindex für die Lebenshaltung abzüglich einer vom Regulator festgelegten Konstanten X zusammensetzt. Ferner findet eine Konstante Z Berücksichtigung.

Im Rahmen der „RPI – X"-Regulierung darf der – aus den Einzelpreisen für die von dem regulierten Unternehmen angebotenen Monopolleistungen gebildete – Preisindex während einer vorab spezifizierten Zeitspanne von in der Regel fünf Jahren nicht stärker steigen als der Preisindex für die Lebenshaltung abzüglich

---

174 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 13.

175 Vgl. *Lyon* (1994), S. 5.

176 Vgl. *King* (1998), S. 49.

177 In den USA ist statt dessen die Abkürzung „CPI" für „consumer price index" üblich, so daß dort von der „CPI – X"-Regulierung gesprochen wird.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

einer Konstante X sowie zuzüglich einer Konstanten Z. Demzufolge entwickelt sich bei der „RPI – X"-Regulierung während des regulatorischen Lags die Preisobergrenze entsprechend der Gleichung:

$$P_t = P_{t-1}(1 + \Delta RPI - X + Z) .$$

Hinter dem Term „ΔRPI – X" steht die Idee, daß die Konsumenten in den Genuß realer Preissenkungen kommen sollen.[178] Die Konstante X läßt die Konsumenten durch niedrigere Preise an den erwarteten Kostensenkungen eines regulierten Unternehmens teilhaben, ohne daß dadurch die Anreize für das betreffende Unternehmen beeinträchtigt werden, die Maßnahmen, aus denen die Kostensenkungen resultieren, auch tatsächlich durchzuführen.[179] Denn alle Gewinne, die aus Kostensenkungen resultieren, welche über die prognostizierten hinausgehen, kann das regulierte Unternehmen für die Geltungsdauer der Konstanten X, d. h. bis zur nächsten Preisüberprüfung, für sich behalten.

Die Konstante Z bezieht sich auf Kostenfaktoren, welche ein reguliertes Unternehmen nicht beeinflussen kann und die signifikante Dimensionen annehmen können. Hierzu zählen z. B. Brennstoffkosten für die Energieerzeugung. Für die Wasserwirtschaft sind in diesem Zusammenhang vor allem die Kostensteigerungen zu nennen, welche aus Verschärfungen von Umweltschutzbestimmungen resultieren. Jeder Kostenfaktor, welcher in die Konstante Z miteinbezogen wird, ist ein Kostenfaktor, den ein reguliertes Unternehmen nicht übernehmen muß. Ein derartiger Kostenfaktor ist damit ein Risiko, von dem das regulierte Unternehmen entlastet wird. Mit Hilfe der Konstanten Z wird das Risiko bestimmter exogener Kostenschocks vom regulierten Unternehmen auf die Konsumenten übertragen. Denn indem die zulässige Preisobergrenze sich um die Konstante Z erhöht, wenn z. B. eine deutliche Verschärfung der Umweltschutzbestimmungen erfolgt, werden die hieraus entstehenden Kosten an die Konsumenten direkt weitergereicht.[180]

Obwohl die „RPI – X"-Regulierung lediglich eine bestimmte Form der Preisobergrenzenregulierung darstellt,[181] wird sie üblicherweise mit der Preisobergrenzenregulierung per se gleichgesetzt, d. h., wenn von Preisobergrenzenregulierung gesprochen wird, ist damit die „RPI – X"-Regulierung gemeint. Diese Vorgehensweise wird für die vorliegende Arbeit übernommen.

Die Preisobergrenzenregulierung ist erstmals von Littlechild im Vorfeld der Privatisierung des Telekommunikationssektors in Großbritannien im Jahre 1983 vorgeschlagen worden.[182] Seitdem bildet sie in Großbritannien die Grundlage für

---

178 Vgl. *Crew/Kleindorfer* (1996), S. 49.

179 Vgl. *King* (1998), S. 49.

180 Vgl. *Regulatory Assistance Project* (2000), S. 30 f.

181 Vgl. *Rees,* R./*Vickers* (1995), S. 358.

182 Siehe hierzu *Littlechild* (1983). Littlechild hat die Preisobergrenzenregulierung zwar popularisiert, jedoch ist dieses Konzept im Prinzip nur ein einfacher Spezialfall eines frühe-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die Regulierung der privatisierten Unternehmen im Bereich der Infrastruktur, vor allem in der Energie- und Wasserwirtschaft. Von Großbritannien ausgehend hat die Preisobergrenzenregulierung mittlerweile einen weltweiten Siegeszug angetreten; mehr und mehr verdrängt sie die traditionellen rentabilitäts- und kostenorientierten Regulierungsverfahren. So setzt sich die Preisobergrenzenregulierung z. B. in den USA, nachdem sie dort ebenfalls zuerst im Telekommunikationswesen zum Einsatz gekommen ist, zunehmend auch in anderen Infrastruktursektoren durch, insbesondere in der Stromwirtschaft.[183] Selbst in Deutschland findet die Preisobergrenzenregulierung immer mehr Beachtung.[184] Zu Recht haben Braeutigam und Panzar schon 1993 von einer „PC [price cap] revolution"[185] gesprochen. Crew und Kleindorfer betrachten die Preisobergrenzenregulierung als die wichtigste Innovation der letzten 30 Jahre im Bereich der Regulierungsverfahren.[186] Allerdings handelt es sich dabei nicht um eine Innovation, welche im Rahmen der *theoretischen* Regulierungsökonomik gelungen ist, sondern die Preisobergrenzenregulierung stellt vielmehr eine „true *policy* innovation"[187] dar, d. h. die Preisobergrenzenregulierung „is a classic case in which practice is far out ahead of theory."[188]

Die Vorteile der Preisobergrenzenregulierung, vor allem im Vergleich zur ehemals weit verbreiteten Rentabilitätsregulierung, lassen sich grob in zwei Hauptargumente zusammenfassen.

Erstens verhindert die Preisobergrenzenregulierung die Tendenz zur Überkapitalisierung und das Entstehen einer Ineffizienz heraufbeschwörenden Kostenzuschlagsmentalität. Denn ein Unternehmen ist berechtigt (verpflichtet), sämtliche Gewinne (Verluste) in vollem Umfang zu behalten (tragen), die es während der Gültigkeitsdauer einer Konstanten X erzielt. Dies hält für das Unternehmen den Anreiz aufrecht, technisch effizient zu produzieren sowie außerdem kostenreduzierende Prozeßinnovationen aufzuspüren und zu implementieren. Unter solchen Bedingungen kommt es möglicherweise zu höheren Unternehmensgewinnen als bei der Rentabilitätsregulierung. Da jedoch bei der Preisobergrenzenregulierung mit einem deutlich niedrigeren Kostenniveau zu rechnen ist, dürften in diesem Fall die Preise trotz höherer Unternehmensgewinne niedriger sein, als sie es bei einer Rentabilitätsregulierung wären.[189]

---

ren Vorschlags von Sudit; siehe *Sudit* (1979); vgl. *Pera* (1989), S. 183 und *Wirl* (1991), S. 200. Auch Baumol hat schon 1982 mit seinem Ansatz einer „CPI – X"-Regulierung ein mit dem etwas späteren Vorschlag von Littlechild weitgehend übereinstimmendes Konzept vorgelegt; vgl. *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 32 – 34.

183 Siehe hierzu *Sappington et al.* (2001).

184 Siehe hierzu *Nett* (1998).

185 *Braeutigam/Panzar* (1993), S. 197.

186 Vgl. *Crew/Kleindorfer* (2001), S. 43.

187 *Braeutigam/Panzar* (1993), S. 197.

188 *Braeutigam/Panzar* (1993), S. 197.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Zweitens ist die Preisobergrenzenregulierung für einen Regulator und auch für ein reguliertes Unternehmen leichter zu handhaben als die Rentabilitätsregulierung. Denn der Regulator muß nicht mehr jede einzelne Preisänderung genehmigen oder die Investitionsvorhaben des Unternehmens überprüfen. Somit sind weniger Interventionen in die Entscheidungsfreiheit des Unternehmens erforderlich, was den Personalbedarf der betreffenden Regulierungsinstanz reduziert und demnach die Regulierung als solche kostengünstiger gestaltet. Für die Konsumenten hat die Preisobergrenzenregulierung außerdem den Vorteil, daß sie sich auf das konzentriert, was für die Konsumenten die unmittelbar größte Bedeutung hat, nämlich die Preise, die für die betreffenden Infrastrukturleistungen letztlich bezahlt werden müssen.[190]

Die Kritik an der Preisobergrenzenregulierung fokussiert sich vor allem darauf, wie die Konstante X in der Regulierungspraxis bestimmt wird. Im Prinzip soll in ihr das Potential für zukünftige Produktivitäts- und Nachfragezuwächse in der entsprechenden Branche zum Ausdruck kommen.[191] Typisch ist jedoch, daß bei der Festlegung von X auf die Gewinne des Unternehmens geachtet wird, d. h. X wird erhöht, wenn nach der Auffassung des Regulators in der letzten Zeit hohe Gewinne erzielt worden sind (und umgekehrt). Unter solchen Umständen nähern sich die Preisobergrenzenregulierung und die Rentabilitätsregulierung einander an.[192] Wie bereits erwähnt, ist jedoch eine derartige zumindest implizite Berücksichtigung der Rentabilität eines regulierten Unternehmens unvermeidbar, um einerseits das Risiko des Bankrotts auszuschließen und andererseits „exzessive" Gewinne zu verhindern.

Ferner steht der Regulator vor dem Problem, die angemessene Dauer des regulatorischen Lags zu bestimmen.

---

189 An dieser Stelle wird besonders deutlich, daß die gedanklichen Grundlagen der Preisobergrenzenregulierung im Rahmen der Österreichischen Schule und nicht in dem der neoklassischen Standardökonomik zu finden sind. Die Preisobergrenzenregulierung legt den Schwerpunkt auf die Förderung der Produktionseffizienz, dadurch daß den Unternehmen Anreize geboten werden, kostenreduzierende Prozeßinnovationen zu entdecken. Die durch eine erhöhte Produktionseffizienz bei konstanten Preisen entstehende allokative Ineffizienz wird als weniger problematisch angesehen. Denn die Österreichische Schule betrachtet Unternehmergewinne, die aus innovatorischen Aktivitäten resultieren, als die entscheidenden Antriebskräfte für den marktwirtschaftlichen Evolutionsprozeß; vgl. *Beesley/Littlechild* (1989), S. 72–74. Aus der Preisobergrenze, die Unternehmen von der Regulierungsbehörde im Rahmen der Preisobergrenzenregulierung vorgegeben wird, resultiert eine – seitens der Regulierungspolitik bewußt herbeigeführte – Herausforderung der Innovationskompetenzen der regulierten Unternehmen. Ob diese dabei über- oder vielleicht auch unterfordert werden, ist ex ante notwendigerweise ungewiß, so daß Regulierungspolitik zu einem Wagnis wird, wobei jedoch letztlich nicht so weit gegangen werden kann, daß ein Bankrott des regulierten Unternehmens möglich wird. Für einen kurzen Überblick über die hier nur sehr oberflächlich angedeutete evolutorische Wirtschaftspolitik, siehe *Wegner* (1996b). Für einen tieferen Einblick siehe *Wegner* (1996a).

190 Vgl. *Littlechild* (1988), S. 56 und *Beesley/Littlechild* (1989), S. 57.

191 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1988), S. 214–216.

192 Vgl. *Bös* (1998), S. 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine kurze Zeitspanne zwischen zwei Revisionen impliziert lediglich einen geringen Anreiz für ein reguliertes Unternehmen, kostenreduzierende Innovationen durchzuführen, da es befürchten muß, daß die kurzfristigen Vorteile eines erhöhten Gewinns durch die Nachteile eines strengeren Wertes für die Konstante X, d. h. durch eine niedrigere Preisobergrenze in der nächsten Periode überkompensiert werden könnten.

Ein langer regulatorischer Lag führt dagegen zwar einerseits zu stärkeren Anreizen, innovatorisch tätig zu werden, aber andererseits werden die Konsumenten möglicherweise über Gebühr belastet. Denn wenn einem regulierten Unternehmen Produktivitätssteigerungen gelingen, welche über die prognostizierten, in der Konstante X zum Ausdruck kommenden hinausgehen, dauert es unter Umständen sehr lange, bis die Konsumenten von diesen Produktivitätssteigerungen in Form von niedrigeren Preisen profitieren können. Derartige Effizienzsteigerungen manifestieren sich zuerst in steigenden Unternehmensgewinnen und erst später, nach der Revision von X, in niedrigeren Preisen für die Konsumenten.

Eines der schwerwiegendsten Probleme der Preisobergrenzenregulierung besteht darin, daß die Kostensenkungsanreize für ein reguliertes Unternehmen im Verlauf des regulatorischen Lags abnehmen, wenn die Gewinnsituation zum Zeitpunkt der Preisüberprüfung als Grundlage für die Neufestsetzung von X herangezogen wird. Unmittelbar nach einer Neufestsetzung von X sind die Anreize zur Durchführung von Kostensenkungsmaßnahmen am stärksten, da ein reguliertes Unternehmen während der gesamten Dauer des regulatorischen Lags von diesen Maßnahmen profitieren kann. Je näher jedoch die nächste Preisüberprüfung und damit die Revision der Konstante X rückt, desto geringer werden die Anreize in letztlich nicht völlig risikolose Kostensenkungsmaßnahmen zu investieren. Im Gegenteil, ein reguliertes Unternehmen hat sogar einen Anreiz, solche Investitionen aufzuschieben und erst nach der Revision von X vorzunehmen. Denn unmittelbar vor der nächsten Preisüberprüfung hat ein reguliertes Unternehmen ein Interesse daran, als ein Hochkostenunternehmen zu erscheinen, in der Hoffnung, daß dies den Regulator dazu veranlaßt, einen weniger strengen Wert für die Konstante X festzulegen.[193]

Eine Möglichkeit, die Abschwächung der Kostensenkungsanreize gegen Ende des regulatorischen Lags zu verhindern, besteht darin, einem reguliertem Unternehmen einen Effizienzgewinnübertrag zu gewähren. Dies bedeutet, daß die Effizienzgewinne, welche über die prognostizierten hinausgegangen sind, bei der Preisüberprüfung nicht auf einen Schlag, sondern lediglich stufenweise an die Konsumenten weitergegeben werden müssen.[194]

Ein weiteres Problem der Preisobergrenzenregulierung besteht darin, daß ein reguliertes Unternehmen Kostensenkungen nicht nur durch Produktivitätssteige-

---

193 Vgl. *Viehoff* (1996), S. 56; *King* (1998), S. 49 und *Ergas/Small* (2001), S. 13 und 23 f.

194 Vgl. *King* (1998), S. 49 f. und *Ergas/Small* (2001), S. 24.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

rungen, sondern auch durch Senkungen der Dienstleistungsqualität erzielen kann.[195] Bei jeder Form von leistungsorientierter Regulierung, die sich ausschließlich auf die Preise der regulierten Leistungen konzentriert, besteht die Gefahr von Verschlechterungen der Dienstleistungsqualität.[196] Die Preisobergrenzenregulierung bzw. jede Form der leistungsorientierten Regulierung erfordert deshalb eine ergänzende Qualitätsregulierung.[197] Kahn stellt hierzu fest: „Price really has no meaning except in terms of an assumed quality of service ... Price regulation alone is economically meaningless."[198]

Bei der Rentabilitätsregulierung bestehen dagegen z. T. sogar Anreize zur Qualitätssteigerung, und zwar insbesondere dann, wenn eine Steigerung der Dienstleistungsqualität eine Erhöhung des Kapitaleinsatzes erfordert. Denn hieraus resultiert eine Zunahme des zulässigen Gewinns.[199]

Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, daß die Unterschiede zwischen der Preisobergrenzenregulierung und der Rentabilitätsregulierung in der Anwendungspraxis nicht so groß sind, wie sie auf konzeptioneller Ebene erscheinen. So bestehen auch im Rahmen der Rentabilitätsregulierung gewisse Kostensenkungsanreize und auch die Preisobergrenzenregulierung enthält Elemente der Ertragsversicherung.[200]

Einer der größten Unterschiede zwischen den beiden Verfahren besteht darin, daß die Rentabilitätsregulierung sich vergangenheitsbezogen an den tatsächlichen Kosten orientiert, während die Preisobergrenzenregulierung durch eine vorausschauende Perspektive gekennzeichnet ist und sich in erster Linie auf prognostizierte Kosten stützt, d. h. auf Kosten, welche ein reguliertes Unternehmen erreichen sollte, wenn es effizient produziert.[201]

Ferner ist von Bedeutung, daß die Preisüberprüfungen bei der Preisobergrenzenregulierung in regelmäßigen, vorab festgelegten Zeitabständen erfolgen. Hiermit wird einem regulierten Unternehmen die bei der Rentabilitätsregulierung vorhan-

---

195 Vgl. *Helm/Yarrow* (1988), S. xx; *Liston* (1993), S. 29; *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 173 sowie *Ergas/Small* (2001), S. 22.

196 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 22.

197 Vgl. *Helm/Yarrow* (1988), S. xx; *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 173 und *Biewald et al.* (1997), S. 4. Ausführlich zur Ausgestaltung einer leistungsorientierten Regulierung der Dienstleistungsqualität siehe *Biewald et al.* (1997), S. 37–48. Die Regulierung der Dienstleistungsqualität hängt insbesondere in der Wasserwirtschaft sehr eng mit der Vermeidung von Umweltverschmutzungen, d. h. mit der Internalisierung externer Effekte, zusammen; vgl. *Dick* (1993), S. 107. Das hiermit angesprochene Problemfeld der umweltpolitischen Regulierung wird in der vorliegenden Arbeit jedoch nicht analysiert. Für einen kurzen Überblick über die umweltpolitische Regulierung von Unternehmen siehe *Wirl* (1991), S. 205–225.

198 *Kahn* (1970), S. 21/I.

199 Vgl. *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 173 f.

200 Vgl. *Ergas/Small* (2001), S. 14.

201 Vgl. *Newbery* (1998), S. 207.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dene Möglichkeit genommen, den Zeitpunkt einer Preisüberprüfung zu seinem Vorteil zu manipulieren.[202] Der regulatorische Lag wird bei der Preisobergrenzenregulierung institutionalisiert. Er ist nicht wie bei der Rentabilitätsregulierung das Ergebnis von administrativen Umsetzungsschwierigkeiten, sondern er ist ganz bewußt nach Effizienzgesichtspunkten gestaltet.

bb) Erlösobergrenzenregulierung

Im Rahmen der Preisobergrenzenregulierung gibt es für ein reguliertes Unternehmen zwei grundsätzliche Wege, seinen Gewinn zu steigern. Erstens kann es seine Kosten senken, und zweitens verfügt es über die Möglichkeit, seine Absatzmenge auszuweiten und damit seine Umsatzerlöse zu steigern.[203]

In der Wasserwirtschaft ist der starke Anreiz zur Absatzausweitung, welcher einem regulierten Unternehmen durch die Preisobergrenzenregulierung gegeben wird, nicht unproblematisch. Er bedeutet nämlich, daß ein in dieser Branche tätiges, reguliertes Unternehmen Wassersparprogrammen ablehnend gegenüber stehen dürfte, und zwar deswegen, weil diese im Rahmen der Preisobergrenzenregulierung negative Auswirkungen auf den Absatz und damit auch auf die Rentabilität haben.

An dieser Stelle muß jedoch betont werden, daß dieses Problem von wesentlich geringerer Bedeutung ist, als häufig angenommen wird. Denn während z. B. zur Energieerzeugung auf nichterneuerbare Ressourcen zurückgegriffen werden muß und Einsparmaßnahmen in diesem Bereich deshalb dringend geboten sind, stellt Wasser eine erneuerbare Ressource dar. Im Abschnitt B. I. ist deutlich herausgearbeitet worden, daß in einem Land wie Deutschland, welches nicht nur wasserreich ist, sondern sich darüber hinaus auch noch durch ein im internationalen Vergleich sehr niedriges Verbrauchsniveau auszeichnet, die Propagierung von Wassersparmaßnahmen aus ökonomischer, vor allem jedoch aus ökologischer Sicht als eine Fehlentwicklung anzusehen ist. Dies gilt indes nicht für jeden Ort auf der Welt. In bestimmten Gegenden der Welt können durchaus gravierende absolute Verknappungserscheinungen auftreten, welche Wassersparmaßnahmen bzw. Steigerungen der Wasserproduktivität nicht nur sinnvoll, sondern dringend notwendig machen.

Um einem regulierten Unternehmen den für Wassersparmaßnahmen so kontraproduktiven Anreiz zu nehmen, zur Gewinnsteigerung seinen Absatz auszuweiten, besteht die Möglichkeit, als Alternative zur Preisobergrenzenregulierung, das Verfahren der Erlösobergrenzenregulierung (revenue-cap regulation) anzuwenden.

Dieses Verfahren weist große Parallelen zur Preisobergrenzenregulierung auf. Im Gegensatz zu diesem Verfahren wird jedoch im Rahmen der Erlösobergrenzenregulierung keine Beschränkung der Preise vorgenommen, sondern statt dessen

202 Vgl. *Lyon* (1994), S. 12.

203 Vgl. *Crew/Kleindorfer* (1996), S. 47.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

werden die Erlöse des regulierten Unternehmens beschränkt. Ähnlich wie bei der Preisobergrenzenregulierung erfolgt bei der Erlösobergrenzenregulierung eine Dynamisierung der entsprechenden Obergrenze, d. h. während des regulatorischen Lags wird die Obergrenze für die zulässigen Erlöse an die Inflation und an die prognostizierten Produktivitätssteigerungen angepaßt. Zusätzlich findet auch eine Z-Konstante Berücksichtigung.[204]

In der Zeit während des regulatorischen Lags werden jedes Jahr die tatsächlichen mit den zulässigen Erlösen verglichen. Eine eventuelle Differenz zwischen den beiden Größen wird im darauffolgenden Jahr korrigiert, und zwar entweder durch eine von den Kunden zu leistende Nachzahlung oder aber durch eine Erstattung an die Kunden.

Die Folge dieser Vorgehensweise besteht darin, daß ein reguliertes Unternehmen sozusagen einen vorab spezifizierten Betrag zur Befriedigung der Kundenwünsche zur Verfügung gestellt bekommt. Bei in dieser Art und Weise fixierten Erlösen kann ein reguliertes Unternehmen seinen Gewinn lediglich dadurch steigern, daß es seine Kosten senkt; mit einer Ausweitung der Absatzmenge läßt sich hingegen, anders als bei der Preisobergrenzenregulierung, keine Gewinnsteigerung erzielen. Da auf der anderen Seite jedoch auch eine Verringerung der Absatzmenge durch Wassersparmaßnahmen keine negativen Auswirkungen auf die Rentabilität eines regulierten Unternehmens hat, hebt die Erlösobergrenzenregulierung den Anreiz auf, derartige Sparmaßnahmen zu unterminieren.[205]

Im Rahmen der Erlösobergrenzenregulierung ist die Rentabilität des regulierten Unternehmens unabhängig von der abgesetzten Menge seiner Dienstleistungen.

Genauso wie bei der Preisobergrenzenregulierung unterliegt die Rentabilität eines regulierten Unternehmens bei der Erlösobergrenzenregulierung im Prinzip keiner Beschränkung.

Die Erlösobergrenzenregulierung kann unterschiedlich ausgestaltet werden. Die einfachste Vorgehensweise besteht darin, den Gesamterlös eines Unternehmens zu beschränken. Mit einem solchen Ansatz wird indes nicht der Tatsache Rechnung getragen, daß die Kosten eines regulierten Unternehmens mit der Anzahl der versorgten Kunden in signifikantem Umfang variieren können. Dieser Aspekt läßt sich berücksichtigen, indem die Obergrenze für die zulässigen Erlöse nicht auf den Gesamterlös eines regulierten Unternehmens bezogen wird, sondern statt dessen eine Obergrenze für den Erlös, der pro Kunde erzielt werden darf, festgelegt wird. Der zulässige Gesamterlös schwankt in diesem Fall mit der Anzahl der Kunden.[206]

Kritisiert wird an der Erlösobergrenzenregulierung vor allem, daß sie, unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung, einem regulierten Unternehmen Anreize gibt, seine Preise zu erhöhen. Unter bestimmten Umständen kann sie ein regulier-

---

204 Vgl. *Biewald et al.* (1997), S. 52 f. und *Regulatory Assistance Project* (2000), S. 26.

205 Vgl. *Regulatory Assistance Project* (2000), S. 26 f.

206 Vgl. *Biewald et al.* (1997), S. 53 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tes Unternehmen sogar dazu veranlassen, Preise zu verlangen, welche selbst diejenigen übertreffen, die ein unreguliertes Monopolunternehmen verlangen würde.[207]

Ein Lösungsansatz für dieses Problem besteht in der simultanen Anwendung von Preis- und Erlösobergrenzenregulierung.[208]

Die Ausführungen über die Erlösobergrenzenregulierung verdeutlichen, daß die Vorstellung, die Notwendigkeit von Wassersparmaßnahmen mache eine Privatisierung von Wasserdienstleistungsunternehmen unmöglich, nicht zu halten ist und in erster Linie darauf beruht, daß denjenigen, die derartige Vorstellungen propagieren, Regulierungsverfahren wie die Erlösobergrenzenregulierung unbekannt sind.

cc) Gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung

Eines der bedeutendsten Merkmale der Preisobergrenzenregulierung besteht darin, daß im Rahmen dieses Verfahrens die Preise und nicht die Gewinne eines Unternehmens reguliert werden, d. h. die Gewinne unterliegen in ihrer Höhe – zumindest während der Gültigkeitsdauer einer X-Konstanten – nach oben, aber auch nach unten keiner Beschränkung. Vor allem aus der damit von der Preisobergrenzenregulierung gebotenen Möglichkeit, überdurchschnittlich hohe Gewinne zu erzielen, resultiert für ein reguliertes Unternehmen der Anreiz, möglichst effizient zu produzieren und Kostensenkungsaktivitäten zu unternehmen.

Dieser Anreiz besteht jedoch nur dann, wenn das regulierte Unternehmen davon überzeugt ist, daß der Regulator die regulierungsvertragliche Vereinbarung, die Unternehmensgewinne nach oben nicht zu beschränken, auch tatsächlich einhält. Denn falls ein reguliertes Unternehmen Anlaß zu der Vermutung haben muß, daß jede von ihm erreichte Produktivitätssteigerung, welche über das durch die Konstante X prognostizierte Niveau hinausgeht, den Regulator dazu bewegt, die Preisobergrenze noch vor der vorab vereinbarten Preisüberprüfung nach unten zu korrigieren und damit den Regulierungsvertrag zu brechen, verschwindet der Anreiz, derartige Produktivitätssteigerungen überhaupt zu generieren.

Die Unterlassung eines solchen Regulierungsopportunismus ist von fundamentaler Bedeutung für den Erfolg der Preisobergrenzenregulierung. Diese wird ad absurdum geführt, wenn überdurchschnittliche Leistung nicht zu überdurchschnittlichen Gewinnen führt, d. h. wenn sich Leistung nicht lohnt. Für die Stärke der Kostensenkungsanreize und damit für die Effektivität der Preisobergrenzenregulierung ist es entscheidend, daß die Zusicherung des Regulators, den Regulierungsvertrag nicht zu brechen, von dem regulierten Unternehmen als glaubwürdig angesehen wird: „Regulatory credibility is crucial to the success of the price cap."[209]

---

207 Vgl. *Crew/Kleindorfer* (1996), S. 42 f.

208 Siehe hierzu ausführlicher *Biewald et al.* (1997), S. 55 f.

209 *King* (1998), S. 54. Die Frage nach der Glaubwürdigkeit und der Zuverlässigkeit der Regulierungspolitik stellt sich für ein reguliertes Unternehmen vor allem auch dann, wenn es

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Für einen Regulator kann es sich allerdings als außerordentlich schwierig erweisen, sehr hohe Gewinne eines von ihm regulierten Monopolunternehmens aus dem Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur der breiten Öffentlichkeit gegenüber zu rechtfertigen. Daß ein derartiges Unternehmen als exzessiv angesehene Gewinne erzielt, kann schnell zu einem Politikum werden, und zwar insbesondere deswegen, weil jeder Bürger und damit auch jeder wahlberechtigte Bürger auf Infrastrukturleistungen zwingend angewiesen ist. Außerdem entsteht bei sehr hohen Gewinnen eines Monopolunternehmens immer der Verdacht, daß diese

---

in hohem Maße irreversible Investitionen tätigen muß und darüber hinaus die Nutzungsdauer des Sachkapitals sehr lang ist. Unter solchen Umständen besteht die Gefahr der Unterkapitalisierung, d. h. zu geringer Investitionen seitens des regulierten Unternehmens, und zwar deswegen, weil der Regulator – nachdem die irreversiblen Investitionen erst einmal getätigt sind – über die Möglichkeit verfügt, den Regulierungsvertrag zu brechen und Preisobergrenzen festzulegen, die es dem regulierten Unternehmen unmöglich machen würden, die gesamten Kosten zu decken; vgl. *Helm/Yarrow* (1988), S. xxi und *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 172.

An dieser Stelle ist es hilfreich, darauf hinzuweisen, daß es aus prinzipiellen Gründen für den öffentlichen Sektor bzw. den Staat schwierig, wenn nicht sogar unmöglich ist, absolut bindende Selbstverpflichtungen einzugehen. Diese „inability to make commitments" (*Stiglitz* (1998), S. 9) ergibt sich aus der Rolle des Staates an sich. Eine seiner wesentlichen Funktionen besteht darin, mit Hilfe seines Gewaltmonopols die Durchsetzung privater Vereinbarungen zu erzwingen. Es gibt jedoch keine Instanz, welche den Staat in analoger Weise dazu zwingen könnte, von ihm gemachte Zusagen auch tatsächlich einzuhalten: „There is no one ... whose job it is to guard the guardian" (*Stiglitz* (1998), S. 10). Der Staat kann sich nicht glaubwürdig selbst binden, weil ihm immer die Möglichkeit bleibt, seine Meinung zu ändern; vgl. *Stiglitz* (1998), S. 9 f.

Um vor diesem problematischen Hintergrund dennoch eine möglichst hohe Glaubwürdigkeit regulierungsvertraglicher Zusicherungen gewährleisten zu können, muß sich die institutionelle Ausgestaltung der Regulierungsinstanzen und -prozesse an bestimmten Grundsätzen orientieren. Den wichtigsten Grundsatz stellt dabei die Unabhängigkeit des Regulators dar. Gegeben ist diese, wenn der Regulator bei der Konkretisierung der Regulierungsregeln über hinreichend große Entscheidungsspielräume verfügt und insofern in seinen Handlungen prinzipiell frei von Weisungen des übergeordneten Ministeriums ist. Mit einer solchen institutionellen Ausgestaltung soll erreicht werden, daß die regulatorischen Entscheidungsprozesse von ökonomischer Expertise und nicht von wahltaktischen Kalkülen dominiert werden. Die Unabhängigkeit des Regulators vom politischen Prozeß wirft jedoch die Frage nach der demokratischen Legitimation des Regulators auf. Diesem Problem kann dadurch Rechnung getragen werden, daß die Regulierungsentscheidungen unter Beachtung der Grundsätze der Transparenz und der Partizipation zustande kommen. Ein partizipatorisches Entscheidungsverfahren zeichnet sich dadurch aus, daß interessierte Parteien bereits in einem sehr frühen Stadium der Entscheidungsfindung Gelegenheit erhalten, ihre Position in den Prozeß einzubringen; vgl. *Stiglitz* (1998), S. 17 f.; *Koenig/Kühling* (2001), S. 815 f. und *Bickenbach/Kumkar/Soltwedel* (2002), S. 239. Wenn Regulierungsprozesse unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Partizipation stattfinden, zeigt sich besonders deutlich, daß Regulierung, wie im Abschnitt D. II. 4. d) ausgeführt wurde, als Entdeckungsverfahren, als Verfahren der Informationsgenerierung aufgefaßt werden kann.

Der Regulator sollte darüber hinaus einer Rechenschaftspflicht unterliegen, welche sich in einer periodischen Berichtspflicht konkretisieren könnte. Hierdurch läßt sich der Regulator kontrollieren und außerdem die Akzeptanz der Regulierungsentscheidungen erhöhen; vgl. *Koenig/Kühling* (2001), S. 816.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gewinne nicht das Ergebnis effizienter Betriebsführung und unternehmerischen Geschicks darstellen, sondern auf der Ausbeutung der Konsumenten, d. h. des Mißbrauchs von monopolistischer Marktmacht beruhen.[210] Ein Regulator wird sich in einer solchen Situation unweigerlich massiven Vorwürfen ausgesetzt sehen, er habe seine Aufgabe, die monopolistische Marktmacht des von ihm regulierten Unternehmens zu disziplinieren, dadurch daß er die X-Konstante zu niedrig angesetzt habe, nicht ordnungsgemäß erfüllt.[211] Der Druck der öffentlichen Meinung auf den Regulator, die X-Konstante noch vor der eigentlichen Preisüberprüfung zu erhöhen und damit den Regulierungsvertrag zu brechen, kann so groß werden, daß es für den Regulator unvermeidlich wird, diesem Druck nachzugeben.[212]

Genauso wie es auf der einen Seite für einen Regulator kaum möglich ist, exzessive Gewinne eines von ihm regulierten Infrastrukturmonopolunternehmen zu ignorieren, kann er auf der anderen Seite jedoch nicht einfach tatenlos zusehen, wenn ein derartiges Unternehmen trotz effizienter Betriebsführung auf die Insolvenz zutreibt, z. B. weil sich die X-Konstante im nachhinein als zu anspruchsvoll erweist oder unvorhergesehene exogene Nachfrageschocks auftreten. Ohnehin wird in einer solchen Situation das regulierte Unternehmen seinerseits den Regulator ersuchen, eine vorzeitige Anpassung der Preisobergrenze vorzunehmen.[213]

Diese Überlegungen hinsichtlich der Schwierigkeiten eines Regulators beim Auftreten sehr hoher oder sehr niedriger Gewinne, den Regulierungsvertrag nicht zu brechen, zeigen, daß ein Regulierungsverfahren wie die Preisobergrenzenregulierung, welches die Möglichkeit sehr hoher Belohnungen und Bestrafungen für die Leistung eines regulierten Unternehmens beinhaltet, Gefahr läuft, von diesem als unglaubwürdig angesehen zu werden, was wiederum kontraproduktiv für die von der Preisobergrenzenregulierung erhofften Effizienzsteigerungen ist. Getreu der Devise „weniger ist mehr" kann es sich deshalb als vorteilhaft erweisen, Belohnungen und Bestrafungen auf ein politisch akzeptables Niveau zu beschränken, um ein reguliertes Unternehmen davon zu überzeugen, daß der betreffende Regulierungsvertrag auch tatsächlich eingehalten wird.[214]

Gerade darin liegt der Vorteil der Rentabilitätsregulierung: Sie hält die Rentabilität eines regulierten Unternehmens prinzipiell konstant und verhindert damit das

---

210 Vgl. *Crew/Kleindorfer* (2001), S. 55.

211 Vgl. *Crew/Kleindorfer* (2001), S. 57.

212 Selbst Littlechild, der als der „Erfinder" der Preisobergrenzenregulierung gilt, mußte sich in seiner Zeit als Regulator der britischen Stromwirtschaft im Jahr 1995 dem Druck der öffentlichen Meinung beugen und revidierte nur sieben Monate nach einer regulären Preisüberprüfung die dort festgelegten X-Konstanten nach oben; vgl. *Burns/Turvey/Weyman-Jones* (1995a), S. 1.

213 Hier zeigt sich, daß regulatorisches „commitment as a two-sided process requiring commitment not just on the part of the regulator, ... but also on the part of the Firm" (*Crew/Kleindorfer* (2001), S. 43) angesehen werden kann.

214 Vgl. *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 26 und 46.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Entstehen von Situationen, welche regelmäßig zum Bruch des jeweiligen Regulierungsvertrags führen.[215]

Eine Möglichkeit, um die mit der Preisobergrenzenregulierung verbundenen Zusicherungs- bzw. Glaubwürdigkeitsprobleme in den Griff zu bekommen, besteht darin, auch bei der Preisobergrenzenregulierung die Gewinne nicht vollkommen unreguliert zu lassen und dieses Verfahren explizit mit Elementen der Rentabilitätsregulierung zu kombinieren, was sich als gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung (sliding-scale regulation) bezeichnen läßt.

Hierunter wird jedes Regulierungsverfahren verstanden, welches die zulässige Höhe des Gewinns eines regulierten Unternehmens explizit mit der Höhe der Preise verknüpft, welche das betreffende Unternehmen für seine Dienstleistungen verlangen darf.[216] Gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung bedeutet demzufolge, daß die Höhe der zulässigen Rendite nach der Höhe der verlangten Preise gestaffelt ist. Bei der gestaffelten Preis- und Gewinnregulierung wird zusätzlich zur Preisobergrenze, welche als Entwicklungspfad für die maximal zulässigen Endverbraucherpreise aufgefaßt werden kann, ein Entwicklungspfad für das maximal zulässige Niveau der Unternehmensgewinne festgelegt. Ein reguliertes Unternehmen darf seine Gewinne nur dann *über* das vorab bestimmte Standardniveau hinaus steigern, wenn sich im Gegenzug die Preise *unterhalb* der vorab festgelegten Preisobergrenze befinden. Mit anderen Worten, wenn es einem regulierten Unternehmen gelingt, die Kosten soweit zu senken, daß daraus eine Rendite resultiert, welche das vorab festgelegte Standardniveau übertrifft, kommt das Unternehmen selbst nur *teilweise* in den Genuß dieser höheren Rentabilität. Denn einen Teil des über das definierte Standardniveau hinausgehenden Gewinns muß es in Form von niedrigeren Preisen oder einer Rabattzahlung an die Konsumenten weitergeben. Die gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung impliziert demnach eine explizite Teilung des aus Effizienzsteigerungen bzw. Kostensenkungen hervorgegangenen, das fixierte Standardniveau übertreffenden Gewinns zwischen dem regulierten Unternehmen und seinen Kunden. Diese Form der Regulierung wird deshalb auch als Gewinnteilungsregulierung (profit sharing regulation oder earnings sharing regulation) bezeichnet. Allerdings bezieht sich die Teilung nicht nur auf Gewinne, sondern auch auf Verluste, d. h. wenn die Rendite eines regulierten Unternehmens ein bestimmtes Niveau unterschreitet, darf es die Preise erhöhen.[217]

---

215 Vgl. *Newbery* (1998), S. 206.

216 Vgl. *Burns/Turvey/Weyman-Jones* (1995a), S. 4 und *Kunz* (2000), S. 65. Für formale Analysen der gestaffelten Preis- und Gewinnregulierung siehe *Schmalensee* (1989) und *Lyon* (1996). Für eine formale Analyse unterschiedlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten der gestaffelten Preis- und Gewinnregulierung siehe *Burns/Turvey/Weyman-Jones* (1995b).

217 Vgl. *Schmalensee* (1979), S. 126 f.; *Joskow/Schmalensee* (1986), S. 27 f.; *Burns/Turvey/Weyman-Jones* (1995a), S. 2 und *Waterson* (1995), S. 141 f. Die konkreten Ausgestaltungen der Gewinnteilungsregulierung unterscheiden sich vor allem darin, in welchem Verhältnis sie die Gewinne bzw. Verluste zwischen einem regulierten Unternehmen und seinen Kunden aufteilen. Ein Gewinnteilungsparameter von z. B. 0,5 würde eine gleichgewichtige

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Gewinnteilungsregulierung führt somit zu niedrigeren Gewinnen und Verlusten als die Preisobergrenzenregulierung, d. h. im Rahmen der Gewinnteilungsregulierung liegen die Preise näher bei den Kosten und die Möglichkeit sehr großer Diskrepanzen zwischen diesen beiden Größen wird vermieden. Erreicht wird dies durch jährlich stattfindende Preisanpassungen, welche nach einem vorab festgelegten Anpassungsautomatismus erfolgen und keine aufwendigen offiziellen Preisüberprüfungsverfahren erfordern.[218] Die Gewinnteilungsregulierung hat somit den Charakter einer Versicherung gegen die Auswirkungen unvorhergesehener Ereignisse bedeutenden Ausmaßes.[219]

Da ein reguliertes Unternehmen die über das Standardniveau hinausgehende Gewinne nicht vollständig, sondern nur teilweise an seine Kunden weitergeben muß, bestehen bei der Gewinnteilungsregulierung, anders als bei der Rentabilitätsregulierung, explizite Kostensenkungsanreize, welche jedoch weniger stark sind als diejenigen, welche die Preisobergrenzenregulierung bietet.[220] Allerdings kann ein reguliertes Unternehmen bei der Gewinnteilungsregulierung eher als bei der Preisobergrenzenregulierung darauf vertrauen, daß der Regulierungsvertrag auch tatsächlich eingehalten wird.

Da im Rahmen der Gewinnteilungsregulierung die Preise näher bei den Kosten liegen als bei der Preisobergrenzenregulierung, ist es darüber hinaus möglich, den regulatorischen Lag zu verlängern.[221]

Die gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung ist kein ganz neues Verfahren.[222] Sie wurde in Großbritannien schon in der Mitte des 19. Jahrhunderts zur Regulierung der Gaswirtschaft eingeführt. Einige Jahrzehnte später kam sie auch bei der Regulierung der britischen Stromwirtschaft zum Einsatz. Die gestaffelte Preis- und

---

Aufteilung implizieren. Bei einer auf 10 % festgelegten Standardrendite hieße dies z. B., daß ein reguliertes Unternehmen, welches im abgelaufenen Geschäftsjahr eine Rendite von 12 % erzielen würde, eine Rabattzahlung an seine Kunden leisten muß, die dazu führt, daß es letztendlich auf eine Rendite von 11 % kommt. Eine gleichgewichtige Aufteilung der Gewinne muß nicht optimal sein. So wird die Auffassung vertreten, es sei für die Intensität der Kostensenkungsanreize günstig, wenn der Gewinnanteil des regulierten Unternehmens mit steigenden Gewinnen zunähme, weil dadurch der Anreiz für schwieriger zu erreichende, tiefgreifende Effizienzsteigerungen erhöht würde. Eine solche Ausgestaltung des Gewinnteilungsparameters impliziert jedoch wiederum die Möglichkeit sehr hoher Gewinne, was ja gerade durch die Einführung einer Gewinnteilungsregulierung vermieden werden soll; vgl. *Lyon* (1994), S. 14 und (1996), S. 243 sowie *Viehoff* (1996), S. 76.

Dem Prinzip der Preisobergrenzenregulierung entspricht es, wenn die Gewinne, welche das Standardniveau übertreffen, vollständig beim Unternehmen verbleiben, während die Rentabilitätsregulierung durch die entgegengesetzte Extremposition charakterisiert ist. Damit wird deutlich, daß die Gewinnteilungsregulierung einen Mittelweg zwischen diesen beiden Verfahren darstellt.

218 Vgl. *Lyon* (1994), S. 13 und *Burns/Turvey/Weyman-Jones* (1995a), S. 2.

219 Vgl. *Regulatory Assistance Project* (2000), S. 4, 17 f. und 34.

220 Vgl. *Lyon* (1994), S. 13 f.

221 Vgl. *Viehoff* (1996), S. 72.

222 Vgl. *Waterson* (1995), S. 142.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Gewinnregulierung wurde in Großbritannien bis zum Zweiten Weltkrieg angewandt. Die anschließende Verstaatlichung der britischen Infrastrukturunternehmen machte sie obsolet. Trotz ihrer langen und erfolgreichen Anwendung war die gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung bis vor kurzem weitgehend in Vergessenheit geraten.[223]

Kritisiert wird an der Gewinnteilungsregulierung vor allem, daß die mit ihr verbundene Notwendigkeit, die Höhe der Unternehmensgewinne genau zu ermitteln, dazu führt, daß sie ebenso hohe Anforderungen an den Informationsstand des Regulators stellt wie die Rentabilitätsregulierung.[224]

Es wird häufig nicht deutlich genug erkannt, daß auch bei der Preisobergrenzenregulierung Produktivitätsgewinne vorwiegend den Konsumenten zugute kommen und somit dieses Verfahren ebenfalls eine Form der Gewinnteilung darstellt. Denn die erwarteten Effizienzgewinne, welche in der X-Konstante zum Ausdruck kommen, erhalten die Konsumenten unmittelbar zu 100 % und die Effizienzgewinne, welche das prognostizierte Niveau übertreffen, werden bei der nächsten periodischen Preisüberprüfung zum Großteil an die Konsumenten weitergegeben.[225]

Die gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung führt nun zu einer Erhöhung des Anteils der Konsumenten an den nichtprognostizierten Effizienzgewinnen. Problematisch hieran ist, daß dadurch die Wahrscheinlichkeit abnimmt, daß diese Gewinne von dem regulierten Unternehmen überhaupt generiert werden.[226] Die gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung kann demnach, indem sie die Anreize zur Durchführung von Kostensenkungen beeinträchtigt, dazu führen, daß die Konsumenten einen höheren Anteil an insgesamt geringeren Effizienzgewinnen erhalten und per saldo damit möglicherweise schlechter als ohne explizite Gewinnteilungsregulierung dastehen, d. h. sie bekommen ein größeres Stück von einem möglicherweise bedeutend kleineren Kuchen.[227]

Diese Sichtweise wird durch die Ergebnisse einer empirischen Studie von Majumdar gestützt,[228] in welcher der Autor die Wirkung unterschiedlicher Formen der leistungsorientierten Regulierung auf die Produktionseffizienz regulierter Unternehmen evaluiert. Die Studie von Majumdar bezieht sich auf über 50 lokale Telekommunikationsunternehmen in den USA in der Zeit zwischen 1988 und 1993. Diese Unternehmen werden u. a. auf bundesstaatlicher Ebene reguliert, wobei die einzelnen Bundesstaaten z. T. unterschiedliche Regulierungsverfahren anwenden.[229]

---

223 Vgl. *Schmalensee* (1979), S. 126 und *Burns/Turvey/Weyman-Jones* (1995a), S. 2–4.

224 Vgl. *Viehoff* (1996), S. 73 f. und *Panzar* (1999), S. 9.

225 Vgl. *Glynn* (1996), S. 44–46 und *Viehoff* (1996), S. 58–60.

226 Vgl. *Viehoff* (1996), S. 60 und 72 f.

227 Vgl. *Glynn* (1996), S. 50 und *Viehoff* (1996), S. 60.

228 Siehe hierzu *Majumdar* (1997).

229 Vgl. *Majumdar* (1997), S. 549–551.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die von Majumdar ermittelten Ergebnisse entsprechen den theoretischen Überlegungen: Die Einführung einer Preisobergrenzenregulierung hat ebenso wie die Einführung einer gestaffelten Preis- und Gewinnregulierung positive Auswirkungen auf die Produktionseffizienz der regulierten Unternehmen, allerdings ist der Effekt der Preisobergrenzenregulierung stärker. Für Verfahren, die sehr stark der Rentabilitätsregulierung ähneln, ermittelt Majumdar einen negativen Effekt auf die Produktionseffizienz.[230]

Es zeigt sich somit, daß es bei der konkreten Ausgestaltung einer leistungsorientierten Regulierung in entscheidendem Maße darauf ankommt, sorgfältig abzuwägen zwischen dem Setzen von Kostensenkungsanreizen einerseits und dem Wunsch, Effizienzgewinne an die Konsumenten weiterzugeben, andererseits.[231]

Die Ausführungen über die leistungsorientierten Regulierungsverfahren haben deutlich werden lassen, daß es für die Effektivität dieser Verfahren sehr stark auf die konkrete Ausgestaltung ankommt. Insgesamt gesehen, kann jedoch festhalten werden, daß leistungsorientierte Regulierungsverfahren im Vergleich zur traditionellen Rentabilitäts- oder Kostenzuschlagsregulierung substantielle Vorteile bieten.

Darüber hinaus läßt sich die Effektivität der leistungsorientierten Regulierungsverfahren steigern, wenn sie mit Wettbewerbselementen kombiniert werden, wobei deren Wirkung insbesondere darin besteht, die Informationsbasis des Regulators zu verbessern.

3. Wettbewerb im Kontext des natürlichen Monopols

Im Abschnitt E. I. 5. c) ist dargelegt worden, daß in der Wasserwirtschaft der Anteil monopolistischer Engpaßbereiche an der gesamten Wertschöpfungskette so groß ist, daß die Etablierung von organisiertem Wettbewerb in nennenswertem Umfang nicht möglich ist. Im Telekommunikationswesen und auch in der Energiewirtschaft ist dies anders. In diesen Branchen ist das Potential für die Einführung von organisiertem Wettbewerb, d. h. das Potential für eine Kompetitivisierung so groß, daß organisierter Wettbewerb in gewisser Weise als Alternative zu einer globalen Regulierung dieser Branchen aufgefaßt werden kann, wobei jedoch nicht übersehen werden darf, daß der organisierte Wettbewerb selbst auf einer Netzzugangsregulierung, d. h. auf einer besonderen Art von Regulierung beruht. Für die Wasserwirtschaft gilt indes: „Competition cannot be seen as an alternative to regulation. None the less, it is appropriate to consider competition as a complement to regulation."[232]

---

230 Vgl. *Majumdar* (1997), S. 548 und 572.

231 Vgl. *King* (1998), S. 49.

232 *Littlechild* (1988), S. 49.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

a) Wettbewerbselemente zur Unterstützung der Monopolregulierung

aa) Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Organisationsformen

Wie bereits mehrfach erwähnt, setzt sich die Wasserver- und -entsorgung eines Landes üblicherweise aus einer Vielzahl von auf kommunaler Ebene angesiedelten Gebietsmonopolen zusammen. In der Regel sind deshalb auch mehrere, z. T. sogar sehr viele Unternehmen in der Wasserwirtschaft eines Landes tätig. Wenn darüber hinaus einige Kommunen ihrer Infrastrukturverantwortung in der Form der Erfüllungsverantwortung nachkommen und eigene Unternehmen zur lokalen Wasserver- und -entsorgung gegründet haben, während andere Kommunen sich getreu dem Konzept der Gewährleistungsverantwortung hierzu der Organisationsform des regulierten privaten Unternehmens bedienen, dann entsteht auf nationaler Ebene ein Wettbewerb zwischen diesen beiden unterschiedlichen Organisationsformen bzw. Unternehmenstypen.[233]

Ein solcher Wettbewerb zwischen unterschiedlichen institutionellen Arrangements wird als institutioneller Wettbewerb bezeichnet. Gerade hinsichtlich des Wettbewerbs zwischen der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens und der des regulierten Privatunternehmens wird auch von Systemwettbewerb gesprochen.[234]

Bei dieser Art von Wettbewerb stehen sich die betreffenden Unternehmen jedoch nicht im direkten Wettbewerb um einzelne Endverbraucher gegenüber; es ist ja gerade das entscheidende Charakteristikum eines Monopolmarktes, daß die Nachfrager in einem solchen Markt keine Wahlmöglichkeit zwischen unterschiedlichen Anbietern haben. Vielmehr wird der Wettbewerb zwischen dem institutionellen Arrangement des öffentlichen Unternehmens und dem des regulierten Privatunternehmens vorrangig in der politischen Arena ausgetragen.

In diesem Zusammenhang ist es hilfreich, die beiden von Hirschman geprägten Begriffe „Abwanderung" und „Widerspruch" einzuführen.[235] Mit dem Begriff „Abwanderung" bezeichnet Hirschman die Vorgehensweise von Kunden eines Unternehmens, dessen Erzeugnisse nicht mehr zu kaufen bzw. von einem anderen Unternehmen zu beziehen, wenn sich die absolute oder relative Qualität der betreffenden Erzeugnisse verschlechtert hat.[236] In der Wasserwirtschaft ist die Reaktionsweise der Abwanderung indes nur schwer durchführbar, da auf den Bezug von Wasserdienstleistungen nicht verzichtet werden kann und der Wechsel zu einem anderen Unternehmen nur durch eine tatsächliche Abwanderung in eine andere Kommune möglich ist. Als Reaktionsmöglichkeit auf die relative oder absolute Leistungsverschlechterung eines lokalen Wasserdienstleistungsunterneh-

233 Vgl. *Kahn* (1971), S. 104 / II.

234 Siehe hierzu *Cox* (1999a), S. 168 f. und (1999b), S. 274 f.

235 Siehe hierzu *Hirschman* (1970).

236 Vgl. *Hirschman* (1970), S. 3 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

mens verbleiben den jeweiligen Kunden – neben der Hinnahme oder der Indifferenz – deshalb in erster Linie Handlungen, welche Hirschman unter dem Begriff „Widerspruch" subsumiert. Zu dieser Kategorie von Handlungen zählt Hirschman jeden Versuch der Kunden, einer unbefriedigenden Situation nicht auszuweichen, sondern statt dessen die Verantwortlichen dazu zu veranlassen, diese Situation zu verbessern. Hierzu könnten die Kunden ihre Unzufriedenheit z. B. dadurch zum Ausdruck bringen, daß sie sich direkt bei der Leitung des Unternehmens oder bei den infrastrukturverantwortlichen Kommunalpolitikern beschweren. Eine andere Form des Widerspruchs besteht in an die Allgemeinheit gerichteten Protestkundgebungen, die eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung bewirken sollen.[237]

Anlaß zur Entfaltung derartiger Aktivitäten des Widerspruchs ergeben sich dann, wenn der Vergleich mit der Wasserver- und -entsorgung in Kommunen, welche sich einer anderen Organisationsform bedienen, offenbart, daß das Unternehmen in der eigenen Kommune schlechter abschneidet, weil es z. B. erheblich höhere Preise bei gleicher Qualität verlangt. Durch solche Beispiele können die lokalen Politiker unter Handlungsdruck gesetzt werden. Kahn spricht in diesem Zusammenhang von einem „competition-by-example"[238]. Zuerst werden die zuständigen Politiker in einem derartigen Fall versuchen, die Manager eines leistungsschwachen Unternehmens zu Leistungssteigerungen anzuspornen, indem sie ihnen mit einem Wechsel der Organisationsform und somit ihrer Ablösung drohen, d. h. einem öffentlichen Unternehmen werden sie mit der Privatisierung und einem regulierten Privatunternehmen mit der Kommunalisierung drohen. Wenn eine solche Drohung nicht zu nennenswerten Fortschritten führt, dann können die Kommunalpolitiker die Drohung wahr machen und tatsächlich eine Änderung der Organisationsform vornehmen. Kahn betont, daß der Systemwettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen einen bedeutenden Beitrag dazu geleistet hat, die Leistungsfähigkeit der gesamten Stromwirtschaft in den USA wesentlich zu steigern.[239]

Häufig ist der Systemwettbewerb zugunsten der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens verzerrt. Dies gilt insbesondere für die Wasserwirtschaft.

Nicht nur behindert, sondern völlig aufgehoben wird der Systemwettbewerb, wenn es den Kommunen in einem Land rechtlich nicht gestattet ist, bei der Organisation ihrer Wasserver- und -entsorgung zwischen unterschiedlichen institutionellen Arrangements zu wählen und das betreffende Land somit durch eine institutionelle Monokultur gekennzeichnet ist.

Fördern läßt sich der Systemwettbewerb dagegen, wenn es zu einer Transparenzerhöhung kommt, d. h. wenn es den Konsumenten z. B. durch die Etablierung eines landesweiten Benchmarkingsystems erleichtert wird, die verschiedenen

---

237 Vgl. *Hirschman* (1970), S. 4 und 25.

238 *Kahn* (1971), S. 104 / II.

239 Vgl. *Kahn* (1971), S. 105 / II f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Unternehmen miteinander zu vergleichen und schwache Leistungen damit einfacher und schneller aufzudecken.

bb) Verpflichtendes Benchmarking und Referenzwettbewerb

Der Begriff „Benchmarking" bezeichnet üblicherweise ein betriebswirtschaftliches Instrument, mit dessen Hilfe ein Unternehmen versucht, neue Wege zur Steigerung seiner Leistungsfähigkeit zu finden. Hierzu vergleicht das betreffende Unternehmen einen seiner unternehmensinternen Prozesse, den es zu verbessern gilt, mit der Vorgehensweise eines anderen Unternehmens, welches als das führende in diesem abgegrenzten Bereich angesehen wird, d. h. beim Benchmarking geht es um die Ermittlung von Leistungsunterschieden im Vergleich zum jeweils Besten. Die Ursachen dieser Unterschiede werden analysiert und darauf aufbauend werden Maßnahmen spezifiziert, die es ermöglichen sollen, die Lücke zum Besten, zumindest ansatzweise, zu schließen. Beim Benchmarking geht es demnach darum, von den Klassenbesten zu lernen. Die Klassenbesten müssen dabei jedoch nicht aus derselben Branche stammen. Besonders vielversprechend sind Benchmarkingprojekte, welche sich nicht am Branchenbesten, sondern am Weltbesten orientieren. Ein wesentlicher Vorteil solcher branchenübergreifender Benchmarkingprojekte besteht darin, daß die Informationsbeschaffung erheblich erleichtert wird, weil die Benchmarkingpartner ja keine direkten Konkurrenten sind.[240]

Benchmarking wurde zuerst von Unternehmen angewendet, welche in sehr wettbewerbsintensiven Märkten operieren. In diesem Kontext stellt Benchmarking demnach ein betriebswirtschaftliches Instrument dar, um im Wettbewerb bestehen zu können. Ein Unternehmen startet derartige Benchmarkingaktivitäten demzufolge aus eigenem Antrieb, d. h. freiwillig, und die Ergebnisse dieser Aktivitäten bleiben vertraulich, da es ja um die Generierung von Wettbewerbsvorteilen geht.

Neuerdings wird Benchmarking jedoch auch als ein Instrument zur Disziplinierung monopolistischer Marktmacht diskutiert.

Eine solche Form des Benchmarking kann allerdings, anders als das gerade beschriebene betriebswirtschaftliche Benchmarking, nicht lediglich auf der Basis von Freiwilligkeit und Vertraulichkeit stattfinden, sondern die Teilnahme hieran muß für alle Unternehmen der betreffenden Monopolbranche verbindlich sein, und darüber hinaus müssen die Ergebnisse der breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Außerdem ist das verpflichtende Benchmarking als Instrument der Disziplinierung monopolistischer Marktmacht nur dann sinnvoll anwendbar, wenn in der jeweiligen Branche mehrere Unternehmen tätig sind, wie dies in der Wasserwirtschaft typischerweise der Fall ist.

Beim verpflichtenden Benchmarking werden alle Unternehmen einer monopolistischen Branche von einer unabhängigen Instanz, welche, falls die Branche

---

240 Vgl. *Kotler* (1994), S. 234 f. und *Clausen/Scheele* (2002), S. 7 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

reguliert wird, der Regulator sein sollte,[241] anhand ausgewählter Leistungsindikatoren[242] miteinander verglichen. Aus den Ergebnissen dieses Unternehmensvergleichs erstellt die unabhängige Instanz eine Rangliste. Dieses Ranking erzeugt einen indirekten Wettbewerb zwischen den einzelnen Unternehmen. Denn die Unternehmen werden vermeiden wollen, als Klassenschlechteste dazustehen. Auf der anderen Seite können sie als Klassenbeste ihre Reputation steigern. Die Wettbewerbswirkung kann sich jedoch nur einstellen, wenn die Rangliste veröffentlicht wird. Noch wichtiger als gute Leistungen bekannt zu machen, ist es dabei, unterdurchschnittliche Leistungen an die breite Öffentlichkeit zu bringen, damit ein leistungsschwaches Unternehmen durch Aktionen der Handlungskategorie „Widerspruch" von der Politik und der Öffentlichkeit unter Druck gesetzt werden kann, seine Leistungsfähigkeit zu steigern.

Ein branchenweites verpflichtendes Benchmarking ermöglicht es also, durch das Aufstellen und vor allem durch die Veröffentlichung einer Unternehmensrangliste, selbst in einer durch resistente natürliche Gebietsmonopole gekennzeichneten Branche, einen gewissen Wettbewerbsdruck zu generieren. S. Berg und Holt führen hierzu aus: „This ranking will simulate competition in a sector where little or no competition exists."[243]

Eine vorteilhafte Eigenschaft des verpflichtenden Benchmarking besteht darin, daß es, anders als der im vorherigen Abschnitt beschriebene institutionelle Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Organisationsformen, auch in einer institutionellen Monokultur angewendet werden kann, d. h. ein branchenweites verpflichtendes Benchmarking kann als eigenständiges Wettbewerbselement auch dann zum Einsatz kommen, wenn z. B. die Wasserwirtschaft eines Landes ausschließlich von öffentlichen Unternehmen betrieben wird und es deswegen dort auch keine explizite Regulierung gibt.

Wenn in der betreffenden Branche allerdings bereits eine Regulierung besteht, dann ist das branchenweite verpflichtende Benchmarking als ein Instrument zur Ergänzung des bestehenden Regulierungssystems anzusehen. Die mit diesem Instrument gewonnenen Informationen über die jeweilige Leistungsfähigkeit der regulierten Unternehmen können dazu genutzt werden, die Effektivität der eingesetzten Regulierungsverfahren zu erhöhen. Insbesondere können diese Informationen mit einfließen in die Festlegung der X-Konstanten bei der Preisobergrenzenregulierung. Die Kombination von verpflichtendem Benchmarking mit der Preisobergrenzenregulierung wird als Referenzwettbewerb (yardstick competition) bezeichnet.[244]

---

241 Vgl. *Kingdom/Jagannathan* (2001), S. 3.

242 Siehe für eine Erörterung geeigneter Leistungsindikatoren *Lawrence* (1998).

243 *Berg,* S./*Holt* (2002), S. 1.

244 Siehe ausführlicher zu diesem Regulierungsverfahren *Shew* (2000). Anstelle von Referenzwettbewerb wird auch von vergleichendem Wettbewerb gesprochen; siehe hierfür z. B. *Weltbank* (1994), S. 90.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Beim Referenzwettbewerb werden die einzelnen Unternehmen einer regulierten Branche in bezug auf ihre Produktionskosten miteinander verglichen. Der Regulator kann dann die branchendurchschnittlichen Kosten oder auch die des leistungsfähigsten Unternehmens als Benchmark heranziehen, um das Potential für Kostensenkungen bei einzelnen Unternehmen abzuschätzen bzw. um die Konstante X zu bestimmen.[245]

Wenn ein Unternehmen mit seinen Kosten über dem Branchendurchschnitt liegt, wird es Gewinneinbußen hinnehmen müssen, während es im umgekehrten Fall die erzielten Gewinne aus Produktivitätssteigerungen zum Großteil behalten darf. Bei diesem Verfahren weiß jedes einzelne regulierte Unternehmen, daß das zukünftige Niveau der Konstanten X im Prinzip unabhängig von seiner eigenen Leistung festgesetzt werden wird. Deshalb entfällt durch den Referenzwettbewerb für ein reguliertes Unternehmen auch der Anreiz, seine Kosten im Vorfeld einer Neufestsetzung der X-Konstanten aus strategischen Gründen künstlich zu überhöhen und als Hochkostenunternehmen zu erscheinen, in der Hoffnung, daß der Regulator deshalb einen weniger anspruchsvollen Wert für die X-Konstante fixieren wird.[246] Mit Hilfe des Referenzwettbewerbs ist eine stärkere, für die Intensität von Kostensenkungsanreizen so entscheidende, Entkopplung der Preise von den Kosten eines einzelnen regulierten Unternehmens möglich, wobei allerdings Kostenschocks, welche die gesamte Branche betreffen, automatisch Berücksichtigung finden.[247]

Ferner besteht ein Vorteil des Referenzwettbewerbs darin, daß dieses Verfahren es dem Regulator erlaubt, stärker dafür Sorge zu tragen, daß die Ergebnisse eines verpflichtenden Benchmarking insbesondere bei denjenigen regulierten Unternehmen, die hierbei relativ schlecht abgeschnitten haben, auch tatsächlich interne Veränderungsprozesse auslösen. Denn durch die entsprechende Berücksichtigung der Benchmarkingergebnisse bei der Fixierung der X-Konstanten für die Preisobergrenzenregulierung ermöglicht der Referenzwettbewerb es dem Regulator, nicht nur leistungsstarke Unternehmen finanziell zu belohnen, sondern vor allem leistungsschwache Unternehmen finanziell zu bestrafen. Damit entstehen Anreize, die Kostensenkungspotentiale, welche durch das verpflichtende Benchmarking aufgedeckt wurden, auch tatsächlich zu nutzen.[248]

Bei der praktischen Umsetzung des Referenzwettbewerbs zeigen sich jedoch Probleme. Denn jedes regulierte Unternehmen wird versuchen, Kostenabweichungen vom Branchendurchschnitt damit zu erklären, daß es unter spezifischen Bedingungen z. B. geographischer, geologischer oder demographischer Art operiert, die einen aussagekräftigen Vergleich mit anderen Unternehmen derselben Branchen verhindern.[249]

---

245 Vgl. *Shleifer* (1985), S. 319 f. und *Littlechild* (1988), S. 59.

246 Vgl. *Shleifer* (1985), S. 320 und *Littlechild* (1988), S. 59.

247 Vgl. *Lyon* (1994), S. 14.

248 Vgl. *Berg, S. / Holt* (2002), S. 5 f. und 8.

249 Vgl. *Scheele* (1997), S. 53.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Außerdem ist es denkbar, daß es unter den regulierten Unternehmen zu wettbewerbswidrigen Absprachen kommt.[250]

Ein weiteres Problem ergibt sich aus Unternehmenszusammenschlüssen, weil für den Regulator dadurch die Anzahl der Vergleichsmöglichkeiten eingeschränkt wird.[251]

Die durch das Wettbewerbselement des branchenweiten verpflichtenden Benchmarking gewonnenen Informationen können jedoch nicht nur zur Ergänzung der Preisobergrenzenregulierung herangezogen werden bzw. als Basis für den Referenzwettbewerb dienen, sondern darüber hinaus auch dafür genutzt werden, die Effektivität eines anderen Wettbewerbsinstruments zu steigern, nämlich das des Ausschreibungswettbewerbs bzw. des Wettbewerbs um den Markt.[252]

cc) Ausschreibungserfahren: Wettbewerb um den Markt

Das Wettbewerbsinstrument der Ausschreibung ermöglicht es, selbst in einer durch zahlreiche Gebietsmonopole gekennzeichneten Branche wie der Wasserwirtschaft, zumindest punktuell, Wettbewerbskräfte zu entfesseln.

Wie im Abschnitt C. I. 4. bereits erläutert wurde, ist ein natürliches Monopol dadurch definiert, daß ein Alleinanbieter die relevante Nachfrage kostengünstiger bedienen kann als jede andere Kombination kleinerer Unternehmen. Unter diesen Bedingungen geht der Wettbewerb *innerhalb* eines Marktes mit einer Vergeudung von Ressourcen einher. Aus Gründen der Effizienz ist es demnach prinzipiell wünschenswert, daß die Gesamtmenge der nachgefragten Leistungen in dem entsprechenden Markt nur durch ein einziges Unternehmen erstellt wird. In der Regel dürften allerdings mehrere Unternehmen dazu bereit und auch dazu in der Lage sein, diese monopolistische Leistungserstellung zu übernehmen. Unter diesen Voraussetzungen besteht die Möglichkeit, einen Wettbewerb *um* den Markt zu organisieren, und zwar indem das Recht, einen Monopolmarkt bedienen zu dürfen, von staatlicher Seite in regelmäßigen Zeitabständen öffentlich ausgeschrieben wird.

In der Wasserwirtschaft erfolgen derartige Ausschreibungen typischerweise auf kommunaler Ebene. Dabei legt die betreffende Kommune, der beim Wettbewerb um den Markt die Aufgabe zukommt, als Ausschreibungsinstanz zu fungieren, die zu erfüllenden Ausschreibungsbedingungen fest und fordert anschließend geeignete Unternehmen zur Abgabe von Geboten auf. Den Zuschlag für das exklusive Recht,

---

250 Vgl. *Bös* (1998), S. 67.

251 Vgl. *Cowan* (1997), S. 85. Wenn Unternehmenszusammenschlüsse mit Rücksicht auf die Wirksamkeit des Referenzwettbewerbs untersagt werden, dann resultiert daraus eine Beeinträchtigung der Wettbewerbskräfte im Kapitalmarkt; vgl. *Cowan* (1997), S. 86. Dem Kapitalmarktwettbewerb schreibt Littlechild (1988, S. 58) jedoch im Hinblick auf eine privatisierte Wasserwirtschaft große Bedeutung zu: „In the absence of competition in the product market, the crucial determinant is the degree of competition in the capital market."

252 Vgl. *Clausen/Scheele* (2002), S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

die ausschreibende Kommune für eine bestimmte Zeitdauer mit Wasserdienstleistungen zu versorgen, erhält nach der gängigsten Vorgehensweise derjenige Bieter, der, unter Wahrung der geforderten Qualitätsstandards, die niedrigsten Preise pro Kubikmeter Wasser bzw. Abwasser für die Endverbraucher verspricht.[253]

Der Ausschreibungswettbewerb um natürliche Monopolbereiche, der auch als Franchise-Bidding-Verfahren oder einfach als Franchising bezeichnet wird, ist von Demsetz als eigenständiges Instrument zur Disziplinierung monopolistischer Marktmacht im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur vorgeschlagen worden.[254] Im Anschluß an Demsetz wird von Ausschreibungsverfahren im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur häufig erwartet, daß sie Wettbewerbskräfte entfesseln können, die so stark sind, daß monopolistisch überhöhte Preise und Kosten dauerhaft verhindert werden und dadurch die Regulierung des betreffenden privaten Monopolisten überflüssig wird. Der Ausschreibungswettbewerb wird somit oft als eine eigenständige Alternative zur Organisation eines natürlichen Monopolbereichs, als ein vollständiger und vollwertiger Ersatz für eine öffentliche Monopolregulierung angesehen.[255]

Bei einer genaueren Betrachtung zeigt sich jedoch, daß das Franchise-Bidding-Verfahren diesem Anspruch nicht gerecht werden kann. Denn bei seiner Anwendung in den Sektoren der leitungsgebundenen Infrastruktur ergeben sich ernsthafte Probleme, welche deutlich machen, daß die Vorstellung, der Ausschreibungswettbewerb könne ein umfassendes Substitut für eine dauerhafte Monopolregulierung darstellen, unhaltbar ist.

Das schwerwiegendste Problem besteht dabei darin, daß die kostenminimale Produktionstechnologie im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur sehr langlebige und hochspezifische Produktionsanlagen erfordert, für die in erheblichem Umfang irreversible Investitionen getätigt werden müssen. Ein privates Unternehmen wird derartige Investitionen nur dann vornehmen, wenn es davon ausgehen kann, daß sie sich amortisieren werden. Das wichtigste Instrument, um einem privaten Unternehmen eine solche Absicherung zu bieten, besteht in einer langjährigen Laufzeit des zwischen der ausschreibenden Kommune und dem privaten Unternehmen zu schließenden Vertrags.

Falls nun die Laufzeit dieses Vertrags und damit die Franchise-Periode, d. h. die Zeitspanne bis zur Neuausschreibung der Monopolrechte, kürzer ist als die ökonomische Lebensdauer der spezifischen Produktionseinrichtungen, ergeben sich bei einer gegebenenfalls erforderlichen Übertragung der Anlagen vom etablierten Anbieter auf seinen Nachfolger schwer zu lösende Probleme bei der Ermittlung

253 Für alternative Vergabekriterien siehe *Vickers/Yarrow* (1985), S. 26 f.

254 Siehe hierzu *Demsetz* (1968), vor allem S. 56–58. Demsetz geht bei seinem Vorschlag von den Überlegungen von Chadwick (1859, vor allem S. 384–386) aus. Für eine intensive Kritik an diesem Vorschlag siehe *Williamson* (1976). Für einen Überblick über historische Erfahrungen mit Ausschreibungsverfahren siehe *Schmalensee* (1979), S. 67–84.

255 Vgl. *Kruse* (1985), S. 344 f. und (1986), S. 234 sowie *Bögelein* (1990), S. 288.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

des Anlagenwertes. Um diese Probleme in den Griff zu bekommen, ist es zwingend erforderlich, vorab Bewertungsregeln festzulegen. Letztlich erzeugen diese jedoch für das etablierte Unternehmen Anreize, entweder exzessiv oder unzureichend zu investieren, was die prinzipiell positiven Effizienzwirkungen des Ausschreibungswettbewerbs erheblich reduzieren kann.[256]

Um diese Probleme bei der Übertragung von Anlagen zu entschärfen, ist vorgeschlagen worden, die Franchise-Perioden an die Lebensdauer der Anlagen anzupassen.[257] Allerdings würde dies bspw. bei den Leitungsnetzen der Wasserwirtschaft Zeitspannen von mindestens 40 Jahren implizieren.[258]

Ein Ausweg aus den mit signifikanten Irreversibilitäten verbundenen Schwierigkeiten besteht darin, daß die irreversiblen Investitionen von der öffentlichen Hand getätigt werden und lediglich die Betriebsführungsrechte im Franchise-Bidding-Verfahren vergeben werden, während die Produktionsanlagen im öffentlichen Eigentum verbleiben. Eine solche institutionelle Trennung der verschiedenen Produktionsbereiche ist insbesondere dann sinnvoll, wenn die Spielräume für Effizienzsteigerungen vor allem im Bereich der Betriebsführung zu finden sind und weniger im Bereich der Anlagentechnologie. Allerdings impliziert diese Trennung, daß die Investitionsentscheidungen von staatlicher Seite getroffen werden müssen, was hohe Anforderungen an die branchenspezifische Kompetenz der entsprechenden öffentlichen Entscheidungsinstanzen stellt.[259] Außerdem besteht vor allem in der Wasserwirtschaft ein wesentliches Ziel von Privatisierungsmaßnahmen, in deren Kontext Ausschreibungsverfahren zur Anwendung kommen, ja gerade darin, den öffentlichen Sektor von den Finanzierungslasten für die leitungsgebundene Infrastruktur zu befreien.

Ein weiterer Kritikpunkt an dem Franchise-Bidding-Verfahren bezieht sich auf die unter Umständen nur geringe Intensität des Wettbewerbs bei einer Ausschreibung. So ist es z. B. nicht unwahrscheinlich, daß es bei einem Ausschreibungswettbewerb zu wettbewerbswidrigen Absprachen unter den Bietern kommt. Diese Gefahr besteht besonders dann, wenn die Menge der Bieter, die in einem Franchise-Bidding-Verfahren gegeneinander konkurrieren, überschaubar ist und im Prinzip immer wieder dieselben Unternehmen an derartigen Ausschreibungswettbewerben teilnehmen.[260] Außerdem ist in den meisten Fällen nicht davon auszugehen, daß bei der Neuvergabe von Monopolrechten eine annähernde Chancengleichheit zwischen den bietenden Unternehmen besteht.[261] In der Regel dürfte der etablierte

---

256 Vgl. *Kruse* (1985), S. 359–364; *Vickers/Yarrow* (1988), S. 112 f.; *Finsinger* (1991), S. 167 und *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 127.

257 Vgl. *Kruse* (1985), S. 364.

258 Vgl. *Cowan* (1993), S. 16 und *Spelthahn* (1994), S. 70.

259 Vgl. *Kruse* (1985), S. 368 f.; *Vickers/Yarrow* (1988), S. 113; *Finsinger* (1991), S. 165 und *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 128.

260 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1985), S. 28 und (1988), S. 111 sowie *Kruse* (1985), S. 377.

261 Vgl. *Williamson* (1976), S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Anbieter aufgrund seines Erfahrungsvorsprungs in der Lage sein, zu niedrigeren Kosten zu produzieren als seine Konkurrenten in einem Ausschreibungswettbewerb. Er verfügt damit über signifikante Wettbewerbsvorteile, die andere Unternehmen davon abhalten können, an einem Ausschreibungsverfahren überhaupt teilzunehmen.[262] Unter solchen Umständen eröffnen sich dem etablierten Anbieter Spielräume für technische und allokative Ineffizienzen, die in ihrem Umfang jedoch begrenzt sind. Denn ab einem gewissen Ausmaß an Ineffizienz werden die erfahrungsbedingten Kostenvorteile des etablierten Anbieters nicht mehr ausreichen, um eine Ablösung durch ein anderes Unternehmen bei der Neuvergabe des Monopolrechts zu verhindern. Allein die Möglichkeit der Ablösung dürfte demnach eine disziplinierende Wirkung auf die Effizienz des temporären Monopolisten ausüben.[263]

Die Tatsache, daß bei der Anwendung des Franchise-Bidding-Verfahrens im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur eine Dauer der Franchise-Perioden von mindestens mehreren Jahren nicht zu vermeiden ist, verdeutlicht, daß unter diesen Bedingungen durch das Instrument des Ausschreibungswettbewerbs letztlich nur punktuell Wettbewerbskräfte zur Entfaltung gebracht werden können, deren Intensität darüber hinaus auch noch durch den Wettbewerbsvorteil des bereits etablierten Unternehmens beeinträchtigt sein kann. Während der Laufzeit der Verträge liegt somit doch wieder eine Monopolsituation vor, und diese erfordert eine Regulierung.[264] Zu Recht konstatieren deshalb Vickers und Yarrow: „Regulation would be an essential part of franchising. Far from being an alternative to regulation, franchising would require it."[265]

Ausschreibungsverfahren stellen keinen Ersatz für eine Monopolregulierung dar. Vielmehr sind sie ein Wettbewerbselement, welches als Ergänzung einer solchen Regulierung anzusehen ist. Das Verhältnis zwischen Ausschreibungswettbewerb und Regulierung ist demnach nicht substitutiv, sondern komplementär.[266] Als Element eines Monopolregulierungssystems kann das Instrument des Ausschreibungswettbewerbs einen bedeutenden Beitrag zur Steigerung der Effektivität

---

262 Vgl. *Vickers/Yarrow* (1985), S. 28 und *Vickers/Yarrow* (1988), S. 111.

263 Vgl. *Kruse* (1985), S. 381 f.

264 Ein Modell von Gatty (1998), welches explizit für die französische Wasserwirtschaft entwickelt worden ist und für das Gatty den Anspruch erhebt, es könne das Problem der lediglich punktuellen Entfaltung von Wettbewerbskräften überwinden, hat in Frankreich einige Beachtung gefunden; vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 161. Die Vorgehensweise, einen Ausschreibungswettbewerb ausschließlich am Ende einer langjährigen Vertraglaufzeit zu veranstalten, bezeichnet Gatty (1998, S. 35) als totgeborene Konkurrenz („concurrence mort-née"). Er schlägt vor, statt dessen *jährlich* einen Ausschreibungswettbewerb zu organisieren, wobei Gatty allerdings einräumt, daß auch ein solches Wettbewerbsmodell nur mit Hilfe einer entsprechenden Regulierung effektiv funktionieren könne; vgl. *Gatty* (1998), S. 59. Für eine ausführliche Kritik an dem Modell von Gatty siehe *Guérin-Schneider* (2001), S. 161 – 181.

265 *Vickers/Yarrow* (1985), S. 30.

266 Vgl. *Schmalensee* (1979), S. 81; *Crew/Zupan* (1991), S. 181; *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 128 f. und *Burns/Estache* (1998), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

eines derartigen Systems leisten. Denn mit Ausschreibungswettbewerben lassen sich Informationen generieren, welche sehr hilfreich für die Gestaltung und ebenso für die Überwachung der Einhaltung der entsprechenden Regulierungsverträge sein können.[267]

Die weiter oben vorgetragene Kritik an dem Franchise-Bidding-Verfahren muß vor dem Hintergrund der Vorstellung gesehen werden, dieses Verfahren sei ein vollständiger und vollwertiger Ersatz für die Regulierung eines resistenten natürlichen Monopols. Unabhängig davon, daß das Franchise-Bidding-Verfahren diesem Anspruch nicht gerecht werden kann, ist es jedoch von denjenigen Wettbewerbsinstrumenten, die in der Wasserwirtschaft flächendeckend zum Einsatz kommen können, als das mit Abstand leistungsfähigste anzusehen. Bei der Gestaltung eines umfassenden Monopolregulierungssystems für eine privatisierte Wasserwirtschaft sollte deshalb in möglichst großem Umfang auf das Wettbewerbselement der Ausschreibung gesetzt werden. Denn die in anderen Branchen der leitungsgebundenen Infrastruktur, wie insbesondere in der Telekommunikations- und der Stromwirtschaft, z. T. mit so großem Erfolg eingesetzten Instrumente zur Organisation von direktem Wettbewerb um Endverbraucher sind in der Wasserwirtschaft aufgrund der Tatsache, daß dort der Anteil monopolistischer Engpaßbereiche an der gesamten Wertschöpfungskette sehr viel höher ist, nur in wenigen Ausnahmefällen sinnvoll anwendbar.

Dennoch standen die Instrumente zur Organisation von direktem Wettbewerb, d. h. von Wahlmöglichkeiten für die Endverbraucher zwischen verschiedenen Anbietern, in der Diskussion um eine Reform des Ordnungsrahmens der Wasserwirtschaft in Deutschland eine Zeitlang sogar im Mittelpunkt der Debatte. Sie werden deswegen im folgenden Abschnitt kurz erörtert.

b) Instrumente zur Realisierung von Wettbewerb im Markt

aa) Randzonenwettbewerb

Eine vergleichsweise einfach zu implementierende Form des direkten Wettbewerbs in der Wasserwirtschaft ist der sogenannte Randzonenwettbewerb. Es wird in diesem Zusammenhang auch von dem Recht auf freien Leitungsbau gesprochen. Die Einführung des Randzonenwettbewerbs erfordert lediglich die Aufhebung von gesetzlichen Marktzutrittsschranken. Aufgrund der Tatsache, daß sich die Wasserwirtschaft eines Landes üblicherweise aus zahlreichen Gebietsmonopolen zusammensetzt, besteht dann die Möglichkeit eines direkten Wettbewerbs um einzelne Kunden in den Randlagen der jeweiligen Versorgungsgebiete.

Relevant könnte diese Form des Wettbewerbs vor allem dann sein, wenn in dem Grenzgebiet zwischen zwei benachbarten Gebietsmonopolen bspw. ein neues Ein-

---

267 Vgl. *Klein,* M. (1996), S. 28.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kaufszentrum, Gewerbe- oder Wohngebiet entsteht und damit eine Erweiterung der bestehenden Wasserleitungsnetze erforderlich wird.[268]

Falls sich die einzelnen Monopolisten in der Höhe ihrer Durchschnittskosten unterscheiden, werden effizientere Anbieter versuchen, durch Preisvorteile insbesondere größere Kunden aus den Randlagen ihrer benachbarten Versorgungsgebiete zu gewinnen. Hierdurch würden sich nicht nur die Marktgrenzen verschieben, sondern in der Regel dürfte auch mit einer Senkung der Durchschnittskosten und der Preise bei dem expandierenden sowie mit einer entgegengesetzten Entwicklung bei dem schrumpfenden Unternehmen zu rechnen sein.[269]

Je mehr Unternehmen in der Wasserwirtschaft eines Landes tätig sind, desto mehr Randzonen gibt es und desto größer ist damit das Potential für den Randzonenwettbewerb.[270]

Insgesamt gesehen, muß es indes als fraglich gelten, ob durch Randzonenwettbewerb eine nennenswerte Wirkung entfaltet werden kann, da anzunehmen ist, daß die Grenzregionen zwischen den verschiedenen Versorgungsgebieten eher dünn besiedelt sind.[271]

bb) Gemeinsame Netznutzung: Der organisierte Wettbewerb

Wie in den Abschnitten E. I. 2. und E. I. 5. bereits angesprochen, besteht der entscheidende Ansatzpunkt für die Einführung von direktem Wettbewerb in eine leitungsgebundene Infrastrukturbranche darin, diese nicht als monolithische Einheit anzusehen und pauschal von einem resistenten natürlichen Monopol auszugehen, sondern den Leistungserstellungsprozeß, d. h. die Wertschöpfungskette, in der betreffenden Branche einer differenzierten Betrachtungsweise zu unterziehen.

So ist es z. B. hinsichtlich der leitungsgebundenen Wasserversorgung sinnvoll, zwischen den Produktionsstufen bzw. Teilbereichen der Gewinnung und Aufbereitung, des Transports und der lokalen Verteilung sowie des Vertriebs zu unterscheiden. Auf der Grundlage dieser differenzierten Sichtweise offenbart sich, daß die Bedingungen für ein resistentes natürliches Monopol, d. h. subadditive Kostenstrukturen in Verbindung mit signifikanten Irreversibilitäten, in der leitungsgebundenen Wasserversorgung nur für die Produktionsstufen des Transports und der lokalen Verteilung gegeben sind, und zwar deswegen, weil hierzu Leitungsnetze erforderlich sind. Die Gewinnung und Aufbereitung von Wasser ist dagegen nicht durch Subadditivität gekennzeichnet, und auch die Irreversibilitäten sind hier nicht sehr ausgeprägt, so daß dieser Teilbereich, ebenso wie der des Vertriebs, der Orga-

---

268 Vgl. *Littlechild* (1988), S. 49 f. und *Cowan* (1997), S. 86.

269 Vgl. *Eickhof* (1986c), S. 211.

270 Vgl. *Spulber,* N. / *Sabbaghi* (1994), S. 207.

271 Vgl. *Cowan* (1997), S. 87 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nisation von direktem Wettbewerb, d. h. der Kompetitivisierung, grundsätzlich zugänglich ist.[272]

Zwischen den monopolistischen Bereichen der Wertschöpfungskette und denen, für die der organisierte Wettbewerb eine denkbare Option darstellt, besteht eine Situation der Komplementarität, d. h. der Zugang zu den monopolistischen Bereichen der Leitungsnetze ist für Unternehmen, die in den vor- und nachgelagerten Bereichen der Gewinnung und Aufbereitung sowie des Vertriebs tätig werden wollen, ein absolut notwendiger Produktionsfaktor.[273] Die Leitungsnetze stellen demnach einen monopolistischen Engpaß bzw. eine wesentliche Einrichtung dar.[274]

Um das Potential für direkten Wettbewerb in den komplementären Märkten in vollem Umfang nutzen zu können, ist es notwendig, eine gemeinsame Netznutzung zu organisieren. Dies erfordert eine Disziplinierung der monopolistischen Marktmacht des betreffenden Netzeigentümers (bzw. des Eigentümers der entsprechenden wesentlichen Einrichtung) durch eine wettbewerbsorganisierende Regulierung.

Eine solche Regulierung steht dabei vor zwei wesentlichen Aufgaben: Erstens muß eine wettbewerbsorganisierende Regulierung sicherstellen, daß der Netzeigentümer sämtlichen Wettbewerbern zu den gleichen Bedingungen Zugang zu den Leitungsnetzen gewährt, d. h. die Diskriminierungsfreiheit des Netzzugangs muß durch die Regulierung gewährleistet werden. Zweitens kommt einer wettbewerbsorientierten Regulierung die Aufgabe zu, zu verhindern, daß die Preise für den Netzzugang monopolistisch überhöht sind.[275]

Insbesondere die Erfüllung der ersten dieser beiden Aufgaben wird einer wettbewerbsorientierten Regulierung in der Wasserwirtschaft dadurch erheblich erschwert, daß diese Branche traditionellerweise durch eine sehr weitgehende vertikale Integration der betreffenden Unternehmen gekennzeichnet ist.[276] Vertikale Unternehmensintegration bedeutet die Zusammenfassung von mehreren Produktionsstufen in einem einzelnen Unternehmen. Eine solche Zusammenfassung des Netzbereichs mit den vor- und nachgelagerten Bereichen der Gewinnung und Aufbereitung sowie des Vertriebs in einem einzelnen Unternehmen ermöglicht die Ausdehnung der aus dem Eigentum an den Leitungsnetzen resultierenden Monopolmacht auf die komplementären Bereiche, in denen direkter Wettbewerb grundsätzlich organisierbar ist.[277]

---

272 Vgl. *Eickhof* (1986c), S. 206–208; *Spulber, N. / Sabbaghi* (1994), S. 208–210, 212 f., 218 f. und *Kruse / Kiessling* (1997), S. 16 f.

273 Vgl. *Brunekreeft* (2000), S. 23.

274 Siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt E. I. 5. c).

275 Vgl. *Spulber, D.* (1989), S. 615 und *Brunekreeft* (2000), S. 23.

276 Vgl. zur vertikalen Integration in der Wasserwirtschaft *Spulber, N. / Sabbaghi* (1994), S. 208.

277 Vgl. *Kruse / Kiessling* (1997), S. 16 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Alteingesessene, vertikal integrierte Unternehmen werden diese Macht dazu nutzen, potentielle Konkurrenten an der Aufnahme von geschäftlichen Aktivitäten im Bereich der Gewinnung bzw. des Vertriebs zu hindern. Da vertikal integrierte Wasserversorgungsunternehmen nicht nur im Netzbereich, sondern auch auf den komplementären Märkten tätig sind, haben sie ein Interesse daran, Konkurrenten in den komplementären Bereichen, welche für ihre Tätigkeit auf den Zugang zu den Leitungsnetzen zwingend angewiesen sind, diesen Zugang entweder überhaupt nicht oder nur zu erheblich schlechteren Bedingungen als sich selbst zur Verfügung zu stellen. Vertikal integrierte Wasserversorgungsunternehmen haben also einen Anreiz, Konkurrenten in den Bereichen der Gewinnung und Aufbereitung sowie des Vertriebs hinsichtlich des Netzzugangs zu diskriminieren.

Dieser Diskriminierungsanreiz läßt sich dadurch beseitigen, daß den Eigentümern von Leitungsnetzen die Geschäftstätigkeit in den vor- und nachgelagerten Märkten untersagt wird.[278]

Eine derartige regulatorische Maßnahme wird als vertikale Separierung bezeichnet. Ein Unternehmen, dessen einziges Geschäftsfeld im Betreiben von Leitungsnetzen besteht, hat keinerlei Anreiz mehr, Dritten den Zugang zu seinen Netzen nicht zur Verfügung zu stellen; vielmehr ist das Gegenteil der Fall. Einer wettbewerbsorientierten Regulierung verbleibt unter solchen Bedingungen „nur" noch die Aufgabe, dafür zu sorgen, daß die Netzzugangspreise kein monopolistisch überhöhtes Niveau erreichen.[279]

Die vertikale Separierung ist jedoch eine sehr weitgehende Maßnahme, bei der einem vertikal integrierten Unternehmen vom Regulator vorgeschrieben wird, bestimmte Unternehmensteile zu veräußern, was einen tiefen Eingriff in die Eigentumsrechte der betreffenden Unternehmen darstellt und deswegen nicht immer ohne weiteres durchführbar ist. Darüber hinaus sind Wasserversorgungsunternehmen, wie viele andere Infrastrukturunternehmen auch, nicht ohne Grund vertikal integriert: Die vertikale Interation geht mit Verbundvorteilen einher, welche im Fall der vertikalen Separierung wieder verloren gehen. Darüber hinaus führt die vertikale Separierung in der Regel zu einem Transaktionskostenanstieg.[280]

Wenn nun eine strikte vertikale Separierung im Sinne einer vollständigen Eigentumstrennung rechtlich nicht durchführbar oder mit zu hohen Kosten verbunden ist, besteht die alternative Vorgehensweise für die Organisation von direktem Wettbewerb darin, alteingesessene, vertikal integrierte Monopolisten dazu zu verpflichten, Newcomern einen diskriminierungsfreien Zugang zu ihren Leitungsnetzen zu ermöglichen. Ein vertikal integriertes Wasserversorgungsunternehmen ist dann

---

278 Vgl. *OECD* (2001), S. 12 f.

279 Vgl. *OECD* (2001), S. 21. In der Regulierungspraxis ist die Festlegung von angemessenen Netzzugangspreisen ein äußerst anspruchsvolles Problemfeld; siehe hierzu ausführlich *Valletti / Estache* (1998).

280 Vgl. *Brunekreeft* (2000), S. 32 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

z. B. dazu verpflichtet, das Wasser eines anderen Trinkwasserproduzenten durch sein eigenes Netz zu dessen Kunden zu leiten. Die gemeinsame Netznutzung wird in der Wasserwirtschaft deshalb auch als Durchleitung bezeichnet.

Wie bereits erwähnt, ist es für eine wettbewerbsorganisierende Regulierung im Fall einer weitgehenden vertikalen Integration der regulierten Unternehmen erheblich anspruchsvoller, die Diskriminierungsfreiheit des Netzzugangs zu gewährleisten. Um diese Aufgabe dennoch bewältigen zu können, bietet es sich an, auf Formen der vertikalen Separierung zurückzugreifen, die weniger weitgehend als die strikte Eigentumstrennung sind.

Die niedrigste Stufe der vertikalen Separierung stellt die buchhalterische Separierung dar, bei der lediglich eine getrennte Buchführung für die unterschiedlichen Produktionsbereiche gefordert wird. Eine weitere Stufe der vertikalen Separierung besteht darin, die betreffenden Produktionsbereiche in Form von rechtlich eigenständigen Tochterunternehmen auszugliedern.

Durch diese milderen Formen der vertikalen Separierung sollen diejenigen Informationen gewonnen werden, die notwendig sind, um eine wettbewerbsorganisierende Netzzugangsregulierung erfolgreich durchführen zu können.[281]

Das Wettbewerbsinstrument der gemeinsamen Netznutzung hat vor allem in der Telekommunikationsbranche, aber auch in der Gas- und Elektrizitätswirtschaft eine große Bedeutung erlangt. Wie jedoch bereits im Abschnitt E. I. 5. c) ausgeführt wurde, ist das Potential für die gemeinsame Netznutzung in der Wasserwirtschaft erheblich geringer als in den übrigen leitungsgebundenen Infrastrukturbrachen. Denn der Anteil der Produktionsbereiche, die organisiertem Wettbewerb zugänglich sind, an der gesamten Wertschöpfung ist in der Wasserwirtschaft wesentlich niedriger. So beträgt dieser Anteil z. B. in der Strom- und Gaswirtschaft jeweils ca. 60 %, während er in der Wasserversorgung lediglich bei 36 % und in der Abwasserbeseitigung nahezu bei Null liegt.[282] Ein weiteres sehr schwerwiegendes Problem für eine Kompetitivisierung der Wasserwirtschaft ist die Tatsache, daß in dieser Branche, anders als im Telekommunikationswesen sowie in der Strom- und Gaswirtschaft, nicht *ein* eng vermaschtes Leitungsnetz auf nationaler Ebene vorliegt, sondern die Wasserwirtschaft durch eine Vielzahl von nicht miteinander verbundenen lokalen oder höchstens regionalen Netzen gekennzeichnet ist. Der Grund hierfür liegt in den hohen Kosten, Wasser über längere Strecken zu pumpen bzw. zu transportieren. Die Vielzahl von vergleichsweise kleinen Inselnetzen sorgt demnach dafür, daß in der Wasserwirtschaft Wettbewerb durch gemeinsame Netznutzung bzw. Durchleitung höchstens auf einer regionalen Ebene stattfinden kann, was für eine eher geringe Wettbewerbsintensität spricht.[283]

---

281 Vgl. *OECD* (2001), S. 11 f., 18 f. und 20 – 23.

282 Vgl. *Rowson* (2000), S. 10 f.

283 Vgl. *Cowan* (1993), S. 15 f. und *Cowan* (1997), S. 86 f. und 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Außerdem bestehen beim derzeitigen Stand der Technik noch nennenswerte Schwierigkeiten, das Wettbewerbsinstrument der gemeinsamen Netznutzung in der Wasserwirtschaft tatsächlich praktisch umzusetzen.[284]

Das Wettbewerbsinstrument der gemeinsamen Netznutzung bzw. der Durchleitung kann jedoch immerhin teilweise zum Einsatz kommen, ohne daß sich dadurch technische Herausforderungen stellen. Denn damit das Wettbewerbsinstrument der Durchleitung seine Wirksamkeit zumindest ansatzweise entfalten kann, ist es nicht unbedingt notwendig, daß es zu einer tatsächlichen physischen *Leitung* des betreffenden Gutes eines Anbieters *durch* das Leitungsnetz eines anderen Anbieters kommt. Abgesehen davon ist die Vorstellung einer Durchleitung im Sinne einer unmittelbaren Verbindung zwischen Netzeinspeisern und Wasserabnehmern aufgrund der zwangsläufig stattfindenden Vermischung sowieso eine Fiktion bzw. ein ökonomisch-rechtliches Konstrukt. Beim Wettbewerbsinstrument der Durchleitung geht es vielmehr darum, daß Wettbewerb im Markt im Sinne von Wahlmöglichkeiten des Endverbrauchers zwischen verschiedenen Anbietern organisatorisch ermöglicht wird. Dies ist bereits gewährleistet, wenn Unternehmen auf der Stufe des Vertriebs geschäftlich tätig werden können. Unter solchen Umständen bezieht ein Wasserverbraucher bei einem Lieferantenwechsel von seinem bisherigen Versorger dasselbe Wasser aus denselben Leitungen wie zuvor, allerdings ist er dann Vertragspartner des neuen Lieferanten, der auch für alle Anfragen seitens des Verbrauchers zuständig ist. Der Newcomer fungiert auf diese Weise als eine Art Zwischenhändler. Er bündelt die Nachfrage zahlreicher Kleinstabnehmer und schafft auf diese Weise eine Marktmacht, die Druck auf die Margen des etablierten Versorgers ausübt. Dieser ist aber im Rahmen des Durchleitungsverfahrens verpflichtet zu liefern. Strenggenommen treten nur die beiden Vertriebssysteme des alteingesessenen Versorgers und des Newcomers miteinander in Wettbewerb. Alle sonstige Leistungen werden ja vom Newcomer als Vorleistungen vom eingeführten Versorger bezogen. Es könnte in diesem Zusammenhang von „virtueller" Durchleitung gesprochen werden, da Wasserverbraucher bei einem Anbieterwechsel dasselbe Wasser aus denselben Leitungen wie zuvor beziehen.

Mit der Einführung einer Wahlmöglichkeit des einzelnen Konsumenten kann Wettbewerb in seiner Funktion als Entmachtungsinstrument zur Geltung kommen. Die Monopolmacht des bisherigen Anbieters, der auch gleichzeitig Eigentümer des Leitungsnetzes ist, erodiert. Dies erfolgt durch die Einschränkung des Eigentumsrechts an seinem Leitungsnetz.

Zusammenfassend bleibt jedoch festzuhalten, daß Cowan zuzustimmen ist, wenn er konstatiert: „Common carriage is not likely to be a major feature of the water industry in the future."[285]

---

284 Siehe hierzu ausführlich *DVGW* (2001); *Gimbel* (2001) und *Mehlhorn* (2001a).

285 Vgl. *Cowan* (1997), S. 91.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Effektivitätssteigerung der Monopolregulierung durch Integration einer geeigneten Kombination von Wettbewerbselementen

Die Ausführungen im Abschnitt E. II. 3. über „Wettbewerb im Kontext des natürlichen Monopols" haben noch einmal deutlich gemacht, daß in der Wasserwirtschaft Wettbewerbselemente keine so große Bedeutung erlangen können, als daß sie als Alternative für die eigentliche Monopolregulierung ernsthaft in Erwägung gezogen werden könnten.

In der Wasserwirtschaft besteht die Rolle von Wettbewerbselementen vielmehr darin als Ergänzung und nicht als Ersatz für die eigentliche Monopolregulierung zu fungieren. Vor allem Verfahren der leistungsorientierten Regulierung können wesentlich effektiver angewendet werden, wenn sie mit einzelnen Wettbewerbselementen ergänzt werden; noch vielversprechender ist allerdings eine Ergänzung durch eine geeignete *Kombination* von Wettbewerbselementen. Für die Wasserwirtschaft bietet sich dabei in erster Linie eine Kombination aus dem verpflichtenden Benchmarking, dem Referenzwettbewerb sowie dem Wettbewerb um den Markt an. Die Integration einer solchen Kombination von Wettbewerbselementen in das eigentliche Monopolregulierungssystem ermöglicht insbesondere deswegen eine Steigerung dessen Effektivität, weil es aufgrund der Wissensgenerierungsfunktion von Wettbewerbsprozessen zu einer Verbesserung der Informationsbasis des Regulators kommt. Denn die Generierung und die Verbreitung relevanter Informationen „are ... at the heart of regulatory effectiveness."[286] M. Klein konstatiert diesbezüglich ebenfalls: „The key to good regulation is the generation of information".[287]

Gerade in einer Branche wie der Wasserwirtschaft, in welcher der technologische Wandel zur Zeit nicht ganz so stürmisch wie in anderen Infrastrukturbranchen verläuft, ist es für einen Regulator sehr gut möglich, schneller neues Wissen zu akkumulieren, als sein bereits vorhandenes Wissen veraltet. Auf diese Weise kann er sich mit der Zeit eine immer bessere Informationsgrundlage für seine Entscheidungen erarbeiten.[288]

Darüber hinaus ist es für die Verbreiterung der Wissensbasis eines Regulators sehr hilfreich, daß in der Wasserwirtschaft eines Landes üblicherweise eine Vielzahl von Unternehmen tätig ist. Denn dadurch steht auch eine Vielzahl von unterschiedlichen Informationsquellen zur Verfügung. Ein Regulator hat unter solchen Voraussetzungen die Möglichkeit, einen branchenrelevanten Wissensstand zu erreichen, der dem eines einzelnen Unternehmens überlegen ist.[289]

Deshalb sind gerade im Fall der Wasserwirtschaft die informatorischen Voraussetzungen vergleichsweise gut, um den regulierten Unternehmen realistische Ziel-

---

286 *Beesley/Littlechild* (1989), S. 74.

287 *Klein,* M. (1996), S. 30.

288 Vgl. *Beesley/Littlechild* (1989), S. 74–76.

289 Vgl. *Beesley/Littlechild* (1989), S. 75 und 77 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

vorgaben machen zu können und infolgedessen leistungsorientierte Regulierungsverfahren wie die Preisobergrenzenregulierung besonders effektiv anwenden zu können.[290]

III. Zusammenhang zwischen Privatisierung und Regulierung

Als Fazit aus den im Kapitel D. dargelegten theoretischen Überlegungen und Ergebnissen empirischer Studien hat sich ergeben, daß das institutionelle Arrangement des regulierten privaten Unternehmens im Vergleich zu dem des öffentlichen Unternehmens eindeutig die zielführendere Alternative für die ökonomische Organisation resistenter natürlicher Monopole im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur darstellt, wobei diese Schlußfolgerung jedoch nur unter der Bedingung gilt, daß ein leistungsfähiges Regulierungssystem implementiert wird.

Darüber hinaus ist darauf hingewiesen worden, daß die private Unternehmenseigentümerschaft eine notwendige Voraussetzung für die Implementierung eines derartigen Regulierungssystems ist. Die Ausführungen im Abschnitt E. II. haben gezeigt, warum dies so ist: Die Einrichtung eines leistungsfähigen Monopolregulierungssystems erfordert den Rückgriff auf ein Verfahren der leistungsorientierten Regulierung, welches dann den Hauptbestandteil eines solchen Systems bildet, und leistungsorientierte Regulierungsverfahren sind auf die private Eigentümerschaft der regulierten Unternehmen als Anwendungsvoraussetzung angewiesen.

Der Grund hierfür liegt darin, daß leistungsorientierte Regulierungsverfahren ihr Ziel, regulierte Unternehmen dazu zu veranlassen, effizienter zu werden, dadurch zu erreichen versuchen, daß sie diesen eine höhere Rentabilität zugestehen, wenn es ihnen gelingt, ihre Effizienz zu steigern und damit die Grundlage dafür zu schaffen, die Preise für die Konsumenten senken zu können. Mit leistungsorientierten Regulierungsverfahren wird auf diese Weise die Absicht verfolgt, Leistung zu belohnen. Ein derartiger Anreizmechanismus ist jedoch nur dann wirkungsvoll anwendbar, wenn sich die entsprechenden Unternehmen ausschließlich dem Ziel der Gewinnerzielung widmen können. Genau dies ist für öffentliche Unternehmen, wie in Abschnitt D. I. 2. und D. II. 3. ausführlich erläutert, nicht der Fall bzw. prinzipiell unzulässig.[291]

---

290 Vgl. *Beesley/Littlechild* (1989), S. 74 f. und 77 f.

291 Die Aussage, daß die wirkungsvolle Anwendung eines leistungsorientierten Regulierungsverfahrens die private Unternehmenseigentümerschaft voraussetzt, ist als prinzipielle Aussage zu verstehen, d. h. sie verliert nicht dadurch an Gültigkeit, daß es für eine Übergangsphase durchaus dazu kommen kann, daß ein Unternehmen, das sich noch mehrheitlich in öffentlicher Hand befindet, bereits einer leistungsorientierten Regulierung unterliegt. Eine solche Situation, die mehrere Jahre andauern kann, entsteht dann, wenn die zu privatisierenden Unternehmen so groß sind, daß die begrenzte Aufnahmefähigkeit der Kapitalmärkte, einen vollständigen Verkauf in einem einzigen Schritt nicht zuläßt. Üblicherweise wird sich

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine leistungsorientierte Regulierung bezweckt dabei im Grunde nicht, die Unternehmensgewinne zu erhöhen, sondern die Aussicht auf höhere Gewinne wird lediglich dazu benutzt, die regulierten Unternehmen zu besseren Leistungen anzuspornen.[292] Höhere Gewinne führen dann letztlich zu niedrigeren Preisen für die Konsumenten. Es geht bei der leistungsorientierten Regulierung demnach um das, was Schultze mit dem Titel „The Public Use of Private Interest"[293] einer Arbeit aus dem Jahr 1977 zum Ausdruck gebracht hat. Ähnlich stellt S. Berg diesbezüglich fest: „Making firms more profit-driven ... can be a win-win situation".[294]

Es läßt sich somit festhalten, daß einerseits Privatisierung als notwendige Voraussetzung eines leistungsfähigen Regulierungssystems anzusehen ist und andererseits ein leistungsfähiges Regulierungssystem von entscheidender Bedeutung für den Erfolg von Privatisierungsmaßnahmen ist.

Ein anderer bedeutender Aspekt des Zusammenhangs zwischen Privatisierung und Regulierung ist die Frage nach der angemessenen zeitlichen Abfolge, nach der angemessenen Sequenz des Einsatzes der beiden Politikinstrumente. Genauer gesagt, es geht um die Frage, ob zuerst privatisiert und anschließend ein Regulierungssystem aufgebaut werden sollte oder ob die umgekehrte Vorgehensweise sinnvoller ist.

Hierzu ist es hilfreich, sich noch einmal zu vergegenwärtigen, welche Ziele mit Privatisierungsmaßnahmen verfolgt werden. Im Abschnitt D. I. 2. ist dargelegt worden, daß mit Privatisierungen vor allem die Realisierung von ordnungs- und finanzpolitischen Zielen sowie von Effizienzsteigerungen angestrebt wird.

In der politischen Alltagspraxis bilden die finanzpolitischen Ziele zur Zeit ohne Zweifel die Hauptantriebskraft für die Durchführung von Privatisierungsmaßnahmen, d. h. im Mittelpunkt des Interesses der betreffenden Politiker steht die Höhe des kurzfristigen Mittelzuflusses, welcher sich durch den Verkauf öffentlicher Unternehmen generieren läßt.[295]

Es ist nun sehr weit verbreitet, davon auszugehen, daß zwischen diesem Bestreben, einen möglichst hohen Verkaufserlös zu erzielen einerseits, sowie ordnungspolitischen Erwägungen und Effizienzsteigerungsaspekten andererseits ein Zielkonflikt besteht.[296]

---

jedoch ein solches gemischtwirtschaftliches Unternehmen in Antizipation seiner rein privatwirtschaftlichen Zukunft bereits ausschließlich dem Ziel der Gewinnerzielung widmen, womit es die entscheidende Voraussetzung für die wirkungsvolle Anwendung eines leistungsorientierten Regulierungsverfahrens erfüllt.

292 Vgl. *Blackmon* (1994), S. 103.

293 Siehe hierzu *Schultze* (1977).

294 *Berg,* S. (1998), S. 44.

295 Vgl. *Cox* (1999b), S. 270 und *Nestor/Mahboobi* (2000), S. 29.

296 Vgl. *Siniscalco/Bortolotti/Fantini* (2001), S. 220. Beispielhaft für eine derartige Ansicht siehe *Nestor/Mahboobi* (2000), S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Um diesen Zielkonflikt zu verdeutlichen, wird folgendermaßen argumentiert: Ordnungspolitischen Erwägungen und Effizienzaspekten wird durch die Errichtung eines leistungsfähigen Monopolregulierungssystems Rechnung getragen. Eine solche Regulierung wird im Vergleich zu einer Situation, in der überhaupt keine oder keine ernstzunehmende Regulierung erfolgt, zu niedrigeren Gewinnen für das betreffende Monopolunternehmen führen. Wenn nun vor der Privatisierung eines Monopolunternehmens im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur ein leistungsfähiges Regulierungssystem aufgebaut wird, werden hierdurch die Gewinnerwartungen für das betreffende Unternehmen verglichen mit der Veräußerung eines unregulierten Monopolisten gedämpft. Dies wird einen geringeren Verkaufserlös zur Folge haben.

Diese weit verbreitete Sichtweise ist unzutreffend. Sie verkennt, daß der öffentliche Sektor privaten Investoren nicht glaubwürdig zusichern kann, daß er ein privatisiertes Monopolunternehmen dauerhaft unreguliert lassen wird. Dies gilt insbesondere für Monopolunternehmen aus dem Bereich der Kerninfrastruktur. Demzufolge werden weitsichtige private Investoren davon ausgehen, daß ein unreguliertes privatisiertes Monopolunternehmen eher früher als später reguliert werden wird. Wenn es nun zu einer Privatisierung kommt, bevor Klarheit über die zukünftige Ausgestaltung des Regulierungssystems herrscht, ist dies für die Höhe des zu erzielenden Verkaufserlöses nicht etwa ein Vorteil, sondern im Gegenteil ein gravierender Nachteil. Denn die Unsicherheit über die genaue Spezifizierung der zukünftigen Regulierung, das sogenannte regulatorische Risiko, führt bei der Veräußerung eines öffentlichen Unternehmens zu einem Preisabschlag, d. h. die Zahlungsbereitschaft privater Investoren wird durch das regulatorische Risiko beeinträchtigt. Umgekehrt bedeutet dies, daß Privatisierungserlöse höher ausfallen werden, wenn vor der Privatisierung ein entsprechendes Regulierungssystem klar und eindeutig spezifiziert wird. Galal et al. konstatieren hierzu: „Specifying a responsible regulatory regime in advandce does not confer a burden on the buyer, but rather a blessing."[297]

Bestätigt werden diese Überlegungen durch die Ergebnisse einer empirischen Studie von Siniscalco, Bortolotti und Fantini über die Elektrizitätswirtschaft in 38 Ländern in der Zeit von 1977 bis 1997.[298] Die Autoren kommen dabei zu der Schlußfolgerung: „Regulation matters in the decision to privatize: it allows for more and better privatization."[299] Ferner schlußfolgern die Autoren: „Regulation does not appear to decrease the revenue generated by the sale of public enterprises ... Governments should therefore not be wary of regulating first and *then* privatizing."[300]

Die Rechtssicherheit, welche z. B. dadurch entsteht, daß auf nationaler Ebene ein leistungsfähiges Monopolregulierungssystem etabliert wird, erleichtert es bei-

297 *Galal et al.* (1994), S. 582.

298 Siehe hierzu *Siniscalco/Bortolotti/Fantini* (2001).

299 *Siniscalco/Bortolotti/Fantini* (2001), S. 221.

300 *Siniscalco/Bortolotti/Fantini* (2001), S. 243.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

spielsweise Kommunen vor allem in politischer Hinsicht, sich zugunsten einer Privatisierung ihrer lokalen Wasserdienstleistungsunternehmen zu entscheiden. Darüber hinaus können sie unter solchen Umständen mit Privatisierungserlösen rechnen, die höher sind als im Fall einer weniger klaren Spezifizierung der regulatorischen Rahmenbedingungen.

Die Bereitstellung eines leistungsfähigen Monopolregulierungssystems vor der Einleitung von Privatisierungsmaßnahmen führt somit erstens zu mehr Privatisierungen und zweitens dazu, daß private Investoren bereit sind, für die betreffenden Unternehmen mehr zu bezahlen.[301]

Solange indes – z. B. aufgrund heftiger politischer Widerstände – keine klaren regulatorischen Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene vorliegen, welche Kommunen bei der Regulierung von vollständig privatisierten, lokalen Wasserdienstleistungsunternehmen unterstützen könnten, kann die Teilprivatisierung für Kommunen eine sinnvolle Möglichkeit darstellen, um Fortschritte im Vergleich zu einem Status quo zu erzielen, der durch die traditionelle Organisationsform des zu 100 % öffentlichen Unternehmens gekennzeichnet ist.

Auch in den Fällen, in denen eine Vollprivatisierung, z. B. aufgrund von Vorstellungen, welche sich auf die Einzigartigkeitslehre des Wassers stützen, politisch zur Zeit nicht durchsetzbar ist, kann eine Teilprivatisierung eine zweckmäßige Maßnahme zur Herbeiführung von Leistungssteigerungen des betreffenden Unternehmens sein.

Bei derartigen Teilprivatisierungen verbleibt die Mehrheit der Unternehmensanteile üblicherweise bei der Kommune; es wird somit nur ein Minderheitsanteil privatisiert. Für die hieraus entstehende Organisationsform des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens ist neben dem Begriff „Public Private Partnership" (PPP) auch die Bezeichnung „Kooperationsmodell" geläufig. Zu den Aufgaben des privaten Partners gehört dabei regelmäßig die Bereitstellung von Kapital zur Stärkung der Eigenkapitalbasis des Gemeinschaftsunternehmens. Dies ist deswegen häufig notwendig, weil die meisten öffentlichen Unternehmen aufgrund der bereits seit vielen Jahren andauernden Krise der öffentlichen Haushalte unterkapitalisiert sind.[302]

Eine weitere wichtige Aufgabe des privaten Partners besteht in der Übernahme der technischen und vor allem der kaufmännischen Geschäftsführung. Insbesondere die Einbringung des kaufmännischen Know-hows seitens des privaten Partners ermöglicht die Entwicklung weg vom hoheitlichen Behördendenken hin zur privatwirtschaftlichen Kundenorientierung.

Obwohl der private Partner im Rahmen eines Kooperationsmodells in der Regel die Verantwortung für den operativen Bereich trägt, kann die Kommune über ihre Stimmenmehrheit im Aufsichtsrat weiterhin einen wesentlichen Einfluß auf die Unternehmenspolitik ausüben.

---

301 Vgl. *Siniscalco/Bortolotti/Fantini* (2001), S. 239 und 242.

302 Vgl. *Cox* (1999a), S. 163; (1999b), S. 270 und (2001), S. 34 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Teilprivatisierung läßt sich deshalb als eine interne Regulierung des betreffenden Unternehmens ansehen. Über die von der Kommune bestellten Aufsichtsratsmitglieder ist eine unternehmensinterne Gewährleistung von Gemeinwohlinteressen möglich. Die Regulierung eines vollständig privatisierten Unternehmens z. B. mit Hilfe des Verfahrens der Preisobergrenzenregulierung ist dagegen als externe Regulierung anzusehen.[303]

Für den Erfolg von Teilprivatisierungen ist es entscheidend, inwiefern es einer Kommune gelingt, sich ausschließlich auf die Rolle des (internen) Regulators zu beschränken und sich nicht in den operativen Bereich der Geschäftsführung einzumischen, für den der private Partner die Verantwortung trägt.

Letztendlich bleibt jedoch festzuhalten, daß die Teilprivatisierung lediglich einen pragmatischen Zwischenschritt auf dem Weg in Richtung der Organisationsform des (extern) regulierten vollständig privatisierten Unternehmens darstellt.

303 Vgl. *Bös* (1991), S. 138.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

F. Fallstudien über die ökonomische Organisation der Wasserwirtschaft in Deutschland, Frankreich und England

Das wesentliche Ziel der vorliegenden Arbeit besteht darin, einen theoretisch fundierten Vorschlag für eine effektivitäts- und effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft zu erarbeiten. Das theoretische Fundament für einen derartigen Vorschlag ist in den vorangegangenen Kapiteln C., D. und E. gelegt worden. Im vorliegenden Kapitel F. geht es nun um die Analyse praktischer Erfahrungen. Zuerst erfolgt dabei eine Darlegung der institutionellen Rahmenbedingungen sowie der wesentlichen ökonomischen Charakteristika der deutschen Wasserwirtschaft. Hieran schließen sich Fallstudien über die französische sowie die englische Wasserwirtschaft an. Am Ende des Kapitels F. steht ein zusammenfassendes Fazit der drei Fallstudien.

Der Grund dafür, daß über die französische und die englische Wasserwirtschaft Fallstudien erstellt werden, liegt darin, daß diese beiden Länder im Gegensatz zu Deutschland hinsichtlich der Privatisierung der Wasserwirtschaft eine weltweite Vorreiterrolle spielen. Die Ordnungsrahmen der Wasserver- und -entsorgung in Deutschland, Frankreich und England stehen als konkrete Beispiele für die in Abschnitt C. I. 5. aufgeführten drei grundsätzlichen Handlungsalternativen zur Handhabung des ordnungspolitischen Problems des resistenten natürlichen Monopols im Bereich der Infrastruktur. Die Organisationsform des öffentlichen bzw. kommunalen Unternehmens ist charakteristisch für die deutsche Wasserwirtschaft. In Frankreich dominieren dagegen private Unternehmen, welche erfolgreich aus Ausschreibungswettbewerben hervorgegangen sind. Durch private Unternehmen, welche von einer auf nationaler Ebene angesiedelten Behörde ökonomisch reguliert werden, ist die Wasserwirtschaft in England gekennzeichnet.

Aus der Analyse praktischer Erfahrungen, welche in anderen Staaten mit Privatisierungsmaßnahmen, Regulierungsverfahren und Wettbewerbselementen in der Wasserwirtschaft gemacht worden sind, sollen weitere Anregungen gewonnen werden für den Entwurf eines umsetzungsfähigen Vorschlags für eine Neugestaltung des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft. Bei der Untersuchung dieser praktischen Erfahrungen geht es insbesondere darum, zu prüfen, wie sich bestimmte Regulierungsverfahren und Wettbewerbselemente, welche in der vorliegenden Arbeit bisher nur auf allgemeiner Ebene diskutiert worden sind, in der wasserwirtschaftlichen Praxis bewähren, d. h. es geht um die Klärung der Frage, ob die betreffenden institutionellen Arrangements in der Wasserwirtschaft auch tatsächlich praktisch umsetzbar sind.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

I. Deutschland: Wettbewerb der Organisationsformen

1. Rolle der Kommunen bei der Entstehung der zentralen Wasserver- und -entsorgung

Weitgehend unbeeinflußt von der großartigen Wasserbautechnik des Römischen Reiches ist die Wasserver- und -entsorgung der Städte in Deutschland bis tief ins 19. Jahrhundert hinein quantitativ und qualitativ unzureichend geblieben. Die hohen Kosten, die für nennenswerte Verbesserungen aufzuwenden waren, verhinderten ebenso wie mangelnde technische Fachkenntnisse einen raschen Wandel dieser Situation. Der Durchbruch gelang im Jahr 1848 der Stadt Hamburg mit der Inbetriebnahme von Deutschlands erstem Wasserwerk. Planung, Bau und Betrieb der Anlagen erfolgten durch englische Fachkräfte auf Rechnung der Stadt.[1] Im Jahr 1842 hatte ein Großbrand, bei dem ein Fünftel der Stadt zerstört wurde, die Notwendigkeit einer zentralen Wasserversorgung durch ein funktionsfähiges Leitungsnetz eindrucksvoll verdeutlicht. Hinzu kam, daß der sehr schnell verlaufende Urbanisierungsprozeß deutschlandweit eine radikale Verbesserung der sanitären Verhältnisse erforderte. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erfolgte deshalb eine zügige Ausbreitung der modernen Wasserwirtschaft: Ausgehend von 126 Wasserwerken in der Mitte der 1870er Jahre führte die Entwicklung bis zum Ende des Jahrhunderts zu mehr als 3400 zentralen Wasserversorgungsanlagen.[2] Die meisten Unternehmensgründungen erfolgten direkt durch die Kommunen. Aufgrund von Finanzproblemen beauftragten manche Kommunen, wie z. B. die Stadt Berlin, aber auch private Unternehmen mit dem Bau und dem Betrieb zentraler Wasserversorgungsanlagen. Die privaten Unternehmen betrieben die Anlagen dabei im Rahmen von Konzessionsverträgen auf eigene Rechnung. Nachdem die privaten Unternehmen die wirtschaftlich schwierige Anfangszeit überstanden hatten und profitabel arbeiteten, kam es jedoch in der Regel zur Kommunalisierung,[3] so daß sich vor dem Ersten Weltkrieg über 90 % der Wasserversorgungsunternehmen im Eigentum der Kommunen befanden.[4]

Was die Abwasserbeseitigung anbetrifft, so entstanden die ersten unterirdischen Kanalisationen zwar bereits in den 1850er und 1860er Jahren; die meisten Städte begannen indes mit dem Bau von modernen Entwässerungssystemen, genauso wie mit dem Bau moderner Wasserversorgungsanlagen, erst in den 1870er Jahren. Da die Abwasserbeseitigung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht profi-

---

1 Vgl. *Wessel* (1995), S. 54 f. Infolge des Gesundheitsgesetzes von 1848 war die Wasserversorgungstechnik in England weiter fortgeschritten als im übrigen Europa; vgl. *Wessel* (1995), S. 56.

2 Vgl. *Wessel* (1995), S. 63.

3 Vgl. *Wessel* (1995), S. 56 und 64. Für eine sehr detaillierte Darstellung der Entstehung der zentralen Leitungswasserversorgung in Deutschland siehe *Wessel* (1995), S. 51 – 65.

4 Vgl. *Ambrosius* (1984), S. 41.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tabel zu betreiben war, spielten private Unternehmen hierbei keine Rolle. Die Abwasserentsorgung ist von vorneherein ausschließlich von kommunalen Unternehmen vorgenommen worden.[5]

Daß sich fast alle Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsunternehmen im Eigentum der Kommunen befinden, hat sich – von einigen wenigen Ausnahmen wie z. B. Berlin abgesehen – bis in die jüngste Zeit hinein nicht grundlegend verändert.

2. Gegenwärtige institutionelle Rahmenbedingungen

Heute sind die Kommunen nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) des Bundes als Rahmengesetzgebung in Verbindung mit den jeweiligen Wassergesetzen der Länder bundesweit zur Abwasserbeseitigung verpflichtet.[6] In einigen Bundesländern erklären die entsprechenden Landeswassergesetze die Aufgaben der Wasserversorgung ebenfalls zu Pflichtaufgaben der Kommunen.[7] Die Kommunen sind demnach gesetzlich dazu verpflichtet, die öffentlichen Aufgaben der Abwasserbeseitigung und in einigen Bundesländern auch die der Wasserversorgung im Rahmen der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung[8] als Staatsaufgaben wahrzunehmen.[9] In den Bundesländern, in denen die Wasserversorgungsaufgaben keine kommunalen Pflichtaufgaben darstellen, sind die Kommunen kraft ihres Selbstverwaltungsrechts dazu befugt, die Aufgaben der örtlichen Wasserversorgung als freiwillige Aufgaben zu übernehmen, d. h. die Kommunen sind dazu berechtigt, eigene Wasserversorgungsunternehmen zu errichten und zu betreiben.[10]

Bei der Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben genießen die Kommunen Organisationshoheit,[11] d. h. sie haben in gewissen Grenzen das Recht, zu entscheiden, in welcher organisatorischen Form sie die betreffenden Aufgaben jeweils wahrnehmen. Grundsätzlich können sie hierzu eigene kommunale Unternehmen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform betreiben oder aber privatwirtschaftliche Unternehmen als Erfüllungsgehilfen in Anspruch nehmen.[12] Die zahlreichen Organisationsformen, welche in der Praxis der kommunalen Wasser-

---

5 Vgl. *Ambrosius* (1984), S. 41 f. und (1987), S. 126 f.

6 Vgl. *Schoch* (1994a), S. 7.

7 Bei den entsprechenden Bundesländern handelt es sich um alle ostdeutschen Länder sowie um Hessen und Rheinland-Pfalz, vgl. *Brackemann et al.* (2000), S. 86.

8 Ausführlicher zur kommunalen Selbstverwaltung und insbesondere auch zur Garantie der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG siehe *Cronauge* (1997), S. 25 – 33.

9 Vgl. *Burgi* (2001), S. 110 und 114.

10 Vgl. *Kraemer/Jäger* (1997), S. 38.

11 Vgl. *Cronauge* (1997), S. 32.

12 Vgl. *Brackemann et al.* (2000), S. 15 – 17 und *Ewers et al.* (2001), S. 16 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wirtschaft deshalb vorzufinden sind, werden weiter unten ausführlicher dargestellt. Zuvor werden noch ein paar andere Aspekte der institutionellen Rahmenbedingungen der kommunalen Wasserwirtschaft kurz angesprochen.

So läßt sich hinsichtlich der Wettbewerbssituation in der Wasserwirtschaft festhalten, daß die Wasserver- und -entsorgung in sogenannten geschlossenen Versorgungsgebieten bzw. Gebietsmonopolen betrieben wird, d. h. für ein Gebiet, dessen Größe sich an Gemeindegrenzen orientiert, ist immer genau ein Ver- bzw. Entsorgungsunternehmen zuständig. Wahlmöglichkeiten für Endverbraucher zwischen unterschiedlichen Anbietern bzw. ein direkter Wettbewerb um Konsumenten im Sinne eines Wettbewerbs im Markt werden vollständig ausgeschlossen.

Für das Zustandekommen dieser Marktabschottung sind in rechtlicher Hinsicht im wesentlichen zwei Punkte verantwortlich.

Der eine Punkt besteht darin, daß die Wasserversorgung im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einen Ausnahmebereich darstellt. Dies gilt auch nach der umfassenden Novellierung des GWB im Jahr 1998. Gemäß § 131 Abs. 8 der 1999 in Kraft getretenen Novelle des GWB hat für die Wasserversorgung § 103 GWB in der Fassung von 1990 (a. F.) weiterhin Gültigkeit.[13] Die Fortgeltung dieses Paragraphen bedeutet u. a., daß eine Kommune mit einem Wasserversorgungsunternehmen einen Konzessionsvertrag rechtswirksam abschließen kann, in welchem sie dem Unternehmen ein exklusives Wegerecht einräumt. Die Einräumung eines exklusiven Wegerechts besagt, daß die Kommune es ausschließlich einem Unternehmen gestattet, die öffentlichen Wege in dem betreffenden Gemeindegebiet für die Verlegung und den Betrieb von Wasserleitungen zu nutzen.[14] Durch eine derartige Exklusivstellung wird ein Wasserversorgungsunternehmen in dem entsprechenden Gemeindegebiet vor Konkurrenz geschützt. Darüber

---

13 Vgl. *Frenz* (2002), S. 311.

14 Für die Einräumung des Rechts, die öffentlichen Wege im Gemeindegebiet für die Verlegung und den Betrieb von Wasserleitungen nutzen zu dürfen, kann die Kommune ein Entgelt erheben, welches als Konzessionsabgabe bezeichnet wird. Die Höhe der Konzessionsabgabe richtet sich nach dem Erlös des Wasserversorgungsunternehmens. Der Abgabesatz ist verhandelbar; es gibt allerdings Höchstsätze, die gestaffelt nach Gemeindegrößenklassen zwischen 10 und 18 % des Erlöses aus dem Verkauf an Kunden mit Standardverträgen betragen, während der Höchstsatz für den Verkauf an Großkunden mit Sonderverträgen bei lediglich 1,5 % liegt; vgl. *Ewers et al.* (2001), S. 15. Die Gesamteinnahmen der Kommunen aus Konzessionsabgaben der Wasserversorgungsunternehmen betrugen im Jahr 1997 bundesweit 237 Mio. DM; vgl. *Bayer* (1999), S. 137.

Die Erhebung von Konzessionsabgaben ist nach geltendem Recht zwar zulässig, allerdings ist dieses Vorgehen in einer Marktwirtschaft aus ordnungspolitischer Sicht außerordentlich fragwürdig. Letztlich ist die Konzessionsabgabe in ihren „Marktwirkungen ... einer speziellen Verbrauchssteuer gleich, über die die Gebietskörperschaften die volle Finanzhoheit besitzen" (*Gröner* (1975), S. 304). Siehe zur ordnungspolitischen Problematik der Konzessionsabgabe sehr ausführlich, allerdings mit Bezug auf die Elektrizitätswirtschaft *Gröner* (1975), S. 264 – 306.

Im Bereich der Abwasserbeseitigung findet in der Regel keine Erhebung von Konzessionsabgaben statt.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

hinaus ermöglicht der § 103 GWB (a. F.) die rechtswirksame Vereinbarung von Demarkationsverträgen zwischen Wasserversorgungsunternehmen, die damit ihre Versorgungsgebiete voneinander abgrenzen.[15] Wasserversorgungsunternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform fallen ebenso wie die Abwasserbeseitigung insgesamt gar nicht erst in den Anwendungsbereich des GWB.[16]

Begründet werden diese wettbewerbsverhindernden Sonderregelungen damit, daß es sich bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung auf Grund ihrer Leitungsnetzgebundenheit um Paradebeispiele für resistente natürliche Monopole handelt. Unter solchen Bedingungen wird Wettbewerb im Rahmen der Wettbewerbsregeln des allgemeinen Wettbewerbsrechts, z. B. durch Parallelnetze, aus volkswirtschaftlicher Perspektive als problematisch angesehen.

Der andere Punkt, auf dem die Marktabschottung der Wasserwirtschaft in rechtlicher Hinsicht beruht, ist das Recht der Kommunen, Anschluß- und Benutzungszwänge zu verhängen. Die Ausübung dieses Rechts bewirkt, daß sich der einzelne Bürger an die Anlagen des örtlichen Wasserdienstleistungsunternehmens anschließen muß und sich weder eines anderen Unternehmens bedienen darf noch zur Eigenversorgung übergehen darf.[17] Gerechtfertigt werden derartige Kontrahierungsverpflichtungen mit gesundheits- und umweltschutzpolitischen Erwägungen.[18] Durch den Zwang zum Anschluß und zur Benutzung der örtlichen Wasserver- und Abwasserentsorgungsanlage soll eine umfassende Wasserver- und Abwasserentsorgung sichergestellt werden, welche für die Volksgesundheit und den Umweltschutz von überragender Bedeutung ist.[19]

Als Gegengewicht zu den Monopolrechten unterliegen die Entgelte der Wasserver- und -entsorgungsunternehmen einer besonderen Preisaufsicht. Wird das Benutzungsverhältnis mit den Abnehmern öffentlich-rechtlich auf der Grundlage der Kommunalabgabengesetze der Länder ausgestaltet, unterliegen die erhobenen Gebühren der Rechtsaufsicht durch die Innenministerien der Länder. Entgelte auf privatrechtlicher Basis sind dagegen der Mißbrauchsaufsicht durch die Kartellbehörden unterstellt.[20]

---

15 Vgl. *Brackemann et al.* (2000), S. 14; *Lutz/Gauggel* (2000), S. 415 und *Ewers et al.* (2001), S. 14.

16 *Daiber* (1996), S. 362 f.

17 Vgl. *Frenz* (2002), S. 312.

18 Vgl. *Weiß* (1999), S. 435.

19 Vgl. *Brackemann et al.* (2000), S. 18. Diese Argumente sind geeignet, die durch die Verhängung eines kommunalen Anschluß- und Benutzungszwanges hervorgerufene Grundrechtseingriffe bei den Anlagennutzern zu rechtfertigen; vgl. *Weiß* (1999), S. 440. Allerdings führt ein Anschluß- und Benutzungszwang zugunsten eines kommunalen Unternehmens zu einer „Berufssperre für private Anbieter" (*Weiß* (1999), S. 435). Weiß betrachtet dies als einen Verstoß gegen Art. 12 GG (Berufsfreiheit), und zwar deswegen, weil eine Monopolisierung in kommunaler Hand für den verfolgten öffentlichen Zweck der Wahrung der Volksgesundheit und des Umweltschutzes nicht unerläßlich ist; vgl. *Weiß* (1999), S. 429 – 431 und 438 – 441.

20 Vgl. *Lutz/Gauggel* (2000), S. 415.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Kontrolle der Trinkwasserqualität erfolgt anhand der Trinkwasserverordnung durch die Gesundheitsämter der Länder.[21] Auch die Abwasseranlagen unterliegen einer spezifischen Umweltüberwachung.[22]

Im folgenden werden die zahlreichen Organisationsformen, welchen den Kommunen für die Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben in der Wasserwirtschaft zur Verfügung stehen, im einzelnen kurz beschrieben.

3. Organisationsformen der kommunalen Wasserwirtschaft

Wie bereits angedeutet, können die Kommunen ihre Aufgabenverantwortung in Form der Erfüllungs- oder der Gewährleistungsverantwortung wahrnehmen, d. h. sie haben die Möglichkeit, für die unmittelbare Leistungserbringung eigene Unternehmen zu betreiben oder aber private Unternehmen damit zu beauftragen. Im Fall der Gründung eigener Unternehmen dürfen die Kommunen außerdem zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmensformen wählen.

Die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen, welche den Kommunen zur Wahrnehmung von wasserwirtschaftlichen Aufgaben je nach Landesrecht typischerweise zur Verfügung stehen, sind, in der Reihenfolge abnehmender Integration in die allgemeine Kommunalverwaltung, der Regiebetrieb, der Eigenbetrieb sowie der Zweckverband.

Der Regiebetrieb ist die einfachste und älteste kommunale Organisationsform. Er ist rechtlich sowie organisatorisch unselbständig und bildet lediglich eine Abteilung der allgemeinen Kommunalverwaltung, in die er vollständig integriert ist, im Fall der Abwasserbeseitigung meistens als Teilbereich des Tiefbauamtes. Als unmittelbarer Teil der allgemeinen Kommunalverwaltung ist der Regiebetrieb auch Teil des allgemeinen Gemeindehaushalts, so daß die politischen Gremien der Kommune uneingeschränkt auf den Regiebetrieb einwirken können. Dem Regiebetrieb fehlt ein eigenes kaufmännisches Rechnungswesen. Sämtliche Einnahmen des Regiebetriebs werden ebenso wie die Ausgaben im allgemeinen Gemeindehaushalt erfaßt. Dies führt dazu, daß erwirtschaftete Abschreibungen in den Gesamthaushalt der Gemeinde fließen und dort möglicherweise zur Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben verwendet werden.[23] Wenn eine Erneuerung der Anlagen der Wasserver- und Abwasserentsorgung erforderlich wird, stehen die erforderlichen Mittel eventuell nicht zur Verfügung, und es besteht die Gefahr einer Doppelbelastung der Gebührenzahler.[24] Investitionen kann der Regiebetrieb nur im Rahmen des kommunalen Haushaltsplanes tätigen. Es besteht auch keine eigene Kreditermächtigung, so daß Kredite für den Bereich der

21 Vgl. *Ewers et al.* (2001), S. 19 f.

22 Vgl. *Burgi* (2001), S. 110.

23 Vgl. *Nisipeanu* (1998), S. 62 f.

24 Vgl. *Rudolph et al.* (1993), S. 25.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wasserwirtschaftlichen Aufgaben im gesamten Kreditbedarf einer Kommune enthalten sind.[25]

Der Eigenbetrieb ist ebenso wie der Regiebetrieb in rechtlicher Hinsicht ein Bestandteil der Kommune. Diesen beiden Arten von kommunalen Unternehmen ist es deshalb nicht möglich, unter eigenem Namen Verträge abzuschließen.[26] Im Gegensatz zum Regiebetrieb ist der Eigenbetrieb jedoch aus der allgemeinen Kommunalverwaltung herausgelöst und somit in organisatorischer Hinsicht verselbständigt. Er verfügt über einen eigenen Haushalt und ein kaufmännisches Rechnungswesen, was die Transparenz der finanziellen Verhältnisse deutlich erhöht und eine Zweckentfremdung der Einnahmen für die Finanzierung anderer kommunaler Bereiche verhindert. Aufgrund seines eigenen Haushalts ist der Eigenbetrieb bei der Kreditaufnahme weitgehend unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommune. Die Finanzierungsmöglichkeiten sind deshalb deutlich besser als beim Regiebetrieb.[27] Die organisatorische und wirtschaftliche Selbständigkeit des Eigenbetriebs zeigt sich vor allem auch darin, daß er von einem Werkleiter geführt wird, der über umfangreiche Kompetenzen im operativen Bereich verfügt. Hierdurch werden die Einflußmöglichkeiten des Rates sowie der Verwaltungsspitze im Vergleich zum Regiebetrieb etwas eingeschränkt. Da der Eigenbetrieb jedoch rechtlich unselbständig ist, verbleiben die strategischen Entscheidungskompetenzen bei der Kommune.[28]

Insbesondere für kleine Kommunen ist es häufig sinnvoll, zur Wahrnehmung von wasserwirtschaftlichen Aufgaben mit anderen Kommunen zusammenzuarbeiten, um leistungsfähigere Betriebsgrößen realisieren zu können. Die hierfür geeignete öffentlich-rechtliche Organisationsform ist der kommunale Zweckverband. Diese Unternehmensform ähnelt in vielen Punkten der des Eigenbetriebs. Ein wesentlicher Unterschied besteht indes darin, daß der kommunale Zweckverband im Gegensatz zum Eigenbetrieb nicht nur organisatorisch, sondern auch rechtlich selbständig ist. Außerdem sind die Einflußmöglichkeiten der einzelnen Kommune bei der Organisationsform des kommunalen Zweckverbands geringer als im Fall des Eigenbetriebs.[29]

---

25 Vgl. *Nisipeanu* (1998), S. 63.

26 Vgl. *Nisipeanu* (1998), S. 65.

27 Vgl. *Steinheuer* (o. J.), S. 17 und *Ellwein/Buck* (1995), S. 30.

28 Vgl. *Karl/Klemmer* (1994), S. 8.

29 Vgl. *Kraemer/Jäger* (1997), S. 50. Eine weitere öffentlich-rechtliche Organisationsform der interkommunalen Kooperation ist der Wasser- und Bodenverband, welcher weitgehend der Organisationsform des kommunalen Zweckverbandes entspricht; vgl. *Nisipeanu* (1998), S. 70.

Ferner ist als öffentlich-rechtliche Unternehmensform noch die Anstalt des öffentlichen Rechts zu nennen. Eine derartige Anstalt darf jedoch nur auf der Grundlage eines speziellen Gesetzes errichtet werden. Derartige Gesetze existieren allerdings für die Wasserver- und -entsorgung in der Regel nicht. Eine Ausnahme stellen diesbezüglich die Stadtstaaten Berlin und Hamburg dar; hier sind die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen vorhanden. Die

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eine privatrechtliche Organisationsform, auf welche die Kommunen für die Erfüllung von wasserwirtschaftlichen Aufgaben zurückgreifen können, ist die sogenannte Eigengesellschaft. Hierunter wird eine privatrechtliche Gesellschaft in Form der GmbH oder der AG verstanden, deren Anteile vollständig in der Hand einer Kommune liegen. Eine Eigengesellschaft hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist somit organisatorisch und rechtlich gegenüber der Kommune verselbständigt. Hinsichtlich der Organisation und des Rechnungswesens ist die Eigengesellschaft mit dem Eigenbetrieb vergleichbar, aufgrund der rechtlichen Verselbständigung sind jedoch bei der Eigengesellschaft die Möglichkeiten der direkten Einflußnahme für die Kommune geringer.[30] Darüber hinaus erleichtert eine derartige Verselbständigung eine von bürokratischen und politischen Hemmnissen befreite, in erster Linie an betriebswirtschaftlichen Grundsätzen orientierte Unternehmensführung.

Wenn eine Kommune zusammen mit anderen Kommunen bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Kreisen) ein Gemeinschaftsunternehmen in Form der GmbH oder der AG gründet, dann wird ein solches Unternehmen nicht als Eigengesellschaft, sondern als öffentliche Gesellschaft bezeichnet.[31] Werden privatwirtschaftliche Unternehmen an einer Eigengesellschaft oder an einer öffentlichen Gesellschaft beteiligt, entsteht ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen bzw. eine Public Private Partnership, was einer materiellen Teilprivatisierung entspricht. Bei einem solchen gemischtwirtschaftlichen Unternehmen handelt es sich um die Organisationsform des schon im Abschnitt E. III. erwähnten Kooperationsmodells.[32]

Berliner Wasserbetriebe, denen die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung im Land Berlin obliegt, sind denn auch eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Auch für die Hamburger Stadtentwässerung, welche für die Abwasserbeseitigung im Stadtstaat Hamburg zuständig ist, wurde vor ein paar Jahren diese Rechtsform gewählt. Diese beiden Unternehmen sind jedoch gegenwärtig die einzigen Beispiele für die Unternehmensform der Anstalt des öffentlichen Rechts im Bereich der Wasserwirtschaft, da es sich jedoch bei den beiden Kommunen immerhin um die beiden größten Städte Deutschlands handelt, werden sie an dieser Stelle ausdrücklich erwähnt.

Die Unternehmensform der Anstalt des öffentlichen Rechts weist große Gemeinsamkeiten mit der privatrechtlichen Unternehmensform der GmbH auf; insbesondere läßt sich ein Unternehmen durch die Wahl der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts genauso wie eine GmbH nicht nur organisatorisch, sondern auch rechtlich vollständig verselbständigen. Da es sich bei der Anstalt des öffentlichen Rechts jedoch um eine öffentlich-rechtliche Unternehmensform handelt, unterliegt sie anders als die GmbH im Bereich der Abwasserbeseitigung nicht der Steuerpflicht; vgl. *Nisipeanu* (1998), S. 67 – 69.

30 Vgl. *Steinheuer* (o. J.), S. 18 und *Nisipeanu* (1998), S. 74.

31 Vgl. *Pluge* (1992), S. 117.

32 Ein Sonderfall des Kooperationsmodells stellt die Ende 1999 vollzogene materielle Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe dar. Während die übliche Vorgehensweise bei der Realisierung des Kooperationsmodells darin besteht, einen privatwirtschaftlichen Dritten an einem kommunalen Unternehmen in *privatrechtlicher* Rechtsform zu beteiligen, sollte bei der Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe die *öffentlich-rechtliche* Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts *beibehalten* werden. Um dies zu bewerkstelligen, war die Anwendung einer besonderen Rechtskonstruktion erforderlich, welche als Holding-Modell

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wie bereits in Abschnitt D. I. 1. angesprochen, stellt die Ersetzung öffentlich-rechtlicher Unternehmensformen durch Eigengesellschaften, öffentliche Gesellschaften oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die mehrheitlich in öffentlicher Hand sind, eine Organisationsprivatisierung dar.[33] Bei dieser Art der Privatisierung geht es lediglich um eine Veränderung in der Organisation der Aufgabenwahrnehmung. Durch eine Organisationsprivatisierung findet keine Veränderung der Aufgabenträgerschaft und auch keine Veränderung der Verantwortungsstruktur innerhalb eines Aufgabenfeldes bzw. einer einzelnen Staatsaufgabe statt. Mit einer Organisationsprivatisierung wird die Absicht verfolgt, durch eine Verselbständigung der Aufgabenerfüllung die Leistungsfähigkeit einer Kommune bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu steigern. Bei dieser Privatisierungsart verbleibt eine Kommune im Rahmen der Erfüllungsverantwortung: Sie erfüllt die Aufgabe mit Hilfe eines eigenen Unternehmens selbst. Der Übergang zur Gewährleistungsverantwortung wird erst mit der Beauftragung eines privatwirtschaftlichen Unternehmens vollzogen. Die einer Kommune hierzu im einzelnen zur Verfügung stehenden Organisationsformen sind das Betreibermodell, das Betriebsführungsmodell sowie das Konzessionsmodell.[34] Das Betreiber- und das Betriebsführungsmodell stehen beide für eine funktionale Privatisierung, d. h. bei diesen Organisationsmodellen verbleiben die betreffenden wasserwirtschaftlichen Aufgaben als solche in kommunaler Hand, lediglich die Aufgabendurchführung wird an ein privatwirtschaftliches Unternehmen delegiert, welches dadurch zu einem Verwaltungshelfer wird.[35] Beim Konzessionsmodell hingegen werden einem privatwirtschaftlichen Unternehmen wasserwirtschaftliche Aufgaben nicht nur zur Durchführung, sondern auch als solche übertragen, so daß es sich bei diesem Modell um eine Aufgabenprivatisierung handelt.[36] Gemeinsam ist diesen drei Privatisierungsmodellen, daß die bisher tätige Kommune sich aus der Leistungserbringung zurückzieht und im Zuge ihrer fortbestehenden Infrastrukturverantwortung statt dessen eine regulierende Rolle übernimmt.[37] Die Kommune nimmt somit ihre Infrastrukturverantwortung nicht mehr in Form der Erfüllungs-, sondern der Gewährleistungsverantwortung wahr. Eine weitere Eigenschaft, welche die drei Privatisierungsmodelle

---

bezeichnet wird. Mit Hilfe dieses sehr aufwendigen Modells, für dessen Umsetzung sogar ein besonderes Gesetz erlassen werden mußte (Gesetz zur Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe v. 17. 5. 1999), war es möglich, die beabsichtigte Teilprivatisierung der Berliner Wasserbetriebe unter Wahrung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform durchzuführen; vgl. *Wolfers* (2000), S. 765 f.

33 Vgl. *Burgi* (2001), S. 108 und *Frenz* (2002), S. 309.

34 Diese drei Modelle stellen zusammen mit dem weiter oben erwähnten Kooperationsmodell anerkannte Grundmodelle der Privatisierung dar. Es existieren jedoch noch zahlreiche weitere Privatisierungsmodelle, welche „in der Ausgestaltung im einzelnen höchst nuancenreich und in ihrer Gesamtheit nur noch schwer zu überschauen sind" (*Bauer* (1999), S. 568). In der Regel stellen sie in bezug auf die hier beschriebenen Grundmodelle Varianten bzw. Zwischenformen dar.

35 Vgl. *Burgi* (2001), S. 108 und 126.

36 Vgl. *Burgi* (2001), S. 108 und 129 – 134.

37 Vgl. *Frenz* (2002), S. 310.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

miteinander gemein haben und welche auch auf das Kooperationsmodell zutrifft, besteht darin, daß diese Modelle die Möglichkeit eröffnen, einen Ausschreibungswettbewerb um die Übernahme der entsprechenden Tätigkeiten zu organisieren.[38]

Im folgenden geht es darum, das Betreiber-, das Betriebführungs- sowie das Konzessionsmodell etwas ausführlicher zu erläutern:

Das Betreibermodell zielt darauf ab, die Durchführung aller Aufgaben, welche mit einer ordnungsgemäßen Wasserver- und -entsorgung zusammenhängen, möglichst umfassend auf ein privatwirtschaftliches Unternehmen zu übertragen.[39] Zwar ist das Betreibermodell in erster Linie auf Fälle ausgerichtet, in denen eine Neuerrichtung von Anlagen ansteht, jedoch erwirbt der Betreiber normalerweise auch das Eigentum an den bestehenden Altanlagen.[40] Letztlich beruht dieses Privatisierungsmodell auf der Idee, eine ganzheitliche Optimierung der örtlichen Wasserver- und/oder Abwasserentsorgung zu ermöglichen, und zwar indem der private Betreiber sich gegenüber der Kommune vertraglich verpflichtet, Planung, Finanzierung, Bau und Betrieb der wasserwirtschaftlichen Anlagen vor Ort als Gesamtleistung in eigener unternehmerischer Verantwortung zu übernehmen.[41] Für die Erbringung dieser Leistung erhält der private Betreiber von der Kommune ein Entgelt. Die Gebühren für die wasserwirtschaftlichen Dienstleistungen sind von den Konsumenten weiterhin direkt an die Kommune zu entrichten, da diese im Rahmen des Betreibermodells für die Wasserver- bzw. -entsorgung rechtlich zuständig bleibt.[42] Es bestehen somit keine Rechtsbeziehungen zwischen den Konsumenten und dem privaten Betreiber. Zwischen der Kommune und dem privaten Betreiber wird dagegen ein Betreibervertrag mit einer Laufzeit von in der Regel 20 bis 30 Jahren geschlossen, was in etwa der Lebensdauer der Abwasseranlagen entspricht.[43] In diesem Vertrag behält sich die Kommune u. a. umfangreiche Kontrollrechte vor, um ihrer fortdauernden Gewährleistungsverantwortung gerecht werden zu können.[44] Darüber hinaus kann die Kommune bei einer mangelhaften Erfüllung der vertraglichen Pflichten seitens des privaten Betreibers oder im Falle seines Konkurses das Vertragsverhältnis vorzeitig auflösen. Sie verfügt dabei über ein sogenanntes Heimfallrecht, wonach die Abwasseranlagen bei einer Vertragsauflösung in das Eigentum bzw. in den Besitz der Kommune zurückfallen.[45] Es zeigt

38 Vgl. *Burgi* (2001), S. 109.

39 Das Betreibermodell geht auf eine Initiative des niedersächsischen Wirtschaftsministeriums aus dem Jahr 1979 zurück. Es wird deshalb auch vom niedersächsischen Betreibermodell oder vom Niedersachsenmodell gesprochen. Entwickelt wurde es in erster Linie für die Abwasserbeseitigung; es ist jedoch auch in der Wasserversorgung anwendbar; vgl. *Scheele* (1993a), S. 172.

40 Vgl. *Wellmann* (1996), S. 18.

41 Vgl. *Rudolph et al.* (1993), S. 28 f.

42 Vgl. *Steinheuer* (o. J.), S. 19 f.

43 Vgl. *Pfüller* (1988), S. 9.

44 Vgl. *Schoch* (1994a), S. 10.

45 Vgl. *Steinheuer* (o. J.), S. 20 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

sich an dieser Stelle, daß die Gewährleistungsverantwortung einer latenten Erfüllungsverantwortung entspricht.

Das Betriebsführungsmodell unterscheidet sich vom Betreibermodell im wesentlichen dadurch, daß bei dem ersteren die örtlichen Anlagen für die Wasserver- und -entsorgung im Eigentum der Kommune verbleiben. Auch die Erneuerung und die Erweiterung ihrer bestehenden Anlagen muß die Kommune weiterhin finanzieren. Beim Betriebsführungsmodell wird lediglich die technische und die kaufmännische Betriebsführung auf ein privatwirtschaftliches Unternehmen übertragen, welches für diese Leistungen von der Kommune ein Entgelt erhält.[46] Da das private Unternehmen keine irreversiblen Investitionen in langlebige wasserwirtschaftlichen Anlagen tätigen muß, ist es bei diesem Privatisierungsmodell möglich, Vertragslaufzeiten zu vereinbaren, welche erheblich kürzer sind als diejenigen, die beim Betreibermodell notwendig sind. Ausschreibungswettbewerbe um die Vergabe von Betriebsführungsverträgen können somit wesentlich häufiger veranstaltet werden.[47]

Beim Konzessionsmodell übernimmt ähnlich wie beim Betreibermodell ein privatwirtschaftliches Unternehmen die bestehenden Anlagen zum weiteren Ausbau und zum langfristigen Betrieb.[48] Das Konzessionsmodell geht allerdings weiter als das Betreibermodell, da der private Konzessionär die betreffenden Aufgaben als solche übernimmt und nicht bloß deren Durchführung. Es findet somit ein Wechsel in der Aufgabenträgerschaft statt. Dies zeigt sich insbesondere darin, daß das eingeschaltete Privatunternehmen für seine Leistungen nicht mehr von der Kommune bezahlt wird, sondern statt dessen direkt von den Konsumenten wasserwirtschaftlicher Dienstleistungen die entsprechenden Entgelte einzieht.[49] Zwischen den Endverbrauchern und dem Konzessionär entstehen somit unmittelbare Rechtsbeziehungen. Die mit dem Konzessionsmodell verbundene Aufgabenübertragung bedeutet, daß das beauftragte Privatunternehmen kein Verwaltungshelfer ist, da nach

---

[46] Das Kooperationsmodell, welches in der vorliegenden Arbeit bisher als Beispiel für eine Organisationsprivatisierung angesehen wurde, wird häufig mit dem Betriebsführungsmodell kombiniert. Das für das Kooperationsmodell kennzeichnende gemischtwirtschaftliche Unternehmen fungiert in diesen Fällen lediglich als Eigentumsgesellschaft, welche die eigentliche Betriebsführung im Rahmen eines Betriebsführungsvertrags an einen privaten Dritten vergibt, wobei es sich in der Regel um den privaten Minderheitsgesellschafter der kommunal majorisierten Eigentumsgesellschaft handelt; vgl. *Ellwein/Buck* (1995), S. 37 f. und *Siegmund* (2000), S. 43 f.

Bei einer solchen Ausgestaltung des Kooperationsmodells stellt das Modell eine funktionale Privatisierung dar und nicht bloß eine Organisationsprivatisierung. Darüber hinaus läßt sich das Kooperationsmodell als eine Mischform zwischen dem Betriebsführungs- und dem Betreibermodell ansehen. Denn während im Betriebsführungsmodell das Eigentum an den Anlagen vollständig in kommunaler und beim Betreibermodell vollständig in privater Hand liegt, sind beim Kooperationsmodell beide Seiten am Anlageneigentum beteiligt.

[47] Vgl. *Schoch* (1994a), S. 11.

[48] Vgl. *Rudolph* (1998), S. 426.

[49] Vgl. *Brackemann et al.* (2000), S. 17.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der erfolgten Aufgabenprivatisierung keine Verwaltungs- bzw. Staatsaufgabe mehr vorliegt, bei deren Erfüllung das Privatunternehmen helfen könnte.[50] Die Durchführung einer Aufgabenprivatisierung impliziert indes nicht, daß sich die Kommune in einem solchen Fall spurlos aus den betreffenden Aufgabenfeldern zurückziehen und sich vollständig jeglicher Verantwortung für die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung entledigen könnte. Ihre Infrastrukturverantwortung besteht unverändert fort. Dieser Verantwortung kann und muß die Kommune in Form der Gewährleistungsverantwortung über das Management des jeweiligen Konzessionsvertrages nachkommen.[51] Die gesetzlich zulässige Höchstlaufzeit eines Konzessionsvertrags beträgt dabei 20 Jahre.[52]

Bevor auf die Verbreitung der beschriebenen Organisationsformen in der Praxis genauer eingegangen werden kann, muß darauf hingewiesen werden, daß die Aufgaben der Wasserversorgung einerseits und die der Abwasserbeseitigung andererseits fast immer getrennt voneinander durch unterschiedliche Unternehmen durchgeführt werden. Dies ist der Fall, obwohl von einem organisatorischen Verbund der beiden Tätigkeitsbereiche nennenswerte Effizienzsteigerungen zu erwarten sind.[53] So wird davon ausgegangen, daß sich durch die Zusammenführung der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung in einem Unternehmen die Kosten im Einzelfall um bis zu 15 % senken lassen.[54]

Darüber hinaus gilt es zu beachten, daß die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung hinsichtlich der in dem jeweiligen Bereich vorzufindenden Organisationsformen völlig unterschiedlich strukturiert sind.

Ein Grund hierfür liegt u. a. darin, daß das Konzessionsmodell in der Abwasserbeseitigung bisher nicht anwendbar ist,[55] und zwar deswegen, weil die mit diesem Modell einhergehende Aufgabenprivatisierung nur dann zulässig ist, wenn die betreffenden Aufgaben nicht als kommunale Pflichtaufgaben ausgestaltet sind. Eine

---

50 Vgl. *Burgi* (2001), S. 130.

51 Vgl. *Burgi* (2001), S. 109 und 133.

52 Vgl. *Cronauge* (1997), S. 195. Für den wesentlichen Inhalt eines Konzessionsvertrages, jedoch vorwiegend mit Bezug auf die Energieversorgung siehe *Cronauge* (1997), S. 190–196.

53 Vgl. *Briscoe* (1995b), S. 425. An dieser Stelle ist es interessant, darauf hinzuweisen, daß die Wasserwirtschaft in der DDR durch die organisatorische Integration der Sparten Wasser und Abwasser gekennzeichnet war. Außerdem war sie durch eine hochgradige organisatorische Zentralisierung charakterisiert: Auf regionaler Ebene gab es 16 sogenannte volkseigene Betriebe der Wasserversorgung und Abwasserbehandlung (VEB WAB).

Nach der Wiedervereinigung wurden die VEB WAB im Prinzip ohne Rücksicht auf ökonomische Effizienzaspekte rekommunalisiert und anschließend Strukturen wie in den alten Bundesländern geschaffen, d. h. die VEB WAB wurden zu einer Vielzahl von kommunalen Unternehmen entflochten, die z. T. eine ineffiziente Betriebsgröße aufweisen; vgl. *Briscoe* (1995b), S. 425 und 427. Siehe ausführlich zur Wasserwirtschaft in der DDR bzw. in den neuen Bundesländern *Runge* (1994); *Seidel* (1998) und *Gruneberg* (1998).

54 Vgl. *Bongert* (2002a), S. 708.

55 Vgl. *Burgi* (2001), S. 113 und 116.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Aufgabenprivatisierung ist somit nur in der Wasserversorgung möglich und hier auch nur in den Bundesländern, in denen die Wasserversorgung für die Kommunen eine freiwillige und keine pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe darstellt. Allerdings ist in der Wasserversorgung bundesweit, d. h. auch in den Bundesländern, in denen es sich um eine Pflichtaufgabe handelt, ein Vorgang zulässig, den Burgi als „unechte"[56] Aufgabenprivatisierung bezeichnet. Eine unechte Aufgabenprivatisierung (bzw. unechte funktionale Privatisierung) liegt dann vor, wenn der von einer Kommune beauftragte Dritte ein Unternehmen ist, das seinerseits dem Staat zuzurechnen ist, wie dies bspw. für eine Eigengesellschaft gilt.[57] Eine Eigengesellschaft, welche ja rechtlich selbständig ist, gilt im Wasserrecht als Dritter,[58] d. h. eine Kommune kann mit ihrem eigenen Unternehmen, sofern es wie im Fall der Eigengesellschaft eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, einen Vertrag abschließen. Ferner kann eine Kommune eine eventuell bestehende Pflicht zur Wasserversorgung mit befreiender Wirkung auf eine Eigengesellschaft übertragen,[59] und zwar im Rahmen eines Konzessionsvertrages. Eine derartige Pflichtenübertragung, welche in allen Bundesländern zulässig ist, ermöglicht es einer Eigengesellschaft, in eigenem Namen Entgelte für die Versorgung mit Wasser zu erheben, so daß das Konzessionsmodell in der Wasserversorgung zumindest für Eigengesellschaften bundesweit anwendbar ist. Dies gilt ebenfalls für öffentliche Gesellschaften und gemischtwirtschaftliche Unternehmen mit kommunaler Anteilsmehrheit.

Für die Abwasserbeseitigung gilt hingegen, wie bereits gesagt, daß den Kommunen die Möglichkeit einer Aufgabenprivatisierung, d. h. die Option einer Übertragung ihrer Abwasserbeseitigungspflicht mit befreiender Wirkung auf Dritte, worunter ein privatwirtschaftliches Unternehmen oder eben auch ein privatrechtliches Unternehmen im mehrheitlich kommunalen Eigentum zu verstehen ist, zur Zeit nicht zur Verfügung steht.[60] Allerdings hat der Bundesgesetzgeber im Rahmen der 6. Novelle zum WHG im Jahr 1996 durch den neu in § 18a WHG eingefügten Absatz 2a die Bundesländer dazu ermächtigt, ihre Wassergesetze dergestalt zu ändern, daß es den Kommunen ermöglicht wird, die Pflicht zur Abwasserbeseitigung auf Dritte zu übertragen.[61] Von dieser bundesgesetzlichen Rahmenermächtigung haben jedoch bisher lediglich die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen Gebrauch gemacht. Für die verwaltungspraktische Umsetzung dieser neuen landesgesetzlichen Regelungen fehlen allerdings bislang die notwendigen Rechtsverordnungen.[62]

---

[56] *Burgi* (2001), S. 109.

[57] Vgl. *Burgi* (2001), S. 134 f.

[58] Vgl. *Schoch* (1994a), S. 8.

[59] Vgl. *Siegmund* (2000), S. 36.

[60] Vgl. *Cronauge* (1997), S. 213 f. *Bongert* (2002a), S. 706.

[61] Vgl. *Rudolph* (1998), S. 418–420; *Bauer* (1999), S. 576 f. und *Burgi* (2001), S. 113. Für eine sehr ausführliche Analyse der Problematik der Übertragung der Abwasserbeseitigungspflicht auf Dritte siehe *Nisipeanu* (1999).

[62] Vgl. *Bongert* (2002a), S. 706.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wenn die Bundesländer den Kommunen die Möglichkeit eröffneten, ihre Abwasserbeseitigungspflicht mit befreiender Wirkung auf Dritte übertragen zu können, wäre ein Hemmnis für den organisatorischen Verbund der beiden Bereiche der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung beseitigt.[63] Ein noch wesentliches größeres Problem für die Integration der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung in einem Unternehmen besteht indes in der steuerrechtlichen Ungleichbehandlung der beiden Bereiche.

Im kommunalen Wirtschaftsrecht wird die Wasserversorgung durch die Kommunen als wirtschaftliche Betätigung angesehen, während die Abwasserbeseitigung zu den hoheitlichen Aufgaben gezählt wird.[64] Diese Differenzierung zwischen Versorgung einerseits und Entsorgung andererseits hat Auswirkungen insbesondere in steuerlicher Hinsicht. Kommunale Wasserversorgungsunternehmen stellen Betriebe gewerblicher Art dar, und diese unterliegen der uneingeschränkten Steuerpflicht, d. h. sie haben Ertrag-[65] und Umsatzsteuern zu entrichten. Allerdings gilt für die Wasserversorgung der ermäßigte Umsatzsteuersatz von 7 % bei voller Vorsteuerabzugsberechtigung von 16 %. Unternehmen der Abwasserbeseitigung werden dagegen als Hoheitsbetriebe betrachtet; als solche sind sie von der Steuerpflicht befreit, verfügen deshalb aber auch nicht über die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Diese Befreiung von der Steuerpflicht greift indes nur für Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform. Privatrechtliche Unternehmen sind hingegen kraft Rechtsform ebenso wie Betriebe gewerblicher Art uneingeschränkt steuerpflichtig, d. h., wenn eine Kommune eine Eigengesellschaft oder ein privatwirtschaftliches Unternehmen mit der Durchführung der Abwasserbeseitigung beauftragt, dann unterliegt das betreffende Unternehmen der vollen Steuerpflicht, und zwar vor allem der vollen Umsatzsteuerpflicht in Höhe von 16 %. Andererseits besteht nun auch die Berechtigung zum Vorsteuerabzug.[66]

---

63 Vgl. *Rudolph* (1998), S. 419 f. und *Bongert* (2002a), S. 706.

64 Vgl. *Frenz* (2002), S. 324. Anstatt von Hoheitsbetrieben wird auch von nichtwirtschaftlichen Unternehmen – im Gegensatz zu wirtschaftlichen Unternehmen – gesprochen; vgl. *Cronauge* (1997), S. 135 – 139.

65 Zu den Ertragsteuern zählen in diesem Zusammenhang die Körperschaft- und die Gewerbesteuer.

66 Vgl. *Wellmann* (1996), S. 22 f. Anders als bei der Ertragsteuerpflicht können sich durch die Umsatzsteuerpflicht im Vergleich zur Umsatzsteuerbefreiung aufgrund der Vorsteueranrechnung auch Vorteile ergeben. Im Regelfall wird der von einem Unternehmen vereinnahmte Betrag an Mehrwertsteuer denjenigen an entrichteter Vorsteuer übersteigen, so daß dem Fiskus gegenüber eine Verbindlichkeit entsteht. In Phasen intensiver Investitionstätigkeit kann jedoch die umgekehrte Situation eintreten, und es entsteht ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Fiskus, was mit nennenswerten Liquiditätsentlastungen verbunden ist; vgl. *Wagner* (2000), S. 247.

Durch den Vorsteuerabzug ist bei der Durchführung von Investitionen im Rahmen privatrechtlicher Rechtsformen im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Rechtsformen nur der Nettobetrag zu finanzieren, woraus sich ebenfalls ein Liquiditätsvorteil ergibt. Z. T. wird nun davon ausgegangen, daß dieser Vorteil zu Entlastungen für den Gebührenzahler führt. Wagner zeigt jedoch mit Hilfe einer analytischen Darstellung, daß ein gebührensenkender Effekt

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Qualifizierung der Abwasserbeseitigung als hoheitliche Aufgabe ist somit nicht nur ein Hindernis für die Zusammenlegung der Abwasserbeseitigung mit der Wasserversorgung, sondern sie diskriminiert vor allem auch privatrechtliche und privatwirtschaftliche Unternehmen. Der institutionelle Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen, der Systemwettbewerb, wird dadurch massiv zugunsten öffentlich-rechtlicher Organisationsformen verzerrt.[67]

Ein weiteres steuerrechtliches Hemmnis für den organisatorischen Verbund zwischen Wasserver- und -entsorgung besteht darin, daß ein kommunales Abwasserbeseitigungsunternehmen, selbst wenn es eine privatrechtliche Rechtsform besitzt und demzufolge steuerpflichtig ist, in steuerlicher Hinsicht nicht mit einem kommunalen Wasserversorgungsunternehmen zusammengefaßt werden kann.[68]

In diesem Zusammenhang ist es notwendig, darauf hinzuweisen, daß unterschiedliche im Infrastrukturbereich tätige Eigenbetriebe oder Eigengesellschaften einer Kommune sehr häufig in einem Unternehmen zusammengefaßt werden. Eine derartige Zusammenfassung insbesondere der Versorgungs- und Verkehrsunternehmen einer Kommune wird als kommunaler Querverbund bezeichnet. Als Bezeichnung für ein solches Querverbundunternehmen ist darüber hinaus der Begriff „Stadtwerk" üblich.[69] Die typische Querverbundlösung besteht in der Zusammenfassung der Sparten Elektrizität, Gas, Wasser und Verkehr.[70] Ziel einer derartigen Zusammenfassung der unterschiedlichen Sparten ist neben der Realisierung von betriebswirtschaftlichen Synergieeffekten vor allem die Nutzung von steuerlichen Vorteilen. Denn durch den Querverbund entsteht ein einheitliches Steuersubjekt, was die Möglichkeit eröffnet, Gewinne und Verluste der einzelnen Sparten gegeneinander aufzurechnen. Lediglich der insgesamt verbleibende Saldo bildet dann den zu versteuernden Gewinn. Dieser steuerliche Querverbund ist vor allem deswegen so interessant für eine Kommune, weil die Nahverkehrssparte regelmäßig mit hohen Verlusten betrieben wird, während das Gegenteil für die Energie- und Wasserversorgung zutrifft. Durch die Saldierung der Überschüsse der Energie- und Wasserversorgung mit den Defiziten der Nahverkehrssparte ergibt sich für die Eignerkommune eine steuerliche Entlastung bei den Ertragsteuern.[71]

Diese steuerlichen Vorteile ergeben sich jedoch nur bei der Zusammenfassung von Betrieben gewerblicher Art. Eine steuerlich relevante Aufrechnung der Ergeb-

---

nur im Ausnahmefall eintritt und die Umsatzsteuerpflicht vielmehr im Regelfall eine zusätzliche Belastung für die Gebührenzahler darstellt; vgl. *Wagner* (2000), S. 253 – 256 und 262 f. Für eine sehr fundierte Analyse des Zusammenhangs zwischen Besteuerung und Organisations- und Rechtsformwahl allerdings mit Bezug auf die Abfallwirtschaft siehe *Wagner* (2000), S. 239 – 265.

67 Vgl. *SRU* (2000), S. 139.

68 Vgl. *Cronauge* (1997), S. 217.

69 Vgl. *Cronauge* (1997), S. 95.

70 Vgl. *Cronauge* (1997), S. 111 f. und *Nisipeanu* (1998), S. 75 f.

71 Diese dauerhafte Quersubventionierung des öffentlichen Nahverkehrs ist eine Quelle allokativer Ineffizienzen.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nisse von Betrieben gewerblicher Art mit denen von Hoheitsbetrieben ist indes unzulässig. Da kommunale Unternehmen der Abwasserbeseitigung wie bereits erwähnt Hoheitsbetriebe darstellen, ist eine Einbeziehung der Abwasserbeseitigung in einen steuerlich wirksamen Querverbund deshalb nicht möglich.[72]

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß „im Ergebnis zwischen Ver- und Entsorgung im Wasserbereich ein tiefer rechtlicher Riß verläuft"[73], welcher dafür verantwortlich ist, daß der organisatorische Verbund zwischen Wasserver- und -entsorgung trotz unbestrittener betriebswirtschaftlicher Vorteile fast überhaupt nicht vorkommt.

Im folgenden wird nun auf die Verbreitung der weiter oben beschriebenen Organisationsformen in der Wasserversorgung einerseits und in der Abwasserbeseitigung andererseits genauer eingegangen.

Zuerst ist festzuhalten, daß die deutsche Wasserwirtschaft sehr kleinteilig organisiert ist. So waren im Jahr 1998 in der Wasserversorgung 6709 Unternehmen tätig.[74] In der Abwasserbeseitigung gibt es rund 8000 Unternehmen.[75] Die Unternehmensgrößenstruktur ist in beiden Bereichen dadurch gekennzeichnet, daß es einige größere und eine Vielzahl an sehr kleinen Unternehmen gibt. So förderten im Jahr 1998 rund 15 % der Wasserversorgungsunternehmen 83,5 % der insgesamt von der öffentlichen Wasserversorgung gewonnen Wassermenge. Auf die restlichen gut 85 % der Wasserversorgungsunternehmen entfiel somit ein Förderanteil von lediglich 16,5 %.[76] Ungefähr 4500 Wasserversorgungsunternehmen versorgen jeweils nur zwischen 50 und 3000 Einwohner.[77] In der Abwasserbeseitigung sind die Verhältnisse ähnlich.[78] Über den Verteilungsgrad der unterschiedlichen Organisationsformen in der deutschen Wasserwirtschaft geben die Tabellen 1 und 2 Auskunft.

---

72 Vgl. *Cronauge* (1997), S. 95 – 98 und 217 f. und *Nisipeanu* (1998), S. 75 f.

73 *Cronauge* (1997), S. 213.

74 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 13. Im Jahr 1969 gab es in den alten Bundesländern noch über 15000 Wasserversorgungsunternehmen. Aufgrund der kommunalen Gebietsreform, bei der einzelne Kommunen zu größeren Einheiten zusammengelegt wurden, verringerte sich die Zahl der Wasserversorgungsunternehmen Anfang der 1970er Jahre auf rund 6500; vgl. *Pluge* (1992), S. 116 und *Kraemer/Jäger* (1997), S. 87.

75 Vgl. *Ewers et al.* (2001), S. 11. Je nach Quelle differieren oftmals die Angaben zur genauen Anzahl der Unternehmen in der Wasserver- und -entsorgung. Für mögliche Gründe hierfür siehe *Regierungskommission* (2002), S. 27.

Bei den Wasserversorgungsunternehmen gilt es zu beachten, daß nicht alle in der Wassergewinnung und in der Wasserabgabe an Letztverbraucher tätig sind; siehe hierzu *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 12 f. und 15. Bei der Abwasserbeseitigung ist darauf hinzuweisen, daß im Jahr 1998 die erwähnten rund 8000 Abwasserentsorgungsunternehmen 10312 Abwasserbehandlungsanlagen betrieben haben. In demselben Jahr waren von den 8000 Abwasserentsorgern 6702 Betreiber mindestens eines Kanalnetzes; vgl. *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 19 f.

76 Vgl. *Clausen/Scheele* (2003), S. 60.

77 Vgl. *Ewers et al.* (2001), S. 11.

78 Vgl. *Clausen/Scheele* (2003), S. 60.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 1

Organisationsformen in der Wasserversorgung Deutschlands[a)]

Organisationsform	Alte Bundesländer				Neue Bundesländer	
	Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen in %		Anteil am gesamten Jahreswasseraufkommen in %		Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen in %	Anteil am gesamten Jahreswasseraufkommen in %
	1990	2001	1990	2001	2001	2001
Regiebetrieb	4,8	1,3	0,6	0,2	0,5	0,1
Eigenbetrieb	61,7	40,1	33,9	16,0	2,9	1,9
Zweckverband (inkl. Wasser- u. Bodenverband)	14,9	15,1	20,4	20,3	49,7	39,9
Eigengesellschaft (inkl. öffentliche Gesellschaft)	14,1	29,5	29,5	34,7	30,2	27,6
Gemischtwirtschaftliches Unternehmen	3,3	12,7	13,6	28,0	13,7	28,6
Privatwirtschaftliches Unternehmen	1,2	1,3	1,9	0,8	3,0	1,9

[a)] Die Zahlenangaben beruhen auf der Wasserstatistik des BGW (Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft) und beziehen sich auf den Stand vom 31.12.1990 bzw. 31.12.2001. An der Umfrage des BGW für das Berichtsjahr 1990 haben sich 1433 Wasserversorgungsunternehmen beteiligt. Dies entspricht zwar nur rund 22 % der insgesamt ungefähr 6500 Wasserversorgungsunternehmen, die zu dieser Zeit in den alten Bundesländern tätig waren. Allerdings repräsentieren die 1433 in der BGW-Wasserstatistik erfaßten Unternehmen 84 % der gesamten Wasserförderung; vgl. *Pluge* (1992), S. 116. Für das Berichtsjahr 2001 haben sich an der Umfrage des BGW 1149 Wasserversorgungsunternehmen beteiligt. Diese förderten rund 76 % des von der öffentlichen Wasserversorgung in Deutschland im Berichtszeitraum insgesamt gewonnenen Wassermenge; vgl. *BGW* (2003), Vorwort. Bei den Wasserversorgungsunternehmen, welche nicht in der BGW-Wasserstatistik erfaßt sind, dürfte es sich in erster Linie um relativ kleine Regie- und Eigenbetriebe handeln; vgl. *SRU* (2000), S. 139.

Quelle: Pluge (1992), S. 116; *BGW* (2003), Abschnitt 3.9.2. und 3.9.3.; eigene Berechnungen.

Für die Wasserversorgung läßt sich der Verteilungsgrad der einzelnen Organisationsformen Tabelle 1 entnehmen. Unter den im Jahr 2001 in der Wasserstatistik des Bundesverbandes der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW) erfaßten Wasserversorgungsunternehmen stellte der Eigenbetrieb, bezogen auf die Anzahl der Unternehmen, in den alten Bundesländern immer noch die dominierende Organisationsform dar. Hinsichtlich des Wasseraufkommens standen jedoch privatrechtliche Unternehmen mit kommunaler Anteilsmehrheit im Vordergrund. Ihr

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tabelle 2

Organisationsformen in der Abwasserbeseitigung Deutschlands[a)]

Organisationsform	Deutschland insgesamt			
	Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen in %		Anteil an der Gesamtzahl der angeschlossenen Einwohner in %	
	1994	2002	1994	2002
Regiebetrieb	64,8	39,8	65,7	23,0
Eigenbetrieb (inkl. Anstalt öffentlichen Rechts)	34,6	40,7	33,7	59,0
Zweckverband	–	15,7	–	13,0
Privatrechtliche Formen	0,6	3,8	0,6	5,0

[a)] Die angegebenen Werte für das Jahr 1994 beruhen auf den Ergebnissen einer Umfrage der Abwassertechnischen Vereinigung (ATV) aus demselben Jahr. In der Umfrage wurden 1055 Kommunen erfaßt, welche für die Abwasserbeseitigung von rund 40 Mio. Einwohnern zuständig waren und somit knapp 50 % der deutschen Gesamtbevölkerung repräsentieren. Diese Umfrage ist die erste ihrer Art gewesen; vgl. *Dudey/Pecher* (1994), S. 12 f. und 17.

Die Zahlenangaben für das Jahr 2002 beruhen auf den Ergebnissen einer Umfrage, welche die Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (ATV-DVWK) und der BGW gemeinsam im Jahr 2002 durchgeführt haben. Beteiligt haben sich an dieser Umfrage 947 Abwasserbeseitigungsunternehmen, welche das Abwasser von 39 Mio. Einwohnern entsorgten; vgl. *Coburg et al.* (2003), S. 491.

Bei den nicht erfaßten Abwasserbeseitigungsunternehmen dürfte es sich zum allergrößten Teil um kleine bis sehr kleine Regiebetriebe handeln.

Quelle: Dudey/Pecher (1994), S. 17; *Coburg et al.* (2003), S. 494; eigene Berechnungen.

Anteil am gesamten Jahresaufkommen belief sich im Jahr 2001 auf 62,7 %. In den neuen Bundesländern war 2001 der kommunale Zweckverband in beiden Kategorien die bedeutendste Organisationsform. Der Eigenbetrieb hat dagegen kaum eine Rolle gespielt.

Den Verteilungsgrad der unterschiedlichen Organisationsformen in der Abwasserbeseitigung zeigt Tabelle 2. Unter denjenigen Abwasserbeseitigungsunternehmen, welche sich an der gemeinsamen Umfrage zur Abwasserentsorgung der Deutschen Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall (ATV-DVWK) und des BGW im Jahr 2002 beteiligt haben, ist der Eigenbetrieb die vorherrschende Organisationsform gewesen. Dies gilt insbesondere für seinen Anteil an der Gesamtzahl der angeschlossenen Einwohner. Allerdings kam auch der Regiebetrieb noch häufig vor, während die Rolle privatrechtlicher Organisationsformen wesentlich kleiner als im Versorgungsbereich war.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Was die Entwicklung des Verteilungsgrades der einzelnen Organisationsformen in der Wasserversorgung betrifft, so zeigt der Vergleich der Zahlen in Tabelle 1 für 1990 mit denen für 2001, daß in den alten Bundesländern der Eigenbetrieb im Zeitraum von 1990 bis 2001 erheblich an Bedeutung verloren hat; sein Anteil am gesamten Jahreswasseraufkommen ist von 33,9 % im Jahr 1990 auf 16,0 % im Jahr 2001 gesunken. Dem Rückgang der Verbreitung des Eigenbetriebs entspricht die zunehmende Bedeutung privatrechtlicher Organisationsformen, und zwar insbesondere der Organisationsform des gemischtwirtschaftlichen Unternehmens, deren Anteil an der Gesamtzahl der Unternehmen sich von 3,3 % im Jahr 1990 auf 12,7 % im Jahr 2001 erhöht hat.

Für die Abwasserbeseitigung zeigt der Vergleich der in Tabelle 2 für 1994 aufgeführten Zahlen mit denen für 2002, daß der Verbreitungsgrad der ehemals dominierenden Organisationsform des Regiebetriebs deutlich zurückgegangen ist und eine ausgeprägte Entwicklung hin zur organisatorischen Verselbständigung der Abwasserbeseitigung in Form von Eigenbetrieben und Zweckverbänden stattgefunden hat; auch privatrechtliche Formen spielen zunehmend eine Rolle.

Abschließend läßt sich festhalten, daß das Gewicht der Privatwirtschaft in der Wasserver- und ebenso in der Abwasserentsorgung in den letzten Jahren zwar zugenommen hat, die Bedeutung privatwirtschaftlicher Unternehmen insgesamt gesehen in beiden Bereichen jedoch nach wie vor gering ist. Dies geht nicht nur aus den entsprechenden Werten in den Tabellen 1 und 2 hervor, sondern wird auch anhand von anderen Kriterien deutlich: So entstanden von den ca. 15 Mrd. DM Umsatz, welche in der Versorgung im Jahr 2001 erzielt wurden, 25 % mit privatwirtschaftlicher Beteiligung, nur 6 % jedoch mit mehrheitlich privater Beteiligung. In der Abwasserbeseitigung betrug der privatwirtschaftliche Anteil an dem 2001 erreichten Umsatz von ca. 23 Mrd. DM sogar bloß 4 %.[79]

Der beschriebene Strukturwandel, der in den letzten Jahren in der Wasserwirtschaft stattgefunden hat und der noch keinesfalls abgeschlossen ist, hat sich im Rahmen eines im wesentlichen unverändert gebliebenen Ordnungsrahmens vollzogen. Dieser strukturelle Wandel muß vor dem Hintergrund des bedeutenden Reformdrucks gesehen werden, dem die Wasserwirtschaft mittlerweile ausgesetzt ist und der im folgenden beschrieben wird.

4. Überforderung zahlreicher Kommunen und ordnungspolitischer Reformbedarf

Die Wasserversorgung und insbesondere die Abwasserbeseitigung gehören zu den aufwendigsten und kostenintensivsten kommunalen Aufgaben. Vor allem hinsichtlich der Abwasserbeseitigung entstehen zunehmend Zweifel, ob die Kommunen im Rahmen der bisherigen Organisationsformen dieser Aufgabe auch in vol-

[79] Vgl. *Beckereit* (2001), S. 530.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

lem Umfang gewachsen sind. Denn in den letzten Jahren ist mehr und mehr ans Tageslicht gekommen, daß mangelnde Unterhaltungs- und Wartungsarbeiten insbesondere an der öffentlichen Kanalisation zu einem Substanz- und Werteverzehr geführt haben, der über Jahrzehnte nahezu unbemerkt angewachsenen ist. Diese Vernachlässigung der Substanzerhaltung läßt sich mit dem Schattendasein erklären, das Abwasseranlagen über lange Zeit in kommunalpolitischer, betriebswirtschaftlicher, juristischer und auch ökologischer Hinsicht geführt haben. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, daß die finanziellen Mittel für die Kanalsanierung häufig nicht vorhanden gewesen sind, da die erwirtschafteten Abschreibungen nicht für Ersatzinvestitionen zurückgelegt, sondern in anderen kommunalpolitischen Bereichen verzehrt wurden.[80]

Vor diesem Hintergrund sind in den letzten Jahren hauptsächlich aufgrund des Drucks von Umweltbehörden umfangreiche Investitionen in der Abwasserbeseitigung,[81] aber auch in der Wasserversorgung vorgenommen worden. So wurden in der Zeit von 1990 bis 2001 fast 31 Mrd. € in die Wasserversorgung investiert, davon knapp 9 Mrd. in den neuen Bundesländern.[82] In der Abwasserbeseitigung lag das Investitionsniveau noch deutlich darüber; allein 2002 wurden insgesamt 6 Mrd. € aufgewendet.[83] Genauso wie im Bereich der Wasserversorgung ist in der Abwasserentsorgung die einwohnerspezifische Investitionshöhe, d. h. das Investitionsniveau pro angeschlossenem Einwohner, in den neuen Bundesländern deutlich höher gewesen als im früheren Bundesgebiet. So investierten die Abwasserentsorger bspw. 1998 im Bundesdurchschnitt 169 DM pro Einwohner. In den neuen Bundesländern betrug der entsprechende Wert dabei 281 DM und lag damit fast doppelt so hoch wie in den alten Bundesländern.[84] Das deutlich höhere Investitionsniveau in den neuen Bundesländern ist Ausdruck des gewaltigen Nachholbedarfs gegenüber den alten Bundesländern. Wie groß dieser Bedarf gewesen ist, läßt sich erahnen, wenn z. B. berücksichtigt wird, daß in der DDR im Jahr 1989 für die Wasserver- und Abwasserentsorgung zusammen lediglich 74 Mio. Mark ausgegeben wurden.[85]

Die in den letzten Jahren in der deutschen Wasserwirtschaft vorgenommenen Investitionen entfielen zu rund zwei Drittel auf den Netzbereich.[86] Insbesondere in

---

80 Vgl. *Müller,* N. (1997), S. 295; *Nisipeanu* (1999), S. 126 f. sowie *Rudolph et al.* (1999), S. 47 und 125.

81 Vgl. *Nisipeanu* (1999), S. 128.

82 Vgl. *BGW* (2003), Abschnitt 2.4.1.

83 Vgl. *Coburg et al.* (2003), S. 492. Für eine Analyse der Kostenwirksamkeit von Investitionen im Bereich der Abwasserbeseitigung hinsichtlich der Erreichung von Gewässergütezielen siehe *Müller,* U. / *Kreuzburg* (1997), S. 232 und 234 – 236.

84 Vgl. *Bäumer et al.* (2000), S. 728.

85 Vgl. *Runge* (1994), S. 434. Ausführlicher zum sehr schlechten Zustand insbesondere der Abwasserbeseitigungsanlagen in der DDR siehe *Seidel* (1998), S. 31 f. und *Gruneberg* (1998), S. 44 – 46.

86 Vgl. für die Wasserversorgung *Lübbe* (2000), S. 18. Für die Abwasserbeseitigung vgl. *Bäumer / Lohaus* (1999), S. 10; *Lübbe* (2002), S. 10 und *Coburg et al.* (2003), S. 492.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

der Abwasserbeseitigung ging es dabei nicht nur um die Sanierung des bestehenden Kanalnetzes, sondern auch um dessen Ausbau, d. h. um die Erhöhung des Anschlußgrades. Die Gesamtlänge der öffentlichen Kanalisation in Deutschland erhöhte sich von 1991 bis 1998 um rund 25 %.[87] Im Jahr 1998 erreichte der Anschlußgrad der bundesdeutschen Bevölkerung an die öffentliche Kanalisation 93 %; 1991 hatte der entsprechende Wert noch bei 90 % gelegen. In den neuen Bundesländern ist der Anschlußgrad zur Zeit noch deutlich niedriger als im Bundesdurchschnitt. In Brandenburg z. B. lag er 1998 lediglich bei 69 %.[88]

Zusätzliche Investitionserfordernisse ergaben sich auch daraus, daß die technischen Standards für die Abwasserbehandlung von 1979 bis 1992 fünfmal verschärft wurden. Dies machte den Um- und Ausbau von Kläranlagen notwendig.[89]

Das hohe Niveau der in der deutschen Wasserwirtschaft in der jüngeren Vergangenheit vorgenommenen Investitionen, deren Finanzierung für die Kommunen überdies durch einen starken Rückgang der Landesbeihilfen (Subventionen) erschwert wird, spiegelt sich in einem sehr deutlichen Anstieg der für Wasserdienstleistungen zu entrichtenden Entgelte wider. So sind z. B. die Abwassergebühren in den neuen Bundesländern von 1991 bis 1998 im Durchschnitt nominal um ca. 128 % gestiegen; in den alten Bundesländern betrug die entsprechende Steigerungsrate 67 %.[90] Der durchschnittliche Wasserpreis erhöhte sich bundesweit in der Zeit von 1992 bis 2001 nominal um rund 44 %.[91] Der Großteil dieser Entgeltsteigerungen ereignete sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Den Höhepunkt markierte dabei das Jahr 1993, in dem sich z. B. die Abwassergebühren in den neuen Bundesländern nominal um durchschnittlich 23,4 % erhöhten.[92] In jüngster Zeit sind die Steigerungsraten jedoch deutlich zurückgegangen: Für den durchschnittlichen Wasserpreis ist im Jahr 2001 ein Anstieg von lediglich 0,6 % zu verzeichnen gewesen; die Abwassergebühren sind in diesem Jahr im Durchschnitt sogar unverändert geblieben.

Der Wasserpreis betrug im Jahr 2001 im Bundesdurchschnitt 1,70 €/m^3. Der entsprechende Wert bei den Abwassergebühren lag bei 2,18 €/m^3. Für den einzelnen Bürger beliefen sich die durchschnittlichen Jahresgesamtausgaben für die Wasserver- und -entsorgung 2001 auf rund 197 €.[93] Sowohl die Entgelte pro Kubikmeter als auch die Jahresgesamtausgaben in Deutschland sind im internatio-

---

87 Von 357 094 km im Jahr 1991 erhöhte sich die Gesamtlänge der öffentlichen Kanalisation in Deutschland bis zum Jahr 1998 auf 445 951 km; vgl. *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 17.

88 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 16.

89 Vgl. *Bäumer/Lohaus* (1997), S. 11 f.

90 Vgl. *Lübbe* (1999), S. 31.

91 Vgl. *Lübbe* (2002), S. 9.

92 Vgl. *Lübbe* (1999), S. 31.

93 Vgl. *Lübbe* (2002), S. 9 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nalen Vergleich als sehr hoch einzuschätzen.[94] Die Höhe der Jahresgesamtausgaben unterscheidet sich jedoch nicht so stark von der in anderen Ländern wie die Höhe der Entgelte pro Kubikmeter, und zwar deswegen, weil der Wasserverbrauch pro Kopf in Deutschland mit 129 Litern täglich[95] einer der niedrigsten weltweit ist.[96]

In der Wasserwirtschaft ist der Anteil der Fixkosten an den Gesamtkosten außergewöhnlich hoch: 75 bis 85 % der Kosten entstehen unabhängig davon, wieviel Wasser verbraucht wird bzw. wieviel Abwasser abgeleitet und geklärt wird.[97] Dies bedeutet, daß ein geringerer Wasserverbrauch, damit die Kostendeckung sichergestellt werden kann, einen höheren Preis pro Kubikmeter erfordert.[98]

Mit Nachdruck gilt es indes zu betonen, daß internationalen Vergleichen der Preise von Wasserdienstleistungen aufgrund der jeweils vollkommen unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen nur begrenzte Aussagekraft zugebilligt werden darf.[99]

---

94 Siehe hierzu *Kraemer et al.* (1998), S. 137 und 145 sowie *Rudolph et al.* (1999), S. 111 und 152.

95 Vgl. *BGW* (2003), Abschnitt 2.3.1.

96 Siehe für einen Vergleich der OECD-Staaten hinsichtlich des Wasserverbrauchs pro Kopf in privaten Haushalten *OECD* (1999), S. 19.

97 Vgl. *Schmidt* (1992), S. 646; *Lübbe* (2002), S. 10; *Reif* (2002), S. 16 und *Kukuczka* (2003), S. 30.

98 An dieser Stelle gilt es indes darauf hinzuweisen, daß hohe Wasserpreise ihrerseits wiederum einen Anreiz dafür darstellen, den Wasserverbrauch einzuschränken. Diese Spirale aus Verbrauchsrückgängen und der daraus resultierenden Notwendigkeit, zur Sicherung der Kostendeckung die Kubikmeterpreise zu erhöhen, entsteht insbesondere deswegen, weil in Deutschland die Wasserpreise und ebenso die Abwassergebühren die tatsächlichen Kostenstrukturen nur ungenügend widerspiegeln. Zwar ist es zumindest in der Wasserversorgung üblich, den Gesamtpreis in einen verbrauchsunabhängigen Grundpreis und einen verbrauchsabhängigen Mengen- bzw. Arbeitspreis aufzuspalten, allerdings ist der Anteil des Grundpreises am Gesamtpreis regelmäßig viel zu niedrig, um die Fixkostendeckung zu sichern. Im Jahr 2000 betrug der Anteil des Grundpreises am Gesamtpreis im Bundesdurchschnitt lediglich 11,4 %; vgl. *BGW* (2000). In der Abwasserbeseitigung ist es noch nicht einmal üblich die Gesamtgebühr in eine Grund- und Mengengebühr aufzuspalten; nur bei rund 11 % der angeschlossenen Einwohner wurden 2001 Grundgebühren erhoben; vgl. *Lübbe* (2002), S. 10 f. Die Preisbildung erfolgt damit umgekehrt proportional zur Kostenstruktur. Bei einer Preisgestaltung, welche sich konsequent an der Kostenstruktur orientierte, spiegelten sich die Fixkosten, die ja bis zu 85 % der Gesamtkosten ausmachen können, vollständig in einem festen Grundpreis wieder, nur der Rest entfiele auf einen verbrauchsabhängigen Mengenpreis, vgl. *Schmidt* (1992), S. 646 f. und *Reif* (2002), S. 16. Eine derartige Preisgestaltung ermöglichte auch bei einem rückläufigen Wasserverbrauch die Deckung der Fixkosten. Allerdings bestünden unter solchen Bedingungen nur noch geringe Anreize zum Wassersparen. Angesichts des mittlerweile erreichten, sehr niedrigen Verbrauchsniveaus und des Wasserreichtums Deutschlands ist eine Förderung des Wassersparens in Deutschland sowieso fragwürdig geworden; siehe hierzu Abschnitt B. I., insbesondere FN 64. Die starke Übergewichtung des Mengenpreises ist demzufolge als unangemessen anzusehen; vgl. *Reif* (2002), S. 16 und *Kukuczka* (2003), S. 30.

99 Vgl. *Kraemer et al.* (1998), S. 137 – 148 und *Rudolph et al.* (1999), S. 110.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wesentlich mehr Aussagekraft haben dagegen nationale Preis- und Gebührenvergleiche und hier zeigen sich für Deutschland zwischen den einzelnen Bundesländern und noch viel mehr zwischen den einzelnen Kommunen Preis- und Gebührenunterschiede, die mehrere hundert Prozent betragen können. So hat in der Erhebung „Wassertarife 2000" des BGW[100] die Stadt Pößneck (Thüringen) mit 6,31 DM/m^3 den höchsten und die Stadt Kaltenkirchen (Schleswig-Holstein) mit 0,93 DM/m^3 den niedrigsten Mengenpreis für Trinkwasser.[101] Dies ist ein Unterschied von 578 %. Die Differenz zwischen den jeweiligen Grundpreisen befindet sich in einer ähnlichen Größenordnung. Die Landeskartellbehörde in Bayern hat im Jahr 1999 eine Umfrage über die Wasserpreise bei den 212 Unternehmen durchgeführt, die in Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern die Wasserversorgung betreiben. Dabei ermittelte die Behörde eine Preisspanne von 0,75 DM/m^3 bis 5,82 DM/m^3 (ohne MwSt.), was einem Preisunterschied von 676 % entspricht.[102] In den deutschen Großstädten betrug im Jahr 2000 der niedrigste Kubikmeterpreis 1,70 DM (Ingolstadt) und der höchste 5,99 DM (Wiesbaden), ein Unterschied von 252 %.[103] Im Abwasserbereich reichten laut der ATV-Umfrage von 1994 die Gebühren von 0,60 DM/m^3 bis 10,02 DM/m^3.[104] An anderer Stelle wird für 1999 von Gebühren im Bereich von 2,00 DM/m^3 bis 20,00 DM/m^3 gesprochen.[105]

Zwar unterscheiden sich die für die Durchführung der örtlichen Wasserver- und -entsorgung relevanten Bedingungen von Kommune zu Kommune z. T. erheblich,[106] fraglich ist jedoch, ob damit derartig hohe Preis- und Gebührendifferenzen erklärt werden können. Vielmehr dürfte auch heute noch der schon im Wasserversorgungsbericht des Bundesinnenministeriums aus dem Jahr 1982 festgestellte Tatbestand gelten: „Mit diesen unterschiedlichen Rahmenbedingungen lassen sich indes nicht alle Unterschiede bei den Wasserpreisen erklären. Die Gestaltung der Wasserpreise ist nicht transparent."[107] Demzufolge sind in der Wasserver- und -entsorgung in vielen Gebieten bedeutende Potentiale für Effizienzsteigerungen und damit auch Preis- und Gebührensenkungen zu vermuten.

Ein wesentlicher Grund für die großen Preis- und Gebührenunterschiede besteht darin, daß die gesetzlichen Vorgaben für die Kalkulation der Preise und Gebühren den Kommunen beträchtliche Ermessensspielräume belassen.[108] Zu diesen

---

100 Die Erhebung des BGW umfaßt 1047 Wasserversorgungsunternehmen. Die akkumulierte Trinkwasserabgabe dieser Unternehmen entspricht rund 77 % des gesamten von der öffentlichen Wasserversorgung gelieferten Trinkwassers, vgl. *BGW* (2000), Vorwort.

101 Vgl. *BGW* (2000), S. 185 u. 196.

102 Vgl. *Lutz/Gauggel* (2000), S. 414 – 417.

103 Vgl. *Seyfried* (2000), S. 142 u. 144.

104 Vgl. *Dudey/Pecher* (1994), S. 24.

105 Vgl. *Rudolph* (1999), S. 28.

106 Siehe hierzu ausführlicher für die Wasserversorgung *BMI* (1982), S. 162 f. und für die Abwasserbeseitigung *Bäumer et al.* (2000), S. 726 f.

107 *BMI* (1982), S. 163.

108 Vgl. *Stracke/Nisipeanu* (1999), S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gesetzlichen Kalkulationsvorgaben zählen insbesondere die Kommunalabgabengesetze der Bundesländer. Diese Gesetze verpflichten kommunale Unternehmen in der Wasserwirtschaft zu einer Preis- und Gebührenkalkulation, welche sich am Grundsatz der Kostendeckung orientiert.[109] Der Kostenbegriff der Kommunalabgabengesetze ist der betriebswirtschaftliche Kostenbegriff.[110] Dies bedeutet, daß zu den ansatzfähigen Kosten, d. h. zu den Kosten, welche bei der Preis- und Gebührenermittlung berücksichtigt werden dürfen, auch kalkulatorische Kosten gehören, und zwar insbesondere kalkulatorische Abschreibungen und Eigenkapitalzinsen.[111]

Diese Kosten haben einen Anteil von über 50 % an den Gesamtkosten in der Wasserwirtschaft.[112] Bei ihrer Ermittlung bestehen für die Kommunen beträchtliche Gestaltungsspielräume.[113] Wichtige Faktoren, welche z. B. die kalkulatorischen Abschreibungen in ihrer Höhe bestimmen, sind die angesetzte Nutzungsdauer, d. h. der zugrundegelegte Abschreibungszeitraum, und die Bemessungsgrundlage der Abschreibungen. Die Nutzungsdauer von langlebigen Kapitalgütern, wie sie für die Wasserwirtschaft charakteristisch sind, läßt sich im vorhinein nicht genau bestimmen. Hieraus ergeben sich somit Ermessensspielräume. Für Abwasserkanäle wird bspw. eine Nutzungsdauer von 50 bis 80 Jahren, in Einzelfällen auch bis zu 120 Jahren angesetzt.[114]

Bei der Bemessungsgrundlage für die kalkulatorischen Abschreibungen haben die Kommunen in den meisten Bundesländern das Recht, zwischen den tatsächlich entstandenen Anschaffungs- und Herstellungskosten oder den in der Regel wesentlich höheren Wiederbeschaffungszeitwerten[115] zu wählen.[116]

Bei der Wahl des Zinssatzes für die kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung sind Nominalzinssätze bis zu 8 % zulässig. Auch hier hat die Kommune durch die Wahl des Zinssatzes für die Eigenkapitalverzinsung wieder einen großen Einfluß auf die Höhe der Preise und Gebühren.[117]

---

109 Vgl. *Stracke/Nisipeanu* (1999), S. 8 sowie *Reif* (2000), S. 24 und (2002), S. 17.

110 Vgl. *Reif* (2002), S. 17.

111 Vgl. *Birke/Lenk* (2001), S. 732 f.

112 Vgl. für die Abwasserbeseitigung *Coburg et al.* (2003), S. 492.

113 Vgl. *Bäumer/Lohaus* (1999), S. 9.

114 Vgl. *Bäumer/Lohaus* (1999), S. 9.

115 Unter dem Wiederbeschaffungszeitwert wird der Preis verstanden, welcher zum jeweiligen Abschreibungszeitpunkt für die Neubeschaffung des betreffenden Kapitalgutes bezahlt werden müßte; vgl. *Bäumer/Lohaus* (1999), S. 6.

116 In Baden-Württemberg und Bayern dürfen nur die Anschaffungs- und Herstellungskosten als Bemessungsgrundlage für die Ermittlung der kalkulatorischen Abschreibungen herangezogen werden. In Schleswig-Holstein müssen dagegen die Wiederbeschaffungszeitwerte angesetzt werden. In den übrigen Bundesländern besteht die Möglichkeit, zwischen den beiden unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen zu wählen; vgl. *Rudolph et al.* (1999), S. 18 f.

117 Vgl. *Stracke/Nisipeanu* (1999), S. 18.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Es zeigt sich somit, daß kommunale Unternehmen in der Wasserwirtschaft entgegen einer weit verbreiteten Vorstellung auch bei Beachtung des Kostendeckungsprinzips keineswegs zwangsläufig „gewinnfrei" wirtschaften. Vielmehr werden den kommunalen Unternehmen im Rahmen des Kostendeckungsprinzips Gewinne (im steuerlichen und handelsrechtlichen Sinne) ermöglicht, die in ihrer Höhe deutlich über diejenigen von zahlreichen privatwirtschaftlichen Unternehmen aus anderen – unter Wettbewerbsgesichtspunkten „normalen" – Branchen hinausgehen.[118]

Insbesondere die Großstädte nutzen die Gestaltungsspielräume, welche die Kommunalabgabengesetze eröffnen, um z. T. beträchtliche Einnahmeüberschüsse zu erzielen, welche sich als Differenz aus den kalkulatorischen Abschreibungsbeträgen und den niedrigeren Beträgen für die Kredittilgung ergeben. Diese Einnahmeüberschüsse, welche eigentlich der Vorfinanzierung von Ersatzinvestitionen dienen sollen, fließen vor allem im Rahmen der Organisationsform des Regiebetriebs nicht in eine für die Wiederbeschaffung vorgesehene Rücklage, sondern in den allgemeinen Kommunalhaushalt, wo sie für die Finanzierung anderer kommunalpolitischer Bereiche herangezogen werden.[119] Aufgrund dieser weitverbreiteten Praxis haben die Kommunen – verstärkt durch die allgemeine kommunale Finanznot – einen Anreiz, eigentlich notwendige Ersatzinvestitionen im Bereich der Wasserwirtschaft möglichst lange hinauszuzögern. Wenn umfangreiche Erneuerungsmaßnahmen dann unumgänglich geworden sind und sich nicht weiter aufschieben lassen, droht eine sprunghafte Erhöhung der Wasserpreise bzw. Abwassergebühren und damit eine Doppelbelastung der Konsumenten.

Während die Überschüsse aus der Wasserwirtschaft in größeren Städten häufig zur z. T. verdeckten Quersubventionierung anderer kommunaler Haushaltsbereiche genutzt werden, kommt es dagegen im ländlichen Bereich und hier hauptsächlich in den neuen Bundesländern des öfteren zu einer Subventionierung vor allem der Abwassergebühren.[120] Dieses bewußte Abweichen vom Kostendeckungsprinzip erfolgt deshalb, weil kostendeckende Gebühren in den betreffenden Kommunen zu finanziellen Belastungen führen würden, welche sozialpolitisch nur schwer zu vertreten wären.[121]

---

118 Vgl. *Hübl/Schönefuß* (2001), S. 97.

119 Vgl. *Rudolph et al.* (1999), S. 117, 131 und 136 f. und *Stracke/Nisipeanu* (1999), S. 13.

120 Vgl. *Rudolph et al.* (1999), S. 137.

121 Vgl. *Rudolph et al.* (1999), S. 40–43 und 61. Kostendeckende Entgelte für die Abwasserentsorgung würden mancherorts in den neuen Bundesländern bis zu 10 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens eines vierköpfigen Haushalts betragen; vgl. *Runge* (1994), S. 437. Weltweit wird für die Abwasserentsorgung ein Aufwand von 2 % des Nettoeinkommens als zumutbar angesehen; vgl. *Rudolph et al.* (1993), S. 79. Wie problematisch die hohen Wasserpreise und Abwassergebühren in den neuen Bundesländern aus sozialpolitischer Sicht einzuschätzen sind, wird besonders deutlich, wenn berücksichtigt wird, daß Infrastrukturleistungen in der DDR stark subventioniert wurden. Die Kosten der Wasserver- und Abwasserentsor-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Abschließend ist festzuhalten, daß sich keine Entspannung der für die Kommunen äußerst schwierigen Situation im Bereich der Wasserwirtschaft abzeichnet, auch wenn der Anstieg der Preise und Gebühren für Wasserdienstleistungen vorerst zum Stillstand gekommen ist. Denn trotz der relativ hohen Investitionen in den letzten Jahren hat sich insbesondere der Zustand der öffentlichen Kanalisation nicht verbessert. Rund 17 % des Kanalnetzes sind kurz- bis mittelfristig sanierungsbedürftig. Für die Durchführung der entsprechenden Arbeiten sind rund 45 Mrd. € zu veranschlagen. Um eine Verbesserung des Zustandes der öffentlichen Kanalisation herbeizuführen, müßte erheblich mehr als bisher in die Sanierung der bestehenden Netze investiert werden.[122] Das augenblickliche Investitionsniveau, welches aufgrund der Finanznot der Kommunen sogar rückläufig ist,[123] reicht bestenfalls dazu aus, den gegenwärtigen Zustand des Kanalnetzes zu erhalten.[124]

Aufgrund des in der Wasserwirtschaft mittlerweile erreichten Niveaus der Preise und Gebühren und insbesondere aufgrund der Transparenzprobleme bei ihrer Ermittlung dürften weitere Preis- und Gebührensteigerungen auf erhebliche Akzeptanzprobleme bei den betroffenen Kunden stoßen.[125]

Angesichts dieser zahlreichen Probleme, welche die Leistungskraft vieler Kommunen zu übersteigen drohen, sehen sich die Unternehmen der Wasserwirtschaft einem ausgeprägten Effizienzsteigerungs- und Kostensenkungsdruck ausgesetzt, welcher im Rahmen der traditionellen öffentlich-rechtlichen Organisationsformen kaum zu bewältigen sein dürfte. In Anbetracht der Stärke dieses Drucks muß das Tempo und der Umfang des bisherigen, im vorherigem Abschnitt beschriebenen Strukturwandels, welcher sich hauptsächlich in einer Tendenz zur organisatorischen Verselbständigung von Regiebetrieben hin zu Eigenbetrieben und privatrechtlichen Organisationsformen manifestiert, als der Situation unangemessen eingeschätzt werden.

Der Strukturwandel hin zu leistungsfähigeren Organisationsformen und Unternehmensgrößen wird durch den gegenwärtigen Ordnungsrahmen mit seiner Diskriminierung privatrechtlicher und privatwirtschaftlicher Unternehmen stark behindert; der Wettbewerb der Organisationsformen ist zugunsten öffentlich-rechtlicher Organisationsformen verzerrt. Es wird damit unmittelbar deutlich, daß der derzeitige Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft reformbedürftig ist. Wie die Ausführungen über die Preis- und Gebührengestaltung deutlich gemacht haben, ist eine Reform des Ordnungsrahmens der Wasserwirtschaft auch deswegen notwendig, weil die kommunale Unternehmenseigentümerschaft als Instrument der Disziplinierung monopolistischer Marktmacht große Schwächen offenbart hat: Zahl-

---

gung wurden durch Gebühreneinnahmen nur zu ungefähr 20 % gedeckt. Z. T. mußten sogar überhaupt keine Gebühren gezahlt werden; vgl. *Runge* (1994), S. 435.

122 Vgl. *Berger et al.* (2002), S. 310 f.

123 Vgl. *Coburg et al.* (2003), S. 492.

124 Vgl. *Berger et al.* (2002), S. 310.

125 Vgl. *Rudolph et al.* (1999), S. 60 f. und 145.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

reiche Kommunen betreiben keine verbraucherfreundliche Preispolitik, sondern sehen sich aufgrund der weitverbreiteten kommunalen Finanznot vielmehr im Gegenteil dazu veranlaßt, ihre Monopolmacht durch überhöhte Preise bzw. Gebühren auszunutzen. Neben dem Aspekt der Überforderung vieler Kommunen wird – damit zusammenhängend – in jüngster Zeit vor allem auch die sehr fragmentierte Unternehmensgrößenstruktur der deutschen Wasserver- und -entsorgung mit ihren zusammen rund 15000 Unternehmen problematisiert. Diese extrem kleinteilige Struktur ist u a. ein Grund dafür, daß deutsche Unternehmen auf dem stark wachsenden Weltmarkt für Wasserdienstleistungen, wie in Abschnitt B. III. bereits dargelegt, kaum vertreten sind.

Die Notwendigkeit einer Reform wird mittlerweile sogar von der Branche selbst anerkannt, welche für „optimierte Rahmenbedingungen“[126] plädiert bzw. „Verbesserungen für den Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft“[127] fordert. Wie weit der Reformbedarf jedoch im einzelnen geht, darüber bestehen naturgemäß kontroverse Auffassungen. Anregungen für konkrete Antworten auf den unstrittig vorhandenen Reformbedarf lassen sich aus der Analyse der Erfahrungen anderer Staaten gewinnen. Im folgenden Abschnitt werden deshalb die französischen Erfahrungen mit Privatisierungsmaßnahmen, Regulierungsverfahren und Wettbewerbselementen in der Wasserwirtschaft analysiert.

II. Frankreich: Wettbewerb um den Markt

1. Tradition privater Unternehmen

Im weltweiten Vergleich nimmt die französische Wasserwirtschaft eine Sonderstellung ein. Denn die Einbeziehung privater Unternehmen in die Durchführung der Aufgaben der Wasserver- und -entsorgung ist in Frankreich sehr weit verbreitet und kann darüber hinaus auf eine sehr lange Tradition zurückblicken. Bereits Ende des 18. Jahrhunderts hat die Stadt Paris mit den Gebrüdern Perrier einen Vertrag geschlossen, der diesen das exklusive Recht einräumte, die Stadt 15 Jahre lang mit Wasser zu versorgen. Das Unternehmen der Gebrüder Perrier wurde zwar später zahlungsunfähig und daraufhin kommunalisiert,[128] im Jahr 1860 beauftragte die Stadt Paris jedoch erneut ein privates Unternehmen mit der Durchführung der lokalen Wasserversorgung. Zahlreiche andere französische Städte wurden in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ebenfalls von privaten Unternehmen mit Leitungswasser versorgt.[129] Viele dieser privaten Unternehmen waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht mehr existent, da die Kommunen um die Jahrhundertwende auch in Frankreich mehr und mehr dazu übergingen, die Wasserver- und

126 *Bongert* (2002b), S. 15.

127 *Bongert* (2002b), S. 14.

128 Vgl. *Hanke / Walters* (1987), S. 110 und *Guérin-Schneider* (2001), S. 2 und 71.

129 Vgl. *Defeuilley* (2000), S. 15 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

-entsorgung in eigener Regie zu betreiben und es zu zahlreichen Kommunalisierungen kam. Diese als Munizipalsozialismus bezeichnete Bewegung, die seinerzeit ganz Europa erfaßte, war allerdings in Frankreich von geringerer Bedeutung als bspw. in England oder Deutschland.[130]

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die französische Wasserwirtschaft dann von einer regelrechten Privatisierungswelle erfaßt.[131] Während 1956 lediglich 13,5 Mio. Einwohner ihr Trinkwasser von privaten Unternehmen bezogen, waren es 1993 fast 46 Millionen.[132] Die Privatisierungswelle ist indes, aller Voraussicht nach, noch nicht ausgelaufen. Die Organisationsform des kommunalen Unternehmens befindet sich weiter auf dem Rückzug.[133]

2. Kommunen und private Unternehmen als Hauptakteure

Das französische System der Wasserver- und -entsorgung wird durch zwei Hauptakteure bestimmt, und zwar durch die Kommunen und durch die privaten Unternehmen.[134]

Genauso wie in Deutschland ist die Wasserwirtschaft in Frankreich auf kommunaler Basis organisiert. Die Kommunen sind für die Organisation der lokalen Wasserver- und -entsorgung zuständig bzw. rechtlich verantwortlich.

Bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung haben die Kommunen die freie Wahl zwischen den Verantwortungskonzeptionen der Erfüllungs- und der Gewährleistungsverantwortung, d. h. sie können die betreffenden wasserwirtschaftlichen Aufgaben entweder in eigener Regie mit Hilfe kommunaler Regiebetriebe (régie directe bzw. régie simple)[135] durchführen oder die Aufgabenerfüllung an private Unternehmen delegieren. Den Kommunen ist es auch erlaubt, sich mit anderen Kommunen zu Zweckverbänden (syndicats intercommunaux) zusammenzuschließen, denen dann ebenfalls die Möglichkeit offensteht, die betreffenden Aufgaben selbst zu erfüllen oder private Unternehmen damit zu beauftragen.[136] Die genann-

---

130 Vgl. *Lorrain* (1992), S. 91; *Barraqué/Berland/Cambon* (1997), S. 204 und *Roche/Johannès* (2001), S. 170.

131 Vgl. *Buller* (1996), S. 464; *Defeuilley* (2000), S. 17 f. und *Roche/Johannès* (2001), S. 170 f.

132 Vgl. *Buller* (1996), S. 465.

133 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 17 f.

134 Vgl. *Lorrain* (1992), S. 82 f. und *Barraqué/Berland/Cambon* (1997), S. 282.

135 Der französische Regiebetrieb (régie directe bzw. régie simple) in der Wasserwirtschaft muß über ein separates und ausgeglichenes Budget verfügen, wobei es jedoch für sehr kleine Kommunen Ausnahmen gibt; vgl. *Cabal et al.* (1999), S. 48 f. Der französische Regiebetrieb ist damit zwischen dem deutschen Regiebetrieb und dem deutschen Eigenbetrieb einzuordnen; vgl. *Kraemer/Piotrowski/Kipfer* (1998), S. 69.

136 Vgl. *Buller* (1996), S. 463; *Elnaboulsi* (2001), S. 511 f.; *Guérin-Schneider* (2001), S. 30 f. und *Roche/Johannès* (2001), S. 169 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

ten organisatorischen Wahlmöglichkeiten stehen einer einzelnen Kommune jeweils gesondert für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung sowie darüber hinaus sogar für einzelne Wertschöpfungsstufen innerhalb dieser Bereiche zur Verfügung.[137]

In Frankreich gibt es annähernd 37000 Kommunen.[138] Im Jahr 1998 waren deren Territorien zu über 16000 Wasserversorgungs- und knapp 18000 Abwasserbeseitigungsgebieten zusammengefaßt. Es gab 1998 rund 4000 Zweckverbände im Bereich der Wasserversorgung und etwas mehr als 2000 bei der Abwasserbeseitigung.[139] Während in Frankreich praktisch alle Kommunen an die öffentliche Leitungswasserversorgung angeschlossen sind, waren im Jahr 2001 lediglich 58 % der Kommunen an die öffentliche Kanalisation angeschlossen; bezogen auf die Bevölkerung lag der Anschlußgrad jedoch, genauso wie in Deutschland im Jahr 1998, bei 93 %.[140]

Was die Aufteilung der Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsgebiete zwischen den kommunalen Regiebetrieben und den privaten Unternehmen anbetrifft, so läßt sich festhalten, daß im Jahr 2001 ca. 79 % der französischen Bevölkerung von Privatunternehmen mit Wasser versorgt wurden und sich der entsprechende Anteil bei der Abwasserbeseitigung auf 53 % belief.[141] Die Organisationsform des Regiebetriebs verliert derweil weiter an Boden. Dennoch gab es allein in der Wasserversorgung im Jahr 2001 noch rund 7000 Regiebetriebe. Die Mehrzahl von ihnen fand sich dabei zwar in kleinen Kommunen, allerdings gab es in diesem Jahr auch in einigen größeren Städten weiterhin Regiebetriebe, so z. B. in Straßburg, Reims und Nantes.[142]

Bei den privaten Unternehmen, die um die Gunst der Kommunen konkurrieren, handelt es sich im wesentlichen um drei Unternehmen, und zwar um Générale des Eaux, Lyonnaise des Eaux France sowie Saur France.[143]

---

137 Vgl. *Roche/Johannès* (2001), S. 170.

138 Vgl. *Cabal et al.* (1999), S. 49 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 93. In Deutschland ist die Anzahl der Kommunen mit etwas über 14000 erheblich niedriger; vgl. *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 9.

139 Vgl. *Brunet/Guérin-Schneider/Bonnet* (2002), S. 2 und *Guérin-Schneider/Brunet* (2002), S. 2. Der mit Abstand größte Zweckverband ist das Syndicat des Eaux d'Ile de France (SEDIF), welches die Wasserversorgung für die Stadt Paris und eine Vielzahl von umliegenden Kommunen sicherstellt. Im Jahr 1998 umfaßte das SEDIF 144 Kommunen mit etwas über 4 Mio. Einwohnern, vgl. *Defeuilley* (2000), S. 3 und 9. Siehe ausführlich zur Historie des SEDIF *Defeuilley* (2000), S. 4 – 21.

140 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2001), S. 16 und *Tavernier* (2001), S. 15.

141 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 15. Im Jahr 1956 lag der Anteil der von Privatunternehmen mit Wasser versorgten Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung noch bei rund 30 %; er ist seitdem kontinuierlich gestiegen; vgl. *Guérin-Schneider/Nakhla* (2003), S. 2.

142 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 15 und 17.

143 In Deutschland wird häufig behauptet, in der französischen Wasserwirtschaft seien ausschließlich diese drei Unternehmen tätig; siehe hierfür z. B. *SRU* (2002), S. 296. Angesichts

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Das dominierende Unternehmen in der französischen Wasserwirtschaft ist Générale des Eaux. Im Jahr 2002 versorgte dieses Unternehmen in Frankreich 26 Mio. Menschen mit Wasser und kümmerte sich um das Abwasser von 19 Millionen.[144] Lyonnaise des Eaux France ist das Unternehmen mit dem zweitgrößten Marktanteil. Dieses Unternehmen führte im Jahr 2002 die Wasserversorgung für 14 Mio. Menschen durch und erledigte die Abwasserbeseitigung für 9 Millionen.[145] Saur France, die Nummer drei, kümmerte sich 2002 um die Wasserver- und -entsorgung von 6 Mio. Menschen.[146]

Générale des Eaux ist insbesondere in den großen Städten aktiv, z. B. in Paris, während Saur France sich vor allem auf die Kommunen mit weniger als hunderttausend Einwohnern konzentriert. Lyonnaise des Eaux France ist in beiden Bereichen vertreten. Was die Anzahl der mit Kommunen abgeschlossenen Verträge anbelangt, ist zu konstatieren, daß im Jahr 2000 Générale des Eaux über 4800 Verträge verfügte, Lyonnaise des Eaux über 3000 und Saur France über 7000. Hinsichtlich der jeweiligen Anteile der drei Unternehmen an dem Segment der Wasserver- und -entsorgung Frankreichs, welches von privaten Unternehmen betrieben wird, läßt sich festhalten, daß an der Anzahl der direkten Vertragskunden gemessen Générale des Eaux im Jahr 2000 auf einen Marktanteil von 51 % kam, der Anteil von Lyonnaise des Eaux France sich auf 24 % belief und Saur France einen Anteil von 13 % erreichte. Gemeinschaftsunternehmen der drei entscheidenden Marktteilnehmer kamen auf einen Marktanteil von 10 %. Andere private Unternehmen erreichten damit lediglich einen Marktanteil von 2 %.[147]

Die drei dominierenden privaten Unternehmen der französischen Wasserwirtschaft, welche im Vergleich zu den allermeisten Kommunen schon als sehr groß anzusehen sind, gehören zu noch größeren französischen Unternehmensgruppen: Générale des Eaux ist eine Filiale der Unternehmensgruppe Veolia Environnement[148], Lyonnaise des Eaux France gehört zum SUEZ-Konzern, und Saur France ist ein Bestandteil der Bouygues-Gruppe.[149]

---

von rund 7000 kommunalen Regiebetrieben allein in der Wasserversorgung ist diese Behauptung unzutreffend.

144 Vgl. *Vivendi Environnement* (2003), S. 42.

145 Vgl. *Lyonnaise des Eaux France* (2003).

146 Vgl. *Saur* (2003).

147 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 20. Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges ist es unter den privaten Unternehmen in der französischen Wasserwirtschaft zu horizontalen Konzentrationsprozessen gekommen, welche die Zahl der größeren privaten Unternehmen gegen Ende der 1980er Jahre bis auf sechs reduzierte. Im Verlauf der 1990er Jahre hat sich die Zahl der großen privaten Unternehmen dann weiter bis auf drei verringert.

148 Veolia Environnement firmierte bis Ende April 2003 unter dem Namen Vivendi Environnement.

149 Die drei genannten Konzerne sind nicht nur in der Wasserwirtschaft tätig, sondern sind auch auf anderen Geschäftsfeldern aktiv. Veolia Environnement ist außer in der Wasserwirtschaft auch in der Abfallbeseitigung engagiert und erbringt darüber hinaus Energie- sowie

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Diese drei Unternehmensgruppen sind mit entsprechend spezialisierten Tochtergesellschaften im Bereich der Wasserwirtschaft nicht nur in Frankreich, sondern weltweit aktiv.

Veolia Water, der Bereich bei Veolia Environnement, in welchem die Wasseraktivitäten des Konzerns zusammengefaßt sind, versorgte im Jahr 2002 ungefähr 110 Mio. Menschen in annähernd 100 Ländern mit Wasserdienstleistungen. Dabei erzielte Veolia Water einen Umsatz von 13,3 Mrd. €, davon 6,2 Mrd. € in Frankreich.[150] Der Bereich SUEZ Environnement der SUEZ-Gruppe, in dem neben den Wasseraktivitäten der Gruppe auch deren Engagements in der Abfallwirtschaft angesiedelt sind, erbrachte 2002 Wasserdienstleistungen für rund 125 Mio. Menschen auf vier Kontinenten.[151] Zusammen mit seinen Aktivitäten in der Abfallwirtschaft kam SUEZ Environnement 2002 auf einen Umsatz von 15,9 Mrd. €.[152] Die Filiale Lyonnaise des Eaux erzielte hiervon 2,3 Mrd. €.[153] Innerhalb des Bouygues-Konzerns ist die Saur-Gruppe und hier Saur International für das internationale Wassergeschäft zuständig. Im Jahr 2002 versorgte Saur International außerhalb Frankreichs 31 Mio. Menschen in 17 Ländern mit Wasserdienstleistungen und erreichte dabei einen Umsatz von 835 Mio. €. Saur France erzielte 2002 rund 1,4 Mrd. € Umsatz.[154]

Veolia Water und SUEZ Environnement sind die beiden mit Abstand größten privaten Wasserdienstleistungsunternehmen der Welt. Saur ist diesbezüglich die Nummer vier.

Einer der Gründe für die starke Stellung der Privatunternehmen in der französischen Wasserwirtschaft ist deren umfassende Leistungsfähigkeit und Kompetenz, die auf einer z. T. fast 150 Jahre langen Erfahrung beruht.[155] Außerdem ist Trinkwasser in Frankreich schon sehr früh als „Handelsware“[156] betrachtet worden, d. h. die Einzigartigkeitslehre des Wassers ist in Frankreich nie so stark verbreitet gewesen wie bspw. in Deutschland und Großbritannien, wo Wasser lange als „sozia-

---

Transportdienstleistungen; vgl. *Vivendi Environnement* (2003), S. 39. Bei SUEZ kommen zur Wasserwirtschaft noch die Geschäftsfelder Energieversorgung und Abfallbeseitigung hinzu; vgl. *SUEZ* (2003), S. 21. Die Bouygues-Gruppe bearbeitet neben der Wasserwirtschaft die Geschäftsfelder Telekommunikation, Medien, Bauleistungen, Straßenbetrieb und Immobilien; vgl. *Bouygues* (2003), S. 14.

150 *Vivendi Environnement* (2003), S. 40.

151 Vgl. *SUEZ* (2003), S. 50. Seit 2001 agiert der SUEZ-Konzern bei seinen weltweiten Wasseraktivitäten unter dem Markennamen ONDEO.

152 Vgl. *SUEZ* (2003), S. 23.

153 Vgl. *Lyonnaise des Eaux France* (2003).

154 Vgl. *Saur* (2003).

155 Générale des Eaux wurde im Jahre 1853 gegründet und Lyonnaise des Eaux im Jahre 1880; vgl. *Vivendi Environnement* (2003), S. 32 und *Roche/Johannès* (2001), S. 170. Das Gründungsjahr von Saur ist 1933; vgl. *Saur* (2003).

156 *Barraqué/Berland/Cambon* (1997), S. 205.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

les Gut"[157] angesehen wurde, das nicht in die Verantwortung von Privatunternehmen gehöre.[158]

Ein anderer wichtiger Grund für den hohen Anteil der privaten Unternehmen in der französischen Wasserwirtschaft liegt in der sehr geringen Größe der meisten französischen Kommunen: Etwa 29 000 Kommunen haben weniger als 1000 Einwohner.[159] Unter solchen Bedingungen ist es erstens ökonomisch nicht sinnvoll, eigene kommunale Ver- und Entsorgungsunternehmen aufzubauen, und zweitens verfügen sehr viele Kommunen auch gar nicht über die personellen, technischen und finanziellen Ressourcen, um die Wasserver- und -entsorgung eigenständig durchführen zu können. Die unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz eher nachteilige organisatorische Zersplitterung der Zuständigkeiten in der französischen Wasserwirtschaft erfährt durch die horizontale Konzentration bei den privaten Betreiberunternehmen eine Kompensation.[160] Mit anderen Worten, die Schwäche der Einen, nämlich der Kommunen, begründet die Stärke der Anderen, nämlich der privaten Betreiber.[161] Da die Bürgermeister der vielen kleinen Kommunen in der Regel schlecht bezahlt oder sogar nur ehrenamtlich tätig sind, haben sie ein Interesse daran, sich von Aufgaben zu entlasten.[162]

Ein weiterer Faktor, welcher der Delegierung der Durchführung der örtlichen Wasserver- und -entsorgung an private Unternehmen förderlich ist, besteht in dem Umstand, daß die Bürgermeister französischer Kommunen für die ordnungsgemäße Durchführung der örtlichen Wasserver- und -entsorgung persönlich verantwortlich sind. Im Rahmen dieser Verantwortung haftet der einzelne Bürgermeister mit seinem persönlichen Vermögen für alle Schäden, die aus fahrlässigem Verhalten von seiner Seite resultieren, d. h. für den Bürgermeister kommen zu den politischen Risiken auch noch juristische hinzu. Es ist einem Bürgermeister gesetzlich nicht erlaubt, eine Versicherung gegen die Risiken abzuschließen, welche sich für ihn aus seiner Schadensersatzpflicht im Bereich der Wasserwirtschaft ergeben. Wenn er allerdings ein privates Unternehmen mit der Durchführung der lokalen Wasserver- und -entsorgung beauftragt, kann er seine persönliche Schadensersatzpflicht auf dieses Unternehmen übertragen,[163] welches sich im Gegensatz zu einem Bürgermeister gegen die daraus resultierenden Risiken versichern kann.[164]

---

157 *Spelthahn/Hulitz* (1994), S. 86.

158 Vgl. *Spelthahn/Steger* (1992), S. 21; *Spelthahn/Hulitz* (1994), S. 86; *Barraqué/Berland/Cambon* (1997), S. 205 und *Haut Conseil du secteur public* (1999), S. 10. Die Auffassung, daß Wasser keine Handelsware darstellen sollte, konkretisiert sich in Großbritannien z. B. darin, daß hier bis heute kaum Wasserzähler vorhanden sind; vgl. *Barraqué/Berland/Cambon* (1997), S. 205 und *Haut Conseil du secteur public* (1999), S. 10.

159 Vgl. *Lorrain* (1992), S. 80.

160 Vgl. *Lorrain* (1992), S. 81 und 90 f.

161 Vgl. *Lorrain* (1992), S. 90.

162 Vgl. *Spelthahn* (1994), S. 136.

163 Vgl. *Clark/Mondello* (2000), S. 103 und *Elnaboulsi* (2001), S. 530.

164 Vgl. *Clark/Mondello* (2000), S. 105.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ein zusätzlicher Faktor, welcher im Bereich der Wasserwirtschaft die Beauftragung privater Unternehmen begünstigt, besteht darin, daß es für die Kommunen in Frankreich anders als in Deutschland nicht möglich ist, durch den Betrieb von Wasserdienstleistungsunternehmen Einnahmeüberschüsse zu erzielen, welche in den allgemeinen Kommunalhaushalt fließen und dort der Quersubventionierung anderer kommunaler Aufgaben dienen. Denn die französischen Kommunen sind gesetzlich dazu verpflichtet, für die Wasserver- und -entsorgung ein eigenständiges und ausgeglichenes Budget zu führen. Finanzielle Transfers zwischen diesem Budget und dem allgemeinen Kommunalbudget sind unzulässig, wobei es für kleine Kommunen Ausnahmen gibt. Damit können kommunale Wasserdienstleistungsunternehmen in Frankreich weder aus dem allgemeinen Kommunalhaushalt subventioniert werden noch Einnahmen für diesen generieren.[165] Die Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Kommunalhaushalt ließ sich bis 1995 vielmehr im Rahmen der Auftragsvergabe an private Unternehmen bewerkstelligen, und zwar dadurch, daß von diesen für den Zuschlag bei der Auftragsvergabe die Zahlung eines möglichst hohen sogenannten Markteintrittsgeldes gefordert wurde. Ein derartiges Markteintrittsgeld floß dann in den allgemeinen Kommunalhaushalt und wurde von dem privaten Unternehmen über höhere Preise für die entsprechenden Wasserdienstleistungen refinanziert. Die ehemals weitverbreitete Vorgehensweise, Markteintrittsgelder zu verlangen, verstieß gegen das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts für die Wasserver- und -entsorgung und wurde deshalb 1995 explizit gesetzlich verboten.[166] Allerdings hat mancherorts die Praxis, Markteintrittsgelder zu fordern, weiterhin Bestand, und zwar in Form der Erhebung einer kapitalisierten Abgabe für die Benutzung öffentlichen Grund und Bodens.[167]

3. Verträge zwischen Kommunen und privaten Unternehmen

Bei der Beauftragung privater Unternehmen mit der Durchführung von Aufgaben im Bereich der Wasserwirtschaft verfügen die Kommunen und die Privatunternehmen über große Spielräume bei der Vertragsgestaltung.[168] Hierdurch können die Verträge jeweils an die lokalen Bedingungen angepaßt werden.

Die Vielfalt der konkreten Verträge läßt sich dabei in drei Grundtypen einteilen. Im einzelnen handelt es sich dabei um den Konzessionsvertrag (concession), den Pachtvertrag (affermage) sowie den Betriebsführungsvertrag. Beim Betriebsführungsvertrag lassen sich die beiden Varianten der gérance und der régie intéressée unterscheiden.[169]

---

165 Vgl. *Roche* (2001), S. 245 f. und *Roche/Johannès* (2001), S. 169 f.

166 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 533 f.

167 Vgl. *Cours des Comptes* (1997), Deuxième Partie, III.C.4°c und *Roche* (2001), S. 256.

168 Vgl. *Roche* (2001), S. 253 f. und *Roche/Johannès* (2001), S. 176.

169 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 95.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Beim Konzessionsvertrag übernimmt das private Unternehmen auf eigene Rechnung und auf eigenes Risiko den Betrieb und die Unterhaltung der ihm von der Kommune überlassenen wasserwirtschaftlichen Anlagen. Außerdem übernimmt der Konzessionär die gesamte Erneuerung der bestehenden Anlagen sowie den Bau und vor allem die Finanzierung von neuen Anlagen. Die Kommune bleibt jedoch Eigentümerin der Anlagen. Der private Betreiber wird für seine Leistungen nicht von der Kommune entlohnt, sondern von den Nutzern, welche die Entgelte für die von ihnen konsumierten Wasserdienstleistungen direkt an das private Betreiberunternehmen bezahlen.[170] Die Höhe sowie die zukünftige Entwicklung des von den Nutzern zu zahlenden Wasserpreises werden von der Kommune und dem privaten Betreiber ausgehandelt.[171] Um eine Amortisation der Investitionen des privaten Betreibers zu ermöglichen, muß beim Konzessionsvertrag eine langjährige Laufzeit vereinbart werden, die jedoch seit 1995 auf maximal 20 Jahre beschränkt ist. Am Ende der Vertragslaufzeit übergibt der Betreiber sämtliche bauliche Anlagen an die Kommune. Sollten sich zu diesem Zeitpunkt einige Investitionen noch nicht amortisiert haben, kann der private Betreiber entsprechend kompensiert werden.[172]

Der Vertragstyp des Konzessionsvertrags ist insbesondere für diejenigen Kommunen von Vorteil, die einen nennenswerten Investitionsbedarf haben und diesbezüglich vor Finanzierungsproblemen stehen.[173]

Bei einem Pachtvertrag übernimmt das private Unternehmen lediglich den Betrieb und die Wartung der wasserwirtschaftlichen Anlagen, während die Kommune weiterhin für die Finanzierung der Investitionen zur Erweiterung oder zur Modernisierung der Anlagen zuständig bleibt. Die Laufzeit eines Pachtvertrages ist mit zehn bis zwölf Jahren in der Regel kürzer als die eines Konzessionsvertrages. Ansonsten entsprechen die Vereinbarungen im Rahmen von Pachtverträgen im wesentlichen denen, die bei Konzessionsverträgen getroffen werden.[174]

Der Vertragstyp des Pachtvertrages ist vor allem dann interessant, wenn die Kommune sich zu Vorzugskonditionen verschulden kann.[175]

Beim Betriebsführungsvertrag in Form der gérance übernimmt das private Unternehmen nur den Betrieb eines Teils des Gesamtsystems – also entweder Kläranlage, Leitungsnetz oder Wasserwerk. Die Kommune bleibt jedoch für den Betrieb aller sonstigen Teile alleinverantwortlich. Im Gegensatz zum Konzessions- und Pachtvertrag zahlen die Nutzer deshalb die Wasserpreise an die Kommune und nicht an den privaten Betriebsführer, zwischen diesem und den Nutzern bestehen

---

170 Vgl. *Maugendre* (1998), S. 1929 und *Elnaboulsi* (2001), S. 533.

171 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 534.

172 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 533.

173 Vgl. *Hanke / Walters* (1987), S. 110.

174 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 534 f.

175 Vgl. *Hanke / Walters* (1987), S. 111.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

demzufolge keine direkten Rechtsbeziehungen. Als Entlohnung für seine Dienstleistung erhält der private Betriebsführer von der Kommune eine vertraglich festgelegte Pauschalsumme. Die Vertragsvariante der régie intéressée unterscheidet sich von der Variante der gérance lediglich darin, daß das private Unternehmen als Entlohnung keine Pauschalsumme, sondern eine Umsatz- oder Gewinnbeteiligung erhält.[176] Bei beiden Varianten des Betriebsführungsvertrags beträgt die Vertragslaufzeit üblicherweise fünf Jahre.[177]

Der Betriebsführungsvertrag in Form der gérance oder der régie intéressée hat aus kommunaler Perspektive den Vorteil, daß die Kommunen ein hohes Maß an Kontrolle über die privaten Unternehmen behalten, dabei aber gleichzeitig von deren Kompetenzvorsprüngen profitieren können.[178]

Alle vorgestellten Vertragstypen sind dadurch gekennzeichnet, daß die Anlagen im Eigentum der Kommunen verbleiben.

In der Praxis am weitesten verbreitet ist der Pachtvertrag.[179] Im Jahr 2000 hatten in der Wasserversorgung 88 % der Kommunen, die ein privates Unternehmen mit der Durchführung der Wasserversorgung beauftragt hatten, mit diesem Unternehmen einen Pachtvertrag laufen. Im Bereich der Abwasserbeseitigung lag der entsprechende Wert bei 85 %.[180]

Der Konzessionsvertrag liegt, was die Verbreitung anbetrifft, an zweiter Stelle. Von den 2109 Kommunen mit mehr als 5000 Einwohnern hatten 1995 im Bereich der Wasserversorgung 102 einen Konzessionsvertrag laufen. Die entsprechende Anzahl der Kommunen mit Pachtverträgen lag bei 1416. Allerdings war die durchschnittliche Einwohnerzahl in den Kommunen, in denen ein Konzessionsvertrag vorlag, mit rund 58 000 erheblich höher als in den Kommunen mit Pachtvertrag, deren Einwohnerzahl sich im Durchschnitt auf weniger als 17000 belief.[181]

Betriebsführungsverträge werden nur vergleichsweise selten abgeschlossen.[182] Nur in 32 der 2109 Kommunen mit mehr als 5000 Einwohnern gab es 1995 im Bereich der Wasserversorgung einen Betriebsführungsvertrag.[183]

---

176 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 535 f.

177 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 95.

178 Vgl. *Scheele* (1993a), S. 222.

179 Vgl. *Roche* (2001), S. 252.

180 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 15.

181 Vgl. *Ménard/Saussier* (2000), S. 388 f.

182 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 532 und 536.

183 Eigene Berechnungen auf Grundlage der Zahlenangaben in *Ménard/Saussier* (2000), S. 388 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

4. Reformen des Ordnungsrahmens seit Beginn der 1990er Jahre

Dem sogenannten französischen Modell der Organisation der Wasserwirtschaft wird außerhalb Frankreichs häufig Vorbildcharakter zugesprochen. Im eigenen Lande wird es jedoch seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend kritischer gesehen.[184]

Den entscheidenden Ausgangspunkt für die wachsende Kritik stellen die seit Ende der 1980er Jahre stark gestiegenen Preise für Wasserdienstleistungen dar. Diese Preissteigerungen waren in erster Linie eine Reaktion auf die Verschärfungen der Umweltschutzbestimmungen seitens der EU.[185]

Die Rechnung für den jährlichen Bezug und die entsprechende Entsorgung[186] von 120 m^3 Wasser hat sich von Anfang 1990 bis Anfang 1999 im Durchschnitt um fast 83 % erhöht, während sich die allgemeine Lebenshaltung im selben Zeitraum lediglich um rund 18 % verteuert hat. Der Anstieg für die Abwasserbeseitigung lag dabei mit über 125 % deutlich über dem für die Wasserversorgung, der sich nur auf rund 36 % belief.[187]

Parallel zu diesen kräftigen Preissteigerungen ereigneten sich zu Beginn der 1990er Jahre im Zusammenhang mit der Auftragsvergabe an private Unternehmen mehrere medienwirksame Korruptionsskandale, in die Vertreter der großen französischen Wasserdienstleistungsunternehmen und Kommunalpolitiker verwickelt waren.[188] Eine der Affären, welche besonders viel Aufmerksamkeit erregte, betraf die Stadt Grenoble. Der ehemalige Bürgermeister der Stadt und der lokale Vertreter von Lyonnaise des Eaux France wurden wegen der Annahme bzw. der Zahlung von Bestechungsgeldern im Rahmen eines Ausschreibungswettbewerbs beide zu Gefängnisstrafen verurteilt.[189]

Zusammen mit den sehr hohen durchschnittlichen Preissteigerungen haben die ans Tageslicht gekommenen Korruptionsfälle das Ansehen des französischen Modells in der breiten Öffentlichkeit nachhaltig beschädigt.[190]

---

184 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 2.

185 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 508 f. und *Guérin-Schneider* (2001), S. 3.

186 In Frankreich erhält der einzelne Kunde für die beiden unterschiedlichen Dienstleistungen der Wasserversorgung einerseits und der Abwasserbeseitigung andererseits eine gemeinsame Rechnung, die sogenannte Wasserrechnung. Mit dem Ziel, die Transparenz und die Verständlichkeit der Wasserrechnungen zu erhöhen, wurde die Gestaltung der Rechnungen hinsichtlich der zu machenden Mindestangaben im Jahr 1996 strikt reglementiert; vgl. *Tavernier* (2001), S. 36. Siehe vertiefend hierzu sowie für ein Beispiel einer Wasserrechnung *Cabal et al.* (1999), S. 38 f.

187 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 12.

188 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 4 und *Tavernier* (2001), S. 23.

189 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 540.

190 Vgl. *Guérin-Schneider/Nakhla* (2003), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die grundlegenden Probleme der Wasserver- und -entsorgung Frankreichs sind mittlerweile in mehreren Berichten öffentlicher Stellen detailliert dargelegt worden.[191]

So wird u. a. die organisatorische Zersplitterung bemängelt, welche aus dem Umstand resultiert, daß sich die Kommunen sehr häufig nicht in dem Ausmaß zu Zweckverbänden zusammenschließen, welches notwendig wäre, um Versorgungsgebiete zu schaffen, die eine in technischer und betriebswirtschaftlicher Hinsicht effiziente Größe aufweisen.[192]

Des weiteren wird kritisiert, daß zahlreiche kommunale Regiebetriebe nur eine geringe Leistungsfähigkeit aufweisen. Diese manifestiert sich insbesondere in einer ungenügenden Qualifikation der Mitarbeiter, überhöhten Beschäftigtenzahlen, zu wenigen Wartungs- und Instandhaltungsarbeiten, einem sich daraus ergebenden schlechten Zustand der Leitungsnetze sowie einer Preispolitik, die häufig keine vollständige Kostendeckung ermöglicht.[193] Darüber hinaus ist die kommunale Unternehmenseigentümerschaft für die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften nicht selten ausgesprochen ungünstig gewesen, und zwar aufgrund von Interessenkonflikten, welche auftreten können, wenn sowohl die Funktion der Durchführung wasserwirtschaftlicher Aufgaben als auch die ihrer Kontrolle im öffentlichen Sektor angesiedelt ist.[194]

Im Mittelpunkt der Kritik steht jedoch das System der Beauftragung privater Unternehmen. Problematisiert wird dabei u. a. der Sachverhalt, daß bis Anfang der 1990er Jahre bei der erstmaligen Beauftragung von Privatunternehmen, d. h. beim Übergang von kommunaler zu privater Leistungserstellung, sehr häufig keine öffentlichen Ausschreibungswettbewerbe durchgeführt wurden. Außerdem waren die Vergabekriterien wenig transparent; regelmäßig wurden Markteintrittsgelder verlangt. Die Vertragsdauern, die keiner Beschränkung unterlagen, betrugen üblicherweise 30 Jahre;[195] es wurden aber auch Verträge mit einer Laufzeit von 50 oder gar 75 Jahren abgeschlossen.[196]

Noch häufiger als bei der erstmaligen Beauftragung eines Privatunternehmens verzichteten die Kommunen beim Auslaufen eines Vertrages auf die Durchführung eines Ausschreibungswettbewerbs, d. h. es kam in der Regel zu einer Vertragsverlängerung mit demselben Unternehmen, und zwar ohne wesentliche Nachverhandlungen und Vertragsanpassungen zugunsten der Wassernutzer.[197]

---

191 Siehe z. B. *Cours des comptes* (1997), *Haut Conseil du secteur public* (1999) und *Tavernier* (2001).

192 Vgl. *Cours des comptes* (1997), Deuxième Partie, I.A.

193 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 523 – 525.

194 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 526.

195 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 23 f.

196 Vgl. *Elnaboulsi* (2001), S. 533.

197 Vgl. *Tavernier* (2001), S. 23 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ebenso vernachlässigten zahlreiche Kommunen die Wahrnehmung ihrer Regulierungsverantwortung auch dadurch, daß sie die Einhaltung der Verträge seitens der privaten Unternehmen überhaupt nicht bzw. nicht ernsthaft überprüften.[198]

Angesichts dieser aufgezeigten Probleme erließ der französische Gesetzgeber mehrere Gesetze mit dem Ziel, einen Rahmen mit verbindlichen Vorgaben für die Auftragsvergabe an private Unternehmen zu schaffen und damit die Transparenz deutlich zu erhöhen.[199]

Dieser Rahmen setzt sich im wesentlichen aus drei Gesetzen zusammen, nämlich dem Sapin-Gesetz von 1993, dem Barnier-Gesetz von 1995 sowie dem Mazeaud-Gesetz aus demselben Jahr.[200]

Das Sapin-Gesetz verpflichtet die Kommunen, vor der erstmaligen Delegierung wasserwirtschaftlicher Aufgaben an private Unternehmen und ebenso vor darauffolgenden Delegierungen ein öffentliches Ausschreibungsverfahren nach speziellen Vorgaben durchzuführen.[201]

Das Barnier- und das Mazeaud-Gesetz sind als Ergänzungen des durch das Sapin-Gesetz in Kraft gesetzten Rahmens anzusehen.[202] So beschränkt das Barnier-Gesetz die zulässige Laufzeit von Verträgen auf maximal 20 Jahre und verbietet außerdem die Praxis, Markteintrittsgelder zu verlangen. Ferner verpflichtet das Gesetz die Bürgermeister dazu, einmal im Jahr einen Bericht über die Qualität und die Preisentwicklung der lokalen Wasserdienstleistungen vorzulegen. Das Mazeaud-Gesetz etabliert eine entsprechende Berichtspflicht für die beauftragten Privatunternehmen.[203] Insbesondere der Mazeaud-Bericht soll die Kommunen dabei unterstützen und dazu anregen, ihren Überwachungspflichten besser als in der Vergangenheit nachzukommen.[204] Es wird jedoch bezweifelt, ob diese Berichtspflichten bislang ihren Zweck erfüllen; zumal der Barnier-Bericht, d. h. der Bericht des Bürgermeisters, z. T. gar nicht erstellt wird.[205]

Die durch das Sapin-Gesetz konstituierte generelle Ausschreibungspflicht hat dagegen bereits zu ersten Erfolgen geführt. Dies zeigen die Ergebnisse der seit 1999 jährlich durchgeführten Untersuchung des Laboratoire Gestion de l'Eau et de

198 Vgl. *Cours des comptes* (1997), Deuxième Partie, III.D.2°.

199 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 4 und *Tavernier* (2001), S. 26.

200 Vgl. *Haut Conseil du secteur public* (1999), S. 19; *Guérin-Schneider* (2001), S. 4 und *Tavernier* (2001), S. 26. Die genannten Gesetze tragen die Namen der Minister, welche die Gesetze seinerzeit vorgelegt haben, vgl. *Roche/Johannès* (2001), S. 178.

201 Vgl. *Brunet/Guérin-Schneider/Bonnet* (2002), S. 3 f. Für eine genaue Beschreibung der Vorgehensweise siehe *Cabal et al.* (1999), S. 57.

202 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 99.

203 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 4 und *Tavernier* (2001), S. 26.

204 Vgl. *Roche/Johannès* (2001), S. 179 f.

205 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 100; *Roche* (2001), S. 251; *Roche/Johannès* (2001), S. 179 f. und *Tavernier* (2001), S. 27 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

l'Assainissement (GEA) der École Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts (ENGREF) über die Auswirkungen des Sapin-Gesetzes.[206]

Im Jahr 2001 fanden in Frankreich 477 Ausschreibungswettbewerbe statt.[207] Diese Zahl entspricht ungefähr 3 % der rund 15000 bestehenden Verträge.[208] Die durchschnittliche Anzahl der Teilnehmer an einem Ausschreibungsverfahren belief sich auf 3,8; allerdings kam es bei 28 % der Verfahren zu keinem Wettbewerb, da lediglich das bereits etablierte Unternehmen ein Angebot eingereicht hatte. Die Quote der Vertragsverlängerung mit dem bereits etablierten Betreiber lag 2001 bei 89 %, d. h. bei 11 % der Ausschreibungsverfahren kam es zu einem Wechsel des Betreibers; im Jahr 2000 betrug der entsprechende Wert 12 %, 18 % im Jahr 1999 und 8 % im Jahr 1998.[209] Aus der Größenordnung dieser Zahlen wird z. T. die Schlußfolgerung gezogen, der französische Markt für Verträge zur Durchführung der kommunalen Wasserver- und -entsorgung sei durch starke Rigiditäten geprägt und damit letztlich nicht funktionsfähig.[210] Angesichts des Umstandes, daß ein alteingesessener Betreiber aufgrund seines Erfahrungsvorsprunges regelmäßig in der Lage sein dürfte, ein kostengünstigeres Angebot als seine Konkurrenten in einem Ausschreibungswettbewerb vorzulegen, muß eine geringe Wechselquote jedoch nicht als Beleg für eine geringe Wettbewerbsintensität angesehen werden. Vielmehr zeigt die Tatsache, daß es in der französischen Wasserwirtschaft überhaupt zu Betreiberwechseln kommt, daß es sich bei dem Wettbewerbsvorteil des etablierten Betreibers nicht um ein für andere Unternehmen unüberwindbares Hindernis handelt. Erleichtert wird der Betreiberwechsel dadurch, daß in Frankreich die irreversiblen Investitionen in wasserwirtschaftliche Anlagen häufig von den Kommunen übernommen werden. Die alteingesessenen Betreiber sind demzufolge durchaus einem disziplinierenden Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Eine wesentlich höhere Wechselquote müßte möglicherweise eher als ein Indiz für weitverbreitete Ineffizienzen angesehen werden.[211]

Für eine angemessene Wettbewerbsintensität in den meisten Ausschreibungsverfahren spricht auch, daß zusätzlich zu den drei dominierenden Traditionsunternehmen in den letzten Jahren zahlreiche neue Marktteilnehmer in Erscheinung getreten sind. Es handelt sich hierbei um kleinere private Unternehmen, die häufig aus der Baubranche stammen und bislang lediglich einen lokalen Wirkungskreis haben. Diese von den drei dominierenden Unternehmen unabhängigen Anbieter

---

206 Siehe hierzu *Laboratoire GEA-ENGREF* (2002).

207 In den nächsten Jahren wird mit erheblich mehr Ausschreibungsverfahren gerechnet, und zwar deswegen weil bis dahin sehr viele Verträge auslaufen, die noch kurz vor dem Inkrafttreten des Sapin-Gesetzes verlängert worden sind. Es wird dann mit rund 1500 Ausschreibungswettbewerben pro Jahr gerechnet; vgl. *Haut Conseil du secteur public* (1999), S. 20 und *Roche/Johannès* (2001), S. 179.

208 Vgl. *Laboratoire GEA-ENGREF* (2002), S. 2.

209 Vgl. *Laboratoire GEA-ENGREF* (2002), S. 4.

210 Siehe hierfür z. B. *Haut Conseil du secteur public* (1999), S. 20.

211 *Ballance/Taylor* (2001), S. 106 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gewinnen zunehmend an Terrain. Ausländische Anbieter sind auf dem französischen Markt bisher nicht vertreten.

Gegen eine geringe Wettbewerbsintensität bei den Ausschreibungsverfahren spricht weiterhin, daß diese im Durchschnitt zu nennenswerten Preissenkungen geführt haben. Bezogen auf die gelieferte Wassermenge belief sich im Jahr 2001 der durchschnittliche Preisrückgang auf 8 %, im Jahr 2000 auf 12 %, 1999 auf 10 % und 1998 auf 9 %.[212]

Darüber hinaus ist im Durchschnitt ein deutlicher Rückgang bei den Vertragslaufzeiten zu verzeichnen: Von knapp 16 Jahren reduzierte sich die durchschnittliche Vertragslaufzeit bei den in 2001 durchgeführten Ausschreibungsverfahren auf 11 Jahre, wobei 63 % der Verträge auf 12 Jahre abgeschlossen wurden.[213]

Außerdem sind in Frankreich Elemente des Systemwettbewerbs, d. h. des Wettbewerbs zwischen öffentlichen und privaten Organisationsformen, wirksam. Dies läßt sich z. B. durch Zahlen von Générale des Eaux für das Jahr 2002 verdeutlichen: In diesem Jahr sind 256 Verträge des Unternehmens ausgelaufen, davon wurden 39 nicht verlängert, in 20 dieser 39 Fälle kam es statt dessen zu einer Rekommunalisierung, d. h. zu einer Rückkehr zur Organisationsform des kommunalen Regiebetriebs.[214]

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß das Sapin-Gesetz zur Entfaltung signifikanter Wettbewerbskräfte in der französischen Wasserwirtschaft geführt hat, obwohl diese durch eine hohe Unternehmenskonzentration gekennzeichnet ist.

Trotz der Erfolge, welche durch die Einführung einer generellen Ausschreibungspflicht erzielt worden sind, wird in Frankreich zunehmend über den Aufbau eines umfassenderen Regulierungssystems nachgedacht.[215]

Denn obgleich eine Kommune durch einen Ausschreibungswettbewerb ihre Informationsbasis und damit ihre Verhandlungsposition verbessern kann, bleibt doch das Problem bestehen, daß zwischen der Kommune und jedem einzelnen der drei großen privaten Betreiberunternehmen eine bedeutende Diskrepanz hinsichtlich der finanziellen, technischen und vor allem personellen Ressourcen existiert.[216] Insbesondere kleinere Kommunen bedürfen externer Beratung, um mit den großen privaten Betreibern auf derselben Augenhöhe verhandeln zu können. Mit dem Ziel, die Situation für die Kommunen diesbezüglich etwas positiver zu gestalten, haben zwei kommunale Verbände im Jahr 1996 die Organisation Service Public 2000 ins Leben gerufen. Sie bietet den Kommunen juristische, technische

212 *Laboratoire GEA-ENGREF* (2002), S. 4.

213 *Laboratoire GEA-ENGREF* (2002), S. 3.

214 Vgl. *Vivendi Environnement* (2003), S. 42 und 64. Im Landesmaßstab betrachtet bleiben diese Rekommunalisierungen jedoch eher Randerscheinungen.

215 Vgl. *Roche / Johannès* (2001), S. 180.

216 Vgl. *Roche / Johannès* (2001), S. 176.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

und wirtschaftswissenschaftliche Beratungsdienstleistungen rund um die Delegation von wasserwirtschaftlichen Aufgaben an private Unternehmen, d. h. sie unterstützt die Kommunen vor allem bei der Durchführung von Ausschreibungswettbewerben und bei Vertragsverhandlungen.[217] Allerdings verfügt die Beratungsorganisation Service Public 2000, selbst wenn das Personal einer Partnerorganisation hinzugerechnet wird, zur Zeit lediglich über 35 Mitarbeiter.[218] Um die Kommunen wirkungsvoller bei der Wahrnehmung ihrer Regulierungsverantwortung zu unterstützen, wird deshalb seit einigen Jahren intensiv die Etablierung einer Regulierungsbehörde auf nationaler Ebene diskutiert.[219]

Die Hauptaufgabe einer solchen Behörde wird dabei darin gesehen, diejenigen Informationen zu generieren und zu verbreiten, welche die Kommunen benötigen, um die privaten Unternehmen effektiver regulieren zu können. Die Erfahrungen, welche in ganz Frankreich im Rahmen der Delegation wasserwirtschaftlicher Aufgaben an private Unternehmen gemacht wurden, würden von der nationalen Regulierungsbehörde gesammelt, ausgewertet, aufbereitet und den Kommunen zur Verfügung gestellt werden. Aufgabe der Regulierungsbehörde wäre es somit, einen Informationsaustausch auf nationaler Ebene zu organisieren. Auf diese Weise ließe sich die Diskrepanz zwischen den Kommunen und den großen privaten Betreibern verringern.[220]

Außerdem wird vorgeschlagen, die zu etablierende Regulierungsbehörde sollte im Rahmen ihrer Informationsfunktion zur weiteren Transparenzerhöhung ein landesweites Benchmarkingsystem einführen.[221] Zur Durchführung hätte die Regulierungsbehörde geeignete Leistungsindikatoren festzulegen.[222] Diese Leistungsindikatoren könnten darüber hinaus in die Delegierungsverträge zwischen den Kommunen und den privaten Betreiberunternehmen integriert werden. Hierdurch ließen sich die Verträge präziser formulieren, was eine wichtige Voraussetzung für eine effektive Überwachung ihrer Einhaltung darstellt. Des weiteren bestände durch die Einführung von Leistungsindikatoren in die Regulierungsverträge die Möglichkeit, diese leistungsorientierter auszugestalten, d. h. die Entlohnung des privaten Betreibers an die Erfüllung geeigneter Indikatoren zu koppeln.[223] Dies

---

217 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 111 und *Tavernier* (2001), S. 40.

218 Vgl. *Service Public 2000* (2003).

219 Siehe hierfür z. B. *Haut Conseil du secteur public* (1999); *Guérin-Schneider* (2001) oder *Tavernier* (2001).

220 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 415 f.

221 Siehe hierfür z. B. *Guérin-Schneider* (2001), S. 415; *Roche* (2001), S. 260 und *Roche/Johannès* (2001), S. 181 f.

222 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 417. Für eine Ausarbeitung eines entsprechenden Satzes von Leistungsindikatoren siehe insbesondere die Arbeit *Guérin-Schneider* (2001). Für Hinweise auf Arbeitsgruppen, welche sich in Frankreich mit der Entwicklung und der praktischen Erprobung von Leistungsindikatoren in der Wasserwirtschaft befassen, siehe *Garcia/Breuil/Guérin-Schneider* (2003), S. 30 f. sowie *Guérin-Schneider/Nakhla* (2003), S. 9 – 12.

223 Vgl. *Guérin-Schneider* (2001), S. 418 und (2002), S. 198 sowie *Roche* (2001), S. 259 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

dürfte vor allem deswegen vielversprechend sein, weil sich die in der französischen Wasserwirtschaft bisher üblichen Regulierungsverträge zwischen Kommunen und privaten Betreibern dadurch auszeichnen, daß sich die Ermittlung der zulässigen Endkundenpreise hauptsächlich am Prinzip der ineffizienzbelohnenden Kostenzuschlagsregulierung orientiert.[224]

Die Schaffung einer nationalen Regulierungsbehörde, deren Aufgaben in der Generierung und Bereitstellung von Informationen sowie in der Durchführung eines landesweiten verpflichtenden Benchmarking beständen, würde keinen Eingriff in das auch in Frankreich bestehende Selbstverwaltungsrecht der Kommunen darstellen. Die Regulierungsverantwortung verbliebe in einem solchen System bei den Kommunen. Ihre Position würde durch eine derartige Regulierungsbehörde nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt. Denn durch die Arbeit der nationalen Behörde würden den Kommunen zusätzliche Instrumente zur intensiveren Wahrnehmung ihrer lokalen Regulierungsverantwortung zur Verfügung gestellt.[225]

Von Juni 2001 bis Anfang 2002 wurde im französischen Kabinett und anschließend im Parlament ein Gesetzesvorhaben diskutiert, welches die Schaffung einer entsprechenden nationalen Regulierungsbehörde für die Wasserwirtschaft vorsah. Sie sollte den Namen „Haut Conseil des services publics de l'eau et de l'assainissement" tragen. Im Laufe der Verhandlungen wurden für diese Behörde jedoch z. T. so weit gehende Befugnisse gefordert, daß das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen beeinträchtigt worden wäre. Mit dem Regierungswechsel im Frühjahr 2002 wurde das Gesetzesprojekt vorerst aufgegeben.[226] Die Diskussion um eine Reform des ordnungspolitischen Rahmens der französischen Wasserwirtschaft dauert allerdings unvermindert an.

Aufgrund der Tatsache, daß die französische Wasserwirtschaft genauso wie die deutsche auf kommunaler Basis organisiert ist, sind die französischen Erfahrungen für die deutsche Reformdiskussion besonders wertvoll.

Aber auch aus der Analyse der englischen Erfahrungen mit Privatisierungsmaßnahmen, Regulierungsverfahren und Wettbewerbselementen in der Wasserwirtschaft ergeben sich wichtige Hinweise für die deutsche Situation.

---

224 Vgl. *Defeuilley* (1998), S. 5.

225 Vgl. *Guérin-Schneider* (2002), S. 197 und *Guérin-Schneider/Nakhla/Grand d'Esnon* (2002), S. 41.

226 Vgl. *Garcia/Breuil/Guérin-Schneider* (2003), S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

III. England: Leistungsorientierte Regulierung und Wettbewerb im Markt

Der Ordnungsrahmen der englischen Wasserwirtschaft[227] steht in einem deutlichen Kontrast zu den institutionellen Rahmenbedingungen der Wasserwirtschaft in Deutschland und Frankreich. Während diese beiden Länder – trotz der großen Unterschiede vor allem hinsichtlich des Engagements des privaten Sektors – zumindest die Gemeinsamkeit aufweisen, daß die Kommunen für die Wasserver- und -entsorgung rechtlich zuständig sind, spielen in England die Kommunen in der Wasserwirtschaft praktisch keine Rolle. Die Durchführung der Wasserver- und -entsorgung liegt dort ausschließlich in der Hand privater Unternehmen, und die staatliche Infrastrukturverantwortung wird zentralstaatlich von sektorspezifischen Regulierungsbehörden mit nationalem Wirkungskreis wahrgenommen.

Vollzogen wurde die vollständige Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft im Jahr 1989. Seitdem ist dieses innovative Privatisierungsexperiment ohne Parallele geblieben. Weltweit wird es mit großem Interesse verfolgt.

1. Hintergründe der Privatisierung und der Privatisierungsprozeß

Ähnlich wie in Deutschland setzte in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine weitgehende Kommunalisierung der englischen Wasserwirtschaft ein.[228] Im Gegensatz zu Deutschland kam es jedoch in England nach dem Zweiten Weltkrieg zu Zentralisierungs- und Konzentrationsprozessen, mit dem Ziel, Größen- und Verbundvorteile zu realisieren. Ihren Höhepunkt erreichte diese Entwicklung im Jahr 1974 als die Funktionen der zu diesem Zeitpunkt über 1000 eigenständigen Organisationen und Unternehmen der englischen Wasserwirtschaft in zehn regionalen Wasserbehörden (Regional Water Authorities – RWAs) zusammengefaßt wurden.[229] Relativ unberührt von der umfangreichen Umstrukturierung im Jahr 1974 blieben die sondergesetzlichen Wassergesellschaften (Statutory Water Com-

---

227 Wenn in der vorliegenden Arbeit von der *englischen* Wasserwirtschaft bzw. der Wasserwirtschaft in *England* gesprochen wird, ist damit die Wasserwirtschaft in England *und* Wales gemeint.

In Schottland und Nordirland, den übrigen Bestandteilen des Vereinigten Königreichs, unterscheiden sich die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der Wasserver- und -entsorgung grundlegend von denen in England und Wales; die schottische und nordirische Wasserwirtschaft wird vollständig vom öffentlichen Sektor betrieben.

Auf die Folgen, welche sich aus diesen unterschiedlichen Organisationsweisen ergeben haben, wird weiter unten noch kurz eingegangen.

228 Vgl. *Spelthahn/Hulitz* (1994), S. 88.

229 Vgl. *Scheele* (1991), S. 347 und *Zabel/Rees* (1997), S. 610–613. Für eine ausführliche Darstellung der Gründung und Leistung der zehn regionalen Wasserbehörden siehe *Kinnersley* (1988), S. 75–136.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

panies). Hierbei handelte es sich um 29 private Wasserversorgungsunternehmen, die immer schon in privater Hand gewesen waren und etwa 25 % der Bevölkerung mit Trinkwasser versorgten, jedoch keine Leistungen im Bereich der Abwasserbeseitigung erbrachten.[230] Mit der Bildung der RWAs wurde den Kommunen die Zuständigkeit für die Wasserver- und -entsorgung entzogen.[231] Die zehn RWAs arbeiteten auf der Grundlage eines integrierten Bewirtschaftungsansatzes, dem sogenannten integrierten Flußgebietsmanagements (integrated river basin management), d. h. innerhalb von nach wasserwirtschaftlichen Kriterien abgegrenzten Regionen, welche in der Regel mehrere Flußgebiete umfaßten, übernahm eine Wasserbehörde sämtliche Aufgaben, die mit dem regionalen Wasserhaushalt in Verbindung standen. Neben der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung gehörten hierzu vor allem auch alle gesundheits- und umweltpolitischen Funktionen, wie z. B. die Kontrolle der Trinkwasser- und Gewässerqualität.[232]

Insbesondere die Einbindung der Wasserbehörden in die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik der Regierung Thatcher, die vor allem durch die Kürzung der öffentlichen Ausgaben und die Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme gekennzeichnet war, führte mit Beginn der 1980er Jahre dazu, daß die RWAs verstärkt in finanzielle Schwierigkeiten gerieten. Immer weniger waren sie dazu in der Lage, notwendige Erhaltungsinvestitionen zu tätigen. Das abnehmende Leistungsvermögen der RWAs führte zu einer Vernachlässigung der Qualität der wasserwirtschaftlichen Infrastruktur und zu einer zunehmenden Umweltverschmutzung.[233] Aus der Perspektive eines wirkungsvollen Umweltschutzes erwies es sich als besonders problematisch, daß die RWAs sowohl Betreiber als auch Aufsichtsbehörden waren. Hierdurch kam es immer wieder zu Interessenkonflikten.[234]

Etwa ab dem Jahr 1985 begann vor diesem Hintergrund eine Diskussion um die Privatisierung der Wasserwirtschaft. Die Regierung versprach sich von einer derartigen Maßnahme unter anderem eine Steigerung der ökonomischen Effizienz und eine Verbesserung der Umweltbedingungen.[235] Ferner wurde die Möglichkeit gesehen, den großen Kapitalbedarf der RWAs aus dem öffentlichen Sektor auszu-

---

230 Vgl. *Scheele* (1991), S. 347; *Zabel/Rees* (1997), S. 612 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 150. Siehe ausführlicher zu den sondergesetzlichen Wassergesellschaften *Zabel/Rees* (1997), S. 606 f. Nach der Umstrukturierung der englischen Wasserwirtschaft im Jahr 1974 fungierten diese privaten Unternehmen nun sozusagen als Auftragnehmer der zehn regionalen Wasserbehörden. Die sondergesetzlichen Wassergesellschaften unterlagen dabei einer Rentabilitätsregulierung; vgl. *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 333.

231 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 613 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 149.

232 Vgl. *Scheele* (1991), S. 347; *Hunt/Lynk* (1995), S. 372 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 149. Für eine Auflistung sämtlicher Aufgaben der zehn regionalen Wasserbehörden siehe *Scheele* (1991), S. 348.

233 Vgl. *Scheele* (1991), S. 347–349; *Meredith* (1992), S. 72 und *Zabel/Rees* (1997), S. 616 f.

234 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 614 f.

235 Vgl. *Scheele* (1997), S. 36.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gliedern und die Belastung auf die Privatwirtschaft zu übertragen. Zusätzlich konnte noch durch den Verkauf der Sachanlagen der RWAs auf einen Beitrag zur Stabilisierung der Staatsfinanzen gehofft werden.[236]

Die ersten konkreteren Pläne der Regierung für die Privatisierung der Wasserwirtschaft aus dem Jahr 1986 plädierten dafür, die bisherige Organisationsstruktur der Wasserwirtschaft beizubehalten. Die damit zwangsläufig verbundene Übertragung von umweltpolitischen Regulierungsfunktionen auf private Unternehmen stieß jedoch auf erheblichen politischen Widerstand. Der zweite Vorschlag, der dann schließlich 1989 auch umgesetzt wurde, sah dagegen vor, die Wasserver- und -entsorgung, auf die etwa 85 % der Mitarbeiter entfielen, aus den RWAs auszugliedern und lediglich diesen Bereich zu privatisieren. Die umweltpolitischen Regulierungsfunktionen sollten auf neu zu schaffende spezielle Behörden übertragen werden.[237]

Um die Verkaufschancen der zehn aus den RWAs neu gebildeten Wasserver- und -entsorgungsunternehmen zu erhöhen, wurden ihnen unmittelbar vor der Privatisierung Altschulden in Höhe von 5,0 Mrd. £ erlassen. Zusätzlich erhielten sie einen Zuschuß von 1,6 Mrd. £ in bar quasi als Mitgift. Angesichts dieser günstigen Bedingungen verlief die Börseneinführung der Unternehmen im November 1989 entgegen weit verbreiteter Skepsis problemlos; die Aktienemission war deutlich überzeichnet.[238]

2. Das Regulierungssystem

Die Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft im Jahr 1989 ging einher mit der Errichtung eines umfangreichen Regulierungssystems. Neben den zehn privaten Unternehmen, welche aus den ehemaligen RWAs hervorgegangen sind und nun als Water and Sewerage Companies (WaSCs) bezeichnet werden, unterliegen dem neuen Regulierungssystem auch die früheren sondergesetzlichen Wassergesellschaften, die seitdem Water only Companies (WoCs) genannt werden.[239] Während es 1989 noch 29 WoCs gab, reduzierte sich deren Anzahl aufgrund von Übernahmen und Fusionen bis zum Jahr 2003 auf 13.

Das Regulierungssystem umfaßt jeweils eine spezielle Regulierung in ökonomischer, gesundheits- und umweltpolitischer Hinsicht. Durchgeführt wird die Re-

---

236 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 617.

237 Vgl. *Scheele* (1991), S. 350; *Hunt/Lynk* (1995), S. 373 f.; *Scheele* (1997), S. 36 und *Zabel/Rees* (1997), S. 617–619.

238 Vgl. *Ernst* (1994), S. 86–88. Aufgrund der genannten staatlichen Subventionen für die neu gebildeten Wasserver- und -entsorgungsunternehmen anläßlich ihres Börsenganges waren die Nettoeinnahmen für den Fiskus nicht nur deutlich niedriger als ursprünglich erhofft, sondern letztlich ergab sich sogar ein Defizit von 1,6 Mrd. £; vgl. *Ernst* (1994), S. 87 f.

239 Vgl. *Cowan* (1993), S. 17; *Hunt/Lynk* (1995), S. 373 f.; *Cowan* (1997) S. 83 f. und *Ballance/Taylor* (2001), S. 151.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

gulierung, welche durch eine starke Zentralisierung gekennzeichnet ist, von drei separaten Aufsichtsbehörden.[240]

Für die ökonomische Regulierung ist der Director General of Water Services (DGWS) zuständig, der hierbei durch das Office of Water Services (Ofwat) unterstützt wird.

Die gesundheitspolitische Regulierung, d. h. die Überwachung der Trinkwassergüte, obliegt dem Drinking Water Inspectorate (DWI). Die umweltpolitischen Regulierungsfunktionen im Zusammenhang mit der Wasserwirtschaft, wie z. B. der Gewässerschutz, sind Aufgabe der Environment Agency (EA).[241]

Im Mittelpunkt des Regulierungssystems der englischen Wasserwirtschaft steht der ökonomische Regulator, d. h. der DGWS bzw. das Ofwat. Zu den gesetzlich festgelegten Aufgaben des DGWS gehört an erster Stelle, sicherzustellen, daß die regulierten Unternehmen der Wasserwirtschaft ihre Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen und dies auch finanzieren können; insbesondere ist den Unternehmen die Erzielung einer angemessenen Kapitalrendite zu ermöglichen. Außerdem ist der Regulator dazu aufgefordert, eine Ausbeutung der Kunden durch monopolistisch überhöhte Preise zu verhindern. Ferner soll er die Effizienz der Unternehmen fördern und das Entstehen von Wettbewerbsprozessen erleichtern.[242] Zusammenfassend hat der DGWS demnach die Aufgabe, einen Ausgleich zwischen den Interessen der Kunden einerseits und den Aktionären der Unternehmen andererseits herbeizuführen und dabei auch die Belange des Umweltschutzes zu berücksichtigen.

Der DGWS wird gemeinsam vom Umweltminister sowie dem Minister für Wales ernannt.[243] Er ist jedoch von diesen beiden Ministern politisch unabhängig und hat bei der Wahrnehmung seiner gesetzlichen Aufgaben große Interpretations- und Ermessensspielräume, da die Aufgaben nur sehr allgemein formuliert sind.[244] Die Unabhängigkeit des DGWS wird auch dadurch gestärkt, daß er für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt wird.[245] Der Hauptgrund für die Errichtung eines politisch unabhängigen Regulators besteht in der Vermutung, daß ein derartiges institutionelles Arrangement die Gefahr vermindert, daß der Regulator von den Interessen der regulierten Unternehmen oder anderer Gruppen vereinnahmt wird.[246]

---

240 Im Regulierungsprozeß spielen auch noch andere Behörden eine (eher unbedeutende) Rolle. Hierfür und für einen Überblick über die Verflechtungen der einzelnen Behörden untereinander siehe *Zabel/Rees* (1997), S. 600–602.

241 Vgl. *Byatt* (2001), S. 80 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 45. Die EA wurde 1996 geschaffen. In der Zeit davor war die National Rivers Authority (NRA) für die umweltpolitische Regulierung der Wasserwirtschaft zuständig. Die EA ging aus der Zusammenlegung der NRA mit zwei weiteren Behörden hervor; vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 735 f. und *Ballance/Taylor* (2001), S. 154.

242 Vgl. *Cowan* (1997), S. 84; *Ofwat* (1999c), S. 5; *Ballance/Taylor* (2001), S. 46 und *Byatt* (2001), S. 81.

243 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 600.

244 Vgl. *Cowan* (1993), S. 17.

245 Vgl. *Byatt* (2001), S. 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Das zentrale Instrument der ökonomischen Regulierung der Wasserwirtschaft ist eine Preisobergrenzenregulierung[247]. Dieses Verfahren wurde in expliziter Abgrenzung zur früher hauptsächlich in den USA angewandten Rentabilitätsregulierung gewählt. Während in den meisten anderen privatisierten Infrastruktursektoren in Großbritannien die Preisobergrenzenregulierung in Form der „RPI – X"-Regulierung praktiziert wird, erfährt dieser Ansatz in der englischen Wasserwirtschaft eine leichte Abwandlung.[248] Da die regulierten Unternehmen außergewöhnlich hohe Investitionen tätigen mußten und müssen, um die marode Infrastruktur zu sanieren und um strengere Umweltschutzbestimmungen der EU zu erfüllen, wurden ihnen reale Preissteigerungen zugestanden.[249] Aus dem Term „RPI – X" wird deshalb der Term „RPI + K",[250] wobei die Konstante K zum einen die voraussichtlichen Steigerungen der Produktionseffizienz und zum anderen die Investitionskosten reflektiert.[251] Die Konstante K läßt sich somit in zwei Komponenten untergliedern, und zwar in eine Komponente „– X", welche die prognostizierten Effizienzsteigerungen der regulierten Unternehmen repräsentiert und damit der Konstanten X in der „RPI – X"-Regulierung entspricht, sowie in eine Komponente „+ Q", in welcher die Investitionsverpflichtungen für die Erzielung von Qualitätsverbesserungen zum Ausdruck kommen.[252] Die Preisobergrenzen sind so festzulegen, daß die Unternehmen die notwendigen Investitionen finanzieren können und außerdem noch Anreize haben, ihre Produktionseffizienz zu steigern.

Die K-Konstanten werden für jedes regulierte Unternehmen individuell für die Dauer des regulatorischen Lags im voraus festgelegt, wobei die K-Konstanten in einzelnen Jahren unterschiedlich hoch sein können.[253] Ursprünglich war dem sehr langfristigen Charakter der Wasserwirtschaft entsprechend ein regulatorischer Lag von zehn Jahren vorgesehen gewesen.[254] Es wurde jedoch die Möglichkeit eingeräumt, den Zeitraum zwischen zwei Revisionen der K-Konstanten auf Wunsch eines Unternehmens oder des DGWS von zehn auf fünf Jahre zu verkürzen.[255] In der Praxis ist ein regulatorischer Lag von fünf Jahren zur Norm geworden.[256]

---

246 Vgl. *Neto* (1998), S. 109. Sehr ausführlich zur Thematik der politischen Unabhängigkeit des Regulators siehe *Foster* (1992), S. 368–405. Für eine Studie, die zeigt, daß der DGWS und das Ofwat in den Jahren 1989 bis 1994 nicht von einzelnen Interessengruppen vereinnahmt worden sind, siehe *Sawkins* (1996).

247 Siehe zu diesem Regulierungsverfahren Abschnitt E. II. 2. b) aa).

248 Vgl. *Hunt/Lynk* (1995), S. 374.

249 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 151.

250 Vgl. *Helm/Rajah* (1994), S. 77.

251 Vgl. *Cowan* (1997), S. 84 und *Byatt* (2001), S. 80.

252 Vgl. *Booker* (1997), S. 70 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 49.

253 Vgl. *Cowan* (1993), S. 17.

254 Vgl. *Byatt* (2001), S. 81.

255 Vgl. *Cowan* (1993), S. 17.

256 Vgl. *Byatt* (2001), S. 81.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Unter Umständen können die K-Konstanten im Rahmen einer Interimspreisüberprüfung schon vor dem Ende des offiziellen regulatorischen Lags verändert werden: Z. B. kann eine unvorhergesehene Verschärfung von Umweltschutzbestimmungen seitens der EU dazu führen, daß die hierdurch bedingten Zusatzkosten über höhere K-Konstanten an die Konsumenten weitergegeben werden. Umgekehrt kann der DGWS die zulässigen Preissteigerungsraten in bestimmten Fällen auch nach unten anpassen.[257]

Wenn ein reguliertes Unternehmen mit einer vom Regulator festgelegten Preisobergrenze nicht einverstanden ist, kann das Unternehmen gegen die Entscheidung des Regulators bei der ehemaligen Monopolies and Mergers Commission (MMC) und jetzigen Competition Commission Einspruch einlegen.[258] Der Competition Commission kommt die Rolle einer Art Berufungsgericht zu.[259]

Um eine Erosion der Effizienzanreize der „RPI + K"-Regulierung im Vorfeld einer anstehenden Revision der K-Konstanten zu vermeiden, setzt das Ofwat das Instrument des Referenzwettbewerbs ein.[260]

Das Ofwat spielt auch eine gewisse Rolle bei der Qualitätsregulierung. Es überwacht jedoch nicht die Wasserqualität als solche, sondern Aspekte der Dienstleistungsqualität, wie z. B. den Wasserdruck oder wie lange die Unternehmen brauchen, um Beschwerden von Kunden zu beantworten.[261]

Darüber hinaus hat der DGWS für jedes einzelne der zehn WaSCs ein regionales Customer Service Committee (CSC) eingerichtet.[262] Im April 2002 haben sich die CSCs umbenannt; sie nennen sich seitdem WaterVoice Committees.[263] Sie fungieren als Interessenvertretung der Kunden und haben insbesondere die Aufgabe, Kundenbeschwerden nachzugehen, welche von den Unternehmen nicht zufriedenstellend gehandhabt wurden.[264] Die Vorsitzenden der zehn regionalen WaterVoice Committees bilden zusammen den WaterVoice Council.[265] Dieses Gremium vertritt die Konsumenteninteressen auf nationaler und europäischer Ebene.[266]

---

257 Vgl. *Cowan* (1993), S. 17.

258 Vgl. *Hicks* (1998), S. 10 und *Byatt* (2001), S. 81.

259 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 153.

260 Vgl. *Neto* (1998), S. 109 f. Siehe zum Wettbewerbsinstrument des Referenzwettbewerbs Abschnitt E. II. 3. a) bb).

261 Vgl. *Cowan* (1993), S. 17.

262 Vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 47 und *Byatt* (2001), S. 81.

263 Vgl. *Ofwat* (2003d), S. 27.

264 Vgl. *WaterVoice* (2002), S. 2 und *WaterVoice* (2003), S. 4 und 20.

265 Vgl. *WaterVoice* (2002), S. 2. Der WaterVoice Council wurde bis zum April 2002 als Ofwat National Customer Council (ONCC) bezeichnet. Der ONCC wurde vom DGWS im Jahr 1993 ins Leben gerufen; vgl. *Ballance/Taylor* (2001), S. 47.

266 Vgl. *WaterVoice* (2002), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Finanziert wird der DGWS und das Ofwat durch spezielle Abgaben, welche von den regulierten Unternehmen zu leisten sind.[267] Letztlich werden die Abgaben damit von den Wasserkunden getragen. Die Kosten für die Finanzierung des DGWS und des Ofwat beliefen sich im Geschäftsjahr[268] 1999 auf rund 10,8 Mio. £. Dies entsprach ungefähr 0,15 % des gesamten Branchenumsatzes in diesem Jahr. Pro Haushalt betrugen die Kosten für den Regulator 0,45 £.[269] Im Geschäftsjahr 2002 beschäftigte das Ofwat 233 Mitarbeiter.[270]

3. Ergebnisse und Entwicklungen seit der Privatisierung

Das Hauptziel der Privatisierung der zehn regionalen Wasserbehörden bestand darin, den für die Umweltqualität bedrohlichen Investitionsstau aufzulösen, der sich in der Wasserwirtschaft durch die Regierungspolitik der allgemeinen Kürzung der öffentlichen Ausgaben im Verlauf der 1980er Jahre gebildet hatte.[271] Der nur zur Sanierung, d. h. zur Aufrechterhaltung der bisherigen Qualitätsstandards, erforderliche Investitionsbedarf war schon erheblich; er erfuhr jedoch durch strengere Umweltschutzbestimmungen der EU noch eine wesentliche Erhöhung.[272] Die Finanzierungslasten sollten von der öffentlichen Hand in den privaten Sektor verlagert werden.

Hinsichtlich dieser Verlagerung und der Auflösung des Investitionsstaus war die Privatisierung erfolgreich: Das Investitionsniveau verdoppelte sich annähernd. Von 1,9 Mrd. £ während der 1980er Jahre erhöhte sich das durchschnittliche jährliche Investitionsvolumen für die Zeit von November 1989 bis zum Ende des Geschäftsjahres 2002 auf 3,5 Mrd. £. Insgesamt investierten die privaten Unternehmen in den 13 Jahren von der Privatisierung bis zum Ende des Geschäftsjahres 2002 über 46 Mrd. £.[273] Niemals zuvor haben die Investitionen in der englischen Wasserwirtschaft ein so hohes Niveau erreicht.[274] Für die Geschäftsjahre 2003 und 2004 ist eine Beibehaltung diese hohen Investitionsniveaus vorgesehen.[275]

---

267 Vgl. *Byatt* (2001), S. 81.

268 Das britische Geschäftsjahr läuft vom 01.04. des laufenden Kalenderjahres bis zum 31. 03. des folgenden Kalenderjahres; das Geschäftsjahr 1999 lief demnach vom 01. 04. 1999 bis zum 31. 03. 2000.

269 Vgl. *WS Atkins Management Consultants* (2001), S. 1 – 3.

270 Vgl. *Ofwat* (2003d), S. 45.

271 Vgl. *Spelthahn/Hulitz* (1994), S. 89 und *Zabel/Rees* (1997), S. 628.

272 Vgl. *Helm/Rajah* (1994), S. 76 f.

273 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 41. Alle Zahlenangaben beziehen sich auf das Preisniveau des Geschäftsjahres 2002.

274 Vgl. *Ofwat* (2003c).

275 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 42.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Im Durchschnitt belaufen sich die Investitionen der Unternehmen der englischen Wasserwirtschaft auf rund 50 % ihres Umsatzes.[276] Der Gesamtumsatz der Branche lag im Geschäftsjahr 2002 bei etwas mehr als 6,6 Mrd. £.[277] Zwischen den insgesamt 24 regulierten Unternehmen bestanden dabei signifikante Unterschiede. So belief sich der Umsatz des größten Unternehmens Thames Water Utilities auf rund 1,1 Mrd. £, während das kleinste Unternehmen Tendring Hundred Water Services lediglich auf einen Umsatz von ungefähr 12 Mio. £ kam.[278]

Die mit der Privatisierung einhergegangene Verdopplung des Investitionsniveaus hat neben deutlichen Fortschritten beim Kundenservice vor allem zu erheblichen Verbesserungen der Trinkwasser- und Umweltqualität geführt.[279] Die Indikatoren, mit denen das Ofwat die Dienstleistungsqualität der regulierten Unternehmen überwacht, haben in der Zeit von 1990 bis zum Ende des Geschäftsjahres 2002 fast jedes Jahr bessere Werte angenommen.[280] Die WaterVoice Committees erhielten im Geschäftsjahr 2002 zum ersten Mal seit ihrem Bestehen weniger als 10000 Beschwerden.[281] Auch die Trinkwasserqualität konnte seit der Privatisierung kontinuierlich gesteigert werden. Im Jahr 2002 erfüllten 99,87 % der vom DWI überprüften Wasserproben die Qualitätsvorgaben. Dies bedeutet, daß die Anzahl der Proben, welche nicht den Bestimmungen entsprachen, im Vergleich zu 1993 um rund 90 % gesunken ist.[282] Bei der Erhöhung der Umweltqualität konnten ebenfalls signifikante Erfolge erzielt werden. So hat sich die Gewässergüte an den Badestränden und die der Flüsse erheblich verbessert.[283] Mittlerweile wird z. T. davon gesprochen, daß das Wasser an den Badestränden so sauber sei wie seit Jahrzehnten nicht mehr und die Gewässergüte der Flüsse sich auf dem höchsten Stand seit Beginn der Industrialisierung befinde.[284] Ferner wurden nennenswerte Fortschritte bei der Reduzierung der Leitungsverluste erreicht. Von dem Höchststand im Geschäftsjahr 1994 aus gerechnet sind die Leitungsverluste bis zum Geschäftsjahr 2001 um etwa ein Drittel zurückgegangen.[285]

Die englische Öffentlichkeit hatte der Privatisierung der Wasserwirtschaft unter gesundheits- und umweltpolitischen Gesichtspunkten anfangs eine beträchtliche Skepsis entgegengebracht.[286] Daß sich die von der öffentlichen Meinung befürch-

---

276 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 41.

277 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 14.

278 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 20.

279 Vgl. *Byatt* (2001), S. 82.

280 Vgl. *Ofwat* (2003 f.), S. 5.

281 Vgl. *WaterVoice* (2003), S. 3.

282 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 9.

283 Vgl. *Ofwat* (2003c).

284 Vgl. *WaterVoice* (2003), S. 3.

285 Vgl. *Ofwat* (2003c). Ausführlich zu den Rohrleitungsverlusten in der englischen Wasserwirtschaft siehe *Ofwat* (2001).

286 Vgl. *Spelthahn* (1994), S. 189 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

teten Verschlechterungen der Trinkwasser- und Umweltqualität nicht eingestellt haben, sondern es im Gegenteil zu signifikanten Verbesserungen gekommen ist, ist außer auf die höheren Investitionen auch darauf zurückzuführen, daß mit der Privatisierung eine klare Trennung zwischen Aufsichtsbehörden einerseits und Betreibern der Wasserver- und -entsorgung andererseits herbeigeführt wurde.[287]

Das deutlich erhöhte Investitionsniveau in der englischen Wasserwirtschaft seit der Privatisierung war jedoch mit einem fast ebenso deutlichen Preisanstieg für die Konsumenten verbunden, zumindest in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Angesichts der Unsicherheiten im Vorfeld des Privatisierungsexperiments[288] wurden den Unternehmen von den zuständigen Ministern relativ großzügige K-Konstanten zugestanden. Für das Geschäftsjahr 1990, das erste des neuen Regulierungssystems, betrug der ungewichtete Durchschnittswert der K-Konstanten für die WaSCs rund 5,4 %.[289] Für die WoCs wurden noch höhere Werte festgelegt: Der ungewichtete Durchschnitt belief sich für das Geschäftsjahr 1990 auf 11,4 %.[290] Die K-Konstanten wurden für zehn Jahre im voraus fixiert, d. h. bis zum Ende des Geschäftsjahres 1999. Sechs Unternehmen wurden für die gesamten zehn Jahre gleichbleibende K-Konstanten zugebilligt, während allen übrigen Unternehmen für die späteren Jahre niedrigere K- Konstanten vorgeschrieben wurden.[291]

Diese großzügigen K-Konstanten führten für die Konsumenten zu erheblichen realen Preissteigerungen. So erhöhte sich von November 1989 bis zum Geschäftsjahr 1994 die durchschnittliche jährliche Rechnung eines Haushalts für die Wasserversorgung real um 30,2 %; die nominale Steigerungsrate belief sich auf 67,5 %. Für die Abwasserbeseitigung lag die reale Steigerungsrate bei 28,1 % und die nominale bei 64,9 %.[292]

Diese Preissteigerungen ermöglichten es den Unternehmen nicht nur, die wesentlich höheren Investitionen zu finanzieren, sondern darüber hinaus auch ihre Gewinne, Dividenden und Vorstandsgehälter kräftig zu steigern.[293] Verstärkt

---

287 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 743–48.

288 Vgl. *Byatt* (2001), S. 81.

289 Vgl. *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 337 und *Zabel/Rees* (1997), S. 632. Die Einzelwerte variierten von 3 bis 7 %.

290 Vgl. *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 337 f. Die einzelnen Werte variierten zwischen 3 und 25 %.

291 Vgl. *Armstrong/Cowan/Vickers* (1994), S. 337. Entgegen der ursprünglichen Intention dauerte der erste regulatorische Lag jedoch nicht zehn, sondern lediglich fünf Jahre. Außerdem erfolgten auch schon vor dem Ablauf dieser fünf Jahre für mehrere Unternehmen Interimspreisüberprüfungen, bei denen die K-Konstanten fast ausnahmslos nach unten angepaßt wurden. Im nachhinein ergab sich damit für die WaSCs für die Zeit von der Privatisierung bis zum Ende des Geschäftsjahres 1994 eine gewichtete durchschnittliche K-Konstante von 5,0 %. Der entsprechende Wert für die WoCs belief sich auf 6,1 %. Für die Branche insgesamt ergab sich damit ein Wert von 5,2 %; vgl. *Ofwat* (2003c). Ausführlicher zu den genannten Interimspreisüberprüfungen siehe *Helm/Rajah* (1994), S. 81–84.

292 Vgl. *Ofwat* (1999a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wurde die komfortable Situation der Unternehmen noch dadurch, daß die allgemeine Rezession, welche sich in England zu Beginn der 1990er Jahre ereignete, die Baupreise real um 20 % sinken ließ. Hierdurch konnten die Unternehmen bei ihren umfangreichen Investitionsprogrammen bedeutende Kosteneinsparungen erzielen.[294] Ferner waren die Ineffizienzen der vorherigen Organisation der englischen Wasserwirtschaft weitaus höher als ursprünglich angenommen, so daß die Unternehmen unvorhergesehene Effizienzspielräume ausschöpfen konnten. Lediglich ein Teil dieser zusätzlichen Kosteneinsparungspotentiale wurde durch striktere umweltpolitische Auflagen kompensiert. Deshalb nahm bereits kurz nach der Einführung des neuen Regulierungssystems der öffentliche Druck auf das Ofwat zu, eine Anpassung der K-Konstanten vorzunehmen. Das Ofwat beschloß daher, die Revision der K-Konstanten schon nach fünf Jahren und nicht erst nach zehn durchzuführen.[295]

Bei der Revision im Jahr 1994 wurde für den Zeitraum von April 1995 bis März 2000 eine gewichtete durchschnittliche K- Konstante von 1,4 % für die gesamte Branche festgelegt, was eine deutliche Reduzierung im Vergleich zur vorherigen Fünfjahresperiode darstellte.[296] Nachdem die Kosten der privaten Haushalte für die Wasserver- und -entsorgung in den ersten fünf Jahren nach der Privatisierung real um 29,4 % gestiegen waren, ging die Steigerungsrate in der nachfolgenden Fünfjahresperiode von April 1995 bis März 2000 real auf 9,9 % zurück.[297] Insbesondere in dieser zweiten Fünfjahresperiode nach der Privatisierung gelang es den Unternehmen, unerwartet hohe Effizienzsteigerungen zu realisieren. Diese ermöglichten es, trotz der weniger großzügigen K-Konstanten die umfangreichen Investitionsprogramme zur Steigerung der Trinkwasser- und Umweltqualität durchzuführen und darüber hinaus zwar rückläufige, aber immer noch relativ hohe Kapitalrenditen zu erzielen.[298] So belief sich die durchschnittliche Kapitalrendite

---

293 Vgl. *Scheele* (1997), S. 38. Die Unternehmensgewinne in der englischen Wasserwirtschaft stiegen von 0,7 Mrd. £ nach Steuern im Geschäftsjahr 1989 auf 1,6 Mrd. £ nach Steuern im Geschäftsjahr 1994. Allein zwischen 1989 und 1993 erhöhten sich die Vorstandsgehälter um 100 bis 570 %.

294 Vgl. *Helm/Rajah* (1994), S. 80.

295 Vgl. *Scheele* (1997), S. 44.

296 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 632 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 49. Aufgrund von Interimspreisüberprüfungen belief sich die gewichtete durchschnittliche K-Konstante für die gesamte Branche im nachhinein auf 1,3 %. Für die WaSCs betrug der entsprechende Wert im nachhinein 1,4 % und für die WoCs lediglich 0,4 %; vgl. *Ofwat* (2003c).

297 Vgl. *Ofwat* (1999b), S. 27. In den fünf Jahren vor der Privatisierung belief sich die entsprechende Steigerungsrate real auf 22,2 %; vgl. *Ofwat* (1999b), S. 27. Die angegebenen Steigerungsraten beziehen sich auf die durchschnittlichen Jahresrechnungen von Haushalten, deren Wasserverbrauch nicht gemessen wird. Diese stellen immer noch die große Mehrheit der Haushalte in England dar. Im Geschäftsjahr 2002 waren lediglich 23 % aller Haushalte mit Wasserzählern ausgestattet. Seit der Privatisierung hat sich dieser Prozentsatz jedoch beständig erhöht; bis zum Ende des Geschäftsjahres 2003 soll er auf 24 % steigen; vgl. *Ofwat* (2003b).

298 Vgl. *Ofwat* (1999c), S. 22 f. und 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nach Steuern, obwohl sie während der gesamten Fünfjahresperiode rückläufig gewesen war, im Geschäftsjahr 1999 immer noch auf etwa 8 %. Während der ersten Fünfjahresperiode nach der Privatisierung hatte die Kapitalrendite nach Steuern durchgängig bei rund 12 % gelegen.[299]

Aufgrund der unerwartet hohen Effizienzsteigerungen der Unternehmen und des Bestrebens des DGWS die durchschnittliche Kapitalrendite auf einen Wert von knapp unter 6 % nach Steuern zu senken, wurden bei der Revision der K-Konstanten im November 1999 für die Fünfjahresperiode von April 2000 bis März 2005 zum ersten Mal negative K-Konstanten festgelegt.[300] Als branchenweite gewichtete durchschnittliche K-Konstante wurde für diese Zeitspanne ein Wert von –2,1 % vorgegeben.[301] Allerdings differierten die Werte für die einzelnen Jahre erheblich. Für das erste Jahr, das Geschäftsjahr 2000, belief sich der entsprechende Wert auf –12,3 %. In den darauffolgenden zwei Jahren lag er annähernd bei Null, um dann für die beiden letzten Jahre des regulatorischen Lags wieder leicht positiv zu werden.[302]

Mit der kräftigen Preissenkung für das Geschäftsjahr 2000 wurden die vom Regulator nicht prognostizierten Effizienzgewinne aus der vorherigen Fünfjahresperiode an die Konsumenten weitergegeben.[303] Zum ersten Mal seit der Privatisierung kam es damit in der englischen Wasserwirtschaft zu Preissenkungen und dies trotz andauernder Qualitätsverbesserungen. Möglich wurde dies dadurch, daß die regulierten Unternehmen ihre Produktionseffizienz seit der Privatisierung in einem Ausmaß steigern konnten, daß die Erwartungen immer wieder deutlich übertroffen hat. Byatt, der DGWS während der ersten Dekade des Regulierungssystems, stellt hinsichtlich des Ausmaßes der erreichten Effizienzsteigerungen fest: „The changes in efficiency are dramatic."[304]

Die umfangreichen Investitionsprogramme, welche erforderlich waren, um höheren gesetzlichen Anforderungen an die Trinkwasserqualität und verschärften Umweltschutzbestimmungen gerecht werden zu können, haben die von den privaten Haushalten zu begleichenden Rechnungen für Wasserdienstleistungen in den ersten Jahren nach der Privatisierung deutlich erhöht. Die Effizienzsteigerungen der Unternehmen konnten den preiserhöhenden Effekt der Qualitätssteigerungen mit der Zeit jedoch zunehmend neutralisieren. Zum Zeitpunkt der Privatisierung

---

299 Vgl. *Ofwat* (1999c), S. 31.

300 Vgl. *Ofwat* (1999c), S. 22 f. und 31.

301 Vgl. *Ofwat* (1999c), S. 10 f. Nach zwei Beschwerden bei der Competition Commission und mehreren Interimspreisüberprüfungen lag der Wert der branchenweiten gewichteten durchschnittlichen K-Konstante zu Beginn des Geschäftjahres 2003 bei –1,8 %. Der entsprechende Wert für die WaSCs belief sich auf –1,7 % und der für die WoCs auf –2,6 %; vgl. *Ofwat* (2003c).

302 Vgl. *Ofwat* (1999c), S. 10 f.

303 Vgl. *Ballance / Taylor* (2001), S. 50.

304 *Byatt* (2001), S. 83.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

wurde davon ausgegangen, daß der preiserhöhende Effekt der Qualitätsverbesserungen wesentlich stärker sein würde als der gegenläufige Effekt der Effizienzsteigerungen der Unternehmen.

Schon in der zweiten Fünfjahresperiode wurde diese Lücke erheblich verkleinert; etwa die Hälfte des durch die Qualitätsprogramme bedingten Preisanstiegs konnte durch eine verbesserte Produktivität der Unternehmen kompensiert werden. Ohne die Qualitätssteigerungen hätten die Preise schon ab dem Geschäftsjahr 1995 signifikant gesenkt werden können.

Zu Beginn der dritten Fünfjahresperiode konnte dann davon ausgegangen werden, daß die kostensenkenden Effizienzgewinne der Unternehmen rund doppelt so hoch wie die preiserhöhenden Effekte weiterer Qualitätssteigerungen sein würden. Die eine Hälfte dieser „Effizienzdividende" konnte somit zur weiteren Erhöhung der Trinkwasser- und Umweltqualität verwendet werden und die andere Hälfte an die Haushalte in Form niedrigerer Preise weitergegeben werden. Nach den Angaben von Byatt wird die durchschnittliche Jahresrechnung eines Haushalts im Geschäftsjahr 2004 um 61 € höher liegen als 1989. Die Steigerung der Trinkwasser-, Umwelt- und Servicequalität wird über die 15 Jahre seit der Privatisierung einen rechnungssteigernden Effekt von 194 € verursacht haben. Dem werden Effizienzgewinne der Unternehmen mit einem Kompensationseffekt von 133 € gegenüber stehen.[305]

Nach der Ansicht von Byatt sind für diese „spectacular successes"[306] zwei Faktoren verantwortlich, und zwar zum einen die Privatisierung der Unternehmen und zum anderen die leistungsorientierte Regulierung anhand einer durch das Instrument des Referenzwettbewerbs ergänzten Preisobergrenzenregulierung.[307]

Auch wenn aufgrund der bereits erzielten großen Fortschritte weitere Effizienzsteigerungen in Zukunft möglicherweise schwerer zu realisieren sein werden, geht das Ofwat davon aus, daß die Unternehmen weiterhin über nennenswerte Spielräume für die Erhöhung ihrer Produktivität verfügen.[308] So kommt eine vom Ofwat in Auftrag gegebene Studie[309] zu dem Schluß, daß insbesondere aufgrund des mit der ehemaligen öffentlichen Eigentümerschaft verbundenen Erbes an Ineffizienz die Unternehmen der englischen Wasserwirtschaft ein Potential für Effizienzsteigerungen besitzen, welches größer ist als das der Gesamtwirtschaft.[310]

---

305 Vgl. *Ofwat* (1999c), S. 22 f. und *Byatt* (2001), S. 82 f. Die €-Angaben beziehen sich auf konstante Preise vom Mai 1999; vgl. *Ofwat* (1999c), S. 22 f. und 39 sowie *Byatt* (2001), S. 83

306 *Byatt* (2001), S. 82.

307 Vgl. *Byatt* (2001), S. 82.

308 Vgl. *Ofwat* (2003d), S. 4.

309 Siehe *Europe Economics* (2003).

310 Vgl. *Europe Economics* (2003), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Angesichts der in der Wasserwirtschaft vergleichsweise geringen Möglichkeiten zur Etablierung direkten Wettbewerbs hat der Regulator der englischen Wasserwirtschaft anders als die Regulatoren der übrigen privatisierten Infrastruktursektoren in Großbritannien nicht die gesetzliche Verpflichtung, das Entstehen direkter Wettbewerbsprozesse aktiv zu *fördern,* sondern er ist lediglich dazu verpflichtet, das Entstehen derartiger Prozesse zu *erleichtern.*[311] Dies bedeutet, daß die Aufgabe des Regulators nicht darin besteht, Wettbewerb zu erzwingen, sondern eher darin, Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich selbsttragende Wettbewerbsprozesse entwickeln können: „The job of the regulator is to create a level playing field so that market competition can develop."[312]

Mit Ausnahme des Instruments des Referenzwettbewerbs wurde zum Zeitpunkt der Privatisierung der Einführung von Wettbewerbselementen jedoch keine nennenswerte Bedeutung beigemessen. Vor dem Hintergrund der z. T. ziemlich hitzigen öffentlichen Kritik an den anfangs sehr hohen Gewinnen der Unternehmen in der Wasserwirtschaft wurde der Etablierung weiterer Wettbewerbsinstrumente allerdings recht bald größeres Gewicht eingeräumt.[313] Das Instrument der Ausschreibung, d. h. der Wettbewerb um den Markt, wurde dabei zu keiner Zeit ernsthaft erwogen.[314]

Statt dessen wurden mit dem Competition and Service (Utilities) Act 1992 durch die Aufhebung einiger gesetzlicher Marktzutrittsschranken die Voraussetzungen für das Entstehen von Wettbewerb im Markt verbessert. So wurde die Regelung aufgehoben, daß jedes neue Anwesen, welches nicht weiter als 30 m von einer Wasser- bzw. Abwasserleitung entfernt ist, an das Netz des zuständigen Wasserdienstleistungsunternehmens vor Ort angeschlossen werden mußte. Durch diese Lockerung des Anschluß- und Benutzungszwangs wurden die Möglichkeiten zur Selbstversorgung erweitert.[315]

Darüber hinaus wurde der Anwendungsbereich des zuvor schon bestehenden Konzepts der Einsetzungsvereinbarung (inset appointment) erweitert.[316] Mit Hilfe von Einsetzungsvereinbarungen kann der vor Ort eigentlich zuständige Wasserdienstleistungsanbieter für ein bestimmtes Anwesen durch ein anderes Unternehmen ersetzt werden. Im Rahmen einer Einsetzungsvereinbarung wird einem Anbieter vom Ofwat die Genehmigung erteilt, für einen bestimmten Kunden in dem angestammten Versorgungsgebiet eines anderen Anbieters tätig zu werden. Einsetzungsvereinbarungen ermöglichen somit die freie Wahl des Wasserdienstleistungsanbieters.[317]

---

311 Vgl. *Hicks* (1998), S. 17.

312 *Byatt* (2001), S. 93.

313 Vgl. *Spelthahn* (1994), S. 187.

314 Vgl. *Scheele* (1997), S. 52.

315 Vgl. *Spelthahn* (1994), S. 187 und *Scheele* (1997), S. 51.

316 Vgl. *Cowan* (1997), S. 86.

317 Vgl. *Ofwat* (2000), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Vor dem Erlaß des Competition and Service (Utilities) Act 1992 bestand die Möglichkeit einer Einsetzungsvereinbarung nur für Neukunden, d. h. nur für Standorte, welche bisher nicht an das öffentliche Netz angeschlossen waren und mindestens 30 m von einer Wasser- bzw. Abwasserleitung entfernt liegen.[318] Hierbei handelt es sich um Standorte, die entweder neu entstehen (greenfield inset) oder sich bisher selbstversorgt haben. Das neue Gesetz erlaubte es nun auch Altkunden, eine Einsetzungsvereinbarung zu beantragen. Allerdings wurde diese Option nur Großkunden mit einem jährlichen Wasserbedarf von mindestens 250 000 m^3 eingeräumt (large user inset), wohingegen für Neukunden kein Schwellenwert für den Mindestbedarf vorgegeben wurde und somit unabhängig von deren Größe eine Einsetzungsvereinbarung erfolgen kann.[319]

Ein Anbieter, der vom Ofwat die Genehmigung erhalten hat, in dem Versorgungsgebiet eines anderen Unternehmens tätig zu werden, kann, um die vereinbarten Wasserdienstleistungen für seinen Kunden zu erbringen, entweder eine neue Wasser- bzw. Abwasserleitung legen, welche den Standort des Kunden mit dem Netz des Anbieters verbindet, oder aber er kann auf die Wasser- und Leitungskapazitäten des bisherigen Lieferanten zurückgreifen.[320] Der Direktleitungsbau bzw. das Verlegen einer Konkurrenzleitung ist nur dann realistisch, wenn sich der Standort des Kunden in der Nähe der Grenze des Versorgungsgebietes des neuen Anbieters befindet. Unter derartigen Umständen führt eine Einsetzungsvereinbarung zu einem Randzonenwettbewerb. Bezieht der neue Anbieter jedoch die von ihm sicherzustellende Dienstleistung zum größten Teil als Vorleistung von dem bisherigen Anbieter und fungiert damit lediglich als Zwischenhändler, entspricht dieses Vorgehen einer Variante des Wettbewerbsinstrumentes der gemeinsamen Netznutzung.

Das Instrument der Einsetzungsvereinbarung, welches einen Randzonenwettbewerb und z. T. auch eine gemeinsame Netznutzung ermöglicht, hat bisher keine durchgreifende Wirkung erzielen können. Die erste Einsetzungsvereinbarung kam erst 1997 zustande und bedurfte einer jahrelangen Anlaufzeit. Insgesamt genehmigte das Ofwat bis Ende 2002 lediglich neun Einsetzungsvereinbarungen; vier davon betrafen Alt- bzw. Großkunden, die restlichen fünf bezogen sich auf Neukunden. Während die Einsetzungen für Neukunden alle mit dem Direktleitungsbau in das Gebiet eines anderen Versorgers verbunden waren, war dies bei den Einsetzungen für Alt- bzw. Großkunden bisher nur einmal der Fall, hier kam es sogar zur Verlegung einer Konkurrenzleitung. Bei den übrigen drei Einsetzungen für Großkunden nutzt der neue Anbieter die Anlagen des bisherigen Anbieters.[321] Auch wenn es bisher kaum zu Anbieterwechseln gekommen ist, hat doch die Auswei-

318 Vgl. *Cowan* (1997), S. 86 und *Scheele* (2000), S. 14.

319 Vgl. *Cowan* (1997), S. 86 und *Ofwat* (2000), S. 2.

320 Vgl. *Ballance / Taylor* (2001), S. 53.

321 Vgl. *Ofwat* (2003a).

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

tung des Instruments der Einsetzungsvereinbarung auf Großkunden immerhin dazu geführt, daß zahlreiche Unternehmen für diese Kundengruppe spezielle Tarife mit Mengenrabatten von bis zu 30 % eingeführt haben.[322]

Ein Grund dafür, daß es bisher nur zu so wenigen Einsetzungsvereinbarungen gekommen ist, wird darin gesehen, daß es in England nur rund 500 Kunden gibt, welche mit ihrem Jahresverbrauch oberhalb des Schwellenwertes von 250 000 m^3 liegen.[323] Auf Betreiben des DGWS wurde diese Schwelle deshalb von der Regierung im Jahr 2000 auf 100 000 m^3 herabgesetzt, womit sich die Anzahl der Großkunden, welche in den Genuß von Einsetzungsvereinbarungen kommen können, auf 1500 erhöht hat.[324] Dies entspricht jedoch immer noch weniger als 10 % der Gesamtnachfrage.[325]

Ein weiteres Wettbewerbshindernis besteht in den hohen Transaktionskosten zur Realisierung einer Einsetzungsvereinbarung. Denn bei den Verhandlungen zwischen dem neuen und dem bisherigen Anbieter über die Bedingungen eines eventuellen Netzzugangs hat das alteingesessene Unternehmen ein geringeres Interesse an einer Einigung als der neue Anbieter. Erst wenn sich die beiden Unternehmen endgültig nicht auf eine einvernehmliche Verhandlungslösung verständigen können, kann das Ofwat eingreifen und angemessene Netzzugangsbedingungen festlegen.[326]

Allerdings haben sich für den DGWS die gesetzlichen Möglichkeiten, eine gemeinsame Netznutzung zu organisieren bzw. einen diskriminierungsfreien Netzzugang für Dritte durchzusetzen, mit dem im März 2000 in Kraft getretenen Competition Act 1998 deutlich verbessert.[327] Auf der Grundlage dieses Gesetzes, welches EU-Wettbewerbsrecht in britisches Recht umsetzt, hat der DGWS die Unternehmen der englischen Wasserwirtschaft dazu aufgefordert, sogenannte Netzzugangskodes (network access codes) zu erstellen und zu veröffentlichen. In diesen Vertragsdokumenten werden die Bedingungen geregelt, zu denen die Unternehmen bereit sind, ihre Anlagen Konkurrenten zur Verfügung zu stellen. Das Unternehmen Severn Trent Water (STW) hat hierbei eine Vorreiterrolle übernommen und einen sehr detailliert ausgearbeiteten Netzzugangskode mit einem Umfang

---

322 Vgl. *Cowan* (1997), S. 87; *Kennedy* (1997), S. 6 f. und *Ofwat* (2000), S. 5. Für konkrete Beispiele für die Großkundentarife einiger Unternehmen siehe *Kennedy* (1997), S. 6 f. Damit die Unternehmen nicht Preissenkungen bei den Großkunden unter Einhaltung der Preisobergrenzen, welche für ein Bündel von Preisen gelten, durch Preiserhöhungen bei den Haushaltskunden ausgleichen können, hat das Ofwat im Jahr 2000 die Tarife für Großkunden aus dem Bündel von Preisen, für welche die Preisobergrenzen gelten, herausgenommen; vgl. *Scheele* (2000), S. 15 f. Ausführlicher zu der Problematik des Verhältnisses zwischen den Preisen für Haushalts- und Großkunden siehe *Kennedy* (1997), S. 8 – 13.

323 Vgl. *Scheele* (2000), S. 15.

324 Vgl. *Fletcher* (2000).

325 Vgl. *Rowson* (2000), S. 7.

326 Vgl. *Rowson* (2000), S. 4 – 7.

327 Vgl. *Byatt* (2001), S. 92 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

von ca. 350 Seiten vorgelegt.[328] STW setzt sich für die Erarbeitung eines nationalen Netzzugangskodes ein, welcher unternehmensübergreifend für die gesamte Branche Gültigkeit besitzt. Ein solcher Kode soll einen möglichst fairen Wettbewerbsrahmen gewährleisten. Das Unternehmen hofft, mit seinem vorgelegten Dokument die entscheidende Diskussionsgrundlage hierfür entwickelt zu haben.[329]

Im Anschluß an das Inkrafttreten des Competition Act 1998 war in weiten Teilen der englischen Wasserwirtschaft eine recht große Zuversicht zu verzeichnen gewesen, was die praktische Realisierbarkeit einer weitreichenden Anwendung des Instruments der gemeinsamen Netznutzung anbelangte. So entwickelte bspw. eine Arbeitsgruppe bestehend aus mehreren Wasserdienstleistungsunternehmen und zwei Beratungsunternehmen aus dem Bereich der Informationstechnologie, welche über umfangreiche Erfahrungen mit der Einführung des Instruments der gemeinsamen Netznutzung in die Energiewirtschaft verfügten, ein umfassendes Wettbewerbsmodell, das die freie Anbieterwahl nicht nur für Großkunden, sondern für alle Kunden unabhängig von der Menge ihres Wasserverbrauchs beinhaltete.[330]

Mittlerweile ist das Interesse an der flächendeckenden Einführung des Wettbewerbsinstruments der gemeinsamen Netznutzung wieder etwas abgeflaut. Im Rahmen des Entwurfs für ein neues Wassergesetz,[331] welcher im Februar 2003 in das Parlament[332] eingebracht wurde, hat sich die Regierung vorerst gegen eine Einführung der Möglichkeit der freien Anbieterwahl auch für Kleinkunden entschieden. Statt dessen wurde lediglich eine Herabsetzung des Schwellenwertes für Einsetzungsvereinbarungen von 100 000 m^3 auf 50 000 m^3 vorgeschlagen.[333]

Insbesondere in den ersten Jahren nach der Privatisierung stießen die Unternehmen der Wasserwirtschaft und deren Regulierung durch den DGWS bzw. das Ofwat in der breiten Öffentlichkeit auf heftige Akzeptanzprobleme. Auf der Grundlage der auch in England weitverbreiteten Einzigartigkeitslehre des Wassers, nach der die Wasserver- und -entsorgung aufgrund ihrer essentiellen Bedeutung nicht den Profitinteressen des privaten Sektors ausgeliefert werden dürfe, wurde in den Massenmedien immer wieder scharfe Kritik an den hohen Gewinnen und Dividenden der Unternehmen geübt. Auch die Bezüge des Topmanagements wurden von der öffentlichen Meinung als exzessiv angesehen und dementsprechend kritisiert.[334] Verstärkt wurden die Imageprobleme der Branche durch die signifikanten

---

328 Siehe hierzu *Severn Trent Water* (2002).

329 Siehe hierzu auch *Schönefuß* (2002), S. 31 f.

330 Siehe hierzu *Logica* (2000). Für einen weiteren Vorschlag, welcher gleichfalls sehr optimistisch hinsichtlich der praktischen Realisierbarkeit einer flächendeckenden Implementierung der gemeinsamen Netznutzung ist, siehe *Robinson* (2002).

331 Siehe *House of Lords* (2003).

332 Es handelte sich hierbei um das Oberhaus (House of Lords).

333 Vgl. *WaterVoice* (2003), S. 15.

334 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 751 und *Ballance/Taylor* (2001), S. 67.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Preissteigerungen für Wasserdienstleistungen.[335] Besonders problematisch war in diesem Zusammenhang, daß in den anderen privatisierten und regulierten Infrastruktursektoren in Großbritannien die Preise für die entsprechenden Dienstleistungen rückläufig waren.

Mit den zurückgehenden Preissteigerungen, den späteren Preissenkungen sowie der rückläufigen Rentabilität der Unternehmen, deren durchschnittliche Kapitalrendite sich im Geschäftsjahr 2002 nur noch auf 5,9 % vor Steuern[336] belief, legte sich auch die Aufregung um die Wasserwirtschaft und ihre Regulierung. Zunehmend wurden die Fakten der Steigerung der Trinkwasser- und Umweltqualität sowie der Produktionseffizienz von der Öffentlichkeit zur Kenntnis genommen.

Daß die Privatisierung der englischen Wasserwirtschaft kein Fehlschlag, sondern insbesondere für die Konsumenten ein Erfolg gewesen ist, offenbart mittlerweile auch der Vergleich mit der schottischen Wasserwirtschaft.

4. Vergleich zu Schottland

Aufgrund unterlassener Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen war die Lage der Wasserwirtschaft in Schottland im Jahr 1989 genauso kritisch wie die ihres englischen Pendants. Als es jedoch in England zur Privatisierung kam, wurde die schottische Wasserwirtschaft im Eigentum des öffentlichen Sektors belassen. Die starken Preissteigerungen unmittelbar nach der Privatisierung führten dazu, daß in den frühen 1990er Jahren die Rechnungen für Wasserdienstleistungen in England rund 70 % höher waren als die in Schottland. Die schottische Bevölkerung zog hieraus den Schluß, für ihre eigene Wasserwirtschaft eine Privatisierung abzulehnen.[337] So sprachen sich z. B. in einer von der Region Strathclyde veranstalteten Meinungsumfrage rund 97 % der Teilnehmer gegen entsprechende Pläne der Verwaltung aus.[338]

Um den sich in der Wasserwirtschaft stellenden Herausforderungen besser gerecht werden zu können, wurde statt dessen beschlossen, die Wasserwirtschaft umzustrukturieren: Die zwölf regionalen Wasserbehörden, welche seit den 1970er Jahren die Wasserver- und -entsorgung für ganz Schottland durchgeführt hatten, wurden 1996 zu drei öffentlichen Unternehmen zusammengefaßt.[339]

Während die Aufsicht über die Unternehmen zu Beginn ausschließlich dem zuständigen Minister oblag, wurde 1999 mit dem neuen Amt des Water Industry

---

335 Vgl. *Ballance / Taylor* (2001), S. 69.

336 Vgl. *Ofwat* (2003e), S. 27.

337 Vgl. *The Economist* (2003a), S. 35.

338 Vgl. *Prosser* (2001), S. 515.

339 Vgl. *Hicks* (1998), S. 31.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Commissioner for Scotland (WICS) ein spezieller Regulator für die schottische Wasserwirtschaft geschaffen. Die primäre Aufgabe des WICS besteht darin, die Interessen der Kunden zu vertreten. Zu den Verpflichtungen des WICS zählt dabei neben der Überwachung der Performance der Unternehmen insbesondere die Beratung des Ministers bei der Festlegung der Preise für Wasserdienstleistungen, wobei die Zuständigkeit für die Preisfestlegung beim Minister verbleibt.[340] Anders als das Ofwat hat der WICS somit keine exekutive, sondern lediglich eine beratende Funktion.

Zu Beginn der Tätigkeit des WICS zeigte sich sehr schnell, daß die Informationen, welche der Regulator für die effektive Durchführung seiner Aufgaben benötigte, in der Branche gar nicht vorhanden waren. In Zusammenarbeit mit dem Ofwat wurde deshalb ein Projekt gestartet, um die erforderlichen Informationen zu generieren.[341]

Anfang 2003 legte der WICS ausführliche Berichte über die Performance der drei öffentlichen Unternehmen vor.[342] Diese Berichte verdeutlichen, wie sehr die schottische Wasserwirtschaft gegenüber der englischen seit deren Privatisierung ins Hintertreffen geraten ist. So war die durchschnittliche Jahresrechung eines schottischen Privathaushaltes im Geschäftsjahr 2001 etwa 60 % höher als es der Fall gewesen wäre, wenn die öffentlichen Unternehmen in Schottland genauso effizient gewirtschaftet hätten wie die privaten Unternehmen in England.[343] Dies bedeutet, daß von der durchschnittlichen Rechnung eines Haushalts, die sich im Geschäftsjahr 2001 auf 231 £ belief, rund 86 £ auf die geringe Produktionseffizienz der schottischen Unternehmen zurückzuführen sind.[344]

Für den identischen Output entstanden im Geschäftsjahr 2001 bei den schottischen Unternehmen im Mittel doppelt so hohe Betriebskosten wie bei den Unternehmen in England.[345] Bei den Investitionen waren die Effizienzunterschiede nicht ganz so ausgeprägt, aber immer noch beträchtlich: Die Kapitalkosten der schottischen Unternehmen waren im Durchschnitt ungefähr 60 % höher als die des führenden englischen Unternehmens.[346]

Was die Entwicklung der Betriebskosten über den Sechsjahreszeitraum von April 1996, dem Zeitpunkt der Bildung der drei öffentlichen Unternehmen, und März 2002 anbelangt, so zeigt sich, daß die englischen Unternehmen während dieser Zeit ihre realen Betriebskosten auf einer vergleichbaren Basis im Mittel um rund 20 % senken konnten. Die entsprechenden Kosten der schottischen Unter-

340 Vgl. *Prosser* (2001), S. 515 f.

341 Vgl. *Prosser* (2001), S. 517.

342 Siehe *WICS* (2003a) und (2003b).

343 Vgl. *WICS* (2003a), S. 7.

344 Vgl. *WICS* (2003a), S. 22.

345 Vgl. *WICS* (2003a), S. 5 und 18.

346 Vgl. *WICS* (2003a), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

nehmen waren im Geschäftsjahr 2001 dagegen durchschnittlich etwa 5 % höher als im Geschäftsjahr 1996.[347]

Das vergleichbare Investitionsniveau der schottischen Wasserwirtschaft war in der Periode von 1989 bis 1996 deutlich geringer als das ihres englischen Gegenstücks.[348] Dies ist ein wesentlicher Grund dafür, daß die Dienstleistungsqualität der schottischen Unternehmen deutlich hinter derjenigen der englischen zurückbleibt, d. h. in England ist der Kundenservice besser, die Trinkwasserqualität höher, die Umweltschutzbestimmungen werden wesentlich häufiger eingehalten, und die Leitungsverluste sind erheblich geringer.[349]

Nach der Bildung der drei öffentlichen Unternehmen im Jahr 1996 ist es auch in Schottland zu einer signifikanten Erhöhung des Investitionsniveaus in der Wasserwirtschaft gekommen.[350] Seit dem Geschäftsjahr 1999 sind die Investitionen pro Anwesen in Schottland sogar höher als in England, und zwar auch dann, wenn berücksichtigt wird, daß die schottischen Unternehmen ineffizienter investieren als die englischen.[351] Die von den Kunden zu tragenden Kosten für die Ineffizienz bei der Durchführung der Investitionen kumulieren sich für die Zeitspanne von 1996 bis 2002 auf 752 Mio. £ (in Preisen von 2002).

Die umfangreichen Investitionsprogramme der letzten Jahre hatten starke Preissteigerungen für die Konsumenten zur Folge. Während die durchschnittliche Jahresrechung eines privaten Haushalts in den frühen 1990er Jahren in Schottland, wie bereits erwähnt, noch deutlich niedriger als in England gewesen ist, hat sich dies mittlerweile geändert; so beläuft sich die durchschnittliche Rechnung eines Haushalts für das Geschäftsjahr 2003 in England auf 236 £ und in Schottland auf 263 £.[352] Darüber hinaus wird es für die Schotten mindestens bis zum Geschäftsjahr 2005 weiterhin reale Preissteigerungen geben. Frühestens ab dem Geschäftsjahr 2006 können die Preissteigerungsraten für Wasserdienstleistungen auf das Niveau der allgemeinen Inflationsrate oder leicht darunter gesenkt werden. Hierzu ist es jedoch unerläßlich, daß die vom WICS vorgegebenen Kostensenkungsziele erreicht werden. Eine wichtige Maßnahme stellt in diesem Zusammenhang die im April 2002 vollzogenen Fusion der drei öffentlichen Unternehmen zu einem einzigen Unternehmen dar, welches unter dem Namen Scottish Water firmiert.[353] Da die drei Unternehmen jedoch schon im Geschäftsjahr 2001 ihre Zielvorgaben nicht erfüllt haben,[354] ist es durchaus fraglich, ob es tatsächlich dazu kommen wird, daß die vom WICS vorgegebenen Effizienzsteigerungen realisiert werden.

---

347 Vgl. *WICS* (2003a), S. 4 und 15.

348 Vgl. *WICS* (2003b), S. 8 und 18.

349 Vgl. *The Economist* (2003a), S. 35 und *WICS* (2003a), S. 17 f.

350 Vgl. *WICS* (2003b), S. 16.

351 Vgl. *WICS* (2003b), S. 16 – 18.

352 Vgl. *The Economist* (2003a), S. 35.

353 Vgl. *WICS* (2001), S. 5, 25 und 28 sowie *WICS* (2003a), S. 1.

354 Vgl. *WICS* (2003a), S. 1.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Auch in Nordirland, wo die Wasserver- und -entsorgung von einer Abteilung des nordirischen Umweltministeriums betrieben wird,[355] liegt die durchschnittliche Rechnung für einen Privathaushalt im Geschäftsjahr 2003 mit 375 £ erheblich höher als in England.[356] Während die Zentralregierung in London die Provinzregierung in Nordirland jedoch angewiesen hat, Pläne für eine Privatisierung der dortigen Wasserwirtschaft zu erarbeiten,[357] wird in Schottland an der öffentlichen Unternehmenseigentümerschaft beharrlich festgehalten.[358] Angesichts der bisherigen Ergebnisse mit einer vom öffentlichen Sektor betriebenen Wasserver- und -entsorgung ist der Zeitschrift The Economist zuzustimmen, wenn sie konstatiert: „The Scots ... are paying a high price for keeping their water in public hands."[359]

Das schlechte Image der privatisierten englischen Wasserwirtschaft und ihrer ökonomischen Regulierung, welches in den 1990er Jahren entstanden ist, ist jedoch nach wie vor, zumindest außerhalb von Großbritannien, weit verbreitet. Vor allem in Deutschland ist es immer noch üblich, die privatisierte englische Wasserwirtschaft – ohne Bezug zur tatsächlichen Lage – als ein Beleg für die Vorstellung anzusehen, daß die Privatisierung von Wasserdienstleistungsunternehmen in der Regel zu Fehlentwicklungen führe.

IV. Schlußfolgerungen aus den Fallstudien

Wenn die Ordnungsrahmen der drei Länder Deutschland, Frankreich und England einander gegenüber gestellt werden, dann zeigt sich, daß den deutschen Kommunen die größte Auswahl an unterschiedlichen Organisationsformen zur Verfügung steht und insofern die Voraussetzungen für einen leistungsfördernden Wettbewerb zwischen institutionellen Arrangements hierzulande besser sind als in den beiden anderen Ländern; vor allem sind sie besser als in England, das durch eine institutionelle Monokultur gekennzeichnet ist. Allerdings wird in Deutschland die vollständige Entfaltung des institutionellen Wettbewerbs insbesondere zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlichen Organisationsformen, d. h. des Systemwettbewerbs, durch die derzeit herrschenden Rahmenbedingungen behindert, da diese privatwirtschaftliche, aber auch privatrechtliche Organisationsformen diskriminieren. Die Erfahrungen aus Frankreich, wo die Rahmenbedingungen des Systemwettbewerbs nicht zuungunsten des privaten Sektors verzerrt sind, verdeutlichen, daß unter solchen Umständen der Nichtdiskriminierung mit einer wesentlich weiteren Verbreitung privatwirtschaftlicher Organisationsformen in der

355 Vgl. *Zabel/Rees* (1997), S. 606 und *Hicks* (1998), S. 35.

356 Vgl. *The Economist* (2003a), S. 35.

357 Vgl. *The Economist* (2003a), S. 35.

358 Vgl. *WICS* (2001), S. 7.

359 *The Economist* (2003b), S. 6.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

kommunalen Wasserwirtschaft zu rechnen ist. Eine weitreichende Privatisierung der Durchführung der Wasserver- und -entsorgung wie in Frankreich ermöglicht vor allem auch eine horizontale Konzentration, d. h. die Realisierung von Größenvorteilen, bei den Betreiberunternehmen, wodurch sich ein Gegengewicht zu der unter Effizienzgesichtspunkten eher nachteiligen organisatorischen Kleinteiligkeit schaffen läßt, welche sich zwangsläufig ergibt, wenn die Wasserwirtschaft auf kommunaler Ebene organisiert ist.

Die Fallstudie über die ökonomische Organisation der französischen Wasserwirtschaft veranschaulicht darüber hinaus, daß, obwohl sich durch die Einführung einer generellen Ausschreibungspflicht signifikante Wettbewerbskräfte entfalten lassen, Ausschreibungsverfahren keinen Ersatz für eine umfassende Monopolregulierung darstellen, sondern ihre Funktion vielmehr darin besteht, als Element einer solchen Regulierung deren Effektivität zu steigern, was in Abschnitt E. II. 3. a) bereits auf theoretischer Ebene dargelegt wurde.

Eine für die Situation in Deutschland besonderes interessante Schlußfolgerung aus der französischen Fallstudie ist die Tatsache, daß auch in einer auf kommunaler Basis organisierten Wasserwirtschaft, d. h. in einem System, in dem die Regulierungsverantwortung bei den einzelnen Kommunen liegt, ein Bedarf für eine Regulierungsbehörde mit nationalem Wirkungskreis besteht. Einer solchen nationalen Regulierungsbehörde kommt ganz im Sinne der in der vorliegenden Arbeit entwickelten These von Regulierung als Entdeckungsverfahren die Aufgabe zu, diejenigen Informationen zu generieren und bereitzustellen, welche die einzelnen Kommunen benötigen, um ihre Regulierungsverantwortung vor Ort in angemessener Intensität wahrnehmen zu können.

Die Fallstudie über die englische Wasserwirtschaft liefert einen Beleg dafür, daß von Privatisierungsmaßnahmen in Kombination mit der Etablierung leistungsorientierter Regulierungsverfahren wie der Preisobergrenzenregulierung, welche zusätzlich noch durch das Instrument des Referenzwettbewerbs unterstützt wird, gerade in Branchen, die durch resistente natürliche Monopole gekennzeichnet sind, beachtliche Steigerungen der Produktionseffizienz zu erwarten sind.

Ferner wird durch die englischen Erfahrungen die Richtigkeit der Sichtweise von Regulierung als Entdeckungsverfahren bestätigt. Denn über kaum ein anderes Versorgungssystem auf der Welt liegen so viele und so detaillierte Informationen vor wie über die englische Wasserwirtschaft.

Aus den englischen Erfahrungen geht jedoch auch hervor, daß die Instrumente zur Realisierung von Wettbewerb im Markt eines großen regulatorischen Aufwandes bedürfen und letztlich bloß eine Randerscheinungen darstellen.

Ein wesentlicher Grund für die vollständige Privatisierung der englischen Wasserdienstleistungsunternehmen bestand in gesundheits- und umweltpolitischen Erwägungen. Die entsprechenden Ziele wurden erreicht: Seit der Privatisierung hat sich die Trinkwasser- und Umweltqualität kontinuierlich verbessert. Mit Nach-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

druck verdeutlichen die englischen Erfahrungen demnach, daß die in Deutschland häufig propagierte Sichtweise, Privatisierungsmaßnahmen in der Wasserwirtschaft führten zwangsläufig zu einer Vernachlässigung der Trinkwasserqualität und des Umweltschutzes,[360] unzutreffend ist.

[360] Siehe für eine derartige Sichtweise z. B. *Mehlhorn* (2001b), S. S 35; *Michaelis* (2001a), S. 445 f.; (2002a), S. 402 und (2002b), S. 11.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

G. Maßnahmenbündel für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft

Im folgenden geht es nun darum, die Ergebnisse der theoretischen Überlegungen sowie die Ergebnisse der drei Fallstudien zusammenzuführen und in einem konkreten Vorschlag für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft münden zu lassen.

Um diesen noch zu formulierenden Reformvorschlag besser einordnen zu können, ist es jedoch hilfreich, zuerst auf zwei bereits vorgelegte Vorschläge kurz einzugehen, welche verhältnismäßig große Beachtung gefunden haben.

Die Diskussion um eine derartige Reform wird unter der Überschrift „Privatisierung und Liberalisierung der Wasserwirtschaft" schon seit mehreren Jahren mit nicht nachlassender Intensität geführt,[1] ohne daß es bisher zu nennenswerten Änderungen der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen gekommen ist.

Wesentliche Impulse hat die Privatisierungs- und Liberalisierungsdebatte in jüngster Zeit durch zwei Gutachten erhalten. Es handelt sich dabei zum einen um eine im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) von Ewers et al. erstellte Studie,[2] welche 2001 publiziert worden ist, und zum anderen um das 2002 veröffentliche Umweltgutachten 2002 des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU).[3] Die beiden Untersuchungen kommen größtenteils zu gegensätzlichen Empfehlungen.

Ewers et al. plädieren für eine stärkere „Öffnung des Wassermarktes für den Wettbewerb"[4] bzw. für die Liberalisierung der Wasserwirtschaft. Sie verstehen hierunter zum einen den möglichst weitgehenden Abbau von rechtlichen Marktzutrittsschranken. Dabei geht es ihnen insbesondere um die Abschaffung der ge-

---

[1] In letzter Zeit ist die Diskussion kontroverser geworden. Beispiele für reformbefürwortende Diskussionsbeiträge, auf die in der vorliegenden Arbeit nicht im Detail eingegangen wird, sind *Deutsche Bank Research* (2000); *Doebke/Schönefuß* (2000) und (2001); *Lang* (2001); *Schwarze* (2001); *Tacke* (2001); *Mankel* (2002) sowie *Stuchtey* (2002). Beispiele für Beiträge, in welchen sich die Autoren im wesentlichen gegen eine Reform des gegenwärtigen Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft aussprechen, sind *Brackemann et al.* (2000); *Mehlhorn* (2001b), (2002a) und (2002b); *Merkel* (2001) und (2002) sowie *Roth* (2001).

[2] Siehe *Ewers et al.* (2001).

[3] Siehe *SRU* (2002).

[4] *Ewers et al.* (2001), S. 5.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schlossenen Versorgungsgebiete, d. h. um die Streichung des § 103 GWB (a. F.), der die rechtswirksame Vereinbarung von ausschließlichen Konzessionsverträgen und von Demarkationsverträgen ermöglicht, und um die gleichzeitige Befreiung der Verbraucher von Anschluß- und Benutzungszwängen. Zum anderen sehen die Autoren eine Marktöffnungsoption darin, den Kommunen eine generelle Ausschreibungspflicht aufzuerlegen. Darüber hinaus sprechen sich die BMWi-Gutachter für eine verstärkte materielle Privatisierung von kommunalen Wasserdienstleistungsunternehmen aus. Von einer Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen versprechen sich Ewers et al. eine Erhöhung der Produktionseffizienz in der Wasserwirtschaft.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen äußert in seinem Umweltgutachten 2002 hingegen Zweifel, ob die Realisierung der von Ewers et al. vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich zu nennenswerten Effizienzsteigerungen führen würde. Der SRU vertritt insbesondere die Auffassung, daß bei materiellen Privatisierungsmaßnahmen nur in Wettbewerbsmärkten mit Effizienzgewinnen zu rechnen sei; private Unternehmen produzierten lediglich unter Wettbewerbsbedingungen effizienter als öffentliche. Mit den von Ewers et al. vorgeschlagenen Liberalisierungsoptionen sei es nicht möglich, die erforderliche Wettbewerbsintensität zu generieren. Ein öffentliches Monopolunternehmen durch ein privates zu ersetzen, verspreche keinerlei Vorteile. Im Gegenteil, mit der durch eine Privatisierung notwendig werdende Monopolregulierung würde eine Quelle zusätzlicher Ineffizienzen entstehen. Darüber hinaus erfordere die private Unternehmenseigentümerschaft per se einen höheren Kontrollaufwand, um die Einhaltung von Gesundheits- und Umweltschutzbestimmungen sicherzustellen.[5] Der SRU rät daher von weiteren Privatisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen in der Wasserwirtschaft ab und plädiert statt dessen für effizienzsteigernde Maßnahmen unter Beibehaltung der bisher üblichen kommunalen Unternehmenseigentümerschaft. Als mögliche Ansatzpunkte für derartige Maßnahmen betrachtet der SRU den verstärkten Übergang zu privatrechtlichen Organisationsformen, die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Wasserdienstleistungsunternehmen sowie die Etablierung eines verpflichtenden Benchmarking.[6]

In die gleiche Richtung wie die Empfehlungen des SRU geht die Entschließung „Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland" des Deutschen Bundestags[7] vom März 2002. Der Deutsche Bundestag lehnt in dieser Entschließung eine weitere Öffnung der Wasserwirtschaft für den Wettbewerb ab, da es sich dabei um „ein Experiment mit ungewissen Folgen im Hinblick sowohl auf Umwelt- und Gesundheitsschutz als auch die Preisentwicklung" handle, welches „darüber hinaus mit einem erheblichen Mehraufwand an Bürokratie verbunden wäre."[8]

---

5 Vgl. *SRU* (2002), S. 450 – 453.

6 Vgl. *SRU* (2002), S. 303 f.

7 Siehe *Deutscher Bundestag* (2001) und (2002).

8 *Deutscher Bundestag* (2001), S. 2.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Im Gegensatz zum Deutschen Bundestag greift jedoch die Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) in einem im Mai 2002 verabschiedetem Beschluß zur „Neustrukturierung der Wasserwirtschaft“[9] einige Empfehlungen aus dem Gutachten von Ewers et al. auf. Die WMK empfiehlt u. a., die Einführung einer Ausschreibungspflicht für die Kommunen zu prüfen. Eine verstärkte Privatisierung, welche von der WMK begrüßt wird, solle allerdings nicht zu „neuen Regulierungsbürokratien“[10] und hohen Regulierungskosten führen.

Die konträren Empfehlungen des SRU sowie von Ewers et al. haben in der politischen Arena somit eine nennenswerte Wirkung erzeugt; sie sind nicht nur zur Kenntnis genommen, sondern – zumindest z. T. – auch aufgegriffen worden.

Vor dem Hintergrund der in der vorliegenden Arbeit entwickelten wirtschaftswissenschaftlichen Positionen weisen indes beide Gutachten gravierende Schwachpunkte auf.

So überschätzen Ewers et al. die marktmachtdisziplinierenden Effekte, welche durch die Einführung von Wettbewerbselementen in der Wasserwirtschaft erzielt werden können. Wie in der vorliegenden Arbeit bereits mehrfach erwähnt, ist in der Wasserwirtschaft das Potential für die Organisation von Wettbewerb im Markt äußerst begrenzt, und zwar aufgrund der Tatsache, daß der Bereich der Leitungsnetze, welcher einen monopolistischen Engpaß darstellt, einen sehr großen Anteil an der gesamten Wertschöpfungskette der Branche hat. Auch mit Ausschreibungsverfahren läßt sich nur punktuell Wettbewerb entfalten. Wettbewerb kann in der Wasserwirtschaft demnach nicht als Alternative für eine dauerhafte Monopolregulierung angesehen werden. Die Funktion von Wettbewerbselementen besteht in der Wasserwirtschaft vielmehr darin, die Effektivität der Monopolregulierung zu erhöhen.

Ferner übersehen Ewers et al., daß die schlichte Beseitigung von rechtlichen Marktzutrittsschranken in einer Branche der leitungsgebundenen Infrastruktur nicht ausreicht, um tatsächlich Wettbewerb im Markt entstehen zu lassen. Hierzu ist zusätzlich noch die Etablierung einer Netzzugangsregulierung erforderlich, welche sicherzustellen hat, daß Wettbewerbern ein diskriminierungsfreier Zugang zu den wesentliche Einrichtungen darstellenden Leitungsnetzen gewährt wird.

Insgesamt gesehen, gelingt es Ewers et al. nicht, deutlich genug herauszuarbeiten, daß es für den Erfolg einer effizienzorientierten Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft in erster Linie auf die Ausgestaltung des unabdingbar notwendigen Monopolregulierungssystems ankommt. Die Einführung von Wettbewerbselementen spielt hierbei zwar eine wichtige Rolle, allerdings nicht als Ersatz, sondern als effektivitätssteigernde Ergänzung der eigentlichen Monopolregulierung.

---

9 Siehe *WMK* (2002).

10 *WMK* (2002), S. 51.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Schwachpunkte des Umweltgutachtens 2002 des SRU sind jedoch noch wesentlich schwerwiegender als die des Gutachtens von Ewers et al. Denn die vom SRU vertretene Ansicht, daß materielle Privatisierungsmaßnahmen nur in einem wettbewerblichen Umfeld zu nennenswerten Effizienzsteigerungen führten, ist unzutreffend. Wie vor allem die Analyse der bisherigen empirischen Vergleichsstudien über Leistungsunterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen in Abschnitt D. II. 5) deutlich gemacht hat, ist vielmehr das Gegenteil richtig. Gerade die Privatisierung von Monopolunternehmen verspricht – unter der unabdingbaren Voraussetzung der Etablierung entsprechend leistungsfähiger Regulierungssysteme – Effizienzgewinne, welche über die ohnehin schon beachtlichen Effizienzsteigerungen, die mit Privatisierungsmaßnahmen in Wettbewerbsmärkten verbunden sind, noch deutlich hinausgehen.

Ferner ist die Auffassung des SRU unhaltbar, die Regulierung privater Monopolunternehmen sei zwangsläufig eine Quelle zusätzlicher Ineffizienzen. Der SRU bezieht sich bei dieser Ansicht ausschließlich auf das Verfahren der ineffizienzbelohnenden Rentabilitätsregulierung; er vernachlässigt dagegen leistungsorientierte Regulierungsverfahren wie z. B. die Preisobergrenzenregulierung, deren explizites Ziel es u. a. ist, den regulierten Unternehmen Anreize für Effizienzsteigerungen zu geben. Leistungsorientierte Regulierungsverfahren sind nicht nur keine Quelle zusätzlicher Ineffizienzen, sondern können darüber hinaus bei den regulierten Unternehmen erhebliche Produktivitätsfortschritte bewirken.

Des weiteren ist die Sichtweise des SRU abwegig, private Wasserdienstleistungsunternehmen per se als eine Gefahr für den Gesundheits- und Umweltschutz anzusehen. Die Ergebnisse der in der vorliegenden Arbeit erstellten Fallstudie über die englische Wasserwirtschaft belegen, daß mit einer verstärkten Privatisierung vielmehr bedeutende Chancen für einen effektiveren Gesundheits- und Umweltschutz verbunden sein können.

Im folgenden geht es nun um die Formulierung derjenigen Maßnahmen, welche vor dem Hintergrund der in der vorliegenden Arbeit entwickelten wirtschaftswissenschaftlichen Positionen für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der Wasserver- und -entsorgung in Deutschland ergriffen werden sollten.

Da der Übergang von öffentlicher zu privater Leistungserstellung gerade in einem resistenten natürlichen Infrastrukturmonopol wie der Wasserwirtschaft Chancen für nennenswerte Effizienzsteigerungen bietet, sollten diejenigen Regelungen aufgehoben werden, welche einen solchen Wechsel der Unternehmenseigentümerschaft insbesondere im Entsorgungsbereich bisher behindert haben.

Dies bedeutet, daß die steuerliche Benachteiligung privatrechtlicher und privatwirtschaftlicher Organisationsformen im Bereich der Abwasserbeseitigung beendet werden sollte. Um dies zu bewerkstelligen, darf die Abwasserbeseitigung nicht länger als hoheitliche Aufgabe qualifiziert werden. Denn aufgrund dieser Qualifizierung sind Abwasserentsorgungsunternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform von der Steuerpflicht befreit, während privatrechtliche und privatwirtschaft-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

liche Unternehmen uneingeschränkt steuerpflichtig sind und vor allem der vollen Umsatzsteuerpflicht von 16 % unterliegen.

Ferner sollte das Privatisierungshindernis beseitigt werden, daß die Abwasserbeseitigung als kommunale Pflichtaufgabe ausgestaltet ist. Den Kommunen sollte wenigstens die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Abwasserbeseitigungspflicht mit befreiender Wirkung auf Dritte übertragen zu dürfen. Obgleich zumindest in Baden-Württemberg und Sachsen die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen hierfür bereits geschaffen wurden, verfügen die Kommunen in der Verwaltungspraxis bislang nicht über diese Option. Aufgabenprivatisierungen bzw. das Konzessionsmodell sind im Bereich der Abwasserbeseitigung deshalb zur Zeit nicht möglich. In einigen Bundesländern stellt auch die Wasserversorgung eine kommunale Pflichtaufgabe dar. Daher sind Aufgabenprivatisierungen dort ebenfalls nicht möglich.

Insgesamt gesehen, wäre es sinnvoll, die Abwasserbeseitigung und die Wasserversorgung für die Kommunen durchgängig zur freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe zu erklären. Mit einer solchen Angleichung der rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. Aufhebung der rechtlichen Ungleichbehandlung zwischen Wasserver- und -entsorgung würde nicht nur ein bedeutendes Privatisierungshemmnis beseitigt, sondern darüber hinaus auch das entscheidende Hindernis aus dem Weg geräumt, welches bisher dafür gesorgt hat, daß es in der deutschen Wasserwirtschaft kaum zum Querverbund zwischen Ver- und Entsorgung gekommen ist. Auf diese Weise würde der Weg frei für den bislang nur schleppend verlaufenden Strukturwandel hin zu leistungsfähigeren Organisationsformen und Unternehmensgrößen. Des weiteren wäre der institutionelle Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen nicht länger zum Nachteil privatrechtlicher und privatwirtschaftlicher Organisationsformen verzerrt.

Für den Erfolg von Privatisierungsmaßnahmen in einer durch resistente natürliche Monopole gekennzeichneten Branche wie der Wasserwirtschaft ist die Etablierung von leistungsfähigen Monopolregulierungssystemen von fundamentaler Bedeutung. Die entscheidende Frage für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft besteht demnach darin, wie ein derartiges Regulierungssystem im einzelnen ausgestaltet sein könnte.

Dabei ist zunächst einmal festzuhalten, daß eine einzelne Kommune bei einer etwaigen Privatisierung der Durchführung der örtlichen Wasserver- und -entsorgung die Regulierungsverantwortung zu tragen hat. Auch durch eine Aufgabenprivatisierung ist es einer Kommune nicht möglich, sich vollständig aus dem Aufgabenfeld der örtlichen Wasserwirtschaft zurückzuziehen und sich der Verantwortung für eine ordnungsgemäße Wasserver- und -entsorgung restlos zu entledigen. Die Infrastrukturverantwortung der Kommune bleibt auch im Fall einer Aufgabenprivatisierung bestehen. Nur die Form der Wahrnehmung dieser Verantwortung wandelt sich von der Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung, und deren Kern bildet die Regulierungsverantwortung.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die Regulierung von mit der Durchführung der örtlichen Wasserver- und -entsorgung beauftragten privaten Unternehmen erfolgt auf der Grundlage von Verträgen, welche zwischen den Kommunen und den Privatunternehmen zu vereinbaren sind.

Um die Kommunen bei der Gestaltung und der Überwachung dieser Regulierungsverträge zu unterstützen und damit die Voraussetzungen dafür zu verbessern, daß private Wasserdienstleistungsunternehmen von den Kommunen effektiv reguliert werden können, sollte in Deutschland, genauso wie es in Frankreich diskutiert wird, eine spezielle Regulierungsbehörde für die Wasserwirtschaft auf Bundesebene geschaffen werden.

Die wesentliche Aufgabe dieser Behörde bestände in der Generierung und Verbreitung derjenigen Informationen, welche die Kommunen benötigen, um ihre Regulierungsverantwortung wirkungsvoll wahrnehmen zu können. Hierzu würde die Behörde die Erfahrungen sammeln und auswerten, welche die Kommunen mit der Beauftragung privater Unternehmen bundesweit gemacht haben. Anschließend würde sie die daraus generierten Informationen den Kommunen zur Verfügung stellen. Auf diese Weise käme es zu einem bundesweiten Erfahrungsaustausch.

Ferner sollte die zu etablierende Regulierungsbehörde ein verpflichtendes Benchmarking durchführen, in das alle Wasserdienstleistungsunternehmen in Deutschland unabhängig von der Eigentumsform einbezogen werden sollten. Die hierdurch zu erzielende Transparenzerhöhung würde einen bedeutenden Beitrag zur Intensivierung des institutionellen Wettbewerbs zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen leisten.

Die Regulierungsbehörde wäre auch die geeignete Instanz zur Festlegung entsprechender Kennziffern bzw. Leistungsindikatoren für die Durchführung des verpflichtenden Benchmarking. Diese Indikatoren sollten in die zwischen den Kommunen und den Privatunternehmen zu vereinbarenden Regulierungsverträge integriert werden und dazu dienen, diese Verträge leistungsorientiert auszugestalten, und zwar durch die Kopplung der Vergütung der Unternehmen an die Erfüllung bestimmter Leistungsvorgaben. Hierdurch würden die Unternehmen Anreize für Effizienzsteigerungen erhalten. Außerdem ließen sich die Regulierungsverträge mit Hilfe von Leistungsindikatoren präziser formulieren, wodurch ihre Einhaltung mit weniger Aufwand überwacht werden könnte.

Überdies sollte das Instrument des Referenzwettbewerbs zum Einsatz kommen, d. h. bei der Festlegung von Preisobergrenzen in den Regulierungsverträgen wäre deren Höhe mit dem Abschneiden der Unternehmen bei dem verpflichtenden Benchmarking zu verknüpfen.

Ein weiteres Instrument, welches möglichst intensiv genutzt werden sollte, ist der Ausschreibungswettbewerb. Hierzu sollte eine generelle Ausschreibungspflicht eingeführt werden, d. h. die Kommunen sollten dazu verpflichtet werden, vor der Beauftragung eines privaten Unternehmens mit der Durchführung der örtlichen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wasserver- und -entsorgung ein Ausschreibungsverfahren durchzuführen. Die Informationsbasis und damit die Verhandlungsposition der Kommunen ließe sich auf diese Weise verbessern. Kleinere Kommunen könnten bei der Durchführung von Ausschreibungswettbewerben von der zu etablierenden Regulierungsbehörde unterstützt werden.

Eine wichtige Aufgabe der vorgeschlagenen Regulierungsbehörde bestände außerdem darin, darauf zu achten, daß die Kommunen ihre Regulierungsverantwortung auch mit der erforderlichen Intensität wahrnehmen und sich nicht von den Interessen der vertragsregulierten privaten Unternehmen vereinnahmen lassen.

Insgesamt gesehen, ist die Errichtung einer Regulierungsbehörde auf Bundesebene, welche mit den beschriebenen Aufgaben der Generierung und Verbreitung relevanter Informationen sowie der Durchführung eines verpflichtenden Benchmarking betraut wäre, nicht als ein Eingriff in das grundgesetzlich verankerte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen aufzufassen.[11] Vielmehr würden den Kom-

---

[11] In kommunalpolitischen Kreisen wird immer wieder behauptet, eine Aufgabenprivatisierung sowie eine Abschaffung der Gebietsmonopole im Bereich der Wasserwirtschaft seien verfassungsrechtlich unzulässig: Das in Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantierte Recht der Kommunen auf eigenverantwortliche Selbstverwaltung sowie die ebenfalls aus diesem Artikel der Verfassung abgeleitete kommunale Allzuständigkeit zur Regelung der örtlichen Angelegenheiten sei als absolute Privatisierungsschranke in bezug auf die Wasserwirtschaft anzusehen.

Verknüpft wird diese Argumentation in der Regel mit der, wie schon in Abschnitt C. II. 3. a) dargelegt, äußerst problematischen Vorstellung von einer Gültigkeit der „Gleichung ‚existenzwichtige' Dienstleistung = Daseinsvorsorge = kommunale Aufgabenträgerschaft" (*Pielow* (2001), S. 715). Die Wasserver- und -entsorgung gehöre als Teil der Daseinsvorsorge und als unzweifelhaft örtliche Angelegenheit zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung und sei als solche hinsichtlich eventueller Aufgabenprivatisierungen als unantastbar einzustufen; vgl. *Pielow* (2001b), S. 610.

Verkannt wird bei diesen Argumentationen, daß die Kommunen aus der Perspektive des Bürgers Teil des Staates sind und die Selbstverwaltungsgarantie ein Prinzip der (internen) Staatsorganisation darstellt; vgl. *Burgi* (2001), S. 121 und *Pielow* (2001a), S. 678 f. Die Selbstverwaltungsgarantie schützt die Kommunen vor dem Entzug von Verwaltungsaufgaben, die sie auf örtlicher Ebene legitimerweise wahrnehmen dürften, zugunsten höherstufiger Verwaltungsträger (Bund und Länder). Zur Aufgabenverteilung zwischen Staat und privater Wirtschaft macht Art. 28 Abs. 2 Satz 1 dagegen keine Aussage. Über den hiermit angesprochenen Verlauf der Grenzlinie zwischen Staat und Gesellschaft zu entscheiden, liegt ausschließlich in den Händen des parlamentarischen Gesetzgebers; vgl. *Löwer* (2001a), S. 435 f.

Wenn der Staat explizit auf die Marktteilnahme in einem bestimmten Bereich verzichtet, kann für die Kommunen als Teil des Staates nichts anderes gelten. Bei Aufgabenverzichten sowie Marktöffnungen zugunsten privater Unternehmen geht es nicht um staatsorganisatorische Entscheidungen. Die Selbstverwaltungsgarantie schützt die Kommunen deshalb weder vor privater Konkurrenz noch vor einem Aufgabenentzug durch Privatisierung; vgl. *Hösch* (2000), S. 133.

Die sogenannte Allzuständigkeit der Kommunen zur Regelung örtlicher Angelegenheiten bedeutet nicht, daß die Kommune jedes örtliche Problem zur Verwaltungsaufgabe machen dürfte; vgl. *Hösch* (2000), S. 134 und *Pielow* (2001a), S. 689. Die Allzuständigkeit bezieht sich ausschließlich auf *Verwaltungs*aufgaben und gilt nur hinsichtlich höherstufiger Verwaltungsträger und nicht im Verhältnis zu den Bürgern. Es bedarf also der vorherigen Fest-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

munen hierdurch zusätzliche Instrumente für eine effektivere Wahrnehmung ihrer Regulierungsverantwortung zur Verfügung gestellt, wodurch ihre Position eher gestärkt als geschwächt würde.

Die vorgeschlagene Regulierungsbehörde könnte bei der bereits bestehenden Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post (RegTP) angesiedelt werden. Denn es ist vorgesehen, die RegTP ab Juli 2004 mit der zusätzlichen Aufgabe der Regulierung der Energiewirtschaft zu beauftragen.[12] Wenn dann noch die beschriebenen Aufgaben für die Regulierung einer zunehmend privatisierten Wasserwirtschaft hinzukämen, ließe sich die RegTP zu der von der Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 2000/2001 vorgeschlagenen „allgemeinen Regulierungsbehörde für Netzsektoren"[13] ausbauen.

Der Aufbau von Regulierungsstrukturen auf Bundesebene zur Unterstützung der Kommunen bei der Wahrnehmung ihrer lokalen Regulierungsverantwortung ist nicht nur notwendig, um eine effektivere Regulierung der bereits privatisierten Wasserdienstleistungsunternehmen zu ermöglichen, sondern es ist darüber hinaus davon auszugehen, daß die Errichtung eines derartigen Systems, die Bereitschaft der Kommunen erhöht, sich vermehrt für materielle Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der Wasserwirtschaft zu entscheiden.

---

stellung, daß es sich bei einer bestimmten Aufgabe überhaupt um eine Verwaltungsaufgabe handelt, d. h. die Kommune braucht, wie alle anderen staatlichen Organe auch, für jeden Aufgabenzugriff eine Legitimation. Ein Aufgabenzugriff, welcher sich ausschließlich am Kriterium der Örtlichkeit orientierte, würde zu einer Omnipotenz kommunaler Verwaltungsträger führen; vgl. *Pielow* (2001a), S. 690. Dasselbe würde sich für eine ausschließliche Orientierung an einem so konturenlosen Begriff wie dem der Daseinsvorsorge ergeben. Auch private Unternehmen erbringen existenznotwendige Leistungen, betreiben demnach Daseinsvorsorge, ohne damit Verwaltungstätigkeiten nachzugehen. Ob Kommunen Aufgaben wahrnehmen dürfen oder nicht, hat nicht in erster Linie etwas mit der Existenznotwendigkeit bzw. dem Daseinsvorsorgecharakter der entsprechenden Leistungen zu tun. Wenn dies so wäre, ließe sich ohne weiteres der omnipotente Verwaltungsstaat rechtfertigen. Denn der Begriff der Daseinsvorsorge ist so vage und unbestimmt, daß sich unzählige Aufgaben mit diesem Begriff erfassen lassen; vgl. *Löwer* (1991), S. 137. Es zeigt sich an dieser Stelle exemplarisch, daß die Verwendung des Begriffs „Daseinsvorsorge" sehr häufig mit dem Ziel erfolgt, Argumentationslücken zu überdecken; vgl. *Pielow* (2001a), S. 394. Für einen legitimen kommunalen Aufgabenzugriff bedarf es einer gesetzlichen Grundlage, wie dies bspw. für die Abwasserbeseitigung und z. T. auch für die Wasserversorgung der Fall ist. Allerdings kann eine Kommune auch auf andere Aufgaben zugreifen, sofern es sich dabei um Aufgaben handelt, deren Erfüllung im öffentlichen Interesse liegt. Derartige öffentliche Aufgaben dürfen jedoch nur dann übernommen werden, wenn sie von privaten Unternehmen nicht oder nur unzureichend erfüllt werden. Ferner muß ein kommunales Unternehmen auch das geeignete Mittel darstellen, um die Erfüllung der betreffenden Aufgabe besser als bisher zu bewerkstelligen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, d. h. die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, im allgemeinen und insbesondere hinsichtlich der Wasserver- und -entsorgung kein rechtliches Privatisierungs- und Marktöffnungshindernis darstellt; vgl. *Hösch* (2000), S. 133; *Burgi* (2001), S. 125 und *Löwer* (2001a), S. 436; mit Einschränkungen, aber im Ergebnis ähnlich *Frenz* (2002), S. 322.

[12] Siehe *BMWA* (2003), S. 58.

[13] *Monopolkommission* (2003), S. 377.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Die vor dem Hintergrund der beiden weitverbreiteten, jedoch unzutreffenden Vorstellungen, Wettbewerb und Regulierung verkörperten ein Gegensatzpaar sowie Regulierung sei zwangsläufig eine Quelle von Ineffizienzen, immer wieder geforderte Vermeidung des Aufbaus neuer Regulierungsstrukturen würde den Verzicht auf die Realisierung von wesentlichen Teilen des mit Privatisierungsmaßnahmen verbundenen Potentials für Effizienzsteigerungen bedeuten.

Wettbewerbselemente können in der Wasserwirtschaft keine so große Bedeutung erlangen, daß eine Monopolregulierung privater Wasserdienstleistungsunternehmen überflüssig würde.

Mit Ausschreibungswettbewerben lassen sich unter den strukturellen Bedingungen der Wasserwirtschaft, in der selbst für Betriebsführungsverträge Laufzeiten von mehreren Jahren notwendig sind, nur punktuell Wettbewerbskräfte entfalten, so daß Ausschreibungsverfahren keinesfalls als Substitut, sondern lediglich als Ergänzung für eine Monopolregulierung anzusehen sind.

Die Marktöffnungs- und Liberalisierungsrhetorik verschleiert die eigentliche Problematik und lenkt den Blick von der zentralen Aufgabe ab, ein möglichst leistungsfähiges Regulierungssystem für eine zunehmend privatisierte Wasserwirtschaft zu entwerfen und zu implementieren.

Die vieldiskutierte Abschaffung der geschlossenen Versorgungsgebiete, die sogenannte Liberalisierung der Wasserwirtschaft, d. h. die Aufhebung von § 103 GWB (a. F.) und die gleichzeitige Beseitigung von Anschluß- und Benutzungszwängen, würde voraussichtlich mehr oder weniger wirkungslos bleiben. Ohne die Etablierung einer Netzzugangsregulierung werden direkte Wettbewerbsprozesse in der Wasserwirtschaft nicht entstehen können. Insbesondere das Instrument der gemeinsamen Netznutzung ist für seine Funktionsfähigkeit auf eine Netzzugangsregulierung angewiesen. Da der Aufwand für den Aufbau einer solchen Regulierung in keinem angemessenen Verhältnis zu den geringen ökonomischen Vorteilen steht, welche ein direkter Wettbewerb in der Wasserwirtschaft verspricht, sollten Maßnahmen, die seine Einführung beabsichtigen, vorerst unterbleiben. Demzufolge sollte auch die Abschaffung der geschlossenen Versorgungsgebiete erst einmal zurückgestellt werden.

Eine Maßnahme, die ebenfalls häufig gefordert wird, ist die Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips, welches kommunalen Unternehmen grundsätzlich verbietet, über die jeweiligen Gemeindegrenzen hinaus tätig zu werden. Solange sich die überwiegende Mehrheit der Wasserdienstleistungsunternehmen im Eigentum der Kommunen befindet, könnte diese Maßnahme zu einer Intensivierung der Wettbewerbsintensität in Ausschreibungsverfahren beitragen. Die Forderung nach einer Lockerung des Örtlichkeitsprinzips wird von Vertretern der Kommunalwirtschaft regelmäßig damit begründet, daß diese notwendig sei, um Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen herbeizuführen. Diese Sichtweise ist jedoch abwegig. Wie in Abschnitt D. I. 2. dargelegt wurde, kann es aufgrund der unterschiedlichen Bauprinzipien von Staat und Gesell-

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

schaft die angemahnte Chancengleichheit zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen nicht geben; während die Marktteilnahme eines Privaten individuelle Freiheitsausübung darstellt, bedarf die öffentliche Hand für ihre wirtschaftliche Betätigung einer Legitimation.

In der Praxis wird es von den Kommunalaufsichtsbehörden allerdings häufig stillschweigend geduldet, wenn kommunale Unternehmen in Konkurrenz zu privaten Unternehmen, weit außerhalb ihrer jeweiligen Gemeindegrenzen geschäftliche Aktivitäten entwickeln. Diese Zustände sollten im nachhinein nicht dadurch legalisiert werden, daß das kommunalwirtschaftliche Örtlichkeitsprinzip gelockert wird, sondern statt dessen durch die Privatisierung der betreffenden Unternehmen. Die Aufweichung des Örtlichkeitsprinzips würde die Entscheidung einiger Kommunen, ihre Wasserdienstleistungsunternehmen zu privatisieren, möglicherweise verzögern. Es würde demnach unter Umständen ein neues Privatisierungshemmnis geschaffen. Insbesondere deswegen sollte die Lockerung des kommunalwirtschaftlichen Örtlichkeitsprinzips unterbleiben.

Bis sich die hier vorgeschlagenen Wettbewerbselemente und Regulierungsstrukturen vollständig etabliert haben, könnte das Kooperationsmodell für viele Kommunen einen pragmatischen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer vollständigen Aufgabenprivatisierung darstellen.

Zusammenfassend läßt sich somit festhalten, daß das in der vorliegenden Arbeit entwickelte Maßnahmenbündel für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft zum einen aus dem Abbau von Privatisierungshemmnissen besteht und zum anderen aus der Einführung einer Kombination von Wettbewerbselementen und der Schaffung einer Regulierungsbehörde auf Bundesebene, wobei diese beiden Maßnahmen der Unterstützung der Aushandlung und des Managements leistungsorientierter Regulierungsverträge zwischen Kommunen und privaten Wasserdienstleistungsunternehmen dienen.

Die Umsetzung dieses Maßnahmenbündels verspricht dabei nicht nur wesentliche Effizienzsteigerungen, sondern auch eine höhere Effektivität bei der Erreichung politisch erwünschter Ziele im Bereich des Gesundheits- und Umweltschutzes.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

H. Fazit:
Vom Leistungs- zum Regulierungsstaat

Die leitungsgebundene Wasserver- und -entsorgung ist einer der letzten Infrastrukturbereiche, welcher weltweit fast ausschließlich von öffentlichen Unternehmen betrieben wird und in dem kaum Wettbewerbselemente zur Anwendung kommen.

Ein wesentlicher Grund hierfür besteht in der sehr weit verbreiteten Vorstellung, Wasser sei so kostbar, d. h. für die menschliche Existenz von so essentieller Bedeutung, daß es nicht in die Hände von Privatunternehmen gehöre bzw. nicht anonymen Markt- und Wettbewerbskräften ausgesetzt werden dürfe. Diese Ansicht, die ihren Ursprung in einer emotionalisierten Wassersicht hat, ist in der vorliegenden Arbeit als Einzigartigkeitslehre des Wassers bezeichnet worden.

Der entscheidende ökonomische Grund dafür, daß Wasserdienstleistungen in erster Linie durch Unternehmen im öffentlichen Eigentum erbracht werden, liegt indes darin, daß die leitungsgebundene Wasserver- und -entsorgung das Paradebeispiel für ein resistentes natürliches Monopol darstellt. Dies macht für die Wasserwirtschaft in ordnungspolitischer Hinsicht eine Sonderbehandlung erforderlich.

Des weiteren ist die Wasserwirtschaft ein Bestandteil der Kerninfrastruktur, ohne die ein Gemeinwesen weder entstehen noch fortexistieren kann, woraus sich eine besondere Verantwortung des Staates für die Infrastruktur ableitet. Die ordnungspolitische Sonderstellung der Wasserwirtschaft wird hierdurch noch verstärkt.

Genauso wie es jedoch für die Disziplinierung von monopolistischer Marktmacht mit den beiden Instrumenten der öffentlichen Unternehmenseigentümerschaft einerseits und der Regulierung privater Unternehmen andererseits zwei grundlegende Handlungsalternativen gibt, existieren mit dem Konzept der Erfüllungsverantwortung und dem der Gewährleistungsverantwortung zwei grundsätzlich verschiedene Formen der Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung. Das Konzept der Erfüllungsverantwortung entspricht dabei der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens, während das Konzept der Gewährleistungsverantwortung der Organisationsform des regulierten Privatunternehmens entspricht.

Das institutionelle Arrangement des öffentlichen Unternehmens ist demnach im Prinzip eine sachgerechte Reaktion auf die ordnungspolitische Herausforderung, welche sich aus dem natürlichen Monopol- und Infrastrukturcharakter der Wasserwirtschaft ergibt; allerdings besteht mit dem institutionellen Arrangement des

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

regulierten Privatunternehmens eine Alternative zur öffentlichen Unternehmenseigentümerschaft.

Auf der Grundlage des Marktversagensansatzes und vor dem Hintergrund der Wahrnehmung staatlicher Infrastrukturverantwortung läßt sich indes nicht entscheiden, welches der beiden institutionellen Arrangements unter welchen Bedingungen dem anderen vorzuziehen ist. Unter Heranziehung von wirtschaftswissenschaftlichen Theorieansätzen, welche die Anreize der beteiligten Akteure sowie Transaktionskosten berücksichtigen, offenbaren sich jedoch bedeutende Unterschiede zwischen den beiden Alternativen.

Es zeigt sich dabei, daß die Produktionseffizienz öffentlicher Unternehmen aus einer Vielzahl von Gründen z. T. wesentlich niedriger ist als die von privaten Unternehmen. Darüber hinaus behindern viele Faktoren, welche für diese niedrigere Produktionseffizienz verantwortlich sind, auch die effektive Erfüllung der öffentlichen Zwecke, die hinter der unternehmerischen Betätigung des Staates stehen und diese legitimieren.

Während auf der einen Seite öffentliche Unternehmenseigentümerschaft in der Praxis nicht gleichbedeutend mit einer Kontrolle im Sinne des Gemeinwohls ist, ist es auf der anderen Seite unzutreffend, davon auszugehen, daß jede Form der Privatisierung für den öffentlichen Sektor zwangsläufig mit einem Kontrollverlust einherginge. Der mit Privatisierungsmaßnahmen im Infrastrukturbereich verbundene Übergang von der staatlichen Erfüllungs- zur staatlichen Gewährleistungsverantwortung schafft durch die aus der Verantwortungsteilung mit dem privaten Sektor hervorgegangene Verringerung des Verantwortungsumfangs vielmehr die Voraussetzung dafür, die verbleibende Verantwortung wesentlich intensiver als zuvor wahrzunehmen. Dies geschieht insbesondere durch die anreizkompatible Zuordnung von Verantwortlichkeiten.

Während der Staat bei der Organisationsform des öffentlichen Unternehmens seine Infrastrukturverantwortung dadurch wahrnimmt, daß er die betreffenden öffentlichen Leistungen selbst erbringt, erfolgt die Verantwortungswahrnehmung im Fall des institutionellen Arrangements des regulierten Privatunternehmens durch die Regulierung der privaten Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur bildet die Regulierungsverantwortung demnach den Kern der Gewährleistungsverantwortung.

Die Regulierung privater Unternehmen ist für den Staat dabei in der Regel einfacher als die Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Regulierte private Unternehmen sind häufig intensiveren, aber dafür auch zielgerichteteren staatlichen Steuerungsmaßnahmen ausgesetzt als öffentliche Unternehmen.

Deutlich wird damit, daß weitreichende Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur nicht zu einem Totalrückzug des Staates führen, sondern vielmehr zu einer veränderten Art und Weise staatlicher Einflußnahme. Der Staat zieht sich lediglich aus der Produzentenrolle zurück, und dies

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

auch nur, um sogleich die Rolle des Regulators der nunmehr privaten Aufgabenerfüllung zu übernehmen. Mit umfangreichen Aufgabenprivatisierungen in leitungsgebundenen Infrastruktursektoren vollzieht sich somit ein Wandel vom Leistungs- zum Regulierungsstaat.

Von einem regulierenden Staat lassen sich die öffentlichen Zwecke, welche hinter einer unternehmerischen Tätigkeit des Staates stehen, in der Regel besser erfüllen als von einem produzierenden Staat. Ob Privatisierungsmaßnahmen im Bereich der leitungsgebundenen Infrastruktur jedoch tatsächlich eine effektivere und effizientere Erfüllung öffentlicher Aufgaben bewirken, hängt in entscheidendem Maße davon ab, wie das unabdingbar notwendige Regulierungssystem im einzelnen ausgestaltet ist.

In Deutschland ist es gerade unter Privatisierungsbefürwortern weit verbreitet, die erfolgskritische Bedeutung des Regulierungssystems nicht angemessen zu würdigen und z. T. sogar zu übersehen. Regulierung wird üblicherweise als zwangsläufige Quelle zusätzlicher Ineffizienzen oder als lediglich vorübergehendes Phänomen angesehen. Statt dessen wird eher die Deregulierung bzw. synonym die Liberalisierung oder Marktöffnung in den Vordergrund gestellt.

Häufig wird dabei nicht klar genug erkannt, daß sich in den Sektoren der leitungsgebundenen Infrastruktur auch nach einer Aufhebung von gesetzlichen Marktzutrittsschranken nur dann direkte Wettbewerbsprozesse tatsächlich entwikkeln können, wenn eine Regulierung des Leitungsnetzzugangs erfolgt. Wettbewerb im Markt ist in leitungsgebundenen Infrastrukturbranchen nur in den Bereichen der Wertschöpfungskette möglich, welche den monopolistische Engpässe darstellenden Leitungsnetzen vor- bzw. nachgelagert sind.

In der Wasserwirtschaft ist der Anteil dieser Bereiche an der gesamten Wertschöpfungskette der Branche zu gering, als daß direkte Wettbewerbsprozesse eine nennenswerte Bedeutung erlangen könnten. Für eine zunehmend privatisierte Wasserwirtschaft geht es deshalb weniger um den Aufbau einer wettbewerbsorganisierenden Regulierung, sondern vielmehr um die Etablierung eines direkten Monopolregulierungssystems. Die Rolle von Wettbewerbselementen beschränkt sich dabei darauf, die eigentliche Monopolregulierung in ihrer Wirksamkeit zu unterstützen.

Eines der größten Hindernisse für den Entwurf und die Umsetzung effizienzsteigernder ordnungspolitischer Reformen in leitungsgebundenen Infrastruktursektoren besteht in Deutschland darin, daß zahlreiche Ökonomen hierzulande „von Deregulierung ohne Grenzen“[1] schwärmen und sich dabei als ordnungspolitische Puristen feiern. Die Ansicht, daß im Rahmen derartiger effizienzsteigernder Reformen der Aufbau neuer Regulierungsstrukturen vermieden werden sollte, beruht jedoch eher auf ordnungspolitischer Uninformiertheit als auf ordnungspolitischem Purismus.

[1] *O. V.* (2002a), S. 19.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Tatsächlich gilt vielmehr das, was Georgi mit Bezug auf die Energiewirtschaft konstatiert: „Wer für Marktwirtschaft ist, muß den Regulator fordern."[2] Diese Aussage trifft auch auf die Wasserwirtschaft uneingeschränkt zu. Wenn es der vorliegenden Arbeit gelungen ist, diesen Sachverhalt deutlich herauszuarbeiten, dann hat sie eines ihrer wichtigsten Ziele erreicht.

[2] *Georgi* (2003), S. 12.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Literaturverzeichnis

Albert, Hans (1956): Werturteil und Wertbasis: Das Werturteilsproblem im Lichte der logischen Analyse, in: ders.: Marktsoziologie und Entscheidungslogik: Ökonomische Probleme in soziologischer Perspektive, Neuwied a. R. / Berlin 1967, S. 92 – 130

– (1964a): Rationalität und Wirtschaftsordnung: Grundlagenprobleme einer rationalen Ordnungspolitik, in: ders.: Aufklärung und Steuerung: Aufsätze zur Sozialphilosophie und zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaften, Hamburg 1976, S. 56 – 90

– (1964b): Nationalökonomie und Sozialphilosophie: Zur Kritik des Normativismus in den Sozialwissenschaften, in: ders.: Marktsoziologie und Entscheidungslogik: Ökonomische Probleme in soziologischer Perspektive, Neuwied a. R. / Berlin 1967, S. 140 – 174

– (1985): Grundprobleme rationaler Ordnungspolitik. Vom wohlfahrtsökonomischen Kalkül zur Analyse institutioneller Alternativen, in: Milde, Hellmuth / Monissen, Hans G. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften: Gérard Gäfgen zum 60. Geburtstag, Stuttgart u. a. O., S. 53 – 63

Alchian, Armen A. (1965): Some Economics of Property Rights, in: ders.: Economic Forces at Work, Indianapolis 1977, S. 127 – 149

Ambrosius, Gerold (1984): Der Staat als Unternehmer: Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert, Göttingen

– (1987): Die wirtschaftliche Entwicklung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätswerken (ab ca. 1850 bis zur Gegenwart), in: Pohl, Hans (Hrsg.): Kommunale Unternehmen. Geschichte und Gegenwart, Stuttgart, S. 125 – 153

– (1994): Privatisierung aus historischer Perspektive: Zum Verhältnis von öffentlicher und privater Produktion, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, Bd. 5, S. 415 – 438

Armstrong, Mark / *Cowan,* Simon / *Vickers,* John (1994): Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience, Cambridge / London

Averch, Harvey / *Johnson,* Leland L. (1962): Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review, Bd. 52, S. 1052 – 1069

Baldwin, Robert / *Cave,* Martin (1999): Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice, Oxford u. a. O.

Ballance, Tony / *Taylor,* Andrew (2001): Competition and Economic Regulation in Water: The Future of the European Water Industry, Stone and Webster Consultants, London

Baron, David P. (1989): Design of Regulatory Mechanisms and Institutions, in: Schmalensee, Richard / Willig, Robert D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Bd. II, Amsterdam u. a. O., S. 1347 – 1447

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Barraqué, Bernard / *Berland,* Jean-Marc / *Cambon,* Sophie (1997): Frankreich, in: Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) / Kraemer, R. Andreas / Correia, Francisco Nunes (Hrsg.): Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Bd. 1, Länderberichte, Berlin u. a. O., S. 189 – 328

Bauer, Hartmut (1999): Privatisierungsimpulse und Privatisierungspraxis in der Abwasserentsorgung: Eine Zwischenbilanz, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 90, S. 561 – 580

Bäumer, Karl Arno / *Coburg,* Randolf C. / *Asmussen,* Silke / *Stadtfeld,* Richard (2000): Kosten und Finanzierung der Abwasserentsorgung in Deutschland: Ergebnisse der ATV / BGW-Umfrage 1999, in: KA, Bd. 47, S. 722 – 731

Bäumer, Karl Arno / *Lohaus,* Johannes (1997): Stand und Finanzierung der Abwasserentsorgung: Ergebnisse der ATV-Umfrage 1997, Hennef

– (1999): Stand und Finanzierung der Abwasserentsorgung: Ergebnisse der ATV-Umfrage 1998, Hennef

Baumol, William J. / *Panzar,* John C. / *Willig,* Robert D. (1982): Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York u. a. O.

Bayer, Wolfgang (1999): Erlöse und Konzessionsabgaben in der Energie- und Wasserwirtschaft, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, S. 134 – 137

Beard, Daniel (1999): Interviewaussage, in: Pearce, Fred (1999): Water Catches the Wave, in: Tomorrow, Bd. 9, Heft 3, S. 9

Becker, Gary S. (1983): A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 98, S. 371 – 400

Beckereit, Michael (2001): Privatisierung versus Liberalisierung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 142, S. 530 – 531

Beecher, Janice A. (1999): Privatization, Monopoly, and Structured Competition in the Water Industry: Is there a role for regulation?, in: Holzwarth, Fritz / Kraemer, Andreas R. (Hrsg.): Umweltaspekte einer Privatisierung der Wasserwirtschaft in Deutschland, Berlin 2001, S. 327 – 343

– (2001): Statement of Janice A. Beecher, March 27, 2001, http: // www.senate.gov / ~epw / bee_0327.htm (30. 11. 2001)

Beesley, M. E. (1998): regulatory rule-making: privatized utilities in the UK, in: Newman, Peter (Hrsg.): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Bd. 3, London / New York, S. 282 – 289

Beesley, Michael E. / *Littlechild,* Stephen C. (1989): The regulation of privatizied monopolies in the United Kingdom, in: Beesley, Michael E.: Privatization, regulation and deregulation, London 1992, S. 55 – 80

Bennett, James T. / *Johnson,* Manuel H. (1980): Tax Reduction Without Sacrifice: Private-sector Production of Public services, in: Public Finance Quarterly, Bd. 8, S. 363 – 396

Benz, Angelika (1995): Privatisierung und Deregulierung – Abbau von Staatsaufgaben?, in: Die Verwaltung, Bd. 28, S. 337 – 359

Berg, Hartmut (2002) (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Berg, Sanford (1998): Introduction to the fundamentals of incentive regulation, in: ACCC / PURC (Hrsg.): Infrastructure regulation and market reform, Melbourne, S. 37 – 45

– (2000): Experience in US regulation an deregulation, in: Kagami, Mitsuhiro / Tsuji, Masatsugu (Hrsg.): Privatization, Deregulation and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Asia, Europe and the Americas, Cheltenham / Northampton, S. 145 – 160

Berg, Sanford / *Holt,* Lynne (2002): Scorecards for Utilities and Regulators, Diskussionspapier, PURC, Gainesville, 5. Februar

Berger, Christian / *Lohaus,* Johannes / *Wittner,* Andreas / *Schäfer,* Ruth (2002): Zustand der Kanalisation in Deutschland: Ergebnisse der ATV-DVWK-Umfrage 2001, in: KA, Bd. 49, S. 302 – 311

Bernholz, Peter / *Breyer,* Friedrich (1994): Grundlagen der Politischen Ökonomie, Bd. 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3., völlig überarb. Aufl., Tübingen

BGW (2000): Wassertarife 2000, Bonn

– (2003): 113. BGW-Wasserstatistik 2001, Bonn

Bickenbach, Frank / *Kumkar,* Lars / *Soltwedel,* Rüdiger (2002): Wettbewerbspolitik und Regulierung – Die Sichtweise der Neuen Institutionenökonomik, in: Zimmermann, Klaus F. (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Wirtschaftswissenschaft, Heidelberg, S. 217 – 275

Biewald, Bruce / *Woolf,* Tim / *Bradford,* Peter / *Chernick,* Paul / *Geller,* Susan / *Oppenheim,* Jerold (1997): Performance-Based Regulation in a Restructured Electric Industry: Prepared for the National Association of Regulatory Utility Commissioners, Synapse Energy Economics, Cambridge

Birke, Anja / *Lenk,* Thomas (2001): Kommunale Gebühren, in: WISU, Bd. 30, S. 730 – 737

Blackmon, Glenn (1994): Incentive Regulation and the Regulation of Incentives, Boston / Dordrecht / London

Blankart, Charles B. (1975): Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie, in: Public Finance, Bd. 30, S. 166 – 185

– (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 3., völlig überarb. Aufl., München

Blankart, Charles B. / *Knieps,* Günter (1992): Netzökonomik, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 11, S. 73 – 87

Blankart, Charles B. / *Pommerehne,* Werner W. (1985): Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt – Eine kritische Beurteilung, in: Milde, Hellmuth / Monissen, Hans G. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften: Gérard Gäfgen zum 60. Geburtstag, Stuttgart u. a. O., S. 431 – 442

Blankart, Charles B. / *Pommerehne,* Werner W. / *Schneider,* Friedrich (1984): Warum nicht reprivatisieren?, in: Neumann, Manfred (Hrsg.): Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, Berlin, S. 221 – 246

Blaug, Mark (1998): The Disease of Formalism in Economics, or Bad Games That Economists Play, Lectiones Jenenses, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Block, Fred (1994): The Roles of the State in the Economy, in: Smelser, Neil J. / Swedberg, Richard (Hrsg.): The Handbook of Economic Sociology, Princeton / Chichester, S. 691 – 710

Blum, Reinhard (1983): Organisationsprinzipien der Volkswirtschaft: Neue mikroökonomische Grundlagen für die Marktwirtschaft, Frankfurt a. M. / New York

BMBF (2000): Aktionskonzept: Nachhaltige und wettbewerbsfähige deutsche Wasserwirtschaft, Fachberichte, Karlsruhe

BMI (1982): Wasserversorgungsbericht – Bericht über die Wasserversorgung in der Bundesrepublik Deutschland –, Berlin

BMWA (2003): Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit an den Deutschen Bundestag über die energiewirtschaftlichen und wettbewerblichen Wirkungen der Verbändevereinbarungen (Monitoring-Bericht), Berlin

Boardman, Anthony E. / *Vining,* Aidan R. (1989): Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises, in: Journal of Law & Economics, Bd. 32, S. 1 – 33

Bögelein, Margareta (1990): Ordnungspolitische Ausnahmebereiche: Marktwirtschaftliche Legitimation und wirtschaftspolitische Konsequenzen, Wiesbaden (zugl.: Bamberg, Univ., Diss., 1990)

Böhm, Franz (1950): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Tübingen

– (1971): Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, in: ders.: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1980, S. 195 – 209

Bohne, Eberhard (1997): Liberalisierung des Strommarktes als Organisationsproblem, in: Lüder, Klaus (Hrsg.): Staat und Verwaltung: Fünfzig Jahre Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, S. 211 – 248

Bongert, Dieter (2002a): Modernisierung der Rahmenbedingungen für die Abwasserwirtschaft, in: Kommunalwirtschaft, Bd. 93, S. 705 – 709

– (2002b): Verbesserungen für den Ordnungsrahmen der deutschen Wasserwirtschaft aus Sicht des BGW, in: Wasser & Boden, Bd. 54, Heft 12, S. 14 – 18

Booker, Alan (1998): Incentive regulation in water – case study, in: ACCC / PURC (Hrsg.): Infrastructure regulation and market reform, Melbourne, S. 68 – 74

Borcherding, Thomas E. / *Pommerehne,* Werner W. / *Schneider,* Friedrich (1982): Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Supplementum 2, S. 127 – 156

Borrmann, Jörg / *Finsinger,* Jörg (1999): Markt und Regulierung, München

Bös, Dieter (1991): Privatization: A Theoretical Treatment, Oxford

– (1998): Preisregulierung privatisierter Versorgungsunternehmen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 43, S. 55 – 78

Bouygues (2003): Rapport annuel / Document de référence 2002, Paris

Boyko, Maxim / *Shleifer,* Andrei / *Vishny,* Robert W. (1996): A Theory of Privatization, in: Shleifer, Andrei / Vishny, Robert W.: The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures, Cambridge / London 1998, S. 137 – 150

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Brackemann, Holger / *Epperlein,* Kai / *Grohmann,* Andreas / *Höring,* Helmut / *Kühleis,* Christoph / *Lell,* Ottmar / *Rechenberg,* Jörg / *Weiß,* Nicole (2000): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung: Auswirkungen auf den Gesundheits- und Umweltschutz, Skizzierung eines Ordnungsrahmens für eine wettbewerbliche Wasserwirtschaft, Umweltbundesamt (Reihe Texte Nr. 02 / 00), Berlin

Brady, John (1999): Interviewaussage, in: Spencer-Cooke, Andrea / Brown, Amy (1999): Water Price Wars, in: Tomorrow, Bd. 9, Heft 3, S. 13

Braeutigam, Roland R. (1989): Optimal Policies for Natural Monopolies, in: Schmalensee, R. / Willig, R. D. (Hrsg.): Handbook of Industrial Organization, Volume II, Amsterdam u. a. O., S. 1289 – 1346

Braeutigam, Ronald R. / *Panzar,* John C. (1993): Effects of the Change from Rate-of-Return to Price-Cap Regulation, in: American Economic Review, Bd. 83, S. 191 – 198

Brennan, Geoffrey / *Buchanan,* James M. (1985): Die Begründung von Regeln: Konstitutionelle Politische Ökonomie, Tübingen 1993

Briscoe, J. (1995a): The German Water and Sewerage Sector, Washington

– (1995b): Der Sektor Wasser und Abwasser in Deutschland: Qualität seiner Arbeit, Bedeutung für Entwicklungsländer, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 136, S. 422 – 432

– (1997): Managing Water as an Economic Good, in: Kay, Melvyn / Franks, Tom / Smith, Laurence (Hrsg.): Water: Economics, Management and Demand, London u. a. O., S. 339 – 361

Brösse, Ulrich (1980): Ein Markt für Trinkwasser, in: ZfU, Bd. 3, S. 737 – 755

Brunekreeft, Gert (2000): Access pricing und Diskriminierung, in: Knieps, Günter / Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbwerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg, S. 23 – 43

Brunet, Emmanuelle / *Guérin-Schneider,* Lætitia / *Bonnet,* Frédéric (2002): Impact of a New Legislation on the Water Market and Competition in France, Vortragsunterlagen, Enviro 2002 IWA world water congress, 7. – 12. 04. 2002, Melbourne

Budäus, Dietrich (1988): Einzelwirtschaftliche Effizienzanalyse privater und öffentlicher Leistungserstellung in der Privatisierungsdiskussion, in: Brede, Helmut (Hrsg.): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden, S. 203 – 222

– (1994): Public Management: Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Berlin

– (1998): Privatisierung öffentlich wahrgenommener Aufgaben – Grundlagen, Anforderungen und Probleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, in: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden, S. 12 – 36

Buller, Henry (1996): Privatization and Europeanization: The Changing Context of Water Supply in Britain and France, in: Journal of Environmental Planning and Management, Bd. 39, S. 461 – 482

Burgi, Martin (1999): Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgabendogmatik – Phänomenologie – Verfassungsrecht, Tübingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (2001): Privatisierung der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, in: Hendler, Reinhard (Hrsg.): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstversorgung, Berlin, S. 101 – 137

Burns, Phil / *Estache,* Antonio (1998): Information, Accounting and the Regulation of Concessioned Infrastructure Monopolies, World Bank Policy Research Working Paper 2034, Washington

Burns, Philip / *Turvey,* Ralph / *Weyman-Jones,* Thomas G. (1995a): Sliding Scale Regulation of Monopoly Enterprises, CRI, Discussion Paper 11, London

– (1995b): General Properties of Sliding Scale Regulation, CRI, Technical Paper 3, London

Bussing, Irvin (1936): Public Utility Regulation and the So-called Sliding Scale, New York

Byatt, Ian (2001): The Water Regulation Regime in England and Wales, in: Henry, Claude / Matheu, Michel / Jeunemaître, Alain (Hrsg.): Regulation of Network Utilities: The European Experience, Oxford u. a. O., S. 79 – 93

Cabal, François / *Duroy,* Stéphane / *Grand d'Esnon,* Antoine / *Tricot,* Henri (1999): La commune et l'eau potable: Du captage à l'usager, comment améliorer la gestion de service, Paris

Cameron, David (2001): The Relationship Between Different Ownership and Management Regimes and Drinking Water Safety, Diskussionspapier, Department of Political Science, University of Toronto, Juni

Caves, Douglas W. / *Christensen,* Laurits R. (1980): The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads, in: Journal of Political Economy, Bd. 88, S. 958 – 976

Chadwick, Edwin (1859): Results of Different Principles of Legislation and Administration in Europe; of Competition for the Field, as compared with Competition within the Field, of Service, in: Journal of the Royal Statistical Society, Series A, Bd. 22, S. 381 – 420

Clark, Ephraim / *Mondello,* Gérard (2000): Resource Management and the Mayors's Guarantee in French Water Allocation, in: Environmental and Resource Economics, Bd. 15, S. 103 – 113

Clausen, Hartmut / *Scheele,* Ulrich (2002): Benchmarking in der Wasserwirtschaft: Internationale Erfahrungen mit vergleichendem Wettbewerb in der Wasserwirtschaft, Baden-Baden

– (2003): Strukturwandel in der Wasserversorgung: Zwischen Liberalisierung und nachhaltiger Entwicklung, in: NIW (Hrsg.): Umwelt und Wirtschaft in Niedersachsen: Märkte, Innovationen, Chancen, Anreize und Instrumente, NIW-Workshop 2002, Hannover

Coase, Ronald H. (1937): The Nature of the Firm, in: Economica, Bd. 4, S. 386 – 405

– (1964): The Regulated Industries, Discussion, in: American Economic Review (Papers and Proceedings), Bd. 54, S. 194 – 197

– (1974): The Lighthouse in Economics, in: ders.: The Firm, the Market, and the Law, Chicago / London 1990, S. 187 – 213

– (1988): The Firm, the Market, and the Law, Chicago / London 1990

– (1993): Concluding Comment, in: JITE, Bd. 149, S. 360 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Coburg, Randolf C. / *Stadtfeld,* Richard / *Oehmichen,* Ulrich / *Lohaus,* Johannes / *Willms,* Michael (2003): Marktdaten Abwasser 2002, in: KA, Bd. 50, S. 491 – 495

Colander, David (2001): The Lost Art of Economics: Essays on Economics and the Economics Profession, Cheltenham / Northampton

Comanor, William S. / *Leibenstein,* Harvey (1969): Allocative Efficiency, X-Efficiency and the Measurement of Welfare Losses, in: Economica, Bd. 36, S. 304 – 309

Commons, John R. (1924): Legal Foundations of Capitalism, Clifton 1974

– (1934): Institutional Economics: Its Place in Political Economy, Volume Two, Madison 1961

Cordato, Roy E. (1992): Welfare Economics and Externalities in an Open Ended Universe: A Modern Austrian Perspective, Boston / Dordrecht / London

– (1994): Efficiency, in: Boettke, Peter J. (Hrsg.): The Elgar Companion to Austrian Economics, Aldershot / Brookfield, S. 131 – 136

Cours des comptes (1997): La Gestion des services publics locaux l'eau et l'assainissement, résumé, Paris, http: // www.ccomptes.fr / Cour-des-comptes / publications / rapports / eau / cdc72.htm (19. 06. 2003)

Cowan, Simon (1993): Regulation of Several Market Failures: The Water Industry in England and Wales, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 9, S. 14 – 23

– (1997): Competition in the Water Industry, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 13, S. 83 – 92

Cox, Helmut (1999a): The Provision of Public Services by Regulation in the General Interest or by Public Ownership?, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Bd. 70, S. 161 – 177

– (1999b): Öffentliche Unternehmen und Europäischer Binnenmarkt – Kommt es zu einem Paradigmenwechsel in der öffentlichen Wirtschaft?, in: Bräunig, Dietmar / Greiling, Dorothea (Hrsg.): Stand und Perspektiven der Öffentlichen Betriebswirtschaftslehre: Festschrift für Prof. Dr. Peter Eichhorn zur Vollendung des 60. Lebensjahres, Berlin, S. 268 – 279

– (2000): Neuere Entwicklungen der Unternehmensstrukturen im Bereich der öffentlichen Wirtschaft. Eine Betrachtung aus der spezifischen Sicht des Wettbewerbs der Institutionen, in: Brede, Helmut (Hrsg.): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden, S. 65 – 82

– (2001): Zur Organisation der Daseinsvorsorge in Deutschland, in: Schrader-Stiftung (Hrsg.): Die Zukunft der Daseinsvorsorge: Öffentliche Unternehmen im Wettbewerb, Darmstadt, S. 25 – 40

Crew, Michael A. / *Kleindorfer,* Paul R. (1996): Price Caps and Revenue Caps: Incentives and Disincentives for Efficiency, in: Crew, Michael A. (Hrsg.): Pricing and Regulatory Innovations Under Increasing Competition, Boston / Dordrecht / London, S. 39 – 52

– (2001): A Critique of the Theory of Incentive Regulation: Implications for the Design of Performance Based Regulation for Postal Service, in: dies. (Hrsg.): Future Directions in Postal Reform, Boston / Dordrecht / London, S. 37 – 65

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (2002): Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?, in: Journal of Regulatory Economics, Bd. 21, S. 5 – 22

Crew, Michael A. / *Zupan,* Mark A. (1991): Franchise Bidding for Public Utilities Revisited, in: Crew, Michael A. (Hrsg.): Competition and the Regulation of Utilities, Boston / Dordrecht / London, S. 173 – 188

Crocker, Keith J. / *Masten,* Scott E. (2000): Prospects for Private Water Provision in Developing Countries: Lessons from 19th Century America, Diskussionspapier, University of Michigan Business School, Ann Arbor, Juni

Cronauge, Ulrich (1997): Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände, 3., überarb. und erw. Aufl., Berlin

Daiber, Hermann (1996): Wasserpreise und Kartellrecht: Zur Mißbrauchsaufsicht über Wasserversorgungsunternehmen, in: WuW, Bd. 46, S. 361 – 371

De Alessi, Louis (1980): The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence, in: Research in Law and Economics, Bd. 2, S. 1 – 47

– (1983): Property Rights, Transaction Costs, and X-Efficiency: An Essay in Economic Theory, in: American Economic Review, Bd. 73, S. 64 – 81

– (1990): Form, Sustance, and Welfare Comparisons in the Analysis of Institutions, in: JITE, Bd. 146, S. 5 – 23

Defeuilley, Christophe (1998): La délégation de service public: une analyse à partir de la théorie des contrats, C.I.R.E.D., Nogent-Sur-Marne

– (2000): Le Syndicat des Eaux d'Ile de France: 150 ans d'histoire contractuelle, C.I.R.E.D., Nogent-Sur-Marne

Dempsey, Paul Stephen (1989): Market Failure and Regulatory Failure as Catalysts for Political Change: The Choice Between Imperfect Regulation and Imperfect Competition, in: Washington and Lee Law Review, Bd. 46, S. 1 – 40

Demsetz, Harold (1968): Why Regulate Utilities?, in: Journal of Law & Economics, Bd. 11, S. 55 – 65

– (1969): Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law & Economics, Bd. 12, S. 1 – 22

Deutsche Bank Research (2000): Wasserwirtschaft im Zeichen von Liberalisierung und Privatisierung, Aktuelle Themen Nr. 176, Frankfurt a. M.

Deutscher Bundestag (2001): Antrag: Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, BT-Drs. 14 / 7177, Bonn

– (2002): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie zu dem Antrag Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, BT-Drs. 14 / 8564, Bonn

Dick, Günther (1993): Rationale Regulierung: Ökonomische Probleme und Lösungsperspektiven am Beispiel der öffentlichen Wasserversorgung, Hamburg

Dierkes, Meinolf / *Zapf,* Wolfgang (1994): Institutionenvergleich und Institutionendynamik: Einleitende Überlegungen, in: dies. (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, Berlin, S. 7 – 12

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Dixit, Avinash K. (1996): The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective, Cambridge / London

Doebke, Ingo / *Schönefuß,* Stephan (2000): Ein Ende der Gebietsmonopole reicht nicht zur Liberalisierung der Wasserwirtschaft, in: FAZ, Nr. 260, vom 08. 11. 2000, S. 52

– (2001): Die deutsche Wasserwirtschaft im Umbruch, in: Technik und Leben, Heft 1 / 2001, S. 39 und 45

Donahue, John D. (1989): The Privatization Decision: Public Ends, Private Means, New York

Dosi, G. (1991): Some thoughts on the promises, challenges and dangers of an „evolutionary perspective" in economics, in: Journal of Evolutionary Economics, Bd. 1, S. 5 – 7

Downs, Anthony (1957): Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968

– (1974a): Eine ökonomische Theorie des politischen Handelns in der Demokratie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates: Eine kritische Darstellung der Neuen Politischen Ökonomie, Frankfurt a. M., S. 121 – 139

– (1974b): Nichtmarktwirtschaftliche Entscheidungssysteme: Eine Theorie der Bürokratie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates: Eine kritische Darstellung der Neuen Politischen Ökonomie, Frankfurt a. M., S. 199 – 207

Drucker, Peter F. (1968): Die Zukunft bewältigen: Aufgaben und Chancen im Zeitalter der Ungewißheit, Düsseldorf / Wien 1969

D'Souza, Juliet / *Megginson,* William (1999): The Financial and Operating Performance of Privatized Firms during the 1990s, in: Journal of Finance, Bd. 54, S. 1397 – 1438

Dudey, Joachim / *Pecher,* Rolf (1994): ATV-Umfrage Abwassergebühren, Hennef

Dugger, William M. (1980): Property Rights, Law and John R. Commons, in: Review of Social Economy, Bd. 38, S. 41 – 53

Duijm, Bernhard (2002): Wettbewerbssicherung nach Privatisierung und Deregulierung: Aufgabe allgemeiner Wettbewerbs- oder sektoraler Regulierungsbehörden?, in: Berg, Hartmut (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin, S. 9 – 27

DVGW (2001): Grundsätze einer gemeinsamen Netznutzung in der Trinkwasserversorgung, in: DVGW Energie / Wasser-Praxis, Bd. 52, Heft 9, S. 12 – 16

Easter, K. William / *Rosegrant,* Mark W. / *Dinar,* Ariel (1998a) (Hrsg.): Markets for Water: Potential and Performance, Boston / Dordrecht / London

– (1998b): The Future of Water Markets: A Realistic Perspective, in: dies. (Hrsg.): Markets for Water: Potential and Performance, Boston / Dordrecht / London, S. 277 – 283

Eberlein, Burkhard (2000): Regulierung und die Konstitution von Märkten in Europa, in: Czada, Roland / Lütz, Susanne (Hrsg.): Die politische Konstitution von Märkten, Wiesbaden, S. 89 – 106

Edeling, Thomas (2002): Stadtwerke zwischen Markt und Politik, in: ZögU, Bd. 25, S. 127 – 139

Edelmann, Heidrun (1999): Privatisierung als Sozialpolitik. „Volksaktien" und Volkswagenwerk, in: Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte, 1999 / 1, S. 55 – 72

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Eggertsson, Thraínn (1990): Economic behavior and institutions, Cambridge u. a. O.

Eichhorn, Peter (2001): Marktnahe und marktferne Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in: Brede, Helmut (Hrsg.): Wettbewerb in Europa und die Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden, S. 83 – 91

Eickhof, Norbert (1985): Wettbewerbspolitische Ausnahmebereiche und staatliche Regulierung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 36, S. 63 – 79

– (1986a): Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5, S. 122 – 139

– (1986b): Theorien des Markt- und Wettbewerbsversagens, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 66, S. 468 – 476

– (1986c): Versorgungswirtschaft und Wettbewerbsordnung, in: ORDO, Bd. 37, S. 201 – 218

– (1993): Zur Legitimation ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen, in: ORDO, Bd. 44, S. 203 – 222

Eisenblätter, Tanja (2000): Regulierung in der Telekommunikation: Zum Begriff der Regulierung im TKG unter besonderer Berücksichtigung der Regulierung durch Independent Agencies in den USA, Frankfurt a. M. u. a. O. (zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 2000)

Ellwein, Thomas / *Buck,* Lydia (1995): Privatisierung in der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Stuttgart

Elnaboulsi, Jihad C. (2001): Organization, Management and Delegation in the French Water Industry, in: Annals of Public and Cooperative Economics, Bd. 72, S. 507 – 547

Elsner, Wolfram (1986): Ökonomische Institutionenanalyse: Paradigmatische Entwicklung der ökonomischen Theorie und der Sinn eines Rückgriffs auf die ökonomische Klassik am Beispiel der Institutionenanalyse („Property Rights"), Berlin

Engel, Christoph (1995): Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, Bd. 54, S. 340 f.

Engels, Wolfram (1979): Die Rolle des Staates in der Wirtschaftsordnung, in: Weizsäcker, Carl Christian von (Hrsg.): Staat und Wirtschaft, Berlin, S. 45 – 63

EPA (2000): Guidance on the Privatization of Federally Funded Wastewater Treatment Works, Washington

Ergas, Henry / *Small,* John (2001): Price Caps and Rate of Return Regulation, Diskussionspapier, Network Economics Consulting Group, Kingston, 17. Mai

Ernst, John (1994): Whose Utility? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain, Buckingham

Estrin, Saul / *Pérotin,* Virginie (1991): Does ownership always matter?, in: International Journal of Industrial Organization, Bd. 9, S. 55 – 72

EU (2000a): Die Preisgestaltung als politisches Instrument zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Wasserressourcen, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss, KOM(2000) 477 endgültig

– (2000b): Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen: Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament, KOM(2000) 576 endgültig

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (2000c): Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Mitteilung der Kommission, KOM(2000) 580 endgültig

– (2000d): Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABlEG Nr. L 327/1 vom 22. 12. 2000

Eucken, Walter (1952): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6., durchges. Aufl., Tübingen 1990

Europe Economics (2003): Office of Water Services, Scope for Efficiency Improvement in the Water and Sewerage Industries, Final Report, London

Ewers, Hans-Jürgen / *Botzenhart,* Konrad / *Jekel,* Martin / *Salzwedel,* Jürgen / *Kraemer,* Andreas (2001): Optionen, Chancen und Rahmenbedingungen einer Marktöffnung für eine nachhaltige Wasserversorgung, BMWi-Forschungsvorhaben (11/00), Endbericht, Berlin

Faulhaber, Gerald R. (1975): Cross-Subsidization: Pricing in Public Enterprises, in: American Economic Review, Bd. 65, S. 966–977

Fehl, Ulrich (1988): Freiheit, Wettbewerb, Politik und die Rolle des Wirtschaftswissenschaftlers, in: ORDO, Bd. 39, S. 163–167

Feldmann, Horst (1995): Eine institutionalistische Revolution? Zur dogmenhistorischen Bedeutung der modernen Institutionenökonomik, Berlin

– (1998): Zur Problematik des Effizienzziels in der Wirtschaftspolitik, in: WiSt, Bd. 27, S. 354–360

– (1999): Ordnungstheoretische Aspekte der Institutionenökonomik, Berlin (zugl.: Tübingen, Univ., Habil-Schr., 1998)

Finsinger, Jörg (1991): Wettbewerb und Regulierung, München

Fletcher, Philip (2000): Philip Fletcher speech: The future agenda of competition in water, The Economist Conference, 10. 10. 2000, http://www.ofwat.gov.uk/aptrix/ofwat/publish.nsf/Content/economistconference091000 (09. 09. 2003)

Forsthoff, Ernst (1959): Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart

Foss, Nicolai J. (1994): Why Transaction Cost Economics Needs Evolutionary Economics, in: Revue d'Économie Industrielle, Bd. 68, S. 7–26

Foster, C. D. (1992): Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly, Oxford/Cambridge

Frenz, Walter (2002): Liberalisierung und Privatisierung der Wasserwirtschaft, in: ZHR, Bd. 166, S. 307–334

Frey, Bruno S. (1974): Entwicklung und Stand der Neuen Politischen Ökonomie, in: Widmaier, Hans Peter (Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates: Eine kritische Darstellung der Neuen Politischen Ökonomie, Frankfurt a. M., S. 30–63

Frey, Bruno S. / *Kirchgässner,* Gebhard (1994): Demokratische Wirtschaftspolitik: Theorie und Anwendung, 2., völlig neubearb. Aufl., München

Frey, René L. (1972): Infrastruktur: Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen, 2., erg. Aufl., Tübingen

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1978): Infrastruktur, in: Albers, Willi et al. (Hrsg.): HdWW, zugl. Neuaufl. d. Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften, Bd. 4, Stuttgart / Tübingen / Göttingen, S. 200 – 215

Friedman, Milton (1962): Kapitalismus und Freiheit, Stuttgart 1971

Fritsch, Michael / *Wein,* Thomas / *Ewers,* Hans-Jürgen (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 3., völlig überarb. und erw. Aufl., München

Fülbier, Rolf Uwe (1999): Regulierung: Ökonomische Betrachtung eines allgegenwärtigen Phänomens, in: WiSt, Bd. 28, S. 468 – 473

Furubotn, Eirik G. (1998): Economic Efficiency in a World of Frictions, Diskussionsbeitrag 09 – 98, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena

Galal, Ahmed / *Jones,* Leroy / *Tandon,* Pankaj / *Vogelsang,* Ingo (1994): Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis, New York

Garcia, Serge / *Breuil,* Lise / *Guérin-Schneider,* Lætitia (2003): La régulation des services publics l'eau et l'assainissement: pertinence ïun observatoire européen sur la délégation, Les Cahiers de Recherche GEA, Heft 1, Mai 2003

Gatty, Jean (1998): Quelle concurrence pour les services publics l'eau et l'assainissement?, Agence de l'eau Seine-Normandie, Nanterre

Georgi, Hanspeter (2003): Wer für Marktwirtschaft ist, muß den Regulator fordern, in: FAZ, Nr. 60, vom 12. 03. 2003, S. 12

Gerken, Lüder (1998): Grenzen der Ordnungspolitik, in: ORDO, Bd. 49, S. 165 – 190

– (1999): Von Freiheit und Freihandel: Grundzüge einer ordoliberalen Außenwirtschaftstheorie, Tübingen

Geue, Heiko (1997): Evolutionäre Institutionenökonomik: Ein Beitrag aus der Sicht der österreichischen Schule, Stuttgart (zugl.: Marburg, Univ., Diss., 1996)

Gimbel, Rolf (2001): Liberalisierung der Wasserversorgung: Naturwissenschaftlich-technische Aspekte bei Durchleitungsmaßnahmen, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 142, S. 114 – 121

Glaeser, Edward L. (2001): Public Ownership in the American City, NBER Working Paper 8613, Cambridge

Gleick, Peter H. / *Wolff,* Gary / *Chalecki,* Elizabeth L. / *Reyes,* Rachel (2002): The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water, Oakland

Glynn, Dermont (1996): Price Caps in Practice. A Review of MMC Verdicts, in: Vass, Peter (Hrsg.): Price Caps and Profit Sharing: A Policy Review, CRI, London, S. 43 – 52

Goldberg, Victor P. (1976): Regulation and administered contracts, in: Bell Journal of Economics, Bd. 7, S. 426 – 448

Gramm, Christof (2001): Privatisierung und notwendige Staatsaufgaben, Berlin (zugl.: Freiburg (Breisgau), Univ., Habil.-Schr., 1998)

Grande, Edgar (1993): Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor, in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat?, Baden-Baden, S. 371 – 392

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Granovetter, Mark (1985): Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, in: American Journal of Sociology, Bd. 91, S. 481 – 510

Greiling, Dorothea (1996): Öffentliche Trägerschaft oder öffentliche Bindung von Unternehmen? Eine teleologische Betrachtung am Beispiel der Kredit-, Verkehrs- und Versorgungswirtschaft, Baden-Baden (zugl.: Mannheim, Univ., Diss., 1995)

Gröner, Helmut (1975): Die Ordnung der deutschen Elektrizitätswirtschaft, Baden-Baden

– (1983): Property Rights-Theorie und staatlich regulierte Industrien, in: Holzwarth, Fritz (Hrsg.): Helmut Gröner: „Wege zu mehr Wettbewerb": Schriften und Aufsätze, Baden-Baden 1996, S. 35 – 55

Grossman, Sanford J. / *Hart,* Oliver D. (1986): The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, In: Journal of Political Economy, Bd. 94, S. 691 – 719

Gruneberg, Ralf (1998): Der Neuaufbau der kommunalen Abwasserbeseitigung in den neuen Bundesländern, in: ZögU, Beiheft 24, S. 42 – 65

Guérin-Schneider, Lætitia (2001): Introduire la mesure de performance dans la régulation des services l'eau et l'assainissement en France – Instrumentation et organisation, Diss., Laboratoire GEA, ENGREF, Paris

– (2002): L' intérêt des indicateurs de performance dans la gestion des services l'eau et l'assainissement, in: SHF (Hrsg.): 27èmes Journées de l'Hydraulique: Eau et Économie, 24 – 26 September 2002, Paris, S. 191 – 198

Guérin-Schneider, Lætitia / *Brunet,* Emmanuelle (2002): Performance Indicators for the Regulation of the Water and Sewerage Services: the French Experience, Vortragsunterlagen, Enviro 2002 IWA world water congress, 7. – 12. 04. 2002, Melbourne

Guérin-Schneider, Lætitia / *Nakhla,* Michel (2003): Les indicateurs de performance: une évolution clef dans la gestion et la régulation des services l'eau et l'assainissement, Artikel erscheint in Flux

Guérin-Schneider, Lætitia / *Nakhla,* Michel / *Grand d'Esnon,* Antoine (2002): Gestion et organisation des services ïeau en Europe, Cahier du CGS de l'école des Mines 19

Hamer, Eberhard / *Gebhardt,* Rainer (1992): Privatisierungspraxis: Hilfe zur Umstellung von Staats- auf Privatwirtschaft, 2., vollst. überarb. Aufl., Essen

Handrock, Wilfried (1998): Grenzen des Wassersparens, in: GWF-Wasser Abwasser, Bd. 139, Heft 13, S. S 24-S 26

Hanke, Steve H. / *Walters,* Stephen J. K. (1987): Privatizing Waterworks, in: Hanke, Steve H. (Hrsg.): Prospects for Privatization, New York, S. 104 – 113

Hart, Oliver (1995): Firms, Contracts, and Financial Structure, Oxford

Hart, Oliver / *Moore,* John (1990): Property Rights and the Nature of the Firm, in: Journal of Political Economy, Bd. 98, S. 1119 – 1158

Hart, Oliver / *Shleifer,* Andrei / *Vishny,* Robert W. (1997): The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons, in: Quarterly Journal of Economics, Bd. 112, S. 1127 – 1161

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Haut Conseil du secteur public (1999): Quelle régulation pour l'eau et les services urbains?, Paris

Hayek, Friedrich August von (1936): Wirtschaftstheorie und Wissen, in: ders.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2., erw. Aufl., Salzburg 1976, S. 49 – 77

– (1944): Der Weg zur Knechtschaft, München, 1994

– (1946a): Die Verwertung des Wissens in der Gesellschaft, in: ders.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2., erw. Aufl., Salzburg 1976, S. 103 – 121

– (1946b): Der Sinn des Wettbewerbs, in: ders.: Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2., erw. Aufl., Salzburg 1976, S. 122 – 140

– (1960): Die Verfassung der Freiheit, 2., durchges. Aufl., Tübingen 1983

– (1967): Rechtsordnung und Handelnsordnung, in: ders.: Freiburger Studien, Tübingen 1969, S. 161 – 198

– (1968): Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: ders.: Freiburger Studien, Tübingen 1969, S. 249 – 265

– (1976): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Band 2: Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, Landsberg am Lech 1981

Hedtkamp, Günter (1995): Die Bedeutung der Infrastruktur in makroökonomischer Sicht, in: Oberhauser, Alois (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III: Ausbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich, Berlin, S. 9 – 69

Heilman, John G. / *Johnson,* Gerald W. (1992): The Politics and Economics of Privatization: The Case of Wastewater Treatment, Tuscaloosa / London

Held, Gerd (2002): Streit muß sein, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, Nr. 8, vom 24. 02. 2002, S. 9

Helm, Dieter (1994): British Utility Regulation: Theory, Practice and Reform, in: ders. (Hrsg.): British Utility Regulation: Principles, Experience and Reform, Oxford 1995, S. 41 – 71

Helm, Dieter / *Rajah,* Najma (1994): Water Regulation: The Periodic Review, in: Fiscal Studies, Bd. 15, Heft 2, S. 74 – 94

Helm, Dieter / *Yarrow,* George (1988): The Assessment: The Regulation of Utilities, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 4, S. i – xxxi

Helmstädter, Ernst (2001): Wissensteilung: Thünen-Vorlesung bei der Jahrestagung 2000 des Vereins für Socialpolitik, Berlin 20. September 2000, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 2, S. 445 – 465

Hensher, David (1999): Professor Michael E. Beesley, CBE, in: Institute of Transport Studies (ITS): Annual Report, University of Sidney / Monash University, S. 4 f.

Hermes, Georg (1998): Staatliche Infrastrukturverantwortung: Rechtliche Grundstrukturen netzgebundender Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa, Tübingen

Hesse, Günter (1979): Staatsaufgaben: Zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben, Baden-Baden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Hicks, Carole (1998): Regulation of the UK Water Industry, 1998 Edition, CRI, London

Hirner, Wolfram (2000): Qualitäts- und Risikomanagement in der Wasserverteilung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 141, S. 20 – 27

Hirschman, Albert O. (1970): Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974

Hirshleifer, Jack / *De Haven,* James C. / *Milliman,* Jerome W. (1960): Water Supply: Economics, Technology, and Policy, Chicago / London / Toronto

Hodgson, Geoffrey M. (1988): Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics, Oxford

Holoubek, Michael (2001): Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, in: VVDStRL, Bd. 60, S. 513 – 589

Homann, Karl (2001): Markt und Staat – eine überholte Problemstellung, in: Franz, Wolfgang / Hesse, Helmut / Ramser, Hans Jürgen / Stadler, Manfred (Hrsg.): Wirtschaftspolitische Herausforderungen an der Jahrhundertwende, Tübingen, S. 481 – 490

Hoppmann, Erich (1969): Wettbewerbspolitik in der BRD heute, in: Frisch, Heinz: Grundprobleme moderner Wirtschaftsordnungen, Frankfurt a. M., S. 8 – 31

– (1972): Grundsätze marktwirtschaftlicher Wettbewerbspolitik, in: ders.: Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988, S. 296 – 317

– (1977): Marktmacht und Wettbewerb, in: ders.: Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988, S. 333 – 346

– (1980): Wettbewerb und Wachstum in marktwirtschaftlichen Ordnungen, in: ders.: Wirtschaftsordnung und Wettbewerb, Baden-Baden 1988, S. 347 – 355

Hösch, Ulrich (2000): Die kommunale Wirtschaftstätigkeit: Teilnahme am wirtschaftlichen Wettbewerb oder Daseinsvorsorge, Tübingen

House of Lords (2003): Water Bill [HL], HL Bill 36, London

Hübl, Lothar / *Schönefuß,* Stephan (2001): Künftige Wasserver- und -entsorgung in Deutschland: Privatisierung und Wettbewerb oder Bewahrung des Status quo?, in: Neues Archiv für Niedersachsen, Heft 2, Seite 87 – 101

Hunt, Lester C. / *Lynk,* Edward L. (1995): Privatisation and Efficiency in the UK Water Industry: An Empirical Analysis, in: Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Bd. 57, S. 371 – 388

Jochimsen, Reimut (1966): Theorie der Infrastruktur: Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen

Johnson, Robin / *Moore,* Adrian (2001): Opening the Floodgates: Why Water Privatization Will Continue, RPPI, Policy Brief 17, August 2001, http: // www.rppi.org / pbrief17.html (29. 01. 2002)

Joskow, Paul L. (1991): The Role of Transaction Cost Economics in Antitrust and Public Utility Regulatory Policies, in: Journal of Law, Economics, & Organization, Bd. 7, Sonderausgabe, S. 53 – 83

– (2000): Introduction, in: ders. (Hrsg.): Economic Regulation, Cheltenham / Northampton, S. xi – xxv

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Joskow, Paul L. / *Schmalensee,* Richard (1986): Incentive Regulation For Electric Utilities, in: Yale Journal on Regulation, Bd. 4, S. 1 – 49

Kahlenborn, Walter / *Kraemer,* Andreas R. (1999): Nachhaltige Wasserwirtschaft in Deutschland, Berlin u. a. O.

Kahn, Alfred E. (1970): The Economics of Regulation: Principles and Institutions, Volume I: Economic Principles, Cambridge / London 1988

– (1971): The Economics of Regulation: Principles and Institutions, Volume II: Institutional Issues, Cambridge / London 1988

Karl, Helmut / *Klemmer,* Paul (1994): Volkswirtschaftliche Effekte privatwirtschaftlich organisierter Investitionen im Bereich der Abwasserentsorgung, Witten

Kasper, Wolfgang / *Streit,* Manfred E. (1998): Institutional Economics, Cheltenham / Northampton

Kaufer, Erich (1981): Theorie der Öffentlichen Regulierung, München

Kennedy, David (1997): Competition in the Water Industry, CRI, London

Kerber, Wolfgang (1997): Wettbewerb als Hypothesentest: Eine evolutorische Konzeption wissenschaffenden Wettbewerbs, in: Delhaes, K. von / Fehl, Ulrich (Hrsg.): Dimensionen des Wettbewerbs, Stuttgart, S. 29 – 78

Kettl, Donald F. (1993): Sharing Power: Public Governance and Private Markets, Washington

King, Stephen P. (1998): Principles of price cap regulation, in: ACCC / PURC (Hrsg.): Infrastructure regulation and market reform, Melbourne, S. 46 – 54

Kingdom, Bill / *Jagannathan,* Vijay (2001): Utility Benchmarking, World Bank Group, Private Sector and Infrastructure Network, Viewpoint, Note Nr. 229, Washington

Kinnersley, David (1988): Troubled Water: River, Politics and Pollution, London

Kirkpatrick, Ian / *Martínez Lucio,* Miguel (1996): Introduction: the contract state and the future of public management, in: Public Administration, Bd. 74, S. 1 – 8

Kirsch, Guy (2001): Der Staat muß seine Unschuld erst beweisen, in: FAZ, Nr. 280, vom 01. 12. 2001, S. 15

Kirzner, Israel M. (1994): The limits of the market: The real and the imagined, in: Möschel, Wernhard / Streit, Manfred E. / Witt, Ulrich (Hrsg.): Marktwirtschaft und Rechtsordnung: Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Erich Hoppmann, Baden-Baden, S. 101 – 110

Kiwit, Daniel (1994): Zur Leistungsfähigkeit neoklassisch orientierter Transaktionskostenansätze, in: ORDO, Bd. 45, S. 105 – 135

– (1998): Die Institutionen des Marktes aus ordnungsökonomischer Perspektive, Freiburg, Univ., Diss.

Klein, Benjamin / *Crawford,* Robert G. / *Alchian,* Armen A. (1978): Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process, in: Journal of Law & Economics, Bd. 21, S. 297 – 326

Klein, Michael (1996): Economic Regulation of Water Companies, Diskussionspapier, World Bank, Washington, 30. Juli

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Klein, Michael / *Irwin,* Timothy (1996): Regulating Water Companies, World Bank, Public Policy for the Private Sector, Note Nr. 77, Washington

Klein, Michael / *Neil,* Roger (1994): Back to the Future: The Potential *in* Infrastructure Privatisation, in: O'Brien, Richard (Hrsg.): Finance and the International Economy: 8 (The 1994 Essays), Oxford u. a. O., S. 42 – 68

Klös, Hans-Peter (1989): Öffentliches Infrastrukturmonopol – noch zeitgemäß?, Köln

Knieps, Günter (1988): Theorie der Regulierung und Entregulierung, in: Horn, Manfred / Knieps, Günter / Müller, Jürgen: Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, S. 39 – 82

– (2000): Der disaggregierte Regulierungsansatz der Netzökonomie, in: Knieps, Günter / Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg, S. 7 – 22

– (2001): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik, Berlin u. a. O.

– (2002): Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb, in: Berg, Hartmut (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin, S. 59 – 69

Koenig, Christian / *Kühling,* Jürgen (2001): Institutionelle Regulierungsordnung in der Eisenbahn- und Energiewirtschaft – sektorspezifische Regulierungsbehörden oder Bundeskartellamt?, in: WuW, Bd. 51, S. 810 – 820

Kotler, Philip (1994): Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control, 8. Aufl., London u. a. O.

Kraemer, R. Andreas / *Jäger,* Frank (1997): Deutschland, in: Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) / Kraemer, R. Andreas / Correia, Francisco Nunes (Hrsg.): Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Bd. 1, Länderberichte, Berlin u. a. O., S. 13 – 187

Kraemer, R. Andreas / *Piotrowski,* Ralph / *Kipfer,* Anja (1998): Vergleich der Trinkwasserpreise im europäischen Rahmen, Umweltbundesamt (Reihe Texte Nr. 22 / 98), Berlin

Kruse, Jörn (1985): Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen

– (1986): Wirtschaftspolitische Zielkonflite bei Natürlichen Monopolen, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 31, S. 221 – 239

– (1989): Ordnungstheoretische Grundlagen der Deregulierung, in: Seidenfus, Hellmuth St. (Hrsg.): Deregulierung – eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Berlin, S. 9 – 35

Kruse, Jörn / *Kiessling,* Thomas (1997): Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 16, Tübingen, S. 11 – 44

Kühlwetter, Hans-Jürgen (1997): Privatisierung und Regulierung aus der Sicht des Eisenbahnbundesamtes als Regulierungsbehörde, in: König, Klaus / Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden, S. 93 – 106

Kukuczka, Frank (2003): Wirtschaftliche und politische Aspekte der Wasserpreisgestaltung, in: DVGW Energie / Wasser-Praxis, Bd. 54, Heft 2, S. 30 – 33

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Kunz, Martin (2000): Regulierungsregime in Theorie und Praxis, in: Knieps, Günter / Brunekreeft, Gert (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, Heidelberg, S. 45 – 79

Laboratoire GEA-ENGREF (2002): Observatoire Loi Sapin: Impact des renégociations des contracts de délégation dans les services l'eau et l'assainissement en 2001, http:// www.engref.fr / labogea / 4P01.pdf (27. 07. 2003)

Laffont, Jean-Jacques / *Tirole,* Jean (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge / London

Lal, Deepak (1997): Private Provision of Public Goods and Services, in: Giersch, Herbert (Hrsg.): Privatization at the End of the Century, Berlin / Heidelberg, S. 329 – 361

Lang, Volker (2001): Die künftige Rolle kommunaler Unternehmen in der Wasserwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 81, S. 164 – 169

Langen, Werner (2001): Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Währung des Europäischen Parlaments über die Mitteilung der Kommission „Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa", A5 – 0361 / 2001 endgültig

Lawrence, Denis (1998): Benchmarking infrastructure enterprises, in: ACCC / PURC (Hrsg.): Infrastructure regulation and market reform, Melbourne, S. 55 – 67

Lee, Terence Richard (1999): Water Management in the 21st Century: The Allocation Imperative, Cheltenham / Northampton

Leibenstein, Harvey (1966): Allocative Efficiency vs. „X-Efficiency", in: American Economic Review, Bd. 56, S. 392 – 415

Leist, Hans-Jürgen (2001): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung, Teil I: Materielle Grundlagen und Wahrnehmungskultur, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 142, S. 712 – 719

– (2002a): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung, Teil II: Nebenwirkungen von Wassersparmaßnahmen, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 143, S. 44 – 53

– (2002b): Anforderungen an eine nachhaltige Trinkwasserversorgung, Teil III: Energiebilanz der Trink- und Flaschenwasserversorgung sowie allgemeine Handlungsempfehlungen, in: GWF- Wasser / Abwasser, Bd. 143, S. 184 – 196

– (2002c): Wasser sparen in Deutschland ist Unsinn, in: FR, vom 21. 03. 2002

Leist, Hans-Jürgen / *Magoulas,* Georgios (2000): Bewertung der Nachhaltigkeit der Trinkwasserversorgung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 141, S. 146 – 156

Leprich, Uwe (1994): Least-Cost Planning als Regulierungskonzept: Neue ökonomische Strategien zur rationalen Verwendung elektrischer Energie, 2. Aufl., Freiburg i. Brsg.

Levy, Brian / *Spiller,* Pablo T. (1994): The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation, in: Journal of Law, Economics, & Organization, Bd. 10, S. 201 – 246

Liston, Catherine (1993): Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation, in: Journal of Regulatory Economics, Bd. 5, S. 25 – 48

Littlechild, Stephen C. (1983): Regulation of British Telecommunications' Profitability, Department of Industry, London

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1988): Economic Regulation of Privatised Water Authorities and some Further Reflections, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 4, S. 40 – 68

– (2001a): Book Review, David M. Newbery: Privatization, Restructuring, and Regulation of Network Utilities, in: Economic Journal, Bd. 111, S. F753-F755

– (2001b): Privatisation, Competition and Regulation: Some Austrian Reflections, in: South African Journal of Economics, Bd. 69, S. 583 – 613

Loasby, Brian J. (1996): The Organisation of Industry and the Growth of Knowledge, Lectiones Jenenses, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena

– (1999): Knowledge, Institutions and Evolution in Economics, London / New York

– (2000): Market institutions and economic evolution, in: Journal of Evolutionary Economics, Bd. 10, S. 297 – 309

Loesch, Achim von (1987): Privatisierung öffentlicher Unternehmen: Ein Überblick über die Argumente, 2., verb. u. erw. Aufl., Baden-Baden

Logica (2000): Water Competition: a way forward – A model to stimulate discussion within the industry, Leatherhead / Surrey

Lorrain, Domenique (1992): The French Model of Urban Services, in: West European Politics, Bd. 15, S. 77 – 92

Löwe, Jürgen (2001): Öffentliche Unternehmen in der Marktwirtschaft? Ein Beitrag zur Neubestimmung des Verhältnisses von Wirtschaft und Politik, in: ZögU, Bd. 24, S. 413 – 431

Löwer, Wolfgang (1991): Energieversorgung zwischen Staat, Gemeinde und Wirtschaft, in: DVBl., Bd. 106, S. 132 – 142

– (2000): Hybris gegenüber dem Parlament und dem Recht, in: FAZ, Nr. 61, vom 13. 03. 2000, S. 12

– (2001a): Der Staat als Wirtschaftssubjekt und Auftraggeber, in: VVDStRL, Bd. 60, S. 416 – 455

– (2001b): Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, Bd. 60, S. 621 – 625

Lübbe, Eiko (1999): Jahresbericht der Wasserwirtschaft: Gemeinsamer Bericht der mit der Wasserwirtschaft befaßten Bundesministerien – Haushaltsjahr 1998, in: Wasser & Boden, Bd. 51, Heft 7+8, S. 9 – 35

– (2000): Jahresbericht der Wasserwirtschaft: Gemeinsamer Bericht der mit der Wasserwirtschaft befassten Bundesministerien – Haushaltsjahr 1999, in: Wasser & Boden, Bd. 52, Heft 7+8, S. 4 – 23

– (2002): Jahresbericht der Wasserwirtschaft: Gemeinsamer Bericht der mit der Wasserwirtschaft befassten Bundesministerien – Haushaltsjahr 2001, in: Wasser & Boden, Bd. 54, Heft 7+8, S. 5 – 13

Lutz, Helmut / Gauggel, Dieter (2000): Wasserpreise in Bayern aus kartellrechtlicher Sicht, in: Gewerbearchiv, Bd. 46, S. 414 – 417

Lyon, Thomas P. (1994): Incentive Regulation in Theory and Practice, in: Crew, Michael A. (Hrsg.): Incentive Regulation for Public Utilities, Boston / Dordrecht / London, S. 1 – 26

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– (1996): A Model of Sliding-Scale Regulation, in: Journal of Regulatory Economics, Bd. 9, S. 227 – 247

Lyonnaise des Eaux France (2003): Au sein de SUEZ Environnement: Lyonnaise des Eaux France, filiale de SUEZ Environnement, http: // www.lyonnaise-des-eaux.fr (05. 08. 2003)

Macgregor, Laura / *Prosser,* Tony / *Villiers,* Charlotte (2000a): Introduction, in: dies. (Hrsg.): Regulation and Markets Beyond 2000, Aldershot u. a. O., S. 1 – 18

– (2000b): Regulation and Markets Beyond 2000: Conclusion, in: dies. (Hrsg.): Regulation and Markets Beyond 2000, Aldershot u. a. O., S. 341 – 350

Majone, Giandomenico (1990): Introduction, in: ders. (Hrsg.): Deregulation or Re-Regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States, London / New York, S. 1 – 6

– (1994): Paradoxes of privatization and deregulation, in: Journal of European Public Policy, Bd. 1, S. 53 – 69

Majumdar, Sumit K. (1997): Incentive Regulation and Productive Efficiency in the U.S. Telecommunications Industry, in: Journal of Business, Bd. 70, S. 547 – 576

Manegold, Thorsten (2001): Diskussionsbericht zu den Referaten von Prof. Dr. Burgi und Dr. Römer, in: Hendler, Reinhard (Hrsg.): Umweltschutz, Wirtschaft und kommunale Selbstversorgung, Berlin, S. 155 – 170

Mankel, Bettina (2002): Wasserversorgung: Marktöffnungsoptionen umfassend nutzen, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 82, S. 40 – 43

Mann, Patrick C. (1989): Urban Water Supply: The Divergence Between Theory and Practice, in: Nowotny, Kenneth / Smith, David B. / Trebing, Harry M. (Hrsg.): Public Utility Regulation: The Economic and Social Control of Industry, Boston / Dordrecht / London, S. 163 – 184

Maugendre, Jean-Pierre (1998): Organisationsformen der Abwasserentsorgung in Frankreich, in: KA, Bd. 45, S. 1927 – 1936

McCraw, Thomas K. (1984): Regulation in America: A Historical Overview, in: California Management Review, Bd. 27, S. 116 – 124

Megginson, William L. / *Netter,* Jeffry M. (2001): From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization, in: Journal of Economic Literature, Bd. 39, S. 321 – 389

Mehlhorn, Hans (2001a): Liberalisierung der Wasserversorgung: Infrastrukturelle und technische Voraussetzungen der Wasserdurchleitung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 142, S. 101 – 113

– (2001b): Strukturentwicklung in der Wasserwirtschaft: Aus der Sicht der Wasserversorgung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 142, Heft 13, S. S 28-S 38

– (2002a): Wasserwirtschaft heute und morgen: Unterliegt die Wasserversorgung dem Zwang einer Veränderung?, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 143, S. S 8-S 11

– (2002b): Werte der deutschen Wasserversorgung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 143, S. 406 – 412

Ménard, Claude (1995): Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts, in: Journal of Economic Behavior and Organization, Bd. 28, S. 161 – 182

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ménard, Claude / *Saussier,* Stéphane (2000): Contractual Choice and Performance: The Case of Water Supply in France, in: Revue d'Économie Industrielle, Bd. 92, S. 385 – 404

Ménard, Claude / *Shirley,* Mary (2000): Reforming Public Utilities: Lessons from Urban Water Systems in Six Developing Countries, Diskussionspapier, University of Paris (Panthéon-Sorbonne), Centre National de la Recherche Scientifique, World Bank, Paris / Washington, 18. August

Meredith, Sandra (1992): Water Privatization: the Dangers and the Benefits, in: Long Range Planning, Bd. 25, Heft 4, S. 72 – 81

Merkel, Wolfgang (2001): Liberalisierung des Wassermarktes: Brauchen wir wirklich ein Bundesgesetz?, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 142, S. 684 – 688

– (2002): Risiken für eine Wasserwirtschaft im Wettbewerb: Kriterien nachhaltiger Organisation der Wasserversorgung, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 143, S. 801 – 811

Michaelis, Peter (2001a): Wasserwirtschaft zwischen Markt und Staat: Zur Diskussion um die Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung, in: ZögU, Bd. 24, S. 432 – 450

– (2002a): Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung? Eine kritische Bestandsaufnahme, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 143, S. 399 – 405

– (2002b): Ökonomische und ökologische Aspekte einer Liberalisierung der deutschen Wasserversorgung, in: Wasser & Boden, Bd. 54, Heft 12, S. 8 – 13

Migué, Jean-Luc / *Bélanger,* Gérard (1974): Toward a General Theory of Managerial Discretion, in: Public Choice, Bd. 17, S. 27 – 43

Mihm, Andreas (1999a): Wasser ist weltweit ein Multi-Milliarden-Geschäft, in: HB, Nr. 68, vom 09. / 10. 4. 1999, S. 14

– (1999b): Das blaue Gold lockt die Anleger, in: HB, Nr. 110, vom 11. / 12. 6. 1999, S. 47

Miksch, Leonhard (1947): Wettbewerb als Aufgabe: Grundsätze einer Wettbewerbsordnung, 2., erw. Aufl., Godesberg

Mill, John Stuart (1848): Principles of Political Economy, Fairfield 1976

– (1851): Public Agency v. Trading Companies: The Economical and Administrative Principles of Water Supply for the Metropolis: Correspondence between John Stuart Mill and the Metropolitan Sanitary Association on the Proper Agency for Regulating the Water Supply for the Metropolis, as a Question of Economical and Administrative Principle, London (abgedruckt in: Harris, Abram L. (1959): J. S. Mill on Monopoly and Socialism: A Note, in: Journal of Political Economy, Bd. 67, S. 606 – 608)

Miller, Edythe S. (1994): Regulation, Theory of Economic, in: Hodgson, Geoffrey M. / Samuels, Warren J. / Tool, Marc R. (Hrsg.): The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics L-Z, Aldershot / Brookfield, S. 225 – 233

Millward, Robert (1982): The Comparative Performance of Public and Private Ownership, in: Kay, John / Mayer, Colin / Thompson, David (Hrsg.): Privatisation; & Regulation – the UK Experience, Oxford 1986, S. 119 – 144

Monopolkommission (1998): Marktöffnung umfassend verwirklichen, Hauptgutachten 1996 / 1997, Baden-Baden

– (2003): Netzwettbewerb durch Regulierung, Hauptgutachten 2000 / 2001, Baden-Baden

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Moran, Michael / *Prosser,* Tony (1994): Introduction: Politics, Privatization and Constitutions, in: dies. (Hrsg.): Privatization and Regulatory Change in Europe, Buckingham / Bristol, S. 1 – 13

Möschel, Wernhard (1998): Der Staat auf dem Rückzug, in: FAZ, Nr. 124, vom 30. 05. 1998, S. 15

Mühlenkamp, Holger (1998): Anmerkungen zur Einbeziehung privater Wirtschaftssubjekte bei öffentlichen Investitionen unter besonderer Berücksichtigung von Betreibermodellen, in: ZögU, Bd. 21, S. 58 – 78

Müller, Jürgen / *Scheele,* Ulrich (1993): Kosten und Preise in der europäischen Wasserwirtschaft, in ZögU, Bd. 16, S. 409 – 428

Müller, Jürgen / *Vogelsang,* Ingo (1979): Staatliche Regulierung: regulated industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden

Müller, Neithard (1997): Kosten der Abwasserbeseitigung: Kritische Gedanken zur allgemeinen Kostendiskussion, in: KA, Bd. 44, S. 293 – 299

Müller, Udo (1975): Wettbewerb, Unternehmenskonzentration und Innovation, Göttingen

– (1980a): Wettbewerbspolitik, in: Handwörterbuch der Volkswirtschaft, 2., verb. Aufl., Wiesbaden, S. 1524 – 1550

– (1980b): Wettbewerbstheorie, in Handwörterbuch der Volkswirtschaft, 2., verb. Aufl., Wiesbaden, S. 1550 – 1573

Müller, Udo / *Kreuzburg,* Joachim (1997): Volkswirtschaftliche Effizienz von Maßnahmen zum Gewässerschutz, in: KA, Bd. 44, S. 220 – 238

Naschold, Frieder / *Bogumil,* Jörg (1998): Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen

Naschold, Frieder / *Budäus,* Dietrich / *Jann,* Werner / *Mezger,* Erika / *Oppen,* Maria / *Picot,* Arnold / *Reichard,* Christoph / *Schanze,* Erich / *Simon,* Nikolaus (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor: Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin

Nestor, Stilpon / *Mahboobi,* Ladan (2000): Pivatisation of Public Utilities: The OECD Experience, in: OECD (Hrsg.): Privatisation, Competition and Regulation, Paris, S. 13 – 49

Neto, Frederico (1998): Water privatization and regulation in England and France: a tale of two models, in: Natural Resources Forum, Bd. 22, Heft 2, S. 107 – 117

Nett, Lorenz (1998): Price-Cap-Regulierung im Markt für Telekommunikation in Deutschland, in: ZögU, Bd. 21, S. 350 – 359

Newbery, David M. (1997): Privatisation and liberalisation of network utilities, in: European Economic Review, Bd. 41, S. 357 – 383

– (1998): rate-of-return regulation versus price regulation for public utilities, in: Newman, Peter (Hrsg.): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Bd. 3, London / New York, S. 205 – 210

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Nisipeanu, Peter (1998): Handlungserfordernisse, Handlungsrahmen und Handlungsmöglichkeiten bei der Umorganisation der kommunalen Abwasserbeseitigung, in: ders. (Hrsg.): Privatisierung der Abwasserbeseitigung: Optimierung der kommunalen Abwasserbeseitigung durch Umorganisation und Neukonzeption, Berlin, S. 1 – 113

– (1999): Übertragung der kommunalen Abwasserbeseitigungspflicht auf private Dritte gemäß § 18a Absatz 2a WHG: Voraussetzungen, Möglichkeiten und Auswirkungen, in: ders. (Hrsg.): Kosten der Abwasserbeseitigung: Wege zur kostengünstigen Abwasserbeseitigung durch unternehmerisches Denken und Kostenmanagement, Berlin, S. 97 – 169

Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago

North, Douglass C. (1977): Markets and Other Allocation Systems in History: The Challenge of Karl Polanyi, in: Journal of European Economic History , Bd. 6, S. 703 – 716

– (1990): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992

– (2000): Understanding Institutions, in: Ménard, Claude (Hrsg.): Institutions, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics, Cheltenham / Northampton, S. 7 – 10

O'Driscoll, Gerald P. (1986): Competition as a process: a law and economics perspective, in: Langlois, Richard N. (Hrsg.): Economics as a process: Essays in the New Institutional Economics, Cambridge u. a. O., S. 153 – 169

OECD (1999): The Price of Water: Trends in OECD Countries, Paris

– (2000): Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors, CCNM / ENV(2000)36 / FINAL, Paris

OECD (2001): Restructuring Public Utilities for Competition, Paris

Ofwat (1999a): Water & Sewerage Bills 1999 – 2000, Birmingham

– (1999b): Annual Report 1998 – 99 of the Director General of Water Services, Birmingham

– (1999c): Final Determinations: Future water and sewerage charges 2000 – 05, Birmingham

– (2000): The Current State of Market Competition, Birmingham

– (2001): Leakage and the efficient use of water 2000 – 2001 report, Birmingham

– (2003a): List of inset appointments, 03. 01. 2003, http: // www.ofwat.gov.uk / aptrix / ofwat / publish.nsf / AttachmentsByTitle / 030103inset_table.pdf / $FILE / 030103inset_table.pdf (09. 09. 2003)

– (2003b): Water and Sewerage Bills 2003 – 04, Birmingham

– (2003c): Water Regulation: Facts and Figures May 2003, Birmingham

– (2003d): Annual Report 2002 – 03 of the Director General of Water Services, Birmingham

– (2003e): Financial performance and expenditure of the water companies in England and Wales, 2002 – 2003 report, Birmingham

– (2003f.): Levels of service for the water industry in England & Wales 2002 – 2003 report, Birmingham

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Ogus, Anthony I. (2001): Introduction, in: ders. (Hrsg.): Regulation, Economics and the Law, Cheltenham / Northampton, S. ix – xviii

Olson, Mancur (1965): Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 2., durchges. Aufl., Tübingen 1985

Osterloh, Lerke (1995): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: VVDStRL, Bd. 54, S. 204 – 242

Ostrom, Vincent / *Ostrom,* Elinor (1977): Public Goods and Public Choices, in: Savas, Emanuel S. (Hrsg.): Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance, Boulder, S. 7 – 49

o. V. (2001): Wettbewerb mit Strom und Gas, in: FAZ, Nr. 59, vom 10. 03. 2001, S. 15

– (2002a): Liberalisierung nur mit Regulierung, in: FAZ, Nr. 221, vom 23. 09. 2002, S. 19

– (2002b): Folgenschwere Dürre in Australien, in: NZZ, Nr. 255, vom 02. / 03. 11. 2002, S. 11

Owen, Bruce M. / *Braeutigam,* Ronald (1978): The Regulation Game: The Strategic Use of the Administrative Process, Cambridge

Panzar, John (1999): Incentive regulation in the US telecommunications industry, in: Productivity Commission (Hrsg.): 1999 Industry Economics Conference: Regulation, Competition and Industry Structure, Melbourne, S. 3 – 16

Parker, David (1995): Privatization and the internal environment: Developing our knowledge of the adjustment process, in: International Journal of Public Sector Management, Bd. 8, S. 44 – 62

Peltzman, Sam (1976): Toward A More General Theory of Regulation, in: Journal of Law & Economics, Bd. 19, S. 211 – 244

– (1989): The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation, in: Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics, S. 1 – 41

Penz, Reinhard (1999): Legitimität und Viabilität: Zur Theorie der institutionellen Steuerung der Wirtschaft, Marburg (zugl.: Witten, Herdecke, Privatuniv., Diss, 1998)

Pera, Alberto (1989): Deregulation and Privatisation in an Economy-wide Context, in: OECD Economic Studies, Bd. 12, S. 159 – 204

Pfähler, Wilhelm / *Hofmann,* Ulrich / *Lehmann-Grube,* Ulrich (1995): Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung: Kritische Bestandsaufnahme, Erweiterungen und Fallstudien, in: Oberhauser, Alois (Hrsg.): Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit III: Ausbau der Infrastruktur und kommunaler Finanzausgleich, Berlin, S. 71 – 187

Pfüller, H.-J. (1988): Privatisierung kommunaler Kläranlagen: Erfahrungen mit dem Betreibermodell in Niedersachsen, 2., aktualisierte Aufl., Hannover

Picot, Arnold / *Kaulmann,* Thomas (1985): Industrielle Großunternehmen in Staatseigentum aus verfügungsrechtlicher Sicht, in: zfbf, Bd. 37, S. 956 – 980

– (1989): Comparative Performance of Government-owned and Privately-owned Industrial Corporations – Empirical Results from Six Countries, in: JITE, Bd. 145, S. 298 – 316

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Pielow, Johann-Christian (2001a): Grundstrukturen öffentlicher Versorgung: Vorgaben des Europäischen Gemeinschaftsrechts sowie des französischen und des deutschen Rechts unter besonderer Berücksichtigung der Elektrizitätswirtschaft, Tübingen

– (2001b): Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, Bd. 60, S. 609 – 612

Pirie, Madsen (1995): Reasons for privatization, in: Morgan, Philip (Hrsg.): Privatization and the Welfare state: Implications for consumers and the Workforce, Aldershot

Pluge, Wolf (1992): Struktur und Markt der deutschen Wasserversorgungswirtschaft, in: AGE (Hrsg.): Der Kaufmann in der Energie- und Wasserversorgung, 3. Aufl., Frankfurt a. M., S. 109 – 134

Polanyi, Karl (1944): The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Wien 1977

Pommerehne, Werner W. (1990): Genügt bloßes reprivatisieren?, in: Aufderheide, Detlef (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung, Stuttgart, S. 27 – 63

Posner, Richard A. (1971): Taxation by regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 2, S. 22 – 50

– (1974): Theories of economic regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 5, S. 335 – 358

Postel, Sandra L. (2000): Water and world population growth, in: Journal AWWA, Bd. 92, S. 131 – 138

Priddat, Birger P. (1996): Die Zeit der Institutionen: Regelverhalten und rational choice, in: Priddat, Birger P. / Wegner, Gerhard (Hrsg.): Zwischen Evolution und Institution: Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie, Marburg, S. 11 – 34

Priest, George L. (1993): The Origins of Utility Regulation and the „Theories of Regulation" Debate, in: Journal of Law & Economics, Bd. 36, S. 289 – 323

Prosser, Tony (1986): Nationalised Industries and Public Control: Legal, Constitutional and Political Issues, Oxford / New York

– (1997): Law and the Regulators, Oxford u. a. O.

– (1999): Theorising Utility Regulation, in: MLR, Bd. 62, S. 196 – 217

– (2001): Regulating Public Enterprises, in: Public Law, S. 505 – 526

Püttner, Günter (1985): Die öffentlichen Unternehmen: Ein Handbuch zu Verfassungs- und Rechtsfragen der öffentlichen Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart / München / Hannover

Rassenti, Stephen R. / *Smith,* Vernon L. / *Wilson,* Bart J. (2001): Using Experiments to Inform the Privatization / Deregulation Movement in Electricity, Diskussionspapier, Economic Science Laboratory, University of Arizona, Tuscon

Reder, Melvin W. (1982): Chicago Economics: Permanence and Change, in: Journal of Economic Literature, Bd. 20, S. 1 – 38

Rees, Judith A. (1998): Regulation and private participation in the water and sanitation sector, in: Natural Resources Forum, Bd. 22, S. 95 – 105

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Rees, Ray / *Vickers,* John (1995): RPI-X Price-cap Regulation, in: Bishop, Matthew / Kay, John / Mayer, Colin (Hrsg.): The Regulatory Challenge, Oxford u. a. O. 1996, S. 358 – 385

Regierungskommission (2002): Zukunftsfähige Wasserversorgung in Niedersachsen, Abschlussbericht der Regierungskommission, Niedersächisches Umweltminsterium, Hannover

Regulatory Assistance Project (2000): Performance-Based Regulation for Distribution Utilities

Reif, Thomas (2000): Preiskalkulation privater Wasserversorgungsunternehmen – Betriebswirtschaftliche Erfordernisse und rechtliche Rahmenbedingungen –, in: Zeitschrift für Wasserrecht, Bd. 39, S. 24 – 34

– (2002): Preiskalkulation für eine moderne Wasserwirtschaft, in: DVGW Energie / Wasser-Praxis, Bd. 53, Heft 12, S. 14 – 19

Reuter, Norbert (1994): Der Institutionalismus: Geschichte und Theorie der evolutionären Ökonomie, Marburg (zugl.: Aachen, Univ., Diss, 1993)

Richter, Maike (1996): Der Aufbau wirtschaftsnaher kommunaler Infrastruktur im Transformationsprozeß vom System zentraler Planwirtschaft zum dezentralen und marktwirtschaftlichen System: Eine Analyse der Rahmenbedingungen und Probleme am Beispiel der DDR, München (zugl.: Kassel, Univ., Diss., 1996)

Richter, Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: ZWS, Bd. 110, S. 571 – 591

Richter, Rudolf / *Furubotn,* Eirik G. (1999): Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung, 2., durchges. u. erg. Aufl., Tübingen

Richter, Wolfram F. / *Wiegard,* Wolfgang (1993): Zwanzig Jahre „Neue Finanzwissenschaft" – Teil I: Überblick und Theorie des Marktversagens, in: ZWS, Bd. 113, S. 169 – 224

Robinson, Colin (2002): Moving to a competitive market in water, in: ders. (Hrsg.): Utility Regulation and Competition Policy, Cheltenham / Northampton, S. 44 – 62

Roche, Pierre-Alain (2001): Délégations de service dans le domaine de l'eau et de l'assainissement en France, in: Conseil d'Analyse Économique (Hrsg.): Enchères et gestion publique, Paris, S. 245 – 262

Roche, Pierre-Alain / *Johannès,* Bruno (2001): Regulation in the Water and Sanitation Sector in France, in: Henry, Claude / Matheu, Michel / Jeunemaître, Alain (Hrsg.): Regulation of Network Utilities: The European Experience, Oxford u. a. O., S. 169 – 186

Ronellenfitsch, Michael (1997): Rechtliche Probleme der Privatisierung und Regulierung aus der Sicht der Rechtswissenschaften, in: König, Klaus / Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden, S. 118 – 138

– (2001): Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL, Bd. 60, S. 613 f.

Röpke, Jochen (1977): Die Strategie der Innovation: Eine systemtheoretische Untersuchung der Interaktion von Indiviuum, Organisation und Markt im Neuerungsprozeß, Tübingen

Röpke, Wilhelm (1944): Civitas Humana: Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, 3. Aufl., Erlenbach-Zürich 1949

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Rosenbaum, Eckehard F. (2000): What is a Market? On the Methodology of a Contested Concept, in: Review of Social Economy, Bd. 58, S. 455 – 482

Roth, Petra (2001): Trinkwasserversorgung ist eine öffentliche Aufgabe, in: ifo Schnelldienst, Bd. 54, Heft 14, S. 7 – 10

Rott, Ulrich / *Meyer,* Carsten (1998): Aufkommen und Verwendung von Wasserentnahmeentgelten in der Bundesrepublik Deutschland, in: GWF-Wasser / Abwasser, Bd. 139, S. 772 – 782

Rowson, Ian (2000): The Design of Competition in Water, Occasional Paper 15, CRI, Bath

Rudolph, Karl-Ulrich (1998): Organisatorische Entwicklungsstrategien der kommunalen Wasserwirtschaft, in: ZögU, Bd. 21, S. 413 – 431

– (1999): Kooperationen und Investitionen: Chancen der deutschen Wasserwirtschaft auf dem Sektor der Wasserver- und -entsorgung in Entwicklungs- und Transformationsländern, Köln

Rudolph, Karl-Ulrich / *Büscher,* E. / *Gärtner,* Th. / *Kucklick,* M. / *Balke,* H. (1993): Privatwirtschaftliche Realisierung der Abwasserentsorgung: Erfahrungsbericht über BMU-Projekte in den neuen Bundesländern, Bonn

Rudolph, Karl-Ulrich / *Kraemer,* R. Andreas / *Hansen,* Wenke / *Staffel,* Ulrike (1999): Vergleich der Abwassergebühren im europäischen Rahmen, Umweltbundesamt (Reihe Texte 97 / 99), Berlin

Runge, Martin (1994): Wasserversorgung und Abwasserentsorgung in den neuen Bundesländern, in: ZögU, Bd. 17, S. 430 – 456

Rüstow, Alexander (1945): Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, 2. Aufl., Heidelberg 1950

Sappington, David / *Pfeifenberger,* Johannes / *Hanser,* Philip / *Basheda,* Gregory (2001): The State of Performance-Based Regulation in the U.S. Electric Utility Industry, in: The Electricity Journal, Bd. 14, Heft 8, S. 71 – 79

Sappington, David E. M. / *Stiglitz,* Joseph E. (1987): Information and Regulation, in: Bailey, Elizabeth E. (Hrsg.): Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies, Cambridge / London, S. 3 – 43

Saur (2003): Groupe Saur, http: // www.saur.com / fr / particular / groupe_saur / groupe_saur.html (26. 07. 2003)

Savas, Emanuel S. (1982): Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government, Chatham

– (1987): Privatization: The Key to Better Government, Chatham

– (2000): Privatization and Public-Private Partnerships, New York

Sawkins, John W. (1996): Balancing Multiple Interests in Regulation: An Event Study of the English and Welsh Water Industry, in: Journal of Regulatory Economics, Bd. 9, S. 249 – 268

Schatz, Klaus-Werner (1996): Zur Entwicklung des Begriffs Infrastruktur, in: Berger, Heinz (Hrsg.): Wettbewerb und Infrastruktur in Post- und Telekommunikationsmärkten, Baden-Baden, S. 122 – 136

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Scheele, Ulrich (1991): Privatisierung der britischen Wasserwirtschaft, in: ZögU, Bd. 14, S. 346 – 362

– (1993a): Privatisierung von Infrastruktur: Möglichkeiten und Alternativen, Köln

– (1993b): Infrastruktur und regionale Entwicklung: Eine Literaturstudie, Diskussionsbeitrag Nr. V-119 – 93, Universität Oldenburg, Institut für Volkswirtschaftslehre

– (1997): Aktuelle Entwicklungen in der englischen Wasserwirtschaft, in: ZögU, Bd. 20, S. 35 – 57

– (1998): Privatisierung kommunaler Einrichtungen – Zielsetzungen, Stand und erste Ergebnisse, in: Blanke, Thomas / Trümner, Ralf (Hrsg.): Handbuch Privatisierung: Ein Rechtshandbuch für die Verwaltungspraxis, Personal- wie Betriebsräte und deren Berater, Baden-Baden, S. 3 – 97

– (2000): Auf dem Wege zu neuen Ufern? Wasserversorgung im Wettbewerb, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionsbeiträge, Nr. V.-213 – 2000, Oldenburg

Scheidemann, Dieter (1991): Der Begriff Daseinsvorsorge: Ursprung, Funktion und Wandlungen der Konzeption Ernst Forsthoffs, Göttingen / Zürich

Scheuerle, Klaus-Dieter (1997): Grundzüge der Privatisierung und Regulierung im Bereich der Post und Telekommunikation, in: König, Klaus / Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden, S. 201 – 209

Schipke, Alfred (2001): Why Do Governments Divest? The Macroeconomics of Privatization, Berlin u. a. O.

Schlecht, Otto (1990): Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, Tübingen

Schmalensee, Richard (1979): The Control of Natural Monopolies, Lexington / Toronto

– (1989): Good Regulatory Regimes, in: Rand Journal of Economics, Bd. 20, S. 417 – 436

Schmidt, Gerhard (1992): Preis- und Tarifpolitik für Wasser, in: AGE (Hrsg.): Der Kaufmann in der Energie- und Wasserversorgung, 3. Aufl., Frankfurt a. M., S. 644 – 649

Schmidt, Klaus M. (1996a): The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach, in: JLEO, Bd. 12, S. 1 – 24

– (1996b): Incomplete contracts and privatization, in: European Economic Review, Bd. 40, S. 569 – 579

Schmidtchen, Dieter (1988): Fehlurteile über das Konzept der Wettbewerbsfreiheit, in: ORDO, Bd. 39, S. 111 – 135

Schneider, Friedrich (2002): Privatisierung und Deregulierung in Österreich in den 90er Jahren: Einige Anmerkungen aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie, in: Berg, Hartmut (Hrsg.): Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Berlin, S. 89 – 120

Schneider, Jens-Peter (2000): Flexible Wirtschaftsregulierung durch unabhängige Behörden im deutschen und britischen Telekommunikationsrecht, in: ZHR, Bd. 164, S. 513 – 544

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Schoch, Friedrich (1994a): Rechtsfragen der Privatisierung von Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung, in: DVBl., Bd. 109, S. 1 – 12

– (1994b): Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, in: DVBl., Bd. 109, S. 962 – 976

Schönefuß, Stephan (2002): Ökonomische und umweltpolitische Chancen einer Privatisierung der Wasserwirtschaft, in: Dally, Andreas (Hrsg.): Wasser & Wirtschaft: Handlungsoptionen gegenüber dem Liberalisierungsdruck, Rehburg-Loccum, Seite 29 – 46

Schultze, Charles L. (1977): The Public Use of Private Interest, Washington

Schuppert, Gunnar Folke (1994a): Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch die öffentliche Hand, private Anbieter und Organisationen des dritten Sektors, in: Ipsen, Jörn (Hrsg.): Privatisierung öffentlicher Aufgaben: Private Finanzierung kommunaler Investitionen, Köln u. a. O., S. 17 – 35

– (1995): Rückzug des Staates? – Zur Rolle des Staates zwischen Legitimationskrise und politischer Neubestimmung –, in: Die Öffentliche Verwaltung, Bd. 18, S. 761 – 770

– (1997): Vom produzierenden zum gewährleistenden Staat: Privatisierung als Veränderung staatlicher Handlungsformen, in: König, Klaus / Benz, Angelika (Hrsg.): Privatisierung und staatliche Regulierung: Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden, S. 539 – 575

– (1998): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat: Vorüberlegungen zu einem Konzept von Staatsentlastung durch Verantwortungsteilung, in: Gusy, Christoph (Hrsg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden, S. 72 – 115

– (1999): Zur notwendigen Neubestimmung der Staatsaufsicht im verantwortungsteilenden Verwaltungsstaat, in: ders. (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden, S. 299 – 329

Schwarze, Reimund (2001): Wettbewerb in der Wasserwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst, Bd. 81, S. 395 – 399

Seeliger, Per (1996): Praxis des Wegerechts in der Versorgungswirtschaft, München / Wien

Seidel, Martin (1998): Neuaufbau der Trinkwasserversorgung, in: ZögU, Beiheft 24, S. 28 – 41

Seitz, Helmut (1998): Die ökonomischen Effekte der kommunalen Infrastruktur: Eine theoretische und empirische Bestandsaufnahme, in: ZögU, Bd. 21, S. 450 – 468

Service Public 2000 (2003): Service Public 2000, http: // www.sp2000.asso.fr / sp2000 / presen[a]sso.htm (29. 07. 2003)

Severn Trent Water (2002): Network Access Code, Version PB2002, Birmingham

Seyfried, Karl-Heinz (2000): Geld-Quelle: Preisvergleich Trinkwasser, in: Capital, Heft 23, S. 142 – 148

Shapiro, Carl / *Willig,* Robert D. (1990): Economic Rationales for the Scope of Privatization, in: Suleiman, Ezra N. / Waterbury, John (Hrsg.): The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Boulder / San Francisco / Oxford, S. 55 – 87

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Shearing, Clifford D. (1993): A Constitutive Conception of Regulation, in: Grabosky, Peter / Braithwaite, John (Hrsg.): Business Regulation and Australia's Future, Canberra, S. 67 – 79

Sherman, Roger (1989): The regulation of monopoly, Cambridge u. a. O.

Shew, William B. (2000): Natural monopoly and yardstick competition, in: Economic Affairs, Dezember 2000, S. 36 – 41

Shirley, Mary / *Walsh,* Patrick (2000): Public versus Private Ownership: The Current State of the Debate, World Bank Policy Research Working Paper 2420, Washington

Shleifer, Andrei (1985): A theory of yardstick competition, in: Rand Journal of Economics, Bd. 16, S. 319 – 327

– (1998): State versus Private Ownership, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 12, S. 133 – 150

Shleifer, Andrei / *Vishny,* Robert W. (1994): Politicans and Firms, in: dies.: The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures, Cambridge / London 1998, S. 151 – 181

Siegmund, Norbert (2000): Die rechtlichen Grundlagen von kooperativen Organisationsmodellen der kommunalen öffentlichen Wasserversorgung, in: Verein zur Förderung des Instituts WAR (Wasserversorgung • Abwassertechnik • Abfalltechnik • Umwelt- und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt) (Hrsg.): Wie zukunftsfähig sind kleinere Wasserversorgungsunternehmen?, Darmstadt, S. 21 – 55

Simon, Julian L. (1996): The Ultimate Resource 2, Princeton / Chichester 1998

Siniscalco, Domenico / *Bortolotti,* Bernardo / *Fantini,* Marcella (2001): Regulation and privatization: the case of electricity, in: Amato, Giuliano / Laudati, Laraine L. (Hrsg.): The Anticompetitive Impact of Regulation, Cheltenham / Northampton, S. 220 – 244

Spelthahn, Sabine (1994): Privatisierung natürlicher Monopole: Theorie und internationale Praxis am Beispiel Wasser und Abwasser, Wiesbaden

Spelthahn, Sabine / *Hulitz,* Elisabeth (1994): Privatisierung kommunaler Dienstleistungen – das Beispiel der Wasserwirtschaft im europäischen Vergleich, in: Steger, Ulrich (Hrsg.): Lean Administration: Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance, Frankfurt a. M./ New York, S. 67 – 92

Spelthahn, Sabine / *Steger,* Ulrich (1992): Privatisierung der Abwasserbeseitigung: Ein internationaler Vergleich am Beispiel Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Großbritannien, Wiesbaden

Spiller, Pablo T. (1995): Institutions and Commitment, in: Industrial and Corporate Change, Bd. 5, S. 421 – 452

Spiller, Pablo T. / *Vogelsang,* Ingo (1997): The Institutional Foundations of Regulatory Commitment in the UK: The Case of Telecommunications, in: JITE, Bd. 153, S. 607 – 629

Spulber, Daniel F. (1989): Regulation and Markets, Cambridge / London

Spulber, Nicolas / *Sabbaghi,* Asghar (1994): Economics of Water Resources: From Regulation to Privatization, Boston / Dordrecht / London

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

SRU (1998): Flächendeckend wirksamer Grundwasserschutz: Ein Schritt zur dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Stuttgart

– (2000): Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend, BT-Drs. 14/3363, Bonn

– (2002): Umweltgutachten 2002, Stuttgart

Statistisches Bundesamt (2001): Umwelt – Öffentliche Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, Berichtsjahr 1998, Fachserie 19, Reihe 2.1, Wiesbaden

Steinheuer, Wilfried (o. J.): Privatisierung der kommunalen Abwasserntsorgung – Ja oder Nein? Entscheidungskriterien zur Organisationsform der kommunalen Abwasserentsorgung, Bonn [1991?]

Stigler, George J. (1971): The theory of economic regulation, in: Bell Journal of Economics and Management Science, Bd. 2, S. 3 – 21

Stiglitz, Joseph E. (1989): On the Economic Role of the State, in: Heertje, Arnold (Hrsg.): The Economic Role of the State, Oxford / Cambridge, S. 9 – 85

– (1998): The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 12, S. 3 – 22

Stobbe, Antje (1998): Zur Leistungsfähigkeit privaten Infrastrukturengagements: Eine Analyse für die neuen Bundesländer, Frankfurt a. M. u. a. O. (zugl.: Jena, Univ., Diss., 1997)

Stracke, Dirk / *Nisipeanu,* Peter (1999): Kosten der Abwasserbeseitigung – Terminologie und Begriffsinhalte, in: Nisipeanu, Peter (Hrsg.): Kosten der Abwasserbeseitigung: Wege zur kostengünstigen Abwasserbeseitigung durch unternehmerisches Denken und Kostenmanagement, Berlin, S. 1 – 24

Streit, Manfred E. (1991): Theorie der Wirtschaftspolitik, 4., neubearb. u. erw. Aufl., Düsseldorf

– (1995): Ordnungsökonomik – Versuch einer Standortbestimmung, Diskussionsbeitrag 04 / 95, Jena: Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen

Streit, Manfred E. / *Wegner,* Gerhard (1989): Wissensmangel, Wissenserwerb und Wettbewerbsfolgen – Transaktionskosten aus evolutorischer Sicht, in: ORDO, Bd. 40, S. 183 – 200

Stuchtey, Bettina (2002): Wettbewerb auf dem Markt für leitungsgebundene Trinkwasserversorgung: Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden (zugl.: Berlin, Techn. Univ., Diss., 2002)

Suchanek, Andreas (1999): Institutionenökonomik und Verantwortungsteilung, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden, S. 273 – 298

Sudit, Fred E. (1979): Automatic Rate Adjustments Based on Total Factor Productivity Performance in Public Utility Regulation, in: Crew, Michael A. (Hrsg.): Problems in Public Utility Economics and Regulation, Lexington / Toronto, S. 55 – 71

SUEZ (2003): Document de référence 2002, Paris

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Swedberg, Richard (1994): Markets as Social Structures, in: Smelser, Neil J. / Swedberg, Richard (Hrsg.): The Handbook of Economic Sociology, Princeton / Chichester, S. 255 – 282

Tacke, Alfred (2001): Ökonomie – Ein Instrument für nachhaltige Wasserwirtschaft, in: ifo Schnelldienst, Bd. 54, Heft 15, S. 3 – 5

Tavernier, Yves (2001): Rapport d'information n° 3081 sur le financement et la gestion de l'eau, Assemblée Nationale, Paris

Thames Water (2003): Geschäftsbericht 2002, Reading

The Economist (2003a): Frozen Taps, in: The Economist, Bd. 367, Heft 8326, vom 31. 05. 2003, S. 35 f.

– (2003b): Private Passions, in: The Economist: Priceless: A survey of water, vom 19. 07. 2003, S. 5- 8

Theobald, Christian (2001): Wettbewerb mit Strom und Gas, in: FAZ, Nr. 59, vom 10. 03. 2001, S. 15

Theobald, Christian / *Zenke,* Ines (2001): Grundlagen der Strom- und Gasdurchleitung: Die aktuellen Rechtsprobleme, München

Train, Kenneth E. (1991): Optimal Regulation: The Economic Theory of Natural Monopoly, Cambridge / London

Troesken, Werner (1999): Typhoid Rates and the Public Acquisition of Private Waterworks, 1880 – 1920, in: Journal of Economic History, Bd. 59, S. 927 – 948

Trute, Hans-Heinrich (1999): Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden, S. 13 – 45

Tynan, Nicola (2000): Private Water Supply in Nineteenth Century London: Re-assessing the Externalities, Diskussionspapier, Department of Economics, George Mason University, Fairfax, 25. Juni

Valletti, Tommaso M. / *Estache,* Antonio (1998): The theory of access pricing: an overview for infrastructure regulators, Prepared for the World Bank Institute, World Bank, Washington, März

Vanberg, Viktor (2000): Der konsensorientierte Ansatz der konstitutionellen Ökonomik, in: Leipold, Helmut / Pies, Ingo (Hrsg.): Ordnungstheorie und Ordnungspolitik: Konzeptionen und Entwicklungsperspektiven, Stuttgart, S. 251 – 276

Vickers, John (1998): privatization, in: Newman, Peter (Hrsg.): The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, Bd. 3, London / New York, S. 122 – 126

Vickers, John / *Yarrow,* George (1985): Privatization and the Natural Monopolies, London

– (1988): Privatization: An Economic Analysis, Cambridge u. a. O.

– (1991): Economic Perspectives on Privatization, in: Journal of Economic Perspectives, Bd. 5, S. 111 – 132

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Viehoff, Ivan (1996): Evaluating RPI – X, in: Vass, Peter (Hrsg.): Price Caps and Profit Sharing: A Policy Review, CRI, London, S. 53 – 79

Vining, Aidan R. / *Boardman,* Anthony E. (1992): Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise, in: Public Choice, Bd. 73, S. 205 – 239

Vivendi Environnement (2003): Document de référence 2002, Paris

Vogel, Steven K. (1996): Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries, Ithaca / London

Voßkuhle, Andreas (1999): Gesetzgeberische Regelungsstrategien der Verantwortungsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Jenseits von Privatisierung und „schlankem" Staat: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff eines sich verändernden Verhältnisses von öffentlichem und privatem Sektor, Baden-Baden, S. 47 – 90

Wagner, Jürgen Michael (2000): Organisations- und Rechtsformwahl in der öffentlichen Siedlungsabfallwirtschaft: Eine empirische Untersuchung unter Berücksichtigung ökologischer, rechtlicher und politischer Restriktionen, Frankfurt a. M. u. a. O.

Water Infrastructure Network (2000): Clean & Safe Water for the 21st Century: A Renewed National Commitment to Water and Wastewater Infrastructure, Washington

Waterson, Michael (1988): Regulation of the Firm and Natural Monopoly, Oxford / New York

– (1995): Developing Utility Regulation in the UK, in: Helm, Dieter (Hrsg.): British Utility Regulation: Principles, Experience and Reform, Oxford 1995, S. 131 – 150

WaterVoice (2002): A WaterVoice role for you? A guide to the functions of the WaterVoice Committees and their members, Birmingham

– (2003): Annual Report 2002 – 03, Birmingham

WBGU (1998): Welt im Wandel: Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit Süßwasser, Jahresgutachten 1997, Berlin u. a. O.

Wegner, Gerhard (1996a): Wirtschaftspolitik zwischen Selbst- und Fremdsteuerung – ein neuer Ansatz, Baden-Baden (zugl.: Witten / Herdecke, Univ., Habil.-Schr., 1995)

– (1996b): Zur Pathologie wirtschaftspolitischer Lenkung: Eine neue Betrachtungsweise, in: Priddat, Birger P. / Wegner, Gerhard (Hrsg.): Zwischen Evolution und Institution: Neue Ansätze in der ökonomischen Theorie, Marburg, S. 367 – 401

Weiß, Wolfgang (1999): Öffentliche Monopole, kommunaler Anschluß- und Benutzungszwang und Art. 12 GG, in: Verwaltungsarchiv, Bd. 90, S. 415 – 441

Weizsäcker, C. C. von (1982): Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Bd. 118, S. 325 – 343

Wellmann, Susanne (1996): Abwasserentsorgung: Rechtsgrundlagen und organisatorische Gestaltungsoptionen, München / Wien

Weltbank (1994): Weltentwicklungsbericht 1994: Infrastruktur und Entwicklung, Washington

Wessel, Horst A. (1995): Die Versorgung von Kommunen mit Wasser, Gas und elektrischer Energie von etwa 1850 bis 1914, in: Wysocki, Josef (Hrsg.): Kommunalisierung im Spannungsfeld von Regulierung und Deregulierung im 19. und 20. Jahrhundert, Berlin, S. 49 – 89

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

WICS (2001): Strategic Review of Charges 2002 – 2006, Stirling

– (2003a): Costs and Performance Report 2001 – 02, Stirling

– (2003b): Investment and Asset Management Report 2000 – 02, Stirling

Willgerodt, Hans (1979): Wirtschaftsordnung und Staatsverwaltung, in: ORDO, Bd. 30, S. 199 – 217

– (1998): Die Liberalen und ihr Staat – Gesellschaftspolitik zwischen Laissez-faire und Diktatur, in: ORDO, Bd. 49, S. 43 – 78

Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization, New York

– (1976): Franchise bidding for natural monopolies – in general and with respect to CATV, in: Bell Journal of Economics, Bd. 7, S. 73 – 104

– (1985a): The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York / London 1987

– (1985b): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen, Tübingen 1990

– (1989): Transaktionskostenökonomik, 2. Aufl., Hamburg, 1996

– (1995): The Politics and Economics of Redistribution and Inefficiency, in: ders.: The Mechanisms of Governance, New York / Oxford 1996, S. 195 – 213

– (1998): Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed, in: De Economist, Bd. 146, S. 23 – 58

– (1999): Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective, in: JLEO, Bd. 15, S. 306 – 342

– (2000): The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, in: Journal of Economic Literature, Bd. 38, S. 595 – 613

Wilson, James Q. (1989): Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It

Windisch, Rupert (1987): Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien, in: ders. (Hrsg.): Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen, S. 1 – 146

Wintrobe, Ronald (1997): Modern bureaucratic theory, in: Mueller, Dennis C. (Hrsg.): Perspectives on Public Choice: A Handbook, Cambridge, S. 429 – 454

Wirl, Franz (1991): Die Theorie der öffentlichen Firma: Rahmenbedingungen für effiziente Versorgungsunternehmen, Baden-Baden (zugl.: Wien, Univ., Habil.-Schr.)

Witt, Ulrich (1994): Evolutionary economics, in: Boettke, Peter J. (Hrsg.): The Elgar Companion to Austrian Economics, Aldershot / Brookfield, S. 541 – 548

Wittfogel, Karl August (1957): Die Orientalische Despotie: Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht, Frankfurt a. M. / Berlin / Wien 1977

WMK (2002): Niederschrift der Wirtschaftsministerkonferenz vom 2. / 3. Mai 2002 in Hamburg, TOP 7: Neustrukturierung der Wasserwirtschaft, S. 47 – 52

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wohlgemuth, Michael (2002): Evolutionary Approaches to Politics, in: Kyklos, Bd. 55, Fasc. 2, S. 223 – 246

Wolfers, Benedikt (2000): Privatisierung unter Wahrung der öffentlich-rechtlichen Rechtsform: Der Modellfall Berliner Wasserbetriebe, in: NVwZ 2000, Heft 7, S. 765 – 767

World Bank (1995): Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership, New York

– (2000): Entering the 21st Century: World Development Report 1999 / 2000, New York

World Water Commission (2000): A Water Secure World: A Vision for Water, Life, and the Environment, Paris

WS Atkins Management Consultants (2001): External Efficiency Review of Utility Regulators, Final Report, HM Treasury, Surrey

Yergin, Daniel / *Stanislaw,* Joseph (1998): Staat oder Markt: Die Schlüsselfrage unseres Jahrhunderts, Frankfurt a. M. / New York 1999

Zabel, Thomas F. / *Rees,* Yvonne J. (1997): Vereinigtes Königreich, in: Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) / Kraemer, R. Andreas / Correia, Francisco Nunes (Hrsg.): Institutionen der Wasserwirtschaft in Europa, Bd. 1, Länderberichte, Berlin u. a. O., S. 583 – 759

Zerbe, Richard O. (2001): Economic Efficiency in Law and Economics, Cheltenham / Northampton

Zupan, Mark A. (1989): The Efficacy of Franchise Bidding Schemes in the Case of Cable Television: Some Systematic Evidence, in: Journal of Law & Economics, Bd. 32, S. 401 – 456

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Stichwortverzeichnis

Absprachen, wettbewerbswidrige 204, 206
Agency-Theorie: *siehe* Prinzipal-Agenten-Ansatz
angreifbare Märkte 59
Anreizregulierung: *siehe* Regulierung, leistungsorientierte
Anschlußgrad 240, 248
Anschluß- und Benutzungszwang 224, 274, 285, 292
asymmetrische Informationsverteilung 103, 170 f.
Aufgaben
- Aufgabenfeld 70 f., 76 f., 228, 231, 288
- Aufgabenträgerschaft 70, 228, 230, 290
- freiwillige 222
- hoheitliche 234, 287
- öffentliche 70, 82, 291
- Pflichtaufgabe 222, 231 f., 288
- Selbstverwaltungsaufgabe 222, 225, 232, 288
- Staatsaufgabe 67, 70, 76 f., 222, 228, 231
- Verwaltungsaufgabe 81, 99, 231, 290 f.

Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis 111 f., 149
Ausschreibungspflicht 257, 259, 282, 285 f., 289
Ausschreibungsverfahren 59, 62 f., 73, 204 – 208, 214, 220, 229 f., 246, 255 – 260, 274, 282, 286, 289 f., 292
Ausschreibungswettbewerb: *siehe* Ausschreibungsverfahren

Benchmarking 200 – 204, 214, 260 f., 285, 289 f.
Besonderheitenlehre 31
Betreibermodell 228 – 230
Betriebsführungsmodell 228, 230
Betrieb gewerblicher Art 233 – 235
Betriebsführungsvertrag 206, 230, 252 – 254, 292
Bundeswirtschaftsministerium 43, 284 f.

Chicago-Schule 163
contestable markets: *siehe* angreifbare Märkte

Daseinsvorsorge 68 – 70, 290 f.
Demarkationsvertrag 224, 285
Deregulierung 19, 95, 149 f., 152 – 158, 165, 167, 169, 296
Durchleitung: *siehe* Netznutzung, gemeinsame

earnings sharing regulation: *siehe* gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung
efficiency carry-over: *siehe* Effizienzgewinnübertrag
Effizienz
- Allokationseffizienz 58 f., 84 – 87, 93 f., 97 f., 106, 184, 187, 207, 234
- evolutorische 48, 93 f.
- institutionelle evolutorische 24, 91 – 95, 131 – 137, 173
- Kaldor-Hicks-Kriterium 84 f.
- Korrigierbarkeitskriterium 88 – 91
- Pareto-Kriterium: *siehe dort*
- Produktionseffizienz 58, 84, 87, 95 f., 105, 107, 113, 119, 127, 130, 138 – 143, 182, 187, 197 f., 266, 272, 278 f., 282, 285, 295

Effizienzgewinnübertrag 188
Eigenbetrieb 225 – 227, 234, 236 – 238, 245, 247
Eigengesellschaft 227 f., 232 – 234, 236
Eigenversorgung 45, 224, 274
Einkommensumverteilung 83, 97
Einsetzungsvereinbarung 274 – 277
Engpaßbereich, monopolistischer 169, 198, 208
Erfüllungsgehilfe 222
Erlösobergrenzenregulierung 190 – 192
Erwerbswirtschaftlichkeit 69, 80 f.

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

essential facilities: *siehe* Engpaßbereich, monopolistischer
evolutorische Perspektive 18, 24, 56, 59, 91, 93, 130 – 132, 135 f., 173
externe Effekte 47, 51, 53, 62, 151, 189

Franchise-Bidding-Verfahren: *siehe* Ausschreibungsverfahren
Franchising: *siehe* Ausschreibungsverfahren
Freiheit, individuelle 19 f., 66, 68, 70, 79 – 82, 87, 150 f., 158 – 160, 293

gemischtwirtschaftliches Unternehmen 75, 216, 218, 227 f., 230, 232, 236, 238
gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung 192, 195 – 198
Gewinnregulierung 176, 181 – 183
Gewinnteilungsregulierung: *siehe* gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung
Gütergruppen
- Allmendegüter 52
- Individualgüter 52
- Kollektivgüter 47, 51 – 53, 62
- Mautgüter 52, 62

GWB 223 f., 285, 292

Hochkostenunternehmen 188, 203
Hoheitsbetrieb 233, 235
hydraulische Gesellschaft 31 f.

Infrastruktur
- Definition 64 f.
- Funktion 66 f.

Inselnetze 212
inset appointment: *siehe* Einsetzungsvereinbarung
Institutionenanalyse, komparative 24 f., 87, 94 f., 168
Interimspreisüberprüfung 267, 270 – 272
Investitionsstau 28, 268
Irreversibilitäten 60 f., 91, 106, 117, 138, 152, 206, 209

Kapitalmarkt 105, 204
Kapitalrendite 176 f., 181, 265, 271 f., 278
Kommunalabgabengesetze 224, 243 f.
Kommunalisierung 127, 200, 221, 247, 259, 262
Kompetitivisierung 19, 95, 165, 167 – 169, 198, 210, 212
Konkurrenz, vollkommene 48 f., 115, 165
Kontrahierungskomplikationen 117 – 119, 127 – 129
Konzessionsmodell 228 – 232, 288
Konzessionsvertrag 221, 223, 231 f., 252 – 254, 285
Kooperationsmodell 218, 227 – 230, 293
Kostendeckung 27, 30, 38 – 43, 176, 241, 243 f., 256
Kostenzuschlagsregulierung 42, 142, 181, 198, 261

Laisser-faire 160 – 163
Leistungsindikatoren 113, 123, 202, 260, 289
Leistungstiefe 77, 114
Leitungsverluste 28, 269, 280
Liberalisierung 19, 95, 149 f., 153, 157 f., 167, 284 f., 292, 296
Lieferantenwechsel 213

Markt
- marktkonstituierende Regeln 50, 62, 72, 160 – 163
- System von Rechtsregeln 49, 161, 163 f., 166

Markteintrittsgeld 252, 256 f.
Marktfähigkeit 51 – 53, 97
Marktteilnehmer 79 – 81, 140, 161, 166, 249, 258
Marktveranstalter 79 f.
Marktversagen 47 – 50, 53 f., 61 – 63, 73, 86, 151, 163 f., 295
Marktzutrittsschranken, gesetzliche 47, 57, 63, 153 f., 208, 274, 284, 286, 296
Megastädte 28
Monopolregulierung, direkte 49, 63, 106, 138, 142, 169 f., 176, 199, 205, 207 f., 214 f., 217 f., 282, 285 f., 288, 292, 296
Munizipalsozialismus 247

Naturrecht 159
network access code: *siehe* Netzzugangskode
Netznutzung, gemeinsame 156, 209 f., 212 f., 275 – 277, 292

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Netzzugang, diskriminierungsfreier 154, 156 f., 166, 210 – 212, 276
Netzzugangskode 276 f.
Netzzugangsregulierung 154, 156 f., 198, 210 – 212, 276, 286, 292, 296
Nirwana-Trugschluß 48, 62, 86, 94 f., 168

Ökonomik
– angewandte 22 f.
– evolutorisch orientierte 91 f., 131
– neoklassisch orientierte 84, 91, 159, 163, 170, 187
– Neue Institutionenökonomik 24, 163
– Neue Regulierungsökonomik 170 – 175
– normative 21 f., 24, 124
– Ordnungsökonomik 18 – 20, 23 f., 87
– positive 21 – 23, 124
– Transaktionskostenökonomik: *siehe dort*
– Wohlfahrtsökonomik 48, 87, 95, 163, 170
Ordoliberalismus 87, 162 f., 166
Organisationshoheit 222
Örtlichkeitsprinzip, kommunalwirtschaftliches 292 f.
Österreichische Schule 24, 187

Pachtvertrag 252 – 254
Pareto-Kriterium 48, 84 – 87, 96, 145
Pareto-Optimum: *siehe* Pareto-Kriterium
performance-based regulation: *siehe* Regulierung, leistungsorientierte
Preisgestaltung 27, 38, 108, 128, 241
Preisobergrenzenregulierung 183 – 198, 202 – 204, 215, 219, 266, 273, 282, 287
Preispolitik 27, 30, 37, 39 f., 116, 246, 256
price-cap regulation: *siehe* Preisobergrenzenregulierung
Prinzipal-Agenten-Ansatz 102 f., 170 f., 173
Prinzipal-Agenten-Problem 103 f.
Privatisierung
– Aufgabenausgliederung 76
– Aufgabenprivatisierung 76 – 78, 100, 112, 228, 231 f., 288, 290, 293, 296
– Aufgabentransfer 76 f.
– Aufgabenübertragung 230
– Aufgabenverselbständigung 76
– Entstaatlichung 75
– formale 75 f., 83
– funktionale 76 f., 228, 230, 232
– Leistungsprivatisierung 83
– materielle 75 f., 83, 227, 285, 287, 291
– Organisationsprivatisierung 76, 228, 230
– Public Private Partnership 75, 218, 227
– Scheinprivatisierung 75 f.
– Teilprivatisierung 74 – 76, 218 f., 227 f.
– Vermögensprivatisierung 75, 77, 83
– Vollprivatisierung 218
profit sharing regulation: *siehe* gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung
Property-Rights-Ansatz: *siehe* Theorie der Verfügungsrechte

Qualität, nicht-kontrahierbare 122 – 125
Qualitätsregulierung 122 – 126, 189, 267
Quersubventionierung 234, 244, 252
Querverbund 234 f., 288

Randzonenwettbewerb 208 f., 275
rate-of-return regulation: *siehe* Rentabilitätsregulierung
Referenzwettbewerb 201 – 204, 214, 267, 273 f., 282, 289
Regelsystem
– marktkonstituierendes 50, 163
– marktspezifisches 164
– wettbewerbskonstituierendes 164, 166 – 168
Regiebetrieb 225 f., 236 – 238, 244 f., 247 – 249, 256, 259
Regulierung
– als Entdeckungsverfahren 130, 135, 193, 282
– externe 219
– interne 219
– leistungsorientierte 182 f., 189, 197 f., 214 – 216, 260, 262, 273, 282, 287, 289, 293
– markt- und wettbewerbskonstituierende Konzeption von 167 f.
– normative Theorie der 153
– ökonomische 151, 176, 265
– positive Theorie der 153
– soziale 151
– wettbewerbsfördernde und -sichernde 156 f., 166
– wettbewerbsorganisierende 167, 169 f., 210, 212, 296

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

– wettbewerbsorientierte 155, 157 f., 210 f.
– wettbewerbsverhindernde 156 f., 167, 224
Regulierungsopportunismus 178, 192
Regulierungsreform 95, 157, 167
Regulierungsversagen 154
Rentabilitätsregulierung 106, 142, 176–181, 186 f., 189 f., 194–198, 263, 266, 287
Reputationseffekt 125
Reregulierung 157
return-on-cost regulation: *siehe* Kostenzuschlagsregulierung
revenue-cap regulation: *siehe* Erlösobergrenzenregulierung
rolling incentives: *siehe* Effizienzgewinnübertrag

Selbstversorgung: *siehe* Eigenversorgung
Selbstverwaltungsrecht 222, 261, 290
sliding-scale regulation: *siehe* gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung
Staat
– Leistungsstaat 68 f.
– Ordnungsstaat 68
– Regulierungsstaat 78, 101, 148, 296
– Staatsversagen 96
– Verwaltungsstaat 68 f., 291
Steuerpflicht 227, 233 f., 287 f.
Subadditivität 54 f., 209
Substanzverzehr 28
Substitutionskonkurrenz 61
Subventionen 39, 53, 240, 264
Systemwettbewerb 199 f., 234, 259, 281

Territorialprinzip, kommunalwirtschaftliches: *siehe* Örtlichkeitsprinzip, kommunalwirtschaftliches
Theorie der angreifbaren Märkte 59
Theorie der unvollständigen Verträge 122
Theorie der Verfügungsrechte 102, 105, 137 f., 141
Transaktionskostenökonomik 89–91, 114 f., 129, 131
– Anweisungen 119, 133 f.
– begrenzte Rationalität 90, 115 f.
– Koordinationsverfahren der Hierarchie 118, 130, 133 f.
– Opportunismus 90, 115–119, 125, 130, 132–134
– Transaktionskosteneinsparung 130 f.
– vertikale Integration 114, 130, 133 f., 136, 211
Trinkwasserqualität 99, 225, 269–273, 278, 280, 282, 283

Umweltqualität 268–271, 273, 278, 282
Umweltschutz 42, 100, 107, 112, 123, 151, 185, 224, 255 f., 263, 265–268, 272, 280, 283, 285, 287, 293
Unbundling: *siehe* vertikale Separierung
Unterversorgung 51, 53, 57

Verantwortung
– Auffangverantwortung, residuale 71
– Erfüllungsverantwortung 68 f., 71 f., 76, 78, 101 f., 114, 199, 225, 228, 230, 247, 288, 294 f.
– Gewährleistungsverantwortung 71 f., 76–78, 101 f., 113 f., 122, 199, 225, 228–231, 247, 288, 294 f.
– Infrastrukturverantwortung, staatliche 67, 69–73, 114, 199, 228, 231, 262, 288, 294 f.
– Regulierungsverantwortung 71 f., 113, 136, 257, 260 f., 282, 288–291, 295
– Verantwortungsintensität 101, 282, 290
– Verantwortungsstruktur 77, 228
– Verantwortungssubjekt 101
– Verantwortungsteilung 39, 72, 77 f., 295
– Verantwortungsumfang 101, 295
– Verantwortungswahrnehmung 67, 72, 101, 295
– Zuweisung von Verantwortlichkeiten 40, 101 f.
vertikale Separierung 211 f.
Vertrag
– administrierter 121
– Regulierungsvertrag 121, 177 f., 183, 192–196
– relationaler 121
– unvollständiger 115–117, 120–124, 131, 135, 178
Vertrags- und Handlungsfreiheit, individuelle: *siehe* Freiheit, individuelle
Verwaltungshelfer 77, 228, 230
Vorsteuerabzug 233

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

Wasser
- als Recht 30 f., 40
- Einzigartigkeitslehre 31–36, 129, 218, 250, 277, 294
- emotionalisierte Wassersicht 36, 38, 294
- Flaschenwasser 30, 34 f., 52
- Kostbarkeit von 32–34, 294
- Ressource 26 f., 30–33, 43–46
- Süßwasser 32 f., 38

Wasserentnahmeentgelte 44
Wasserentnahmerechte 43, 45
Wasserhaushaltsgesetz 222, 232
Wasserknappheit 27, 44 f.
Wasserkrise, globale 26, 33, 38
Wassermarkt 38, 43–45
Wassernutzungsrechte 44
Wasserproduktivität 33, 190
Wassersparen 37 f., 190–192, 241
Wasserverluste: *siehe* Leitungsverluste
Wechselquote 258
Wegerecht, exklusives 223
Weltmarkt 41 f., 246
Wertbasis 20, 23
Wertung: *siehe* Werturteil
Werturteil 20–22, 84 f., 87
Werturteilsfreiheit 19 f., 23
wesentliche Einrichtung: *siehe* Engpaßbereich, monopolistischer
Wettbewerb
- direkter 199, 208, 210, 223, 274, 292
- im Markt 59, 213, 274, 282, 286, 296
- indirekter 202
- institutioneller 199, 281, 289
- Organisation von 162, 165, 167, 286
- organisierter 168 f., 198, 210, 212
- potentieller 59–61, 106, 211
- tatsächlicher 59 f.
- um den Markt: *siehe* Ausschreibungsverfahren

Wettbewerbspolitik 162, 166
Wettbewerbsrecht
- allgemeines 166, 168, 224, 276
- sektorspezifisches 166, 168

Wettbewerbsregeln
- allgemeine 62, 71 f., 160–163, 165 f., 224
- branchenunspezifische: *siehe* Wettbewerbsregeln, allgemeine
- sektorspezifische 166

Wettbewerbsversagen 50, 54, 56–59, 61, 72, 81, 151, 154
Wissen
- Informationsgenerierung: *siehe* Wissensgenerierung
- Informationskosten 88, 115, 132, 135 f.
- Informationsstand des Regulators 170, 175, 179, 197
- Konzept eines optimalen Wissensstandes 132
- Kosten der Wissenserweiterung 93 f., 131–136
- Unwissenheit, konstitutionelle: *siehe* Wissensmangel
- Wissensbasis 134, 136, 214
- Wissensbestand 132 f.
- Wissensgenerierung 132–136, 170, 193, 208, 214, 260, 279, 282
- Wissensmangel 24, 90–93, 131 f., 135, 173
- Wissensproblematik: *siehe* Wissensmangel
- Wissensproduktion: *siehe* Wissensgenerierung
- Wissensteilung 133, 136, 149

Wohlfahrtsmaximum: *siehe* Pareto-Kriterium

yardstick competition: *siehe* Referenzwettbewerb

Zweckverband 225 f., 236 f., 248
Zwei-Drittel-Regel 56
Zwischenhändler 213, 275

DOI https://doi.org/10.3790/978-3-428-51576-9
Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:01:11
FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH