

Privatisierung, Regulierung und Wettbewerbselemente in einem natürlichen Infrastrukturmonopol

Ein ordnungsökonomischer Ansatz
bezogen auf die Wasserwirtschaft

Von

Stephan Schönefuß



c

Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| A. Einleitung | 17 |
| 1. 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 |

| | |
|---|-----------|
| II. Bedeutung des Infrastrukturnacharakters 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 Infrastrukturnacharakter der Was- serwirtschaft 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 evolu- tionärer 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) Bürokratiethoretische Überlegungen | 97 |
| aa) Budgetmaximierung | 97 |
| bb) Autonomiestreben und daraus resultierende Steuerungsprobleme | 99 |
| cc) Verantwortungsumfang und Intensität der Verantwortungswahrneh- mung | 100 |
| 2. Trennung von Eigentum und Kontrolle | 102 |
| a) Theorie der Verfügungsrechte und Prinzipal-Agenten-Ansatz | 102 |
| b) Bedeutung von Wettbewerb und Regulierung | 105 |

| | |
|---|------------|
| 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 Entdeckungsverfahren | 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-Triade 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) Erlösbergrenzenregulierung | 190 |
| cc) Gestaffelte Preis- und Gewinnregulierung | 192 |

| | |
|---|------------|
| 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 |

| | |
|--|-----|
| G. Maßnahmenbündel für eine effizienzsteigernde Reform des Ordnungsrahmens der deutschen Wasserwirtschaft | 284 |
| H. Fazit: Vom Leistungs- zum Regulierungsstaat | 294 |
| Literaturverzeichnis | 298 |
| Stichwortverzeichnis | 333 |