

Buchbesprechungen

OELMANN, Mark: Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft. Köln: Kölner Wissenschaftsverlag 2005. (Zugl. Diss. Köln 2004). 352 S. EUR 39,90. ISBN 3-937404-09-0.

In seiner Dissertation entwirft Mark OELMANN einen grundlegenden Reformvorschlag für die Regulierung der deutschen Wasserwirtschaft, mit dem (erstmalig) Elemente von Wettbewerb und anderen ökonomischen Steuerungskonzepten Anwendung finden sollen. Kern ist eine integrierte Preis- und Qualitätsregulierung auf der Grundlage eines „Systems vergleichenden Wettbewerbs“ nach englischem Vorbild. Insgesamt verspricht sich OELMANN davon erhebliche Effizienzgewinne, sprich sinkende Kosten bzw. Preise bei gleichzeitig steigender Kundenorientierung. Bisher werde nämlich „relativ zu teuer, relativ zu kleinteilig oder zu großflächig, relativ zu wenig kundenorientiert und relativ zu wenig innovativ gewirtschaftet“ (S. 1). Dies zeige sich im internationalen Vergleich zum einen an den sehr hohen Kosten und zum anderen an der stark fragmentierten Produktionsstruktur hierzulande. Bei der Beschreibung des Status Quo im zweiten Kapitel werden dafür weniger die natürlichen Gegebenheiten als vielmehr die gesetzlichen Rahmenbedingungen und die daraus folgende Organisationsstruktur verantwortlich gemacht (S. 20 ff.). Die Wasserwirtschaft obliegt als teilweise hoheitliche Aufgabe der Daseinsvorsorge nach Art. 28 Abs. 2 GG den Kommunen, die damit auf ihrem Gebiet jeweils über eine Monopolstellung verfügen. Hinzu kommt die unterschiedliche steuerrechtliche Behandlung von Frischwasserversorgung und Abwasserentsorgung. Das Ergebnis ist eine fragmentierte Struktur mit etwa 15 000 Unternehmen, einem im internationalen Vergleich einsamen Spitzenwert (S. 23). Zusammen mit der rein kostenorientierten Preisbestimmung (S. 81 ff.) und der primär ordnungsrechtlichen Qualitätsregulierung (S. 143 ff.), die später im Buch angesprochen werden, fehlt damit nahezu jeder Anreiz zu effizientem Wirtschaften. Vor diesem Hintergrund entwickelt OELMANN in drei Kapiteln seinen Reformvorschlag. Die Argumente lassen dabei im Einzelnen eine große Vertrautheit mit dem Gegenstand erkennen, auch wenn deren Gliederung nicht immer leicht zu folgen ist.

Gegenstand des dritten Kapitels sind Preisregulierung und Produktionsstruktur. Aus ökonomischer Sicht liegen in der Wasserwirtschaft aufgrund subadditiver Kostenverläufe (regionale) natürliche Monopole vor, deren Bestreitbarkeit wegen der hohen versunkenen Kosten zudem gering ist (S. 36 ff.). Daraus leitet sich generell die Notwendigkeit einer Preisregulierung ab. Dem Wettbewerb im Markt durch freien Leitungsbau, gemeinsame Netznutzung und Zwischenhändler kommt dagegen nur eine begrenzte Bedeutung zu (S. 48 ff.). Dasselbe gilt für den Wettbewerb um den Markt in Form von Ausschreibungen (S. 71 ff.). Beide hält OELMANN für nicht ausreichend zur Kontrolle der Preissetzung. Stattdessen favorisiert er ein „System vergleichenden Wettbewerbs“ als eine Form der Price Cap-Regulierung (S. 68 ff.). Theoretisch knüpft er damit an das Konzept der „Yardstick Competition“ von Shleifer (Harvard University) an. Weitaus wichtiger für die konkrete Argumentation sind jedoch die praktischen Erfahrungen aus der englischen Wasserregulierung durch das „Office for Water Services“ (OFWAT) seit der dortigen Liberalisierung und Privatisierung im Jahre 1989 (S. 87 ff.). Zentral ist der Vergleich mit dem jeweils effizientesten Anbieter als Grundlage für eine langfristige (i. d. R. über 5 Jahre) behördliche Vorgabe von Preisobergrenzen. Erreichte Verbesserungen verbleiben dabei teilweise den Unternehmen als Gewinn, die damit einen Anreiz haben, sich wie im direkten Wettbewerb an den jeweils erfolgreichsten Anbietern zu orientieren. Speziell in Deutschland führt die erwähnte Fragmentierung allerdings dazu, dass die meisten Unternehmen zu klein sind, um die relevanten Größenvorteile auszuschöpfen (S. 34).

Im vierten Kapitel geht es dann um die Qualitätsregulierung. OELMANN hatte für eine Reform gleich zu Anfang die Prämisse formuliert, dass es zu keiner unerwünschten Qualitätsdegression kommen dürfe (S. 2). Zunächst formuliert er daher allgemeine Qualitätsziele für den Produktionsprozess, die eigentlichen Produkte und den Kundenkontakt in der Wasserwirtschaft (S. 108 ff.). Als Instrumente zu deren Erreichung diskutiert er dann Ordnungsrecht, Verschuldens- und Gefährdungshaftung, Umweltabgaben und Zertifikate (S. 116 ff.). Wie in der Umweltökonomik üblich, spricht er sich für eine verstärkte Anwendung der drei letztgenannten marktwirtschaftlichen Instru-

mente aus, um z. B. ein ineffizient hohes Niveau an Qualitätsbereitstellung wie im Falle des Schutzes vor Rückstau abzusenken (S. 185 ff.). Dies ist von seinem eigentlichen Reformvorschlag für eine wettbewerbliche Preisregulierung im Grunde genommen unabhängig. Dasselbe gilt für sein Plädoyer für eine Zertifikatelösung in der Abwasserentsorgung, in die auch die Landwirtschaft als diffuse Quelle zu integrieren wäre (S. 178 ff.). Andere Qualitätsgrößen insbesondere des Kundenkontakts wie z. B. die telefonische Erreichbarkeit sind dagegen im Zusammenhang mit dem „System vergleichenden Wettbewerbs“ zu sehen.

Aus diesen Bausteinen fügt OELMANN schließlich im fünften Kapitel seinen umfassenden Reformvorschlag auf der Basis eines „Systems vergleichenden Wettbewerbs“ zusammen. Konkret plädiert er für die „Übernahme eines zu optimierenden englischen Modells“ (S. 193), auch um von den umfangreichen dortigen Erfahrungen zu profitieren. Demnach wäre eine unabhängige Regulierungsbehörde zu errichten, die von den Unternehmen regelmäßig mit detaillierten Informationen sowohl zu Kosten und Performance als auch zu den Präferenzen ihrer Kunden zu versorgen wäre. Diese hätte dann die Preisstruktur jedes einzelnen Anbieters ebenso wie seine Investitionsplanung und damit letztlich seine zukünftige Strategie ex ante zu genehmigen. Als besonderer Vorteil dieses Konzepts gilt seine Anreizkompatibilität (S. 208 ff.). Durch die Ergebnisorientierung behielten die Unternehmen den Anreiz, ihr spezifisches Wissen und ihre Fähigkeiten zu nutzen. Zugleich würde der asymmetrischen Informationsverteilung Rechnung getragen und eine Überforderung der Regulierungsbehörde vermieden. Eine Privatisierung wie in England sei im Rahmen dieses Modells möglich, aber nicht zwingend erforderlich (z. B. S. 184 f.). Zusammenfassend kann man sagen, dass die direkte Konkurrenz um Kunden durch eine raffinierte Simulation unter behördlicher Aufsicht ersetzt würde. Letztlich geht es also um die künstliche Schaffung von Wettbewerb, wie er auf Märkten üblicherweise stattfindet. Die umfassenden Vorgaben zu Preisen, Qualität und Investitionen erinnern allerdings eher an eine Zentralverwaltungswirtschaft als an eine Marktwirtschaft.

Insgesamt handelt es sich um einen sehr ambitionierten Reformvorschlag, dessen Realisierung an weitreichende Voraussetzungen gebunden ist, die in Deutschland nicht gegeben sind. Dies ist insbesondere eine deutliche niedrigere Zahl als die derzeit 15 000 Unternehmen. Mit deren Kontrolle wäre nicht nur die Regulierungsbehörde überfordert, sondern sie würde auch zu prohibitiv hohen Verwaltungskosten führen (S. 193). OELMANN schlägt daher verschiedene Maßnahmen vor, um die Kommunen zu raschen Zusammenschlüssen ihrer Versorgungsunternehmen anzuregen, und nennt auch Zwangsfusionen als letztes Mittel (S. 197 ff.). Weiterhin erwähnt er die Notwendigkeit einer freilich nicht näher spezifizierten Finanzreform, um die Kommunen für den Verlust ihrer (Monopol-)Einnahmen aus der Wasserwirtschaft zu kompensieren (S. 203, 271 f.). Spätestens damit allerdings wird die praktische Umsetzbarkeit zum ernsthaften Problem. Schon alleine der Vorschlag, Wettbewerb im Wasserbereich zuzulassen, trifft regelmäßig auf heftigen Widerstand bei den betroffenen Betrieben und (Kommunal-)Politikern. Umso mehr würde dies für die avisierten großflächigen Zusammenschlüsse der kommunalen Unternehmen und die damit verbundene Aufgabe der lokalen Entscheidungsbefugnisse gelten. Schließlich ist an die Schwierigkeiten einer Neuordnung der Kommunalfinanzen (Stichwort Föderalismusreform!) zu erinnern. Eine Realisierung der Vorschläge OELMANNs erscheint daher insgesamt als nahezu ausgeschlossen. Leider verliert das theoretisch interessante und durchaus schlüssige Konzept damit deutlich an Attraktivität.

Dipl.-Vw. Arndt Christiansen

Abteilung Wirtschaftspolitik
Philipps-Universität Marburg

JÜRGING, Peter/PATT, Heinz (Hrsg.): Fließgewässer- und Auenentwicklung. Grundlagen und Erfahrungen. Berlin: Springer Verlag 2005. 523 S. mit 200 Abb. EUR 99,95. ISBN 3-540-21415-1.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Publikation zum Thema „Fließgewässer- und Auenentwicklung“ in Angriff zu nehmen und die Perspektive dabei zugleich auf Grundlagendarstellung und Erfahrungsberichte auszurichten, ist ein ambitioniertes Unterfangen. Die mit dem Buch vorliegende Gesamtdarstellung bietet auf 523 Seiten eine Aufbereitung der aktuellen Situation der Gewässerentwicklung, deren Ziele und Rechtsnormen sich in der Bundesrepublik in den letzten 10 bis 20