

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

Stephan Schönefuß

**Privatisierung, Regulierung und Wettbewerbselemente
in einem natürlichen Infrastrukturmonopol**

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

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>

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 Spannweite 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 Tweleemann 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

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

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 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 evolutio- nischer 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-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

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

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

Abkürzungsverzeichnis

a. F.	alte Fassung
ABIEG	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'Environnement 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

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

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 price 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

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 zustimmen 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.

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

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.