
Neu Reg(ul)ieren!

Rezension von: Walter Fremuth,
 Christoph Parak (Hrsg. im Auftrag des
 Verbandes der Öffentlichen Wirtschaft
 und Gemeinwirtschaft Österreichs),
 Regulierung der Deregulierung von
 Infrastrukturmärkten: Schiene –
 Elektrizität – Telekommunikation:
 Praxishandbuch, Verlag Manz &
 Verband der Öffentlichen Wirtschaft
 und Gemeinwirtschaft Österreichs,
 Wien 2002, xviii + 310 Seiten, € 52.

Der ausführliche Titel charakterisiert das Konzept und den Anspruch des Buches hervorragend, welches in einer Periode der Umbrüche auf den Infrastrukturmärkten in Österreich erscheint. Wenn hier von Umbrüchen die Rede ist, dann klingt dies zwar auf den ersten Blick nichts sagend, aber trifft hier besonders zu, da man in Österreich seit Jahrzehnten eine stabile und – trotz gewisser Mängel – auch eine ständig verbesserte Infrastruktur gewöhnt ist.

Die nunmehrige Re-Regulierung dieser Bereiche erfolgt unter dem Deckmantel eines ökonomischen Kalküls (Credo: Effizienzsteigerung), spiegelt aber im Wesentlichen die Orientierungslosigkeit bzw. Ratlosigkeit der Politik wider. Infrastruktur ist schließlich öffentlicher Input in private Produktion bzw. für die Haushalte. Die Qualität dieses Inputfaktors ist damit von entscheidender Bedeutung für die Produktivität des privaten Sektors.

(Wirtschafts-)Politisch mit induzierte Strukturbrüche in Sektoren haben oft ungewissen Ausgang, (weniger) für das Management, (mehr) für die Belegschaften. Deshalb muss diskutiert werden – und genau das geschieht in diesem Buch, in dem eine Reihe kompetenter AutorInnen mit durchaus unter-

schiedlichen Ansichten zur Re-Regulierung Stellung nimmt. Wenn im Folgenden nur ausgewählte Beiträge erwähnt werden, ist dies durch die Kürze der Rezension begründet, nicht etwa durch Qualitätsunterschiede.

Zentrale Fragestellungen sind jene nach der „richtigen“ Regulierung; nach den Zielsetzungen der Regulierung, insbesondere wie der „Spagat“ zwischen der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben (Universaldienste etc.) und den manchmal damit unvereinbaren Wettbewerbseffekten der Deregulierung geschaffen werden kann; welche Erfahrungen des Auslandes für Österreich von Nutzen sein können; und letztlich die Verstaatlichungsproblematik. Der Behandlung der Sektoren Telekommunikation, Rundfunk, Elektrizität, Schienen und Straße ist ein allgemeines Kapitel zur Ökonomie von Infrastruktursektoren vorangestellt. Die Diskussion der Sektoren erfolgt aus historischen, juristischen, betriebswirtschaftlichen und volkswirtschaftlichen Blickwinkeln und variiert mit den AutorInnen, die zum Teil aus dem Kreise der Regulatoren stammen, zum Teil zu den regulierten Unternehmen gehören, was mögliche Konfliktfelder aufzeigt, die oftmals Anlass für Fehlentwicklungen aus der Sicht der KonsumentInnen sind. Die übrigen AutorInnen stammen aus Universitäten, Forschungsinstituten, dem Bereich der Sozialpartner und anderen Institutionen.

Die beschriebenen Erfahrungen des Auslandes zeigen unter anderem, dass – selbst wenn Veränderungen der Regulierungsstruktur sowie dafür geeignete Maßnahmen angezeigt wären – sorgfältig zwischen Verbesserungen der Regulierung und der Stabilität der Regeln abzuwägen werden muss: Nicht jede Effizienzsteigerung, die von den Regulierten für möglich bzw. von den Regulatoren für sinnvoll erachtet wird, ist aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch wünschenswert (insbesondere öffentliche Güter wie Verteilung oder Rechtssicherheit).

Regulierung wird zunehmend zu einem privaten Angebotsbereich (so z.B. für Unternehmen wie London Economics). Interessant wäre daher auch die Behandlung der Frage gewesen, ob „Private“ bessere Regulierungskonzepte haben als „Öffentliche Stellen“, oder ob es ähnlich wie bei der Eigentümerschaft und den Gewinnen ist und es wenig Evidenz für nennenswerte *Performance*-Unterschiede gibt. Damit bin ich bereits bei der wohl interessantesten Querschnittsmaterie dieser Sektoren angelangt, die in den meisten Beiträgen anklingt, nämlich der Verstaatlichung – auch wenn die Re-Verstaatlichung im Liberalisierungsfieber der 80er und 90er Jahre nahezu unmöglich schien.

Von besonderem Interesse ist nämlich nach wie vor die Eigentümerrolle des Staates, welcher ein Kapitel gewidmet ist, das zu dem Schluss kommt, sie habe heute vor allem Kernaktionärsfunktion. Was aber bei der Lektüre der übrigen Kapitel, insbesondere wenn es um betriebswirtschaftliche Probleme und Krisen geht, deutlich wird, ist, dass der Staat immer dann einspringt bzw. einspringen muss, wenn gemeinwirtschaftliche Aufgaben nicht erfüllt werden können. Dies bedeutet oft, dass – wenn gewährte Subventionen in Beteiligungen umgewandelt werden würden – dies einer Teilverstaatlichung gleichkommen würde. Diese Option wäre übrigens auch für einige private Subventionsempfänger überlegenswert. Dass die Internationalisierung der Märkte dem entgegenstehen würde, ist unrichtig, da die Unternehmen und Tochtergesellschaften nach wie vor nationale Identitäten haben und der Grad der Arbeitsteilung bei Infrastrukturen eher gering ist. Leider war es nicht möglich, einige bedeutende Spezifika der Regulierung, so etwa die Wirkung der Marköffnung bisher, herauszuarbeiten, was durch einen Mangel an Daten bzw. Analysen erklärbar ist.

In den meisten Beiträgen kommt zum Ausdruck, dass Ökonominnen zur Fra-

ge der „richtigen Regulierung“ wenig zu sagen haben. Die Bedeutung der (wirtschafts-)politischen Ebene sowie des institutionellen Gefüges wird deutlich. Ökonomische Argumente werden in der Diskussion – wie in anderen Bereichen auch – vor allem zur Interessendurchsetzung verwendet. Dass diese vielfältiger sind als das Effizienzziel, wird klar aufgezeigt.

Diesem Anspruch nämlich, dass mehr dazugehört, als nur ökonomische Untermauerung gewisser Maßnahmen, wird das Buch gerecht, indem es politische, juristische und institutionelle Fragen aufgreift. In diesem Zusammenhang wird insbesondere deutlich, dass nur eine umfassende betriebswirtschaftliche Analyse mit der Offenlegung aller nötigen Informationen durch die Regulierten, es den Regulatoren bzw. externen Evaluierungen ermöglicht, die Effekte der Regulierung abzuschätzen. Davon hängt der Grad der sinnvollen Regulierung wesentlich ab, und nicht nur von der Fähigkeit der Regulierungsbehörde. Weitere Themen, die wahrscheinlich den Umfang des Buches gesprengt hätten, wären etwa Untersuchungen über das Verhalten der Regulatoren und der Regulierten anhand konkreter Fallbeispiele. Schade, dass eine abschließende Beurteilung der Situation in Österreich nicht enthalten ist, aber offensichtlich verhindern die gravierenden sektoralen Unterschiede eine solche. Die Einleitung von Ferdinand Lacina entschädigt wegen ihrer Grundsätzlichkeit etwas.

Die Regulierung von Infrastrukturmärkten ist eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe. Daran lässt dieses Buch keinen Zweifel. Ebenso nicht, dass die Privatisierung dieses Bereiches Fehler, die unter öffentlicher Eigentümerschaft gemacht wurden, nicht zwingend beseitigt, wohl aber neue Fehler entstehen (können).¹

In einer Zeit, in der ökonomische Zeitschriften gegründet werden, die von al-

len ÖkonomInnen (nicht etwa der interessierten Öffentlichkeit!) gelesen und verstanden werden können, zeigt sich die Bedeutung dieses Buches für die politische Diskussion der Re-Regulierung der Infrastrukturbereiche. In ein paar Jahren wird es auf vielen Schreibtischen in den verschiedensten Institutionen und Unternehmen zu finden sein, mit vielen „Eselsohren“ versehen, mit handschriftlichen Anmerkungen ge-

spickt, abgegriffen und „ausgelesen“ – dann wird es Zeit für eine Neuauflage, in der – hoffentlich positive – Erfahrungen der Re-Regulierung dokumentiert sind.

Christian Bellak

Anmerkung

¹NZZ (4.1. 2001): Chaos bei den Britischen Eisenbahnen, von R. B., London.