
Reform der Netzbranchen

Rezension von: Massimo Florio (Hrsg.),
The Reform of Network Industries –
Evaluating Privatisation, Regulation and
Liberalisation in the EU, Edward Elgar,
Cheltenham und Northampton, MA,
2017, 264 Seiten, gebunden, £ 85;
ISBN 978-1-786-43903-1.

Nur wenige Politikbereiche in der EU haben so umfassende und tiefgreifende Reformen erfahren wie die Netzbranchen. Das in den letzten Jahrzehnten vorherrschende politische Paradigma von Liberalisierung und Privatisierung führte zu grundlegenden Strukturänderungen in unterschiedlichen Infrastrukturbereichen, wie etwa bei Energie-, Telekommunikations-, Eisenbahn- und Postnetzen.

All dies sind Infrastrukturen, die ursprünglich als natürliche Monopole galten. Deshalb waren sie in der Regel in den meisten Staaten auch mit einer gesetzlichen Monopolstellung ausgestattet und befanden sich im öffentlichen Eigentum. Nicht zuletzt der sich in den 1980er-Jahren unter Thatcher und Reagan verstärkende Trend zu einem stark wirtschaftsliberal und marktgläubig geprägten Politikverständnis führte ab Anfang der 1990er-Jahre zu intensiven Liberalisierungsbestrebungen auf EU-Ebene.

In vielen Ländern wurde die Liberalisierung der Infrastrukturen zudem oft begleitet von Privatisierungsschritten, obwohl auf europäischer Ebene selbst keine verbindlichen Privatisierungsvorgaben gemacht worden waren.

Obwohl es natürlich unbestrittenenmaßen aufgrund des technischen Fortschritts und anderer Rahmenbedin-

gungen notwendig ist, diese wichtigen Infrastrukturen fortlaufend weiterzuentwickeln und sie den Bedürfnissen und Gegebenheiten anzupassen, war es aber nicht zuletzt eine stark ideologisch geprägte Diskussion, die den Weg, den die europäische Politik bei der Reform von Netzbranchen einschlug, kennzeichnete. Damit gingen auch viele Versprechen und Erwartungen einher, welche die Befürworter einer umfassenden Liberalisierung in die Diskussion einbrachten. Deshalb stellt sich die Frage, welche Effekte diese Umstrukturierungen schlussendlich gehabt haben und ob die Reformen auch tatsächlich zu Effizienz- und Wohlstandssteigerungen und zu günstigeren Preisen geführt haben.

In dem vorliegenden Buch versuchen Massimo Florio und andere AutorInnen einen empirisch-wissenschaftlichen Blick auf die Entwicklungen im Zuge der Liberalisierung und Reform von Infrastrukturen in Europa zu werfen und zu beleuchten, inwieweit die Ziele, die hinter der Forderung nach einer Infrastrukturliberalisierung standen, tatsächlich erreicht worden sind.

So leicht, wie es klingt, ist dieses Unterfangen nicht, was die AutorInnen zu Beginn des Buches auch unumwunden und anschaulich darlegen. Der erste Teil des Werkes beschäftigt sich deshalb auch mit den Schwierigkeiten des Messens von Effekten einer Marktöffnung von staatlichen Monopolen und jenen der Bewertung der Erkenntnisse einer empirischen Evaluierung von grundlegenden Reformen politischer Rahmenbedingungen.

Dabei werden verschiedene Fallstricke diskutiert, die bei einer empirischen Untersuchung das Ergebnis in verschiedene Richtungen verzerren können. Die Wahl der Variablen und

die Beurteilung von deren Abhängigkeiten untereinander sowie auch die Bewertung und Gewichtung von beobachtbaren Effekten können je nach Blickwinkel und Ausgangspunkt durchaus ganz unterschiedliche Bilder zeichnen, zumal es ohnehin sehr schwer ist, in Politikbereichen, die sich über einen langen Zeitraum entwickeln und die von einem allgemeinen Wandel in vielen Lebensbereichen begleitet sind, signifikante Veränderungen zu identifizieren, die ursächlich auf den Reformschritt zurückzuführen sind.

Vor dem Hintergrund dieser strukturellen empirischen und analytischen Probleme versuchen die AutorInnen aber dennoch durch die Zusammenfassung diverser empirischer Literatur einige Folgen der Reformschritte zu identifizieren. Dabei wird herausgearbeitet, dass es keine allgemein gültigen Ergebnisse gibt und die Entwicklung in jedem Sektor und auch in jedem Land ganz unterschiedlich verlaufen kann. Sie legen zudem kritisch dar, dass es auch viele Mechanismen gibt, die dazu führen können, dass die Effekte sogar in die Gegenrichtung ausschlagen können und sie den ursprünglichen Zielen zuwiderlaufen. So können zum Beispiel Privatisierungsschritte auch dazu führen, dass die Preise steigen und die als Folge von potenziellen Effizienzsteigerungen vermuteten Kostensenkungen ausbleiben.

Dieser allgemeinen Einführung schließen sich Beiträge an, die sich mit den konkreten Entwicklungen in einzelnen Sektoren beschäftigen. Dabei wird ein Abriss der historischen Entwicklung und der Reformschritte der EU in den Energie-, Eisenbahn-, Telekommunikations- und Postmärkten gegeben, und es werden auch die Folgen der Li-

beralisierung und Privatisierung anhand der tatsächlich stattgefundenen Umsetzung in verschiedenen Ländern aufgezeigt.

Die AutorInnen gehen dabei auch auf die interessanten Verwerfungen ein, die sektorspezifische Reformprozesse in manchen Ländern produziert haben. Gerade in Großbritannien, wo ja besonders auf freie Märkte und privates Eigentum an Unternehmen gedrängt worden ist, hat sich in der Rückschau gezeigt, dass dieser Weg oft durch eine Verschlechterung der Versorgung, Sicherheitsprobleme infolge zu niedriger Investitionen sowie steigende Preise gekennzeichnet war.

In Staaten, die hingegen einen moderateren Zugang zu Reformen von Netzbranchen wählten und die weiterhin sowohl durch öffentliches Eigentum als auch durch ein effektives Regulierungsregime eine stärkere Kontrolle über die Märkte beibehielten, scheint hingegen der Umstrukturierungsprozess und die Balance der Interessen oft besser gelungen zu sein. Aber auch hier gilt, dass es jeweils auf den Einzelfall ankommt, die empirischen Analysen also keineswegs immer eindeutig sind.

Gerade für den Energiesektor zeigen die AutorInnen, dass die Effekte von Liberalisierung und Privatisierung auch in der Literatur umstritten sind. Während manche von einem positiven Effekt auf die Effizienz ausgehen, der zum Teil auch den KonsumentInnen zugutegekommen ist, kommen andere Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass es im Privatkundensegment eher zu Preissteigerungen gekommen ist, während der Unternehmenssektor eher verschont wurde.

Anders hat sich der nunmehr vollständig liberalisierte Telekommunika-

tionsmarkt entwickelt. Dort zeigte sich eine zunehmende Vielfalt an Betreibern bei sinkenden Preisen und einem größeren Angebot. Auch wenn trotz Privatisierungsschritten bei vielen ehemaligen staatlichen Betreibern der Anteil des öffentlichen Eigentums noch immer relativ hoch ist, scheint es so, als seien zwischen privaten und öffentlichen Eigentümern keinerlei Unterschiede in der Effizienz zu finden. Ehemalige Monopole haben sich den neuen Marktbedingungen angepasst und agieren auf Augenhöhe mit ihren privaten Konkurrenten. Die Reform der Telekommunikationsnetze wurde gleichzeitig mit einem technischen Umbruchprozess durchgeführt, der auch zu einem enormen Wachstum des Marktes führte. Die Liberalisierung des Telekommarktes ist deshalb auch nur schwer vergleichbar mit anderen Netzbranchen wie etwa dem Postmarkt, der eher schrumpft und wo sich nach der Liberalisierung nun wieder eine starke Tendenz zu Oligopolen zeigt.

Über diese unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Sektoren und auch über die wichtigsten Unterschiede bei der Umsetzung in verschiedenen Ländern versucht das vorliegende Buch einen Überblick zu vermitteln. Natürlich können die einzelnen Artikel dabei nur ein rudimentäres Bild zeichnen, denn die umfassenden Reformschritte der EU würden es wohl für jeden einzelnen Infrastrukturbereich nötig machen, ganze Bände zu schreiben, wollte man die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte umfassend in allen Details beschreiben.

Aber das ist wohl gar nicht in aller Tiefe notwendig. Der Fokus des Buches liegt ja eher in der Analyse der Reformen als solchen und deren Wohlfahrtseffekten für EU-BürgerInnen.

Aus einer kritischen Perspektive werden hier die sonst üblicherweise untersuchten Parameter wie Kosten und Effizienz um soziale Dimensionen erweitert und die Effekte auf KonsumentInnen in die Betrachtung miteinbezogen. Gerade in Infrastrukturbereichen, die öffentliche Dienstleistungen von vitalem Interesse für die Gesellschaft darstellen, ist diese Perspektive dringend geboten, geht es doch darum, eine gute, sichere und leistbare Versorgung für alle sicherzustellen.

Durch die Zusammenstellung der Entwicklungen und des Reformprozesses in allen wichtigen Netzbranchen haben die AutorInnen einen längst überfälligen Beitrag geleistet, um die oft von wirtschaftlichen Interessen geleitete Diskussion um Liberalisierung und Privatisierung wieder mehr auf reale Fakten zu konzentrieren. Es ist wenig überraschend, dass dabei der von Konservativen und Wirtschaftsliberalen oft beanspruchte Mythos vom „schlechten Unternehmer Staat“ und von Wohlfahrtsgewinnen durch Privatisierung empirischen Überprüfung oft nicht standzuhalten vermag. Vielmehr zeigt sich, dass gerade in Netzbranchen staatliches Eigentum und stärker regulierte Märkte nicht weniger effizient und die Produkte bzw. Dienstleistungen nicht teurer sein müssen. Im Gegenteil, anhand von mehreren sektoralen Länderbeispielen wird gezeigt, dass Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung dort oft zu Verschlechterungen für KonsumentInnen geführt haben. Gerade bei der Versorgung mit so wichtigen Dienstleistungen wie Energie, Telekommunikation, Bahn und Post kommt es eben auf eine gesamtwirtschaftliche Betrachtung an.

Massimo Flori und seine MitautorInnen beleuchten hier viele Facetten der

umfassenden Reformen von Netzbranchen in Europa und zeigen damit auch, dass Reformen in Richtung Liberalisierung und Privatisierung *per se* weder gut noch schlecht sind. Vielmehr hängen die Ergebnisse dieser Strukturänderungen von vielen Faktoren ab und können in die unterschiedlichsten Richtungen ausschlagen. Eine verstärkte sozioökonomische und gesamtwirtschaftliche Betrachtung der Auswirkungen solcher Reformschritte wäre in der politischen, aber auch in

der akademischen Debatte deshalb wünschenswert.

Für IndustrieökonomInnen, aber auch für interessierte LeserInnen aus dem politischen und regulatorischen Umfeld bieten die AutorInnen damit eine interessante und durchaus kritische Zusammenschau der Entwicklung verschiedener Netzbranchen in Europa und der Wirkungen der umfassenden Strukturreformen, die diese Sektoren in den letzten Jahrzehnten erfahren haben.

Mathias Grandosek