

Edda-Müller-Archiv

www.bayerischer-anwaltverband.de

Zu Qualität, Effizienz und Preisen öffentlicher Dienstleistungen aus Verbrauchersicht (2005)

Symposium „Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger – Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen

Berlin, 7./8.12.2005

**Zu Qualität, Effizienz und Preisen öffentlicher Dienstleistungen
aus Verbrauchersicht**

**Prof. Dr. Edda Müller, Vorstand
des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V.**

Sehr geehrter Herr Professor Schulz-Nieswandt,

sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit zu **Effizienz, Qualität und günstigen Preise öffentlicher Dienstleistungen** hier aus Verbrauchersicht Stellung zu nehmen.

Effiziente Leistungserbringung, Qualität und günstige Preise beschreiben den Wunschkatalog, den Verbraucher im Prinzip auch allen marktgängigen Gütern entgegenbringen. Dies gilt für den Autokauf ebenso wie für den Kauf von Textilien oder Lebensmitteln, und es gilt für die Leistungen von Versicherungen oder Banken ebenso wie für die Dienstleistungen von Restaurants oder Friseuren. Die Annahme, dass der Markt quasi automatisch Qualität und Effizienz belohnt und Preise tatsächlich das Qualität-Leistungsverhältnis widerspiegeln, mussten Verbraucherschützer immer wieder in Frage stellen. So zeigen Untersuchungen der Stiftung Warentest, dass hohe Qualität nicht notwendigerweise mit hohen Preisen korreliert. Ob ein Unternehmen mit einer von den tatsächlichen Kosten unabhängigen Preispolitik am Markt

für eine bestimmte Zeit erfolgreich ist, sagt häufig mehr über die Marketingstrategie von Unternehmen aus als über den tatsächlichen Nutzwert des Angebots für die Verbraucher. Das Gleiche gilt für Billigpreisstrategien. Wir erleben gerade am Beispiel der Fleischskandale, welche Risiken und strukturellen Verwerfungen sich in Teilmärkten entwickeln können, wenn der Preis zum dominierenden Wettbewerbsargument und Marktfaktor wird.

Der Markt ist also unvollkommen. Wie rasch der Verbraucher die Unvollkommenheit durch sein Nachfrageverhalten korrigieren kann, hängt von der Art der Ware ab und dem Grad der Informationsasymmetrie, d.h. den Informationen, die den Verbrauchern vor oder spätestens nach dem Kauf einer Ware zugänglich sind. Bei den sogenannten Such- oder Inspektionsgütern kann er die Qualität einer Ware und das Preis-Leistungsverhältnis relativ schnell beurteilen. Im schlimmsten Fall meidet der Verbraucher den Händler oder das Restaurant, das ihm eine schlechte Ware verkauft hat. Bei Vertrauensgütern, bei denen der Verbraucher auch nach dem Verzehr oder Gebrauch die Qualität nicht beurteilen kann, kann die Sanktion über den Markt erheblich länger dauern. Typische Beispiele für solche Vertrauensgüter sind die Leistungen von Ärzten oder Anwälten aber auch Lebensmittel, deren Schadstoffbelastung oder tierquälerische Erzeugung ein Verbraucher auch nach dem Verzehr kaum erkennen kann.

Ich schildere diese Beispiele für die Situation der Verbraucher im Bereich der unstrittig vom Markt und von privaten Unternehmen erbrachten Leistungen deshalb so ausführlich, weil ich dem Irrglauben entgegentreten möchte, dass der Markt und der private Wettbewerb von Unternehmen per se mit Begriffen wie Effizienz, Qualität und günstigen Preise gleichzusetzen sind. Auch hier brauchen wir Rahmenbedingungen,

die von der Verbraucherpolitik zu setzen sind, um die Unvollkommenheit eines rein angebotsgesteuerten Marktes im Interesse der Verbraucher zu korrigieren. Natürlich treten wir dennoch in diesen Leistungsbereichen nicht dafür ein, dass der Staat oder die Kommunen die Leistungserbringung übernehmen.

Öffentliche Dienstleistungen bzw. Leistungen der Daseinsvorsorge unterscheiden sich deutlich von den eben dargestellten marktgängigen Gütern. Die erste Unterscheidung ist die existentiell notwendige Bereitstellung für alle Verbraucher. Die zweite Unterscheidung ist die für die Bereitstellung notwendige Infrastruktur, die da sein muss, um die Leistung gegenüber dem Verbraucher in gleichbleibender Qualität zu erbringen. Die Forderung nach Transparenz und der Möglichkeit das Preis-Leistungsverhältnis zu beurteilen, gilt für marktgängige wie öffentliche Dienstleistungen gleichermaßen.

Ich will im folgenden die Begriffe **Qualität, Effizienz und günstige Preise von Leistungen der Daseinsvorsorge** aus Verbrauchersicht etwas genauer definieren:

- **Qualität** schließt neben der gleichbleibenden Verfügbarkeit und dem Nutzwert die langfristige Versorgungssicherheit ein und die Schonung kollektiver Güter, wie z.B. die der natürlichen Wasserressourcen oder der Sicherung der öffentlichen Hygiene.
- **Effizienz** bedeutet die wirtschaftliche Bereitstellung, d.h. ein Angebot, das auf der Basis von betriebswirtschaftlich optimalen Bedingungen kundenorientiert erbracht wird.
- **Günstige Preise** können sich nicht nur an den Preisen für den einzelnen Nutzer ausrichten. Es müssen vielmehr Preise sein, die angesichts des e-

xistentiellen Bedarfs und des Verfassungsgrundsatzes der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse für alle Bürger möglichst unabhängig von ihrem Wohnort und ihren Einkommensverhältnissen nach dem Solidarprinzip kalkuliert werden sollten.

Bei der Frage nach den Wegen zu einer derartigen Qualität, Effizienz und günstigen Preisen von öffentlichen Dienstleistungen gibt es aus unserer Sicht keinen Königsweg im Sinne der Alternative von Staat und öffentlicher Verantwortung oder Markt.

Es gilt vielmehr den richtigen Mix zu finden, der zum einen die langfristige Versorgungssicherheit und Gemeinwohlverpflichtung sichert und zum anderen betriebswirtschaftliche Effizienzsteigerungen ermöglicht. Lassen Sie mich das näher erläutern.

Zunächst zum Gemeinwohlbezug öffentlicher Dienstleistungen

Das Kapitel zur Verbraucherpolitik in der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung trägt die Überschrift „Lebenswertes Deutschland“. Ich möchte diesen Programmsatz hier auf die für alle Verbraucher angesichts der unterschiedlichen Einkommensverhältnisse in Deutschland und von Abwanderung bedrohten Regionen so wichtigen öffentlichen Dienstleistungen anwenden und interpretieren.

Öffentliche Dienstleistungen sind mehr als nur ein individualisierbares Marktgut. Ihre Verlässlichkeit, ihre allgemeine Verfügbarkeit und ihre Qualität stellt einen gesellschaftlichen Wert dar und ist Teil des Standorts Deutschland, eines Standorts mit einer im europäischen Vergleich relativ hohen Qualität der Daseinsvorsorge und damit allgemeinen Lebensqualität. Ob und in welcher Qualität Abfallentsorgung,

Wasserversorgung und Öffentlicher Verkehr existieren, kann sich daher nicht allein danach richten, was der Markt hergibt. Über Fragen wie langfristige Versorgungssicherheit und die preisgünstige Versorgung von Menschen in dünn besiedelten Gebieten muss vielmehr insbesondere angesichts geringer werdender Verteilungsspielräume über den Steuerhaushalt **politisch** diskutiert und entschieden werden. Besonders offenkundig ist der Zusammenhang zwischen den Qualitätsvorstellungen des einzelnen Verbrauchers und politischen Fragestellungen bei der Wasserversorgung: Die Sauberkeit des Trinkwassers kann nur gewährleistet werden, wenn die Trinkwasserressourcen vor Verunreinigungen geschützt werden.

Aus Verbrauchersicht stellt sich daher die Frage, ob es vernünftig und auch volkswirtschaftlich effizient ist, Bereiche der Daseinsvorsorge, die derzeit solidarisch finanziert sind, in vollem Umfang in den privatwirtschaftlichen Wettbewerb und das privatwirtschaftliche Interesse an Gewinnmaximierung zu entlassen, um dann privatwirtschaftlich unprofitable Gemeinwohlinteressen durch öffentliche Ausgleichszahlungen zu sichern. Dies gilt insbesondere dann, wenn der langfristige Erhalt der Versorgungsinfrastruktur in privater Regie nicht ausreichend gesichert ist.

Andererseits: Effiziente und effektive Leistungserbringung gilt auch für Öffentliche Dienstleistungen

Das Plädoyer für eine öffentliche Verantwortung in den Bereichen der Daseinsvorsorge soll kein Freibrief sein für ineffiziente Strukturen der Leistungserbringung. Der Staat und die Kommunen können in unterschiedlichen Rollen involviert sein – als Unternehmer, der die Dienstleistungen selbst erbringt, als Auftraggeber und als Kontrollinstanz.

Staat oder Markt – welche Organisationsform ist die richtige?

Über die richtige Organisationsform – Staat oder Markt - wurde und wird daher viel diskutiert. Aus Sicht der Verbraucher stellt sich diese Frage erst an zweiter Stelle. Weder Liberalisierung und Privatisierung noch Erhalt oder Ausbau staatlicher Kompetenzen sind Selbstzweck. Entscheidend ist, mit welcher Organisationsform die Erwartungen der Verbraucher bestmöglich erfüllt werden. Eine pauschale Antwort auf die Frage „Staat oder Markt?“ gibt es mit dieser Prämisse nicht. Welches Modell wann richtig ist, kann ich hier nicht im Einzelnen vertiefen – ich möchte nur **einige Grenzen wettbewerblicher Modelle** aufzeigen.

**Erstens: Je stärker ein Sektor öffentlicher Dienstleistungen von Gemeinwohlin-
teressen geprägt ist, desto weniger eignet er sich für die Liberalisierung im
Sinne eines Wettbewerbs um den Endkunden.**

Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post sind herkömmlichen Marktgütern weitgehend vergleichbar; deshalb ist es hier prinzipiell erfolgversprechend, die Märkte für den direkten Wettbewerb um die Endkunden zu öffnen.

Anders verhält es sich in den Sektoren der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sowie in der Abfallentsorgung und im Öffentlichen Nahverkehr. Bei diesen Leistungen ist der Bezug zu Gemeinwohlaspekten besonders stark, und zugleich sind diese Leistungen von verschiedenen lokalen Faktoren abhängig wie von der Art und Qualität der Trinkwasservorräte, von der Siedlungsstruktur und den Lebens- und Konsumgewohnheiten der Menschen. Deshalb ist es sinnvoll, dass die Kommunen über die Ausgestaltung dieser öffentlichen Dienstleistungen entscheiden. Sofern die Kommunen die Erbringung dieser Dienstleistungen auf private Betreiber übertragen, sind Ausschreibungen sinnvoll, um Transparenz zu schaffen und die (politische) Ver-

antwortung des Aufgabenträgers und die (unternehmerische) Verantwortung des Betreibers klar zu regeln.

Zweitens: Wo liberalisiert wird, stellen sich Wettbewerb und Effizienz nicht automatisch ein, sondern nur dann, wenn die Monopolmacht der Netzinhaber durch staatliche Regulierung gebrochen wird. Das muss ich nicht näher ausführen – die aktuellen Probleme auf dem Strom- und Gasmarkt sind Ihnen allen bekannt.

Und schließlich drittens: Bei der Privatisierung der Netzinfrastruktur ist große Vorsicht geboten. Die bessere Lösung für Verbraucher und Volkswirtschaft ist es in der Regel, die Netzinfrastruktur in öffentlicher Hand zu belassen. Nur der Betrieb kann privat organisiert werden. Ein öffentlicher Eigentümer operiert nicht nach dem Prinzip der kurzfristigen Gewinnmaximierung, sondern nach dem Prinzip der Kostendeckung. Die Erfüllung von langfristigen Gemeinwohlverpflichtungen wird sich deshalb mit einem öffentlichen Auftrag besser vereinbaren lassen als mit dem Ziel der Gewinnmaximierung eines privaten Betreibers. Ein Unternehmen wird unter dem Druck von Renditezielen immer versuchen, kostenintensive Gemeinwohlverpflichtungen, die sich erst langfristig rentieren, nachrangig zu betreiben. Das ist besonders für den geplanten Börsengang der Deutschen Bahn AG und für die Privatisierungen in der Wasserversorgung relevant.

Instrumente zur direkten Optimierung öffentlicher Dienstleistungen

So wichtig die richtige Balance zwischen Staat und Markt bei öffentlichen Dienstleistungen ist: Ich wünsche mir, dass wir nicht nur über Organisationsformen sprechen, sondern auch darüber, wie wir **Qualität und Effizienz direkt verbessern** können.

Denn bei öffentlichen Dienstleistungen sehen sich die Anbieter stets der Versuchung ausgesetzt, die Verbraucherinteressen zu ignorieren. Private Anbieter haben das Interesse, Rendite zu erzielen, auch wenn dem keine Leistung an die Verbraucher entspricht und auch wenn das Netz dabei verkommt – Stichwort „Shareholder Value“. Öffentliche Anbieter tendieren zu Ineffizienzen und zu politisch bedingten Fehlsteuerungen – Stichwort: „Rathaus vergolden“.

Um trotzdem zu Ergebnissen zu kommen, die den Erwartungen der Verbraucher gerecht werden, sind drei Instrumente sinnvoll: **Transparenz, Interessenvertretung der Verbraucher und Regulierung.**

Transparenz über Preis und Leistung

Die Märkte für öffentliche Dienstleistungen sind derzeit alles andere als transparent. Egal ob Wasser, Abfall, Verkehr oder Energie: Wie sich Preis und Leistung bilden, ist für die Verbraucher und auch für Experten kaum nachzuvollziehen.

Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat am Beispiel der **Abfallwirtschaft** in einem Gutachten untersuchen lassen, wie sich die Gebühren entwickelt haben und welche Leistung für den Preis geboten wird. Ergebnis: Zwischen 1990 und 2000 sind die Abfallgebühren doppelt so schnell gestiegen wie die Lebenshaltungskosten. Die Gebühren schwanken im Bundesdurchschnitt erheblich. Ein Vier-Personen-Haushalt zahlte 2003 im Saarland durchschnittlich 190 Euro pro Jahr, in Hamburg 280 €. Auch innerhalb der Bundesländer gibt es große Spannbreiten, in Niedersachsen etwa von 114 € bis zu 514 € je Haushalt und Jahr. Den Gutachtern fiel auf, dass es nicht immer einen Zusammenhang zwischen Umfang und Service des Leistungsangebots und der Gebührenhöhe gab. So gelang es gut der Hälfte der Kommunen in Niedersachsen, die Gebühren niedrig zu halten, obwohl sie den Verbrauchern besondere, gesetzlich nicht vorgeschriebene Zusatzleistungen boten. Umgekehrt boten die meis-

ten der Kommunen mit besonders hohen Müllgebühren solche Zusatzleistungen nicht an. Auch bei der Organisationsform gab es kein klares Muster. Kommunale Eigenbetriebe waren nicht signifikant schlechter als privatwirtschaftlich geführte Betriebe.

Sicher gibt es für einige Preisunterschiede auch plausible Erklärungen wie etwa die Dimension der Entsorgungsanlagen und der Zeitpunkt der dafür getätigten Investitionen. Das Problem ist: Wir können heute nur mutmaßen, woran es liegt – unvermeidbare Kostentreiber oder ineffiziente Strukturen? Natürlich trägt eine solche Intransparenz nicht dazu bei, Effizienzpotentiale zu heben. Die Preiskontrolle durch Kartellbehörden und Kommunalaufsicht ist zu schwach, um das auszugleichen.

Was ich eben skizziert habe, haben wir speziell zur Abfallwirtschaft untersucht. Ich wage aber die These, dass die Dinge bei anderen kommunalen öffentlichen Dienstleistungen – Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Öffentlicher Verkehr – recht ähnlich liegen.

Was ist nun die Lösung? Ich meine: **Wir brauchen Transparenz über Preis und Leistung im Unternehmensvergleich, und zwar für öffentliche und private Unternehmen gleichermaßen.** In der Abfallwirtschaft und in der Wasserwirtschaft ist das auch schon erkannt worden. Man beginnt derzeit, brancheninterne Benchmarking-Modelle zu entwickeln – in den nächsten Tagen plant die Wasserwirtschaft, die Ergebnisse ihrer Benchmarking-Initiative in aggregierter Form mit der Veröffentlichung eines „Branchenbildes“ bekannt zu machen. Bei rein brancheninternen Prozessen können wir aber nicht stehen bleiben. Die Öffentlichkeit und die Verbraucher haben einen Anspruch darauf, **konkret für einzelne Unternehmen** zu erfahren, wie

diese wirtschaften. Wir brauchen daher ein weiteres Instrument - man könnte es „Kundenbilanz“ nennen -, damit jedes einzelne Unternehmen die aus Kundensicht entscheidenden Leistungsmerkmale offenlegt. Die Verbraucherorganisationen sollten bei der Festlegung dieser Leistungsmerkmale beteiligt werden.

Vertretung von Verbraucherinteressen

Wegen des eingeschränkten Wettbewerbs können die Verbraucher bei öffentlichen Dienstleistungen ihre Interessen nicht allein durch ihre Konsumententscheidungen durchsetzen. Aus dieser Überlegung heraus sind in Großbritannien so genannte „**Consumer Watchdogs**“ gegründet worden – das sind spezialisierte Verbraucherorganisationen für die Sektoren Energie, Telekommunikation, Post, Eisenbahn und Wasser. Ihre Aufgabe ist es, gegenüber der Politik und den Unternehmen die Interessen der Verbraucher zu vertreten. Die Watchdogs sind zu diesem Zweck ausdrücklich in den jeweiligen Fachgesetzen verankert.

In Deutschland existiert unter dem Dach des Verbraucherzentrale Bundesverbandes e.V. (vzbv) ein Netz von Verbraucherorganisationen, das strukturell geeignet ist, die Vertretung von Verbraucherinteressen in den liberalisierten Märkten und auch gegenüber öffentlichen Dienstleistern zu leisten. Allerdings mangelt es in Deutschland sowohl an besonderen rechtlichen Vorkehrungen für die Verbrauchervertretung in den liberalisierten Märkten und öffentlichen Dienstleistungsbereichen als auch an der erforderlichen finanziellen Ausstattung der Verbraucherorganisationen, um die neuen verbraucherpolitischen Herausforderungen anzugehen.

Regulierung

Transparenzregelungen und eine wirksame Vertretung der Verbraucherinteressen werden Effizienzpotentiale und Qualitätsprobleme offen zu Tage fördern. Der Druck der öffentlichen Meinung wird dazu beitragen, dass Zustände, die nicht im Sinne der Verbraucher sind, geändert werden.

Falls sich zeigen sollte, dass dies alleine nicht reicht, sollte man als weitere Option auch an eine Regulierung der kommunalen Dienstleistungen Wasser, Abfall und ÖPNV denken. Eine staatliche Regulierungsinstanz könnte den Auftrag haben, Effizienzpotenziale zu ermitteln und die Unternehmen zur Hebung dieser Effizienzpotenziale anzuhalten.

Schlussbemerkung

Meine Damen und Herren, natürlich lassen sich die verschiedenen öffentlichen Dienstleistungen nicht über einen Kamm scheren. Die Verbraucher erwarten aber in allen Bereichen „Effizienz, Qualität und günstige Preise“, und damit sie dies auch bekommen, brauchen wir Transparenz, eine effektive Vertretung der Verbraucherinteressen und möglicherweise auch Regulierung.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.