

Angebot berücksichtigt werden oder gar den Zugang zu einer bestimmten Dienstleistung verlieren.

Marktversagen und gesellschaftspolitische Überlegungen verleihen den sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen einen besonderen Stellenwert, der in den folgenden Ausführungen näher beleuchtet werden soll.

3. Die Rolle von Marktversagen im Bereich sozialer und gesundheitlicher Dienstleistungen

Der idealtypische Marktmechanismus basiert im Wesentlichen auf der Interaktion zwischen Anbietern und Käufern eines bestimmten Gutes bzw. einer bestimmten Dienstleistung. Angebot und Nachfrage bestimmen die Menge und den Preis des Gutes, indem sie sich wechselseitig beeinflussen, bis ein Gleichgewicht erreicht wird. In Fällen, in denen das Wechselspiel zwischen Angebot und Nachfrage gestört ist und kein Gleichgewicht bzw. nur ein suboptimales Gleichgewicht erreicht werden kann, spricht man von Marktversagen. Soziale Dienstleistungen besitzen Eigenschaften, die zu Marktversagen führen und somit bei rein marktwirtschaftlicher Handhabung für die Gesellschaft zu einer ungünstigen Allokation der Ressourcen und daraus folgend zu die Wohlfahrt mindernden Ergebnissen führen. Die wichtigsten dieser Merkmale können folgendermaßen zusammengefasst werden (*Blank, 1999*):

Externalitäten

Ein perfekt funktionierender Markt sollte in der Lage sein, alle Kosten und Nutzen, die aus der Erzeugung und aus dem Konsum eines Gutes oder einer Dienstleistung entstehen, zu berücksichtigen und korrekt einzupreisen. Das sollte auch dann gelten, wenn aus der Abwicklung von Transaktionen zwischen Verkäufer und Käufer Folgen entstehen, die sich auf Dritte, Unbeteiligte auswirken. Werden die Auswirkungen von ökonomischen Handlungen nicht berücksichtigt, so spricht man von Externalitäten. So entstehen beispielsweise durch den Autoverkehr eines Einzelnen für die Gesellschaft Kosten in Form von Umweltverschmutzung. Während der Fahrer die „internen“ Kosten des Autofahrens (z. B. Treibstoffkosten, Kosten für die Abnutzung des Gefährts, Versicherungskosten, usw.) selber tragen muss, sind diese „externen“ Kosten (z. B. Luft- und Lärmverschmutzung) nicht Teil seines Kosten-Nutzen-Kalküls. Er braucht sie bei der Entscheidung, das Auto zu benützen, nicht zu berücksichtigen. Man spricht in diesem Fall von negativen Externalitäten, in anderen Fällen können sich aber auch positive Externalitäten, also unberücksichtigte Nutzenkomponenten, ergeben. Der Sozialbereich ist reich an Beispielen, in denen aus dem Konsum bestimmter Dienstleistungen für die Gesellschaft ein größerer Nutzen hervorgeht als für das Individuum, das die Leistung konsumiert. Private Anbieter und Verbraucher würden diesen zusätzlichen Nutzen in ihrem Entscheidungsverhalten vielfach nicht berücksichtigen. Ohne öffentlichen Eingriff würde es zu

einer geringen Nachfrage und/oder einem knappen Angebot der Dienstleistung kommen. Eine klassische Beschreibung für eine solche positive Externalität ist schon in Adam Smith's *The Wealth of Nations* (1776) zu finden, wo Smith auf die Vorteile hinweist, die für die Gesellschaft aus einem universalen Zugang aller Bürger zu einem Mindestmaß an Bildung resultieren⁵⁾. Im gesundheitlichen Bereich stellen Impfungen ein gutes Beispiel für eine positive Externalität dar: Wenn sich eine Person gegen eine infektiöse Krankheit impfen lässt, so entsteht für die Allgemeinheit ein positiver Effekt, weil sich die Verbreitungsmöglichkeiten der Krankheit verringern. Den Kosten der Impfung, die in einem rein marktwirtschaftlichen System vom Einzelnen alleine getragen werden müssten, steht in diesem Fall ein unberücksichtigter sozialer Nutzen entgegen. Kinderbetreuung eignet sich ebenfalls gut für den Nachweis von positiven Externalitäten. Es wurde gezeigt, dass bereits im vorschulischen Alter die Weichen für die zukünftige kognitive Entwicklung von Heranwachsenden gestellt werden. Zudem ist die frühkindliche Lebensphase besonders wichtig, um etwaige Defizite, die aufgrund des familiären Umfelds bestehen (z. B. im Fall von Kindern aus bildungsfernen bzw. sozial schwachen Haushalten), auszugleichen bzw. zu reduzieren. Da viele Eltern nicht genug Ressourcen bzw. unter Umständen genügend Interesse haben, um qualitativ hochwertige vorschulische Kinderbetreuung „einzukaufen“, würde es bei rein marktwirtschaftlicher Regelung Kinder geben, denen eben diese vorenthalten bleibt. Damit würde nicht nur den betreffenden Kindern ein Nutzen entgehen, sondern auch der Gesellschaft insgesamt.

Informationsasymmetrien

Effiziente Märkte setzen voraus, dass die Konsumenten und Konsumentinnen auf Basis vollkommener Information ihre Entscheidungen treffen können. Das bezieht sich in erster Linie auf die Beschaffenheit der Produkte, die angeboten und gekauft werden. Tatsächlich bestehen aber in vielen Bereichen, die soziale Dienste betreffen, große Schwierigkeiten für den Verbraucher, die Qualität der angebotenen Dienstleistung zu beurteilen. Das kann auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt werden. Viele soziale Dienstleistungen sind durch einen hohen Komplexitätsgrad gekennzeichnet, die Qualität der Leistung kann nicht unmittelbar eingeschätzt werden, auch die daraus resultierenden Ergebnisse sind oftmals nicht klar definiert und transparent (man denke beispielsweise an die Qualität von Kinderbetreuung und an die Folgen für die kindliche Entwicklung). In vielen Fällen werden Dienstleistungen in eigenen Einrichtungen erbracht, was den Einblick von Außenstehenden noch erschwert: Angehörige von Personen, die in einem Altersheim untergebracht sind, können nur in sehr begrenztem Ausmaß die Situation innerhalb der Einrichtung beobachten. Zudem werden soziale Dienstleistungen von Verbrauchern oftmals unregelmäßig bzw. nur über bestimmte Zeiträume in Anspruch genommen. Das kann sehr gut am gesundheitlichen

⁵⁾ „The state derives no inconsiderable advantage from [the education of the common people. If instructed they are] ... less liable to the delusions of enthusiasm and superstition, which among ignorant nations, frequently occasion the most dreadful disorders“ (Buch 5, Teil 3, Artikel 2).

Bereich gezeigt werden, wo vielfach Ereignisse im Mittelpunkt der Dienstleistung stehen, die im Leben nur selten oder gar ein einziges Mal vorkommen (wie z. B. eine Lungenentzündung oder ein Herzinfarkt). Die Leistungen von Betreuungseinrichtungen (sowohl für Kinder als auch für Ältere) werden typischerweise ebenfalls nur über bestimmte Zeiträume in Anspruch genommen. Der Wissensvorsprung des Dienstleisters gegenüber dem Verbraucher könnte in einem marktwirtschaftlichen Kontext, wo Profitmaximierung im Vordergrund steht, dazu führen, dass bei der Qualität der Leistung Abstriche gemacht werden, um die Gewinnspanne zu erhöhen. Die Fähigkeit, die Qualität des Outputs einer sozialen Dienstleistung beobachten und prüfen zu können, ist auch dann von Relevanz, wenn die Option in Erwägung gezogen wird, öffentlich finanzierte Dienste an privaten Dienstleistern auszulagern. Falls die öffentliche Hand nicht bzw. nur unzureichend in der Lage ist, mit dem privaten Anbieter einen die kontinuierliche Qualitätskontrolle sicherstellenden Vertrag einzurichten, kann die für den Bereich zuständige öffentliche Behörde ebenfalls mit einer Informationsasymmetrie konfrontiert sein. Es kann zudem argumentiert werden, dass die Auslagerung von Dienstleistungen aus dem öffentlichen in den privaten Bereich dazu führt, dass sich das Risiko von Informationsasymmetrien erhöht, weil die öffentliche Hand durch die Abgabe der Funktionen auch auf kurz oder lang das spezifische Know-how verliert, das für das Monitoring des Bereichs notwendig ist.

Entscheidungsasymmetrien (agency problems)

In vielen Fällen besitzen die Empfänger und Empfängerinnen von sozialen Dienstleistungen nur einen eingeschränkten Entscheidungsspielraum, oftmals ist es sogar so, dass sie nicht diejenigen sind, die tatsächlich über die Inanspruchnahme der Dienstleistungen entscheiden. So sind Kinder nicht in der Lage, selbständig über die eigene Betreuung und Ausbildung zu entscheiden, ebenso kann nicht erwartet werden, dass Jugendliche eigenständig die Hilfe des Jugendamts in Anspruch nehmen. Gesundheitlich Notleidende oder geistig behinderte Personen können sich in einer ähnlichen Situation befinden. Zwar kann man annehmen, dass in den meisten Fällen für die Person, die die Entscheidung trifft, das Wohl der bzw. des Betroffenen im Vordergrund steht. So ist davon auszugehen, dass Eltern ein starkes Interesse daran haben, ihren Kindern eine gute Betreuung und Ausbildung anzubieten. Andererseits besteht *a priori* keine Garantie, dass ein Individuum immer im besten Interesse eines anderen handelt. Insofern kann in einem marktwirtschaftlichen Kontext nicht sichergestellt werden, dass die Entscheidungen des bzw. der dazu Berechtigten tatsächlich nach dem Wohlergehen und besten Interesse der betroffenen Person ausgerichtet sein werden. Auch die öffentliche Hand ist prinzipiell vor der Gefahr, trotz gegenteiliger Absicht das Interesse eines Bürgers oder einer Bürgerin schlecht zu vertreten, nicht gefeit. Allerdings sollte das Handeln von Behörden in einem Rechtsstaat den Vorteil haben, von allgemeinen Regeln und Mindeststandards geleitet zu sein, die nachvollziehbar sind und gesellschaftlich kontrolliert werden können.