

WISO

Mai 2010

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Dienste für Bürger und Verbraucher

Politische Perspektiven
für Stromversorgung,
Wasserwirtschaft und
Bahnverkehr



Gesprächskreis
Verbraucherpolitik



Gutachten im Auftrag des Gesprächskreises
Verbraucherpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Dienste für Bürger und Verbraucher

Politische Perspektiven
für Stromversorgung,
Wasserwirtschaft und
Bahnverkehr

Otmar Lell

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten	4
Vorbemerkung	5
Auf einen Blick	7
1. Einführung: Bürger und Verbraucher im Mittelpunkt einer Politik der öffentlichen Dienstleistungen	10
2. Klimawandel, demographische Entwicklung und verschleppte Investitionen: Aktuelle Herausforderungen für öffentliche Dienstleistungen	11
2.1 Öffentliche Dienstleistungen in den Infrastrukturindustrien	11
<i>Begriffsklärung: Öffentliche Dienstleistungen und Daseinsvorsorge</i>	12
2.2 Klimawandel und Rohstoffknappheit	13
2.3 Demographische Entwicklung	14
2.4 Rückstau von Erhaltungsinvestitionen	15
2.5 Finanzielle Rahmenbedingungen	16
3. Politische Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen im Angesicht neuer Herausforderungen	17
3.1 Rückblick auf zwanzig Jahre Privatisierungsdebatte	17
3.2 Die Wiederentdeckung des Öffentlichen	17
3.3 Politische Steuerung öffentlicher Dienstleistungen im Angesicht neuer Herausforderungen	19
4. Erwartungen von Bürgern und Verbrauchern an öffentliche Dienstleistungen	20
4.1 Bürger- und Verbraucherperspektive	20
4.2 Bürgererwartungen an öffentliche Dienstleistungen	20
4.3 Verbrauchererwartungen an öffentliche Dienstleistungen	22
4.3.1 Qualitätsaspekte	22
4.3.2 Verbrauchererwartungen in einzelnen Sektoren	23
4.4 Zwischenergebnis: Bürger- und Verbrauchererwartungen	27

Dieses Gutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

5. Verantwortlichkeit, Partizipation und Transparenz:	
Good Governance für öffentliche Dienstleistungen	28
5.1 Politische Zielvorgaben für die öffentlichen Dienstleistungen	28
5.1.1 Bahnverkehr	29
5.1.2 Stromversorgung	32
5.1.3 Wasserwirtschaft	33
5.2 Bürger- und Verbraucherbeteiligung	34
5.2.1 Bürgerbeteiligung	34
5.2.2 Systematische Ermittlung der Verbraucherinteressen	35
5.2.3 Konflikte zwischen Bürger- und Verbrauchererwartungen	36
<i>Exkurs: Bürger-, Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen</i>	37
5.3 Transparenz: Voraussetzung und Mittel politischer Steuerung	38
6. Effizienz und Gemeinwohlsicherung: Das richtige Gleichgewicht zwischen Staat und Markt	41
6.1 Der schmale Grat zwischen Staatsversagen und Marktversagen	41
<i>Cross Border Leasing: Finanzkrise in deutschen Rathäusern</i>	42
6.2 Organisationsformen öffentlicher Dienstleistungen	44
6.2.1 Liberalisierung („Wettbewerb im Markt“)	44
6.2.2 Privatisierung	45
6.3 Instrumente zur Durchsetzung von Effizienz und Gemeinwohlzielen	48
6.3.1 Anreizregulierung	49
6.3.2 Ausschreibungswettbewerb („Wettbewerb um den Markt“)	51
6.3.3 Vergleichende Dienstleistungstests	54
6.3.4 Öffentliches Eigentum am Netz	55
6.4 Verbraucherverbände als Marktwächter	57
7. Ausblick: Verbraucher als Produzenten, Bürger als Unternehmer	60
7.1 Kooperative Wirtschaftsformen in den öffentlichen Dienstleistungen	60
7.1.1 Prosumenten: Verbraucher in der Produzentenrolle	60
7.1.2 Genossenschaftliches Eigentum an öffentlichen Dienstleistungen	61
7.2 Abschied von der Solidargemeinschaft?	61
7.3 Integration von kooperativen Elementen in die Versorgungslandschaft	62
8. Literaturverzeichnis	63
9. Mitwirkende der Expertengespräche	67
Der Autor	68

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten

Abbildung 1:	Öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Energie, Verkehr, Wasser/Abwasser	11
Abbildung 2:	Künftige kleinräumige Bevölkerungsdynamik in Deutschland	14
Abbildung 3:	Verbraucherpreisindex für Haushaltsstrom	18
Abbildung 4:	Erwartungen an öffentliche und private Unternehmen	21
Abbildung 5:	Kundenerwartungen an Strom und Gas	23
Abbildung 6:	Welche Leistungen der Wasserversorgung sind dem Kunden wichtig?	24
Abbildung 7:	Verbrauchererwartungen an Bahndienstleistungen	25
Abbildung 8:	Vorteile und Nachteile des Öffentlichen Verkehrs aus Verbrauchersicht	26
Abbildung 9:	Was gefällt Ihnen am Autofahren?	27
Abbildung 10:	Bewertung der Verbindungsqualität zwischen Metropolenregionen (links) und Oberzentren (rechts) durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)	31
Abbildung 11:	Cross Border Leasing Vertragsabschlüsse 1995 – 2003	43
Abbildung 12:	Entwicklung der Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr (in Milliarden Personenkilometern)	52
Übersicht 1:	Transparenzdefizite bei öffentlichen Dienstleistungen	39
Übersicht 2:	Organisationsformen, Eigentumsverhältnisse und Regulierung	48
Übersicht 3:	Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger, Verbraucher und Verbraucherorganisationen	59

Vorbemerkung

In der Hoffnung auf Qualitätsverbesserungen, niedrigere Preise und Entlastungen öffentlicher Haushalte wurden in den vergangenen 20 Jahren weite Bereiche öffentlicher Dienste privatisiert. Dem lag der Glaube zugrunde, dass im Wettbewerb privatwirtschaftlicher Interessen um die Gunst (= das Geld) von Bürgern und Kunden* automatisch bessere und günstigere Angebote entstehen, als dies bei staatlicher oder kommunaler Trägerschaft möglich wäre. Inzwischen ist diese Privatisierungseuphorie jedoch einer deutlichen Ernüchterung gewichen, da sich die Erwartungen an bessere Versorgungsqualität und höherer Preiseffizienz durch private Anbieter kaum erfüllt haben. Viele Kommunen versuchen daher mittlerweile, frühere Privatisierungen rückgängig zu machen, obwohl sie kaum Mittel dafür zur Verfügung haben.

Zugleich stellen demographische Entwicklung und Klimawandel insbesondere die netzgebundenen Dienste in den Bereichen Verkehr, Energie- und Wasserversorgung vor große Herausforderungen. Diese werden sich nicht allein dadurch bewältigen lassen, indem die Debatte „Privat oder Staat?“ fortgeführt wird, auch wenn diese wichtig ist. Doch Fragen der Prioritätensetzung für den Umbau öffentlicher Dienstleistungen und damit auch ihrer Finanzierbarkeit lassen sich nur vor dem Hintergrund einer klaren Vorstellung von den zu erreichenden Zielen sinnvoll beantworten. Dazu ist es nötig, die Interessen und Erwartungen von Bürgern und Verbrauchern systematisch mit einzubeziehen, wobei die Bür-

gerperspektive auf die politische Dimension und die Verbraucherperspektive auf öffentliche Dienste in ihrer Eigenschaft als Marktgüter abzielt.

Zur Klärung der entsprechenden Bürger- und Verbrauchererwartungen sowie um Vorschläge für ihre sinnvolle Einbeziehung in den Umbau öffentlicher Dienste zu erarbeiten, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung das vorliegende Gutachten in Auftrag gegeben. Es baut auf dem Memorandum „Öffentliche Dienstleistungen“ auf, das der Arbeitskreis Dienstleistungen von ver.di und der Friedrich-Ebert-Stiftung im Juni 2009 vorgelegt hat und das sich vorrangig den Konsequenzen der Privatisierung öffentlicher Dienste für Beschäftigte widmet. Hier wird das dort beschriebene Ziel eines qualitätsorientierten Politikansatzes im Bereich öffentlicher Dienstleistungen mit besonderem Blick auf mittel- und längerfristige Bürger- und Verbraucherinteressen weiter verfolgt.

Das Gutachten zeigt, dass langfristig tragfähige Konzepte für die öffentlichen Dienstleistungen nur entstehen können, wenn Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ihre Gestaltungs- und Steuerungsmöglichkeiten in gleicher Weise zum Einsatz bringen. Es gilt somit, den Begriff der „Good Governance“ für die öffentlichen Dienstleistungen fruchtbar zu machen. Zentrale Ziele für bürger- und verbrauchergerechte öffentliche Dienstleistungen sind Transparenz, die Einbeziehung von Bürgern und Verbrauchern, politische Zielvorgaben und wirtschaftliche Effizienz. Um das Verhältnis von Preis und Leistung beurteilen

* Wir bitten um Verständnis, dass in dem vorliegenden Text um der Lesbarkeit willen die weiblichen Formen zumeist nicht aufgeführt, aber selbstverständlich immer mit gemeint sind.

1 Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen: Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick, 2009, im Internet unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06514.pdf>.

zu können, bedarf es insbesondere bei den netzgebundenen Diensten vergleichender Dienstleistungstests, die qualitative Aspekte berücksichtigen. Auf dieser Grundlage können Bürger und Verbraucher die Angebote beurteilen und ihre Erwartungen und Interessen angemessen artikulieren, die bei der Entwicklung politischer Zielvorgaben für Qualität und Umfang bzw. Reichweite zu berücksichtigen sind. Schließlich ist die Trägerfrage – Privat oder Staat – gegenüber Aufsicht und Regulierung sekundär: Ein mangelhaft regulierter und ungenügend kontrollierter öffentlicher Anbieter kann ein qualitativ und preislich schlechteres Angebot liefern, als ein gut beaufsichtigter und effektiv regulierter privater Anbieter. Die Gewährleistung eines effektiven Aufsichts- und Regulierungsrahmens obliegt allerdings in jedem Fall dem demokratisch legitimierten Staat, dem in diesem Fall Verbraucherorganisationen als Marktwächter an die Seite gestellt werden sollten.

Der Gutachtenentwurf wurde im November 2009 und im März 2010 in zwei Expertengesprächen zur Diskussion gestellt. In der vorliegenden Endfassung wurden die daraus hervorgegangenen Anregungen eingearbeitet. Im Anhang sind die Mitwirkenden der Expertengespräche dokumentiert. Ihnen sei herzlich für ihre Mitarbeit und ihre engagierten, sachkundigen Beiträge gedankt, die das Gutachten in dieser Form überhaupt erst möglich gemacht haben. Ganz besonders möchte ich mich aber beim Autor bedanken, der die nicht immer leichte Aufgabe hatte, zwischen Positionen abzuwägen und aus den verschiedenen Reaktionen eine eigene Synthese zu bilden.

Michael Fischer
Wirtschafts- und Sozialpolitik
Friedrich-Ebert-Stiftung

Auf einen Blick

1. Die öffentlichen Dienstleistungen stehen durch Klimawandel, demographische Entwicklung und verschleppte Investitionen vor erheblichen Herausforderungen.

Konkret stehen für die Sektoren Stromversorgung, Wasserwirtschaft und öffentlicher Verkehr folgende Veränderungen an:

- Die **Stromversorgung** soll schrittweise auf erneuerbare Energien umgestellt werden.
- Die **Wasserwirtschaft** muss sich vielerorts auf Nachfragerückgänge durch Abwanderung und niedrige Geburtenraten einstellen, teilweise auch auf Wasserknappheiten.
- Der **öffentliche Verkehr** gewinnt unter dem Druck des Klimawandels an Bedeutung. Zugleich erschwert es der Bevölkerungsrückgang im ländlichen Raum, das bestehende Angebot aufrechtzuerhalten. Die wachsende Differenzierung und Individualisierung der Verkehrsströme führt zu Nachteilen für den liniengebundenen Verkehr von Bussen und Bahnen.

2. Die Bürger unterstützen Prinzipien der Daseinsvorsorge wie flächendeckende Versorgung und soziale Preisgestaltung. Aus Verbrauchersicht steht der individuelle Nutzen im Vordergrund, das heißt gute Qualität zu einem erschwinglichen Preis.

- Das Bild der Verbraucher von den **Stromversorgern** ist vor allem durch die Preissteigerungen der letzten Jahre und durch die ungelöste Frage einer zukunftssicheren und umweltfreundlichen Energieversorgung negativ geprägt.
- Mit der Qualität der **Wasserversorgung** sind die Verbraucher derzeit ganz überwiegend zufrieden, das Preis-Leistungs-Verhältnis findet eine knappe Mehrheit zufriedenstellend.

- Der **öffentliche Verkehr** genießt bei den Verbrauchern keinen besonders guten Ruf. Die Verbraucher fordern hier vor allem besser abgestimmte Verbindungen beim Umsteigen, übersichtlichere Tarife, Pünktlichkeit und höhere Taktfrequenzen. Sie legen immer mehr Wert auf flexible, den individuellen Bedürfnissen angepasste Angebote.

3. Die anstehenden Herausforderungen rücken das „Öffentliche“ und damit auch das Politische an den öffentlichen Dienstleistungen wieder stärker in den Vordergrund.

In den letzten zwei Jahrzehnten war die politische Debatte über öffentliche Dienstleistungen vor allem eine Privatisierungsdebatte. Ausgehend von einem statischen Verständnis von den Dienstleistungen wurde nach Wegen gesucht, öffentliche Dienstleistungen marktförmig zu organisieren. Spätestens seit der Finanzkrise des Jahres 2008 ist diese Phase vorbei. Heute geht es darum, gesamtgesellschaftlich tragfähige Wege zum Umgang mit neuen Herausforderungen zu finden. Die Verantwortung für die öffentlichen Dienstleistungen verlagert sich dadurch aus der unternehmerischen in die politische Sphäre.

4. Die Politik muss ihrer Verantwortung für die öffentlichen Dienstleistungen gerecht werden, indem sie Ziele für den angestrebten Zustand der Infrastrukturen vorgibt.

- Für den **öffentlichen Verkehr** sollten nach dem Vorbild des Schweizer Konzepts „Bahn 2000“ Ausbauziele für Netz und Verkehrsangebot sowie Maßnahmen zur besseren Koordinierung des Angebots festgelegt werden.

- Für die **Stromversorgung** sollten auf regionaler, Bundes- und europäischer Ebene Ausbauziele für die Umstellung auf erneuerbare Energien sowie für den Einsatz intelligenter Zähler und intelligenter Netzsteuerung entwickelt werden.
- In der **Wasserwirtschaft** sollten die kommunalen Entwicklungsziele für die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung entwickeln.

5. Der Umbau der öffentlichen Dienstleistungen kann nur gelingen, wenn Bürger und Verbraucher intensiv einbezogen werden.

Die Bürger werden die anstehenden Veränderungen und die damit verbundenen Kosten nur mittragen, wenn ihnen die Ziele verständlich und transparent sind und wenn sie hinreichend einbezogen werden. Hierfür sollten Methoden wie Diskursplattformen, Bürgergutachten und Bürgerforen genutzt werden.

Die Verbraucher sollten bei der Entwicklung neuer Technologien in politische und unternehmerische Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Das ist Voraussetzung dafür, dass sich Erwartungen an eine aktive Mitwirkung der Verbraucher erfüllen, etwa dass Verbraucher selbst zu Energieproduzenten werden, dass sie ihren Stromverbrauch durch intelligente Zähler zeitlich steuern oder dass sie den öffentlichen Verkehr stärker nutzen.

6. Transparenz ist unverzichtbar, um öffentliche Dienstleistungen politisch zu steuern und um Bürgern und Verbrauchern Einflussmöglichkeiten zu geben.

Heute ist der Öffentlichkeit weder die Kostenstruktur der Unternehmen noch der Zustand der Netze mit hinreichender Detailschärfe bekannt. Hier gilt es vor allem zu erkennen, dass bei öffentlichen Dienstleistungen auch ein besonderes öffentliches Interesse an den Informationen über die Qualität der Leistung besteht und dass aufgrund dessen der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zurücktreten muss.

7. Anreizregulierung, Ausschreibungswettbewerb und Transparenz über Investitionen und Netzzustand sollten genutzt werden, um mit möglichst geringem finanziellen und regulatorischen Aufwand einen gesellschaftlichen Mehrwert zu verwirklichen.

- In der **Stromversorgung** sollte die Anreizregulierung nachgeschärft werden, die Einspeisevergütung für erneuerbare Energien sollte kontinuierlich abgesenkt werden, und es sollte sichergestellt werden, dass die Anbieter auch den nicht wechselbereiten Kunden günstige Preise bieten, indem die Grundversorgung regelmäßig ausgeschrieben wird.
- In der **Wasserwirtschaft** sollte angesichts erheblicher Preisunterschiede Transparenz über die Kostenstruktur der Unternehmen geschaffen werden.
- Im **Bahnverkehr** sollte verhindert werden, dass die DB AG ihr Angebot im Fernverkehr aus Rentabilitätsgründen ausdünn. Dazu sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass die öffentliche Hand wenig rentable Strecken als kofinanzierten Bestellerverkehr betreibt. Im Nahverkehr der Bahn sollte gesichert sein, dass die Verkehrsleistungen ausgeschrieben werden und dass Transparenz über die Verwendung der Regionalisierungsmittel hergestellt wird.

8. Vergleichende Dienstleistungstests sollten eingeführt werden, um das Angebot von Versorgungsunternehmen (Wasser, Abfall, öffentlicher Verkehr) zu bewerten.

Diese Tests sollten die Leistung von kommunalen und regionalen Versorgungsunternehmen anhand eines einheitlichen Kriterienkatalogs allgemeinverständlich abbilden. Dadurch sollen sie ähnlich wie die Produkttests der Stiftung Warentest Anreize zur Qualitätsverbesserung bieten.

9. Die Netze für Stromversorgung, Wasserwirtschaft und Eisenbahn sollten in öffentlichem Eigentum verbleiben oder in öffentliches Eigentum überführt werden.

Die Transportgesellschaften der DB AG sollten aus der Holding des Konzerns herausgelöst werden, um den Wettbewerb im Bahnverkehr zu befördern.

10. Verbraucherorganisationen sollten die Rolle von Marktwächtern für öffentliche Dienstleistungen einnehmen.

Verbraucherorganisationen sollten hierzu Mitwirkungsrechte in Rechtssetzungs- und Regulierungsverfahren sowie hinreichende finanzielle und personelle Kapazitäten erhalten. Unabhängige Schlichtungsstellen sollten es den Verbrauchern erleichtern, zu ihrem Recht zu kommen.

11. Dezentrale, kooperative Organisationsformen sollten genutzt werden, um flexible und kostengünstige Formen öffentlicher Dienstleistungen zu entwickeln.

Beispiele hierfür sind etwa dezentrale Energieversorgungsanlagen, Pflanzenkläranlagen oder Bürgertaxis, aber auch genossenschaftliche Organisationsformen für öffentliche Dienstleistungen. Solche Formen von bürgerschaftlichem Engagement eröffnen neue Möglichkeiten für kostengünstige und angepasste Versorgungsleistungen, sie müssen aber in großräumige, professionelle Versorgungsstrukturen eingebunden werden.

1. Einführung: Bürger und Verbraucher im Mittelpunkt einer Politik der öffentlichen Dienstleistungen

Die öffentlichen Dienstleistungen stehen heute durch Klimawandel und demographische Entwicklung vor tiefgreifenden Veränderungen. Dadurch rückt das „Öffentliche“ an den öffentlichen Dienstleistungen wieder stärker in den Vordergrund. Die Politik steht vor der Aufgabe, sich bei dem anstehenden Umbau an den Interessen von Bürgern und Verbrauchern zu orientieren. Denn nur so können die öffentlichen Dienstleistungen auch den Herausforderungen gerecht werden, vor denen unsere Gesellschaft steht: Der öffentliche Verkehr wird beispielsweise nur dann eine Rolle bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen spielen, wenn sein Angebot die Nachfrage trifft. Intelligente Zähler werden nur dann zu einer besseren Integration der erneuerbaren Energien in die Stromversorgung führen, wenn sich die Verbraucher darauf einlassen, ihren Stromverbrauch nach dem Angebot zu steuern.

Unter diesen Prämissen skizziert dieses Gutachten eine politische Perspektive für öffentliche Dienstleistungen aus Bürger- und Verbrauchersicht. Im Interesse möglichst konkreter Ergebnisse konzentrieren sich die Überlegungen auf die netzgebundenen Infrastrukturen und hier wiederum auf die Sektoren Stromversorgung, Wasserwirtschaft und öffentlicher Verkehr (insbesondere Bahnverkehr).

Den Einstieg in die Thematik bildet ein kurzer Abriss der Herausforderungen, vor denen die öffentlichen Dienstleistungen derzeit stehen (2). Die neuen Herausforderungen werden in Bezug gesetzt zu der Privatisierungsdebatte der vergangenen zwanzig Jahre – mit dem Schluss, dass die öffentlichen Dienstleistungen durch neue gesell-

schaftliche Notwendigkeiten repolitisiert worden sind (3). Daran anschließend wird ein Überblick darüber gegeben, was derzeit über die Erwartungen von Bürgern und Verbrauchern an öffentliche Dienstleistungen bekannt ist (4).

Die Herausforderung für die Politik besteht nun darin, beides zusammenzuführen, nämlich den Umbau der öffentlichen Dienstleistungen und die Bürger- und Verbraucherinteressen. Hierzu müssen die Verbraucherinteressen systematisch ermittelt werden, Bürger müssen in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden, und die Politik muss klare Ziele für den angestrebten Zustand der öffentlichen Dienstleistungen vorgeben. Für eine Kontrolle, inwieweit die angestrebten Ziele tatsächlich erreicht werden, ist umfassende Transparenz erforderlich (5).

Um die angestrebten Ziele mit möglichst geringen Kosten und überschaubarem regulatorischen Aufwand zu erreichen, gilt es, die Anreizwirkung der Märkte und politische Steuerungsinstrumente intelligent zu kombinieren. Anhand einiger Beispiele wird aufgezeigt, an welchen Punkten die bestehende Marktordnung nachjustiert werden sollte, um Bürger- und Verbraucherinteressen besser zu integrieren. Nicht zuletzt müssen zu diesem Zweck auch Verbraucherorganisationen institutionell gestärkt werden (6).

Interessante Zukunftsperspektiven für die öffentlichen Dienstleistungen eröffnen sich schließlich jenseits von Staat und Markt mit kooperativen Wirtschaftsformen, die auf eine direkte unternehmerische Mitwirkung von Bürgern und Verbrauchern angelegt sind (7).

2. Klimawandel, demographische Entwicklung und verschleppte Investitionen: Aktuelle Herausforderungen für öffentliche Dienstleistungen

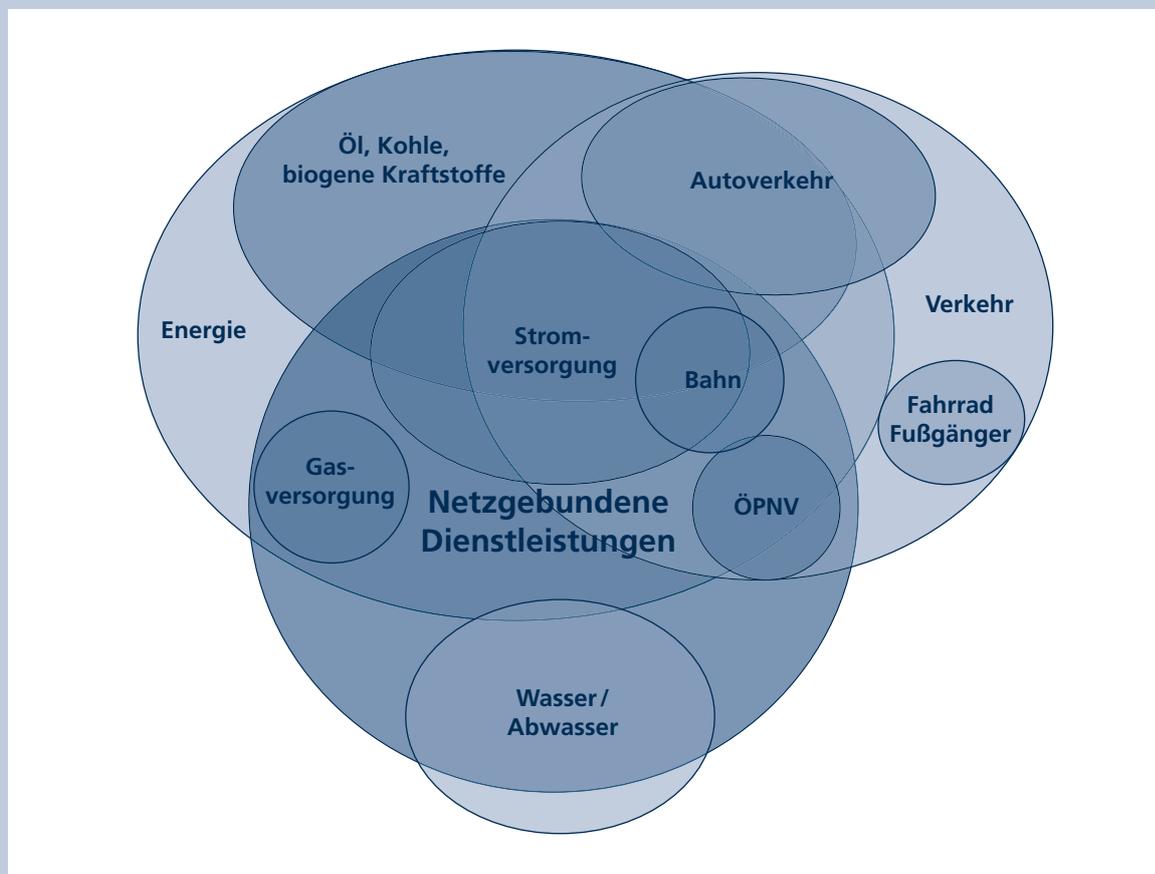
Stromversorgung, Wasserwirtschaft und Bahnverkehr stehen derzeit vor großen Herausforderungen. Durch den Klimawandel und eine sehr heterogene Bevölkerungsentwicklung sind erhebliche Veränderungen erforderlich. Gleichzeitig gilt es, einen Rückstau von Erhaltungsinvestitionen abzubauen, und all das bei knappen finanziellen Mitteln.

2.1 Öffentliche Dienstleistungen in den Infrastrukturindustrien

Bevor die anstehenden Herausforderungen im Einzelnen beschrieben werden, soll erläutert werden, was die hier exemplarisch untersuchten Sektoren öffentlicher Dienstleistungen gegenüber sonstigen Wirtschaftszweigen auszeichnet, was also das Besondere öffentlicher Dienstleistungen ist.

Abbildung 1:

Öffentliche Dienstleistungen in den Bereichen Energie, Verkehr, Wasser / Abwasser



Quelle: eigene Darstellung

Begriffsklärung: Öffentliche Dienstleistungen und Daseinsvorsorge

Unter öffentlichen Dienstleistungen werden die physischen und sozialen Infrastrukturleistungen unserer Gesellschaft verstanden. Zu den öffentlichen Dienstleistungen gehören neben den netzgebundenen Diensten auch die sozialen Infrastrukturdienstleistungen in den Bereichen Wohnraumversorgung, Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen.

Öffentliche Dienstleistungen werden auch als Aufgaben der Daseinsvorsorge bezeichnet. „Daseinsvorsorge“ wird definiert als ein „von Sozialstaatsprinzip und Menschenwürde abgesicherter Bereich elementarer öffentlicher Infrastrukturaufgaben, für deren sachlich und räumlich ausreichende Erfüllung jede Ebene der öffentlichen Gewalt verantwortlich ist, entweder durch eigene (wirtschaftliche) Aktivitäten oder durch Gewährleistung für dauerhafte Tätigkeiten Privater“². Dahinter steht die Beobachtung, dass der moderne Mensch für sein physisches, ökonomisches, soziales und kulturelles Leben auf die Teilhabe an Infrastrukturleistungen angewiesen ist³.

Daseinsvorsorge hat damit einen grundrechtlichen Bezug, und zwar insofern, als die Grundrechte nach heutiger Auffassung nicht nur Abwehrrechte sind, sondern auch Leistungs- und Teilhaberechte begründen. Diese sogenannte Gewährleistungsfunktion der Grundrechte ist allerdings jenseits des Schutzes elementarer Bedürfnisse schwer greifbar und auf eine Konkretisierung im politischen Prozess angelegt. Als grundlegende Kriterien der Daseinsvorsorge können aus einer sozialdemokratischen Sicht bezeichnet werden: flächendeckende Erbringung, gleichberechtigter Zugang aller Bürger, hohe Qualität sozialer, kultureller oder ökologischer Art sowie Bezahlbarkeit, unabhängig davon, ob die Leistungen von privaten Unternehmen oder von der öffentlichen Hand angeboten werden⁴.

Ökonomisch betrachtet, haben die in den Bereichen der Daseinsvorsorge erwirtschafteten Leistungen teilweise die Eigenschaften öffentlicher Güter⁵. Das heißt, neben den einzelnen Dienstleistungen wird zugleich ein Mehrwert für die Gesellschaft insgesamt produziert, der jedem zugutekommt, auch wenn er dazu finanziell nicht oder nur wenig beigetragen hat.

Das Charakteristische an den öffentlichen Dienstleistungen ist so gesehen, dass die gesellschaftlichen Bedürfnisse und Erwartungen über das marktgesteuerte Angebot hinausreichen und dass deshalb eine Gewährleistung eines bestimmten Angebots oder einer bestimmten Angebotsqualität für erforderlich angesehen wird. Wie zuletzt die Finanzkrise gezeigt hat, kann sich das Bedürfnis nach einer staatlichen Gewährleistungsfunktion durch ein überraschendes Marktversagen auch plötzlich herausstellen.

Der gesellschaftliche Mehrwert öffentlicher Dienstleistungen wird auch mit dem Begriff „Gemeinwohl“ umschrieben. Ebenso wie die Gewährleistungsfunktion der Grundrechte ist allerdings auch der Begriff des Gemeinwohls auf eine Konkretisierung im politischen Prozess angelegt⁶. Hier geht es vor allem darum, den Stellenwert von Gemeinwohlbelangen mit konkurrierenden individuellen Interessen zu bestimmen. So muss beispielsweise politisch ausgehandelt werden, ob die Versorgungsdichte ausreicht, die sich bei einem rein marktgesteuerten Angebot einstellen würde, ob im Interesse gleichwertiger Lebensverhältnisse eine höhere Versorgungsdichte angestrebt wird und wieviel die jeweils betroffene politische Gemeinschaft bereit ist, dafür zu investieren.

2 Gramlich, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Springer: Heidelberg, 2007, S. 244.

3 Auf EU-Ebene entspricht dem deutschen Konzept der Daseinsvorsorge der Begriff der „Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“. Die Begriffe sind nicht ganz deckungsgleich, weil im EU-Recht ein stärkerer Akzent auf die wirtschaftlichen Freiheiten der Unternehmen und auf das Wettbewerbsrecht gelegt wird, vgl. Art. 14 und Art. 106 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Konsolidierte Fassung in ABl. Nr. C 115 vom 9.05.2008, S. 47.

4 SPD-Bundestagsfraktion, Daseinsvorsorge in der EU: Dienstleistungen für den Bürger, 2006, http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,39901,00.html

5 Eichhorn, Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, in: GÖW (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, Band 22 der Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, S. 7 ff. (7 f.).

6 Libbe / Trapp / Tomerius, Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen, networks papers, Heft 8, Berlin, 2004, im Internet unter <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF8627.pdf>, S. 8 f.

Stromversorgung, Wasserwirtschaft und Bahnverkehr gehören neben weiteren Infrastrukturleistungen wie Post, Telekommunikation und Abfallentsorgung zu den netzgebundenen Dienstleistungen, bei denen die Dienstleistung über ein Leitungs- oder Verkehrsnetz erbracht wird und bei denen Netz und Angebot eng verflochten sind (vgl. Abbildung 1: Kreis „Netzwerkgebundene Dienstleistungen“). Daraus ergibt sich eine besondere Machtstellung der Unternehmen, teilweise, weil sie alleiniger Versorger eines Gebiets sind, teilweise weil sie die Kontrolle über das Netz ausüben. Aus dieser besonderen Machtstellung resultieren auch besondere Verpflichtungen und die Notwendigkeit einer besonderen politischen Kontrolle der Unternehmen.

Was die netzgebundenen Dienstleistungen auszeichnet, wird deutlich in der Abgrenzung von anderen Bereichen des Energie- und Verkehrssystems (s. Abbildung 1). Heizöl, Benzin, Kohle und biogene Kraftstoffe werden etwa ähnlich vertrieben wie sonstige Konsumgüter auch. Der Autoverkehr ist zwar auf ein funktionierendes Straßennetz angewiesen. Dieses ist aber von den Verkehrsmitteln, den Autos, völlig getrennt. Das Netz wird von der öffentlichen Hand gestellt, die Autos werden wie andere Konsumgüter im Wettbewerb gehandelt.

2.2 Klimawandel und Rohstoffknappheit

Um die gefährlichsten Folgen des Klimawandels abzuwenden, muss der Treibhausgasausstoß weltweit bis zur Mitte des 21. Jahrhunderts auf etwa die Hälfte des Niveaus von 1990 gesenkt werden⁷. Gleichzeitig steigt die Nachfrage nach fossilen Ressourcen, vor allem durch die rasche Wirtschaftsentwicklung in China und Indien, und die leicht zugänglichen Öl- und Gasreserven der Welt beginnen zur Neige zu gehen. Im Energie- und Verkehrssektor führt das zu folgenden Konsequenzen:

Die Stromversorgung muss zunehmend auf erneuerbare Energien umgestellt werden. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz sieht vor, dass der

Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung bis zum Jahr 2020 auf 30 Prozent erhöht und danach kontinuierlich weiter gesteigert werden soll⁸. Dafür müssen der Kraftwerkspark und das Stromnetz grundlegend umgebaut werden. Bislang wurde Strom vor allem in zentralen Großkraftwerken auf der Basis von Kohle oder Atomkraft erzeugt. Durch den Aufschwung der erneuerbaren Energien gewinnen jetzt dezentrale kleine Kraftwerke wie Windräder, Photovoltaik- und Biogasanlagen an Bedeutung. In Zukunft sollen Großkraftwerke auch im Bereich der erneuerbaren Energien eine Rolle spielen, etwa in Gestalt von Windparks im offenen Meer oder in Form großer Solaranlagen in Afrika, die auch Strom nach Europa liefern könnten. Trotzdem werden die dezentralen, haushaltsnahen Anlagen unverzichtbar bleiben, um den Strombedarf mit steigendem Anteil der erneuerbaren Energien zu decken.

Vor allem Solar- und Windenergie sind wetterabhängig und liefern Strom nicht dann, wenn die Nachfrage es verlangt, sondern wenn Tageszeit und Wetter es zulassen. Die Herausforderung besteht nun darin, durch Nachfragesteuerung über „intelligente Zähler“ und „intelligente Netze“, durch Speichertechnik und durch das Zuschalten schnell reagierender Kraftwerke Angebots- und Nachfrageschwankungen auszugleichen.

Im Verkehrssektor werden Klimaschutz und die zunehmende Knappheit an fossilen Rohstoffen erhebliche Neuerungen notwendig machen. Die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs als einer energiesparenden und klimaschonenden Form von Mobilität dürfte im Zuge dessen zumindest in dichter besiedelten Gebieten zunehmen. Das könnte durch veränderte Prioritäten in der Stadtentwicklung und Verkehrsplanung begünstigt werden. Auch im Interesse eines lebenswerten Wohnumfelds erscheint die „Stadt der kurzen Wege“ immer attraktiver. Wenig energieintensive Fortbewegungsweisen wie Radfahren, zu Fuß gehen und leicht motorisierte Fortbewegungsmittel wie „Pedelects“ (Fahrräder mit elektrischem Unterstützungsmotor) könnten in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

⁷ Vgl. etwa den entsprechenden Beschluss der G 8-Staaten vom 8. Juli 2008.

⁸ § 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) vom 25. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2074), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542).

Schließlich dürften Klimawandel und Rohstoffknappheit über die nächsten Jahrzehnte dazu führen, dass Elektromobilität auch für den Autoverkehr eine immer größere Rolle spielt. Damit treten Stromversorgung und individuelle Mobilität in eine enge Verbindung: Einerseits beziehen die Autos ihre Energie aus der Steckdose, andererseits könnten die Batterien in den Standzeiten der Autos als Stromspeicher dienen, um die Schwankungen beim Angebot von erneuerbaren Energien auszugleichen.

Der Klimawandel wird sich nicht gänzlich verhindern, sondern allenfalls eindämmen lassen, und zwar schon wegen der Emissionen der vergangenen Jahrzehnte, die auch ohne weitere Treibhausgasemissionen das Klima nachhaltig verändern werden. Daher wird es in zunehmendem Maße auch notwendig sein, sich auf veränderte klimatische Verhältnisse einzustellen. Was

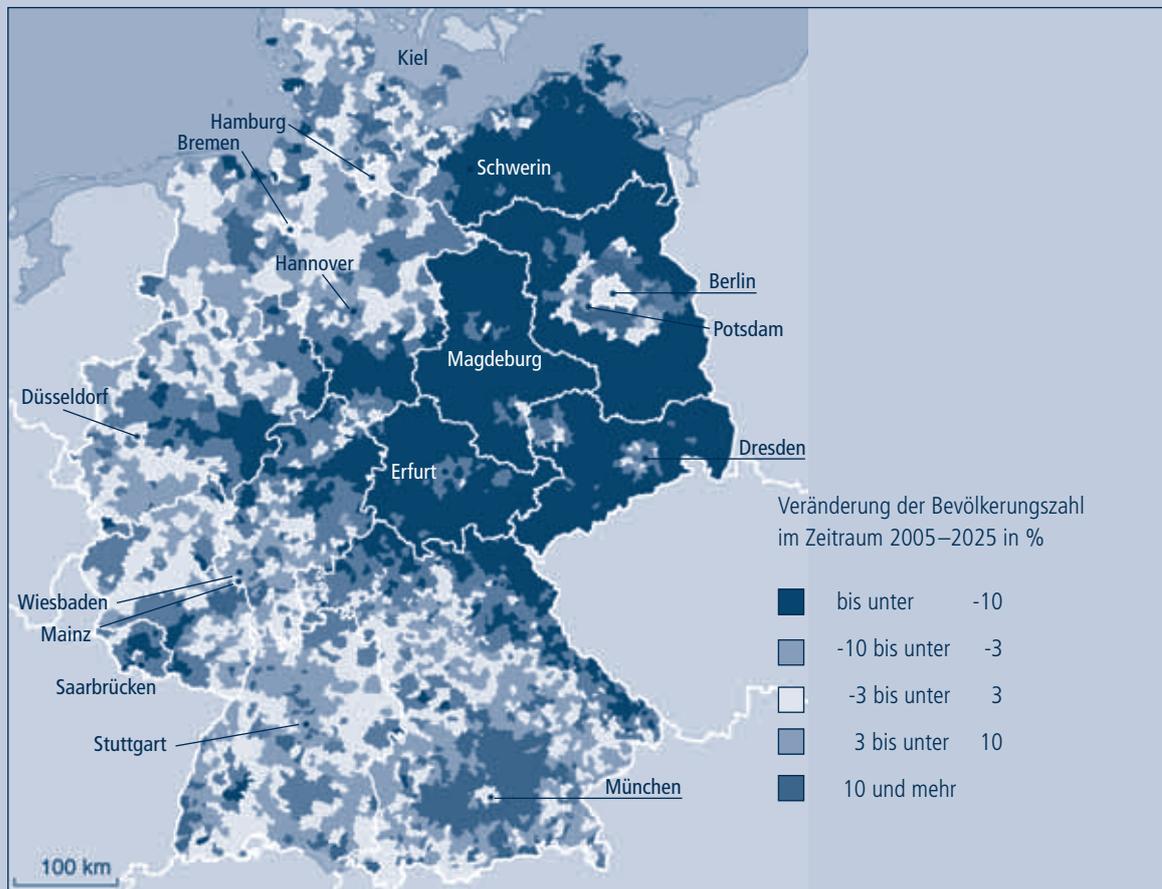
dadurch auf uns zukommt, ist noch kaum kalkulierbar. Für die Wasserwirtschaft kündigen sich bereits jetzt regionale und saisonale Wasserknappheiten an. Es steht zu vermuten, dass es häufiger zu meteorologischen Extremereignissen wie Unwettern, Überschwemmungen und Dürren kommen wird, so dass die Stabilität der Infrastrukturen erheblichen Belastungen ausgesetzt sein wird.

2.3 Demographische Entwicklung

In vielen Regionen Deutschlands, besonders in Ostdeutschland, wird für die nächsten Jahrzehnte ein erheblicher Bevölkerungsrückgang durch Abwanderung und geringe Geburtenrate erwartet (vgl. Abbildung 2). Das hat erhebliche Folgen für den öffentlichen Verkehr und für die Wasserwirtschaft:

Abbildung 2:

Künftige kleinräumige Bevölkerungsdynamik in Deutschland



Quelle: Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2025, August 2008

Im ländlichen Raum dürfte es vielerorts noch schwieriger werden, eine Versorgung mit Bus und Bahn, den klassischen Großgefäßen des öffentlichen Verkehrs, aufrechtzuerhalten. Das könnte dazu führen, dass kostengünstigere, flexible Bedienungsformen wie Anrufsammeltaxis und Bürgertaxis an Bedeutung gewinnen.

In der Wasserwirtschaft führt Bevölkerungsrückgang zu einer ungünstigen Kostenstruktur. Die Kosten sind zu 70 bis 80 Prozent Investitions- und Instandhaltungskosten für das Netz und damit unabhängig von der Verbrauchsmenge⁹. Wenn die Zahl der angeschlossenen Haushalte zurückgeht, verteilen sich diese Fixkosten auf eine immer geringere Zahl von Verbrauchern. Die Rohrnetze müssen außerdem bei geringer Auslastung häufiger gespült werden, um Verkeimung und Korrosion zu verhindern. Das verursacht weitere Kosten. In manchen Regionen wird sich überhaupt die Frage stellen, inwieweit es sinnvoll ist, an zentralen Strukturen der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung festzuhalten.

Die bisherigen Prognosen zur demographischen Entwicklung lassen allerdings die Auswirkungen des Klimawandels auf die globale Bevölkerungsverteilung außer Acht. Der Klimawandel wird die Lebensbedingungen in vielen Entwicklungsländern voraussichtlich erheblich verschlechtern mit der Folge, dass sich bestehende Konflikte zu gewaltförmigen Auseinandersetzungen zuspitzen. Dadurch werden die jetzt schon stattfindenden Wanderungsbewegungen in die Industrieländer erheblich verstärkt werden¹⁰. Je nachdem, inwieweit Deutschland sich bereit findet, die Klimaflüchtlinge aufzunehmen, könnte sich das Bild von der Bevölkerungsentwicklung erheblich ändern.

2.4 Rückstau von Erhaltungsinvestitionen

Die Umstrukturierungen und Neuerungen treffen zusammen mit einem Rückstau von Erneuerungs- und Instandhaltungsinvestitionen, der auf die schlechte Finanzlage der öffentlichen Hand und auf das mangelnde Interesse privater Unternehmen an wenig renditeträchtigen Investitionen zurückzuführen ist.

Im Durchschnitt aller wasserwirtschaftlichen Unternehmen wird angenommen, dass die Erneuerungsraten für das Wasserleitungsnetz zu gering sind – anstelle der notwendigen 1,5 Prozent bis 2 Prozent werde jährlich nur 1 Prozent des Netzes erneuert¹¹. Die Kosten, um das deutsche Wasser- und Abwassernetz in den nächsten 15 bis 20 Jahren kontinuierlich zu sanieren, werden auf 9,26 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt¹².

Für die Instandhaltung der Bundesschienenwege stehen nach der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG jährlich 2,5 Milliarden Euro zur Verfügung. Ob diese Mittel ausreichen, um die Qualität des Schienennetzes zu erhalten, wird aber bezweifelt. Der Bundesrechnungshof hat ermittelt, dass alleine in den Jahren von 2001 bis 2005 im Schienennetz der DB AG ein Investitionsrückstand von etwa 1,5 Milliarden Euro entstanden ist¹³. Im öffentlichen Nahverkehr beläuft sich der Nachholbedarf für Reinvestitionen in die Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen auf 2,35 Milliarden Euro; jährlich sind weitere 550 Millionen an Reinvestitionen erforderlich, von denen derzeit nur 220 Millionen Euro durch Eigenmittel der Aufgabenträger und Infrastrukturbetreiber abgedeckt sind. Die Finanzierungslücke droht damit um jährlich 330 Millionen Euro anzuwachsen¹⁴.

9 Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren et al. (Hrsg.), Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft 2008, S. 27, im Internet unter http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_Branchenbild, S. 17.

10 Welzer, Klimakriege. Wofür im 21. Jahrhundert getötet wird. Frankfurt: S. Fischer, 2008.

11 Scheele, Putting Profit before Safety? Qualitäts- und Versorgungsstandards in der Wasserversorgung, Vortrag vom 15. März 2005, im Internet unter <http://www.fz-juelich.de/ief/ief-ste/datapool/steforum/Vortrag%20Scheele.pdf>

12 Libbe / Trapp / Tomerius, 2004, S.12.

13 Bundesrechnungshof, nicht öffentlicher Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Instandhaltung der Bundesschienenwege, 9. Mai 2007, S. 3.

14 Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB), Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland, Gemeinsames Positionspapier vom 26.01.2010, S. 4, im Internet unter http://www.vdv.de/medienservice/stellungnahmen_entry.html?nd_ref=5965

Im Stromnetz ist es wegen der unzureichenden Datenlage schwierig, den Investitionsrückstau zu beziffern. Feststellbar ist aber, dass die Investitionen der Energieversorger hinter ihren eigenen Planungen zurückbleiben und sich hierdurch Engpässe abzeichnen¹⁵.

2.5 Finanzielle Rahmenbedingungen

Die beschriebenen Erhaltungsinvestitionen und Neuerungen werden fällig in einer Zeit, in der die öffentlichen Kassen leer sind und in der das Einkommen der Beschäftigten in Deutschland bestenfalls stagniert. Um die Auswirkungen der Wirtschaftskrise abzufedern, hat die Bundesrepublik Schulden in Rekordhöhe aufgenommen. Die Kommunen sind in eine prekäre Haushaltslage geraten, weil die Einnahmen aus der Gewerbesteuer durch die Wirtschaftskrise weggebrochen sind.

Die schwierigen finanziellen Rahmenbedingungen sollten kein Grund sein, die hier geforderten Investitionen zu unterlassen. Die Kosten würden nur steigen, wenn der Umbau der Infrastruktur verschoben würde, und zugleich hätte Deutschland eine Chance vertan, sich als Vorreiter beim Umgang mit den Herausforderungen der Zukunft zu positionieren.

Allerdings gebietet es die angespannte gesamtwirtschaftliche Situation, in den öffentlichen Dienstleistungen Effizienzreserven auszuschöpfen, wo diese noch vorhanden sind, und

auch beim Umbau der Infrastrukturen so kostenbewusst vorzugehen wie nur irgend möglich. So ist es etwa ausgesprochen aufwändig und kostenintensiv, Batterien von Elektroautos als Speichermedium für erneuerbare Energien zu nutzen; einfache und kostengünstige Lösungen, die ohne großen Investitions- und Forschungsaufwand heute schon realisierbar sind, wie etwa stromgetriebene Wärmepumpen, spielen in der öffentlichen Diskussion dagegen eine zu geringe Rolle.

Es wird auch unumgänglich sein, die heute geltenden Standards an Versorgungsdichte und Bedienungsqualität daraufhin zu überprüfen, ob gerade in dünn besiedelten Gebieten kostengünstigere und flexiblere Angebotsformen die bessere Lösung sind (s. u. Abschnitt 7).

Nicht zuletzt muss die Diskussion über eine Neuausrichtung der öffentlichen Dienstleistungen ins richtige Verhältnis gesetzt werden zu Strategien, die insgesamt darauf abzielen, den Bedarf nach solchen Versorgungsleistungen und den Aufwand zur Erbringung der Dienste zu reduzieren. Wenn etwa der Stromverbrauch von Elektro- und Elektronikgeräten reduziert wird, so sind damit erhebliche finanzielle Einsparungen für die Verbraucher verbunden, während der Ausbau erneuerbarer Energien zu finanziellen Belastungen führt¹⁶. Ganz generell können die Kosten bei allen netzgebundenen Dienstleistungen reduziert werden, wenn die Stadtplanung eher auf eine Verdichtung der Siedlungsstrukturen setzt als auf eine weitere Ausdehnung der bebauten Fläche.

15 Bundesnetzagentur, 2009, S. 135.

16 Eine Tonne CO₂ durch den Ausbau erneuerbarer Energien bei der Stromerzeugung zu vermeiden, kostet 27 Euro; wenn derselbe Effekt durch die Verbesserung der Effizienz stromverbrauchender Produkte erzielt wird, sind hiermit Einsparungen in Höhe von 266 Euro verbunden, vgl. Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI) u.a., Wirtschaftliche Bewertung von Maßnahmen des Integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP), Zusammenfassung des Zwischenberichts, S. 5, im Internet unter http://www.bundesumweltministerium.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/fraunhofer_bewertung_iekp.pdf

3. Politische Verantwortung für öffentliche Dienstleistungen im Angesicht neuer Herausforderungen

3.1 Rückblick auf zwanzig Jahre Privatisierungsdebatte

In den vergangenen zwanzig Jahren war die politische Debatte über öffentliche Dienstleistungen in erster Linie eine Debatte über Privatisierung und Liberalisierung. Öffentliche Dienstleistungen wurden zunehmend als marktfähige Güter wahrgenommen. Die Folge war, dass das marktwirtschaftliche Wechselspiel von Angebot und Nachfrage als geeigneter Steuerungsmechanismus für öffentliche Dienstleistungen gesehen wurde und dass die Politik sich zunehmend aus der Steuerung öffentlicher Dienstleistungen zurückzog. Diese Entwicklung begann etwa ab 1990, als die Politik weite Teile der netzgebundenen Infrastrukturen wie Post, Telekommunikation, Energie und öffentlicher Verkehr dem Wettbewerb öffnete und einen großen Teil der früheren Staatsbetriebe privatisierte. Etwa seit 2000 ziehen privates Kapital und gewinnorientierte Betriebsformen auch in soziale Versorgungssysteme ein, nämlich in die kommunale Wohnungswirtschaft, die Krankenhäuser, das Bildungssystem und in die Altersversorgung. Privatisierung und Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen lassen sich auch als Teil einer tiefgreifenden gesellschaftlichen Umstrukturierung sehen, nämlich der Ausbreitung marktwirtschaftlichen Denkens in immer weiteren Lebensbereichen.

Die Schattenseiten des Privatisierungs- und Liberalisierungskurses haben sich schnell gezeigt. Besonders dramatisch waren die Folgen dort, wo das Vertrauen in die Selbstregulierungskräfte des Marktes besonders ausgeprägt war. In Großbritannien etwa wurde nach der Privatisierung der Eisenbahn das Schienennetz so vernachlässigt, dass es zu Unfällen mit Todesopfern kam (s. Kasten).

In Deutschland sind vor allem Energieversorger in die Kritik geraten, die über Jahre die Strompreise erhöht haben, während sie gleichzeitig Rekordgewinne erzielt haben – und dies trotz des gleichzeitigen Anstiegs von Steuern und Abgaben (vgl. Abbildung 3). Negative Begleiterscheinungen von Liberalisierung und Privatisierung führten in Deutschland zwar nicht dazu, dass der Privatisierungskurs grundsätzlich in Frage gestellt, aber durch Regulierungsinstrumente flankiert wurde.

3.2 Die Wiederentdeckung des Öffentlichen

„Mit der globalen Finanzkrise ist ein scheinbar kaum zu bremsender Siegeszug des Marktes jäh gestoppt worden.“ So hat es der Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Peter Bofinger anlässlich der verdi-Konferenz „Öffentlich ist wesentlich“ im März 2009 ausgedrückt¹⁷.

Seit im Herbst 2008 die Finanzmärkte vor dem Kollaps standen, erfährt der Staat plötzlich wieder einen ungeahnten Bedeutungszuwachs. Auf einmal zeigt sich, dass marktwirtschaftliche Organisationsprinzipien selbst im Kerngeschäft des Kapitalismus, der Finanzwirtschaft, massiv versagen können, wo niemand ihre Sinnhaftigkeit angezweifelt hätte. Auf einmal ist es Konsens, dass der Staat „notleidende“ Banken mit unvorstellbaren Summen vor dem Konkursrisiko schützen muss.

Markt- und gewinnorientierte Betriebsformen geraten nun dort unter erhöhten Rechtfertigungsdruck, wo diese immer schon stärker umstritten waren, nämlich in den Bereichen öffentlicher Dienstleistungen, in denen es um öffentliche Güter und Gemeinwohlinteressen geht. In diesem Bereich hat der Privatisierungstrend be-

17 Bofinger, Neue Balance von Start und Markt, Frankfurter Rundschau vom 7. April 2009, im Internet unter http://oeffentlich-ist-wesentlich.verdi.de/schwerpunkte/beitrag_bofinger.

Beispiel: Bahnverkehr in Großbritannien¹⁸

In Großbritannien wurde mit der Privatisierung der Eisenbahnen das Bahnnetz unter dem Namen „Railtrack“ aus den Eisenbahnunternehmen ausgegliedert und vollständig an die Börse gebracht. Die Renditeerwartungen der Aktionäre, Kontroversen zwischen Railtrack und dem staatlichen Regulierer über die benötigten Investitionsmittel sowie interne Konflikte über die Zuständigkeit für Instandhaltungs- und Reparaturarbeiten führten dazu, dass die Qualität des Schienennetzes sank.

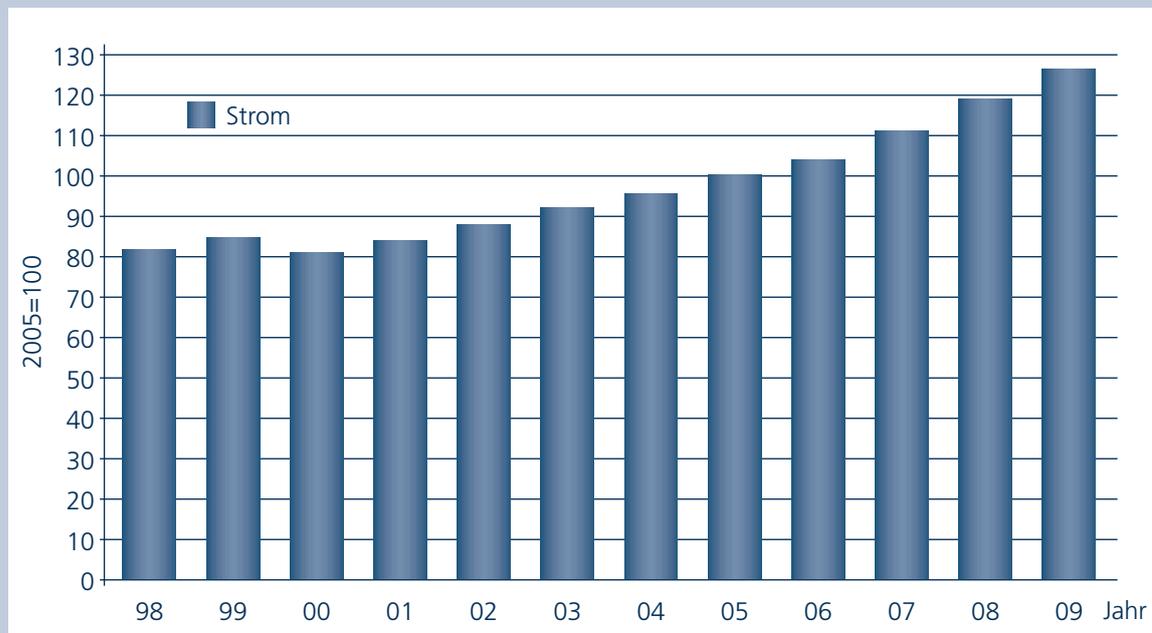
Schließlich kam es zu einem Unfall mit vier Todesopfern, als eine mangelhaft gewartete Schiene brach und ein Intercity-Zug bei einer Geschwindigkeit von 185 km/h nahe Hatfield entgleiste. An 6.821 Stellen wurden daraufhin ähnliche Wartungsmängel wie bei Hatfield festgestellt. Um weitere Unfälle zu verhindern, wurde eine Vielzahl von Langsamfahrstellen eingerichtet, was wiederum zu ständig wechselnden Notfahrplänen und eklatanten Verspätungen führte. Die Bahn verlor kurzfristig ein Viertel aller Fahrgäste, und die Bahngesellschaften selbst erlitten so gravierende Verluste, dass mehr als die Hälfte von ihnen nur durch zusätzliche staatliche Zuschüsse am Leben erhalten werden konnte.

Letztlich wurde das Eigentum am Schienennetz Railtrack entzogen und wieder dem Staat übertragen. Der britische Steuerzahler hat damit insgesamt viermal für das Netz gezahlt: beim Börsengang für den sehr niedrigen Ausgabepreis, für die hohen Kosten der fast ein Jahr währenden Zwangsverwaltung, für den Rückkauf der Aktiva durch Network Rail aus der Konkursmasse und schließlich für die Entschädigung der Railtrack-Aktionäre.

Abbildung 3:

Verbraucherpreisindex für Haushaltsstrom

Verbraucherpreisindex: Deutschland, Jahre, Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums



Quelle: Statistisches Bundesamt 2010 (eigene Zusammenstellung)

18 Kemnitz, Vom Börsengang zum Bettelgang? Bahnprivatisierung zwischen Wunschbild und Wirklichkeit, in: der Fahrgast, Heft 2/2004, S. 5 ff.

reits vor der Finanzkrise des Jahres 2008 seinen Zenit überschritten, und zwar dadurch, dass Bürgerinnen und Bürger ihren Anspruch auf eine politische Gestaltung von öffentlichen Dienstleistungen erfolgreich artikuliert haben. Schon im Jahr 2007 wurde der Abschied vom Börsengang der DB AG eingeleitet, als sich der Parteitag der SPD über die Regierungspläne zum Börsengang der DB AG hinwegsetzte. Auch gegenüber den Privatisierungsbestrebungen von kommunalen Unternehmen haben sich die Bürger in kommunalen Bürgerentscheiden erfolgreich zur Wehr gesetzt, beispielsweise im Jahr 2004 gegen die Privatisierung der Hamburger Wasserversorgung oder im Jahr 2002 gegen die Privatisierung der Stadtwerke von Münster¹⁹.

3.3 Politische Steuerung öffentlicher Dienstleistungen im Angesicht neuer Herausforderungen

Mit den neuen Herausforderungen von Klimawandel und demographischer Entwicklung dürfte sich in den nächsten Jahren der Rückzug der Politik aus den öffentlichen Dienstleistungen endgültig ins Gegenteil verkehren. Es geht bei der anstehenden Umstrukturierung der öffentlichen Dienstleistungen um Zukunftsfragen unserer Gesellschaft. Wie sich unsere Gesellschaft diesen Herausforderungen stellt, muss öffentlich und allgemeinpolitisch diskutiert werden, und zwar aus zwei Gründen:

Zum einen werden erhebliche Investitionen erforderlich sein, um die Infrastrukturen den veränderten Gegebenheiten anzupassen und die versäumten Investitionen der letzten Jahrzehnte nachzuholen. Diese Investitionen werden zu Belastungen der Bürger und Verbraucher führen, die nur dann akzeptiert werden, wenn das Ziel der Umstrukturierung auf Unterstützung stößt.

Zum anderen sind die derzeit diskutierten Neuerungen in den öffentlichen Dienstleistungen in besonderem Maß auf die Mitwirkung von Bürgern und Verbrauchern angelegt:

Um die Stromerzeugung auf erneuerbare Energien umzustellen, muss eine Vielzahl von Verbrauchern und Unternehmen in Blockheizkraftwerke, Solaranlagen oder Biogasanlagen investieren. Die starken Schwankungen bei der Verfügbarkeit von Strom aus Sonne und Windkraft sollen nach derzeitigen Plänen durch intelligente Zähler ausgeglichen werden. Das wird nur gelingen, wenn die Verbraucher sich darauf einlassen, ihren Stromverbrauch zeitlich zu dosieren. Ausgeschlossen werden muss auch, dass es durch die Erfassung und Übertragung von Daten zu Missbrauch kommt. Große Anpassungsleistungen verlangt von den Verbrauchern auch die Idee, dass Elektroautos während des Ladevorgangs eine kollektive Batterie zum Ausgleich der Schwankungen beim Stromangebot bilden sollten.

Mit Blick auf den Verkehrssektor ist keineswegs selbstverständlich, dass der öffentliche Verkehr die ihm zugeordnete Rolle bei der Verringerung von Treibhausgasemissionen wird spielen können. Damit die Verbraucher vom Auto auf den öffentlichen Verkehr umsteigen, muss das Angebot die Interessen der Verbraucher besser treffen als heute. Neben einem Ausbau und Umbau des klassischen öffentlichen Verkehrs werden hierfür derzeit innovative Mobilitätskonzepte diskutiert, die in erster Linie auf Mobilitätsdienstleistungen setzen und auf diese Weise die Barriere zwischen individuellem und öffentlichem Verkehr überwinden. Der Verbraucher könnte dann mit einer Mobilitätskarte oder mit seinem Handy Zugang zu einer Vielzahl von Verkehrsdienstleistungen bekommen und Auto, Bahn und Flugzeug je nach seinen Bedürfnissen passgenau kombinieren. Das Prinzip des Autofahrens „Nutzen, ohne nachzudenken“ könnte auf diese Weise auch im öffentlichen Verkehr Einzug halten, und die Fixierung auf den Privat-PKW würde sich lockern. Allerdings werden sich auch diese Zukunftsversprechen nur dann einlösen, wenn die Interessen der Verbraucher hinreichend berücksichtigt werden, wenn das Angebot beispielsweise umstandslos nutzbar ist, wenn keine Datenschutzrisiken bestehen und wenn die Kosten transparent und kalkulierbar sind.

19 Vgl. hierzu die Darstellung bei Libbe / Trapp / Tomerius, 2004, im Internet unter <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF8627.pdf>, S. 83.

4. Erwartungen von Bürgern und Verbrauchern an öffentliche Dienstleistungen

4.1 Bürger- und Verbraucherperspektive

Öffentliche Dienstleistungen wie Stromversorgung, Wasserwirtschaft und öffentlicher Verkehr sind dazu da, im wörtlichen Sinne den Bürgern und Verbrauchern zu „dienen“. Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass gerade im Angesicht der heutigen Herausforderungen eine Politik der öffentlichen Dienstleistungen nur dann legitim und erfolgreich sein kann, wenn sie die Interessen von Bürgern und Verbrauchern einbezieht. Daher wird im Folgenden ein Überblick darüber gegeben, was derzeit über die Erwartungen von Bürgern und Verbrauchern an öffentliche Dienstleistungen bekannt ist.

Dabei repräsentiert die „Bürgerperspektive“ die politischen Erwartungen an öffentliche Dienstleistungen, die über Wahlen, Volksabstimmungen und sonstige politische Willensäußerungen artikuliert wird. Die „Verbraucherperspektive“ bezeichnet die in der Nachfrage zum Ausdruck kommenden Erwartungen an öffentliche Dienstleistungen in ihrer Eigenschaft als Marktgüter.

„Verbraucher“ und „Bürger“ sind dabei keine Gruppenbezeichnungen, sondern sie stehen für verschiedene Rollen, die jede und jeder aus der Bevölkerungsgesamtheit einnimmt. Natürlich gibt es nicht „die“ Verbrauchererwartung oder „die“ Bürgererwartung, sondern eine Vielzahl heterogener und zum Teil einander widerspre-

chender Interessen. Auf diese Heterogenität der Interessen kann im Folgenden nicht eingegangen werden. Hier soll vor allem danach gefragt werden, welche Erwartungen generell an öffentliche Dienstleistungen bestehen, je nachdem ob Menschen Konsumententscheidungen oder politische Entscheidungen treffen.

4.2 Bürgererwartungen an öffentliche Dienstleistungen

Generell sehen die Bürger Privatisierungen im Bereich öffentlicher Dienstleistungen skeptisch. Die Preisentwicklung wird nur im Bereich der Telekommunikation überwiegend positiv beurteilt, in allen anderen Bereichen dagegen negativ. Die deutlichsten Preissteigerungen sahen die Bürger in den Bereichen Energieversorgung und Bahn²⁰. Die Entwicklung der Qualität schätzen die Verbraucher in den Bereichen Telekommunikation, Paketdienste sowie Abfallentsorgung eher positiv ein, in der Energieversorgungsbranche und im Bahnverkehr dagegen deutlich negativ²¹.

Konkret nach den Leistungen privater und öffentlicher Unternehmen befragt, attestieren die Bürger den öffentlichen Unternehmen eindeutig mehr Gemeinwohlorientierung, umweltbewusstes Verhalten und Sicherheit, den privaten Unternehmen mehr Gewinnstreben, aber auch mehr Flexibilität und Kundenorientierung (s. Abbildung 4).

20 Die Bürger wurden gefragt, wie sie die Preisentwicklung in den Bereichen Telekommunikation, Paketdienst, Post, Müllentsorgung, Energieversorgung und Bahn einschätzten. Konkret sahen die Ergebnisse zu den hier genannten Bereichen folgendermaßen aus: Telekommunikation: 50 Prozent sahen Preissenkungen, 29 Prozent Preissteigerungen. Energieversorgung: 8 Prozent sahen Preissenkungen, 78 Prozent Preissteigerungen. Bahnverkehr: 3 Prozent sahen Preissenkungen, 74 Prozent Preissteigerungen (Güllner, Befragung zur Privatisierung kommunaler Unternehmen, Vortragsmanuskript, basierend auf einer forsa-Befragung, 2008).

21 Konkret die Ergebnisse zur Qualitätsentwicklung: Telekommunikation: 49 Prozent sahen Verbesserungen, 22 Prozent Verschlechterungen. Paketdienst: 45 Prozent sahen Verbesserungen, 12 Prozent Verschlechterungen. Müllentsorgung: 23 Prozent sahen Verbesserungen, 14 Prozent Verschlechterungen. Energieversorgung: 17 Prozent sahen Verbesserungen, 37 Prozent Verschlechterungen. Bahnverkehr: 13 Prozent sahen Verbesserungen, 46 Prozent Verschlechterungen (Güllner, Befragung zur Privatisierung kommunaler Unternehmen, Vortragsmanuskript, basierend auf einer forsa-Befragung, 2008).

Nach einer europaweiten Umfrage aus den Jahren 2007/2008 stellen sich die politischen Einstellungen der Bürger zu Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen folgendermaßen dar²²:

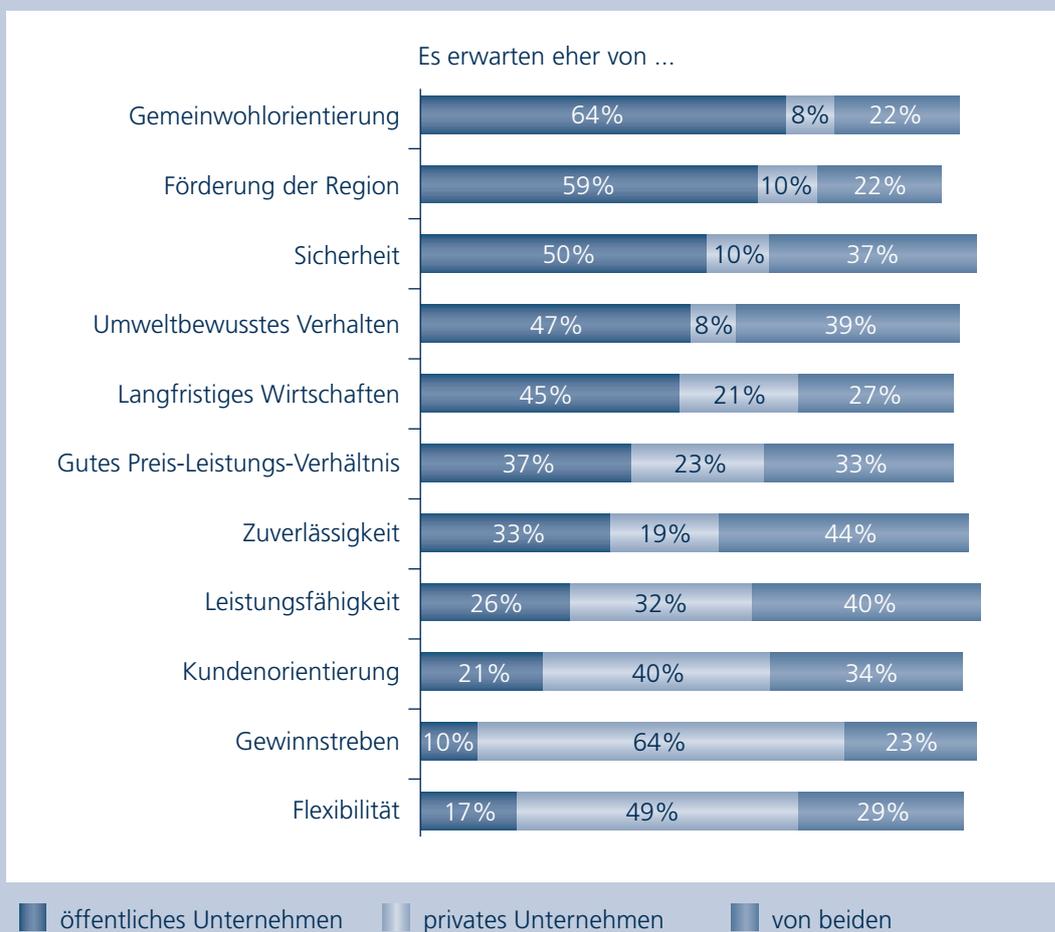
- Die Bürger wollen, dass öffentliche Dienstleistungen sozialen Belangen Rechnung tragen. So sprach sich in allen untersuchten EU-Staaten eine deutliche Mehrheit dafür aus, dass es im öffentlichen Nahverkehr Vergünstigungen für einkommensschwache Verbrauchergruppen geben sollte. Für die Stromversorgung befürwor-

tete das in den meisten EU-Staaten ebenfalls eine Mehrheit, allerdings nicht so deutlich wie beim Nahverkehr. Außerdem soll der öffentliche Nahverkehr nach Meinung der Bürger auch abgelegene Dörfer versorgen, und es soll keine höheren Strompreise für die Versorgung abgelegener Gebiete geben.

- Die Meinungen zu Liberalisierung und Privatisierung sind in ganz Europa gemischt. Eine knappe Mehrheit hält die Liberalisierung in der Stromversorgung und im öffentlichen Nahverkehr für richtig und erwartet sich hiervon

Abbildung 4:

Erwartungen an öffentliche und private Unternehmen



Quelle: Verband kommunaler Unternehmen (VKU) (Hrsg.), Renaissance der Stadtwerke. Ergebnisse einer repräsentativen dimap-Haushaltsbefragung vom September 2009

22 Guy van Gyes et al., Liberalising Services of General Economic Interest: The Citizen User Perspective in six European Countries, pique policy paper 5, 2009, im Internet unter www.pique.at

niedrigere Preise und bessere Qualität. Eine deutliche Mehrheit lehnt aber eine vollständige Privatisierung ab und wünscht sich eine Mischung aus privaten und öffentlichen Elementen.

- Eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen Anbietern halten die Bürger im öffentlichen Verkehr überwiegend nicht für sinnvoll. Mit Blick auf die Stromversorgung sprechen sich die Befragten in allen untersuchten EU-Staaten für eine Wahlmöglichkeit aus – wobei allerdings nur eine deutliche Minderheit der Befragten selbst beabsichtigt, den Stromanbieter zu wechseln.
- Inwieweit die Bürger eine Politik von Privatisierung und Liberalisierung unterstützen, wird stark vom sozialen Status geprägt. Je höher Einkommen und Bildungsstand, desto deutlicher sprechen sich die Befragten für Privatisierung und Liberalisierung aus. Sozial schwächere Verbrauchergruppen glauben dagegen nicht an die positiven Wirkungen des Wettbewerbs. Sie zeigen auch geringes Interesse, zu preisgünstigeren Anbietern zu wechseln, wo das möglich ist, obwohl sie ökonomisch am ehesten darauf angewiesen sind.

Die Bürgerinnen und Bürger lassen also insgesamt eine deutliche Unterstützung für die Idee einer gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge erkennen. Allerdings wird dieses Mandat von den politischen Verantwortungsträgern nicht immer hinreichend wahrgenommen. So bewerten auf kommunaler Ebene die federführenden Kämmerer „bisherige Ergebnisse“ oder „den Verlauf bisheriger Privatisierungen“ überwiegend positiv²³ – im Unterschied zu den betroffenen Bürgern, die diesen Privatisierungen skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. In der Folge haben die Bürger ihr Recht zur Mitbestimmung über die öffentlichen Dienstleistungen zunehmend über Bürgerentscheide eingefordert.

4.3 Verbrauchererwartungen an öffentliche Dienstleistungen

4.3.1 Qualitätsaspekte

Die Verbraucher erwarten von öffentlichen Dienstleistungen im Grundsatz das Gleiche wie bei allen anderen marktfähigen Gütern, und zwar Sicherheit, Qualität, Transparenz und erschwingliche Preise. Dabei werden die Qualitätserwartungen quer durch alle Konsumbereiche und auch in den Sektoren öffentlicher Dienstleistungen von zwei Trends geprägt:

Zum einen weiten sich die Qualitätserwartungen der Verbraucher immer stärker auf Gemeinwohlaspekte aus. Nach einer repräsentativen Umfrage erwarten über 90 Prozent der Deutschen ein ökologisch und sozial verantwortliches Angebot²⁴. Daraus sollte man aber nicht ohne weiteres ableiten, dass die Verbraucher alleine durch ihre Nachfrage für ein nachhaltiges Angebot sorgen würden²⁵. Denn die Bereitschaft der Verbraucher, für ein nachhaltiges Angebot mehr zu bezahlen, ist begrenzt. Nachhaltigkeit ist für die meisten Verbraucher Teil der Geschäftsgrundlage, das heißt, sie erwarten von den Anbietern soziale und ökologische Verantwortung, ohne diese aber besonders zu vergüten²⁶.

Zum anderen erwarten die Verbraucher immer differenziertere, den individuellen Wünschen und Bedürfnissen angepasste Produkte. Dahinter stehen gestiegene Ansprüche der Menschen auf Selbstbestimmung, aber auch Flexibilitätserwartungen in der Arbeitswelt. Im Bereich öffentlicher Dienstleistungen hat das zur Folge, dass das Pauschalangebot die Verbraucher immer weniger zufriedenstellt. Das gilt besonders für Gesundheitsdienstleistungen oder Verkehrsdienstleistungen, bei denen die individuellen Bedürfnisse im Vordergrund stehen. Im Bereich der Infrastrukturen führt der Trend zur Individualisie-

23 Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, S. 31.

24 Ernst & Young, Lohas: Lifestyle of Health and Sustainability, Oktober 2007, im Internet unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Studie_RCP_LOHAS_2007/\\$FILE/Studie_RCP_LOHAS_2007.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Studie_RCP_LOHAS_2007/$FILE/Studie_RCP_LOHAS_2007.pdf)

25 Vgl. hierzu Lell, Ethik – ein neuer Luxusartikel? Verantwortlicher Konsum in Politik und Gesellschaft, im Internet unter http://www.fes.de/wiso/sets/s_verbr_publ.htm

26 Ernst & Young, 2007.

rung dazu, dass Verbraucher nach Alternativen zu einer zentralen Versorgung suchen und dezentrale Energieversorgungsanlagen oder Kleinkläranlagen auf steigendes Interesse stoßen.

4.3.2 Verbrauchererwartungen in einzelnen Sektoren

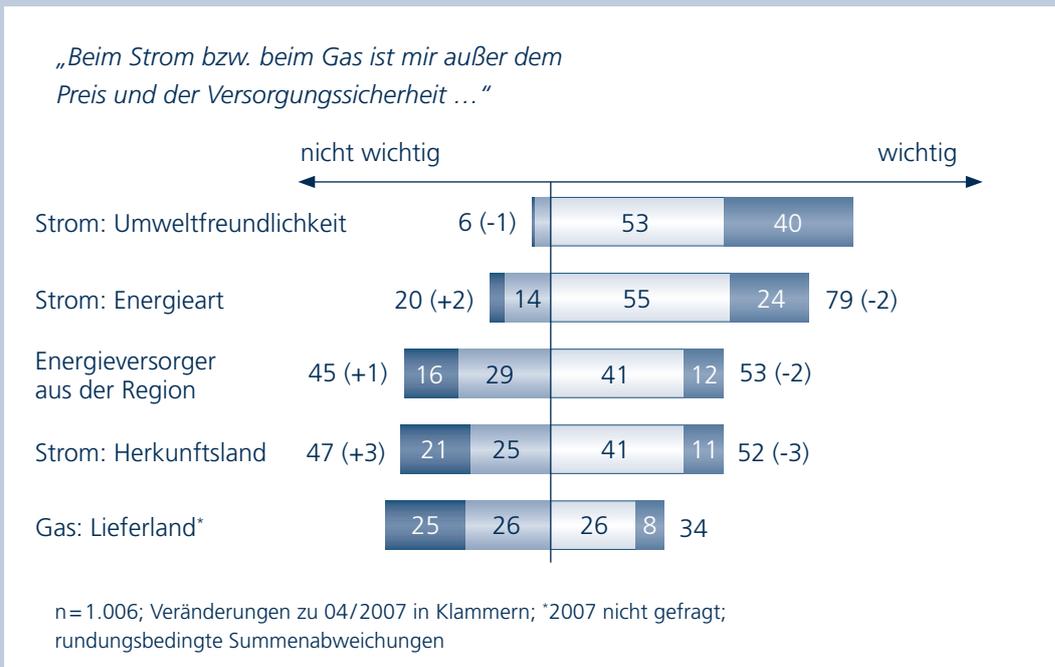
Stromversorgung

Die Energieversorgungsunternehmen sind in einer repräsentativen Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbandes aus dem Jahr 2008 von allen Branchen als diejenige bewertet worden, mit deren Leistung die Verbraucher am wenigsten

zufrieden waren²⁷. Hintergrund waren zweifellos die in den letzten Jahren stark angestiegenen Energiepreise. Ein weiterer wichtiger Faktor für die Unzufriedenheit der Verbraucher dürfte angesichts von Rohstoffknappheit und Klimawandel die ungelöste Frage einer zukunftssicheren und umweltverträglichen Energieversorgung sein. Die Energieversorger mit ihren umweltbelastenden Kraftwerken werden als einer der Hauptverursacher von Umweltproblemen angesehen²⁸. Nach einer repräsentativen Umfrage des BDEW ist für 93 Prozent der Verbraucher die Umweltverträglichkeit der Stromerzeugung wichtig oder sehr wichtig (s. Abbildung 5). Dementspre-

Abbildung 5:

Kundenerwartungen an Strom und Gas



■ überhaupt nicht wichtig ■ weniger wichtig □ wichtig ■ sehr wichtig

Quelle: BDEW, Energiemonitor, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Januar 2008

27 Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.): Verbraucherschutz in Deutschland: Was meinen die Verbraucher? Ergebnisse einer repräsentativen Verbraucherbefragung, Juni 2008, im Internet unter http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherbefragung_2008.pdf.

28 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltbewusstsein in Deutschland 2008. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, 2008, Link zum Download unter <http://www.umweltbewusstsein.de/>, dort S. 17: 81 Prozent der Befragten meinten, dass die Energieversorger durch den Betrieb die Umwelt belastender Kraftwerke sehr stark (31 Prozent) oder stark (50 Prozent) zu Umweltschädigungen beitragen.

chend unterstützen die Deutschen auch den Ausbau der erneuerbaren Energien²⁹.

Wasserwirtschaft

Mit den Leistungen der Trinkwasserversorgung sind die Deutschen überwiegend zufrieden³⁰.

Das gilt insbesondere für die Trinkwasserqualität, die in Umfragen ganz überwiegend als sehr gut oder gut bewertet wird³¹.

Bei den Leistungen der Wasserversorgung stehen aus Sicht der Kunden diejenigen Aspekte im Vordergrund, die für die Trinkwasserqualität von besonderer Bedeutung sind, das heißt in ers-

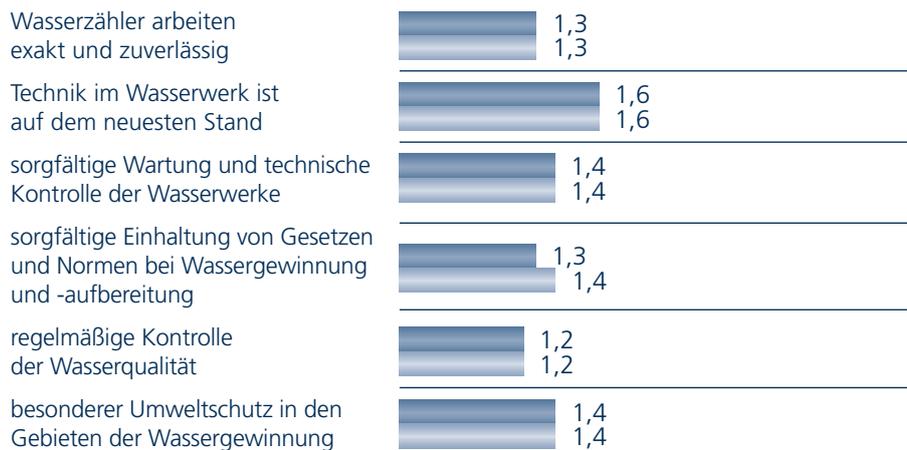
ter Linie die regelmäßige Kontrolle der Trinkwasserqualität. Auch diejenigen Maßnahmen, die indirekt für eine gute Trinkwasserqualität sorgen, wie der Umweltschutz in den Wassergewinnungsgebieten, genießen bei den Verbrauchern hohe Wertschätzung (vgl. Abbildung 6).

Etwas weniger positiv sieht die Preiswahrnehmung der Kunden aus: Nach dem von der Branche selbst erstellten „Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft“ stufen die Kunden das Preis-Leistungs-Verhältnis im Durchschnitt als „noch gut“ ein³². In einer anderen Umfrage gaben 39,9 Prozent der befragten Verbraucher an,

Abbildung 6:

Welche Leistungen der Wasserversorgung sind dem Kunden wichtig?

Bewertungsrahmen: 1 (wichtig) bis 5 (unwichtig)



■ Studie 2007; n=1.000 ■ Studie 2005; n=1.000

Quelle: BDEW-Kundenbarometer 2007

29 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), 2008, S. 30: 90 Prozent der Befragten stimmten der Aussage zu: „Mit der Nutzung von erneuerbaren Energien wie Sonne, Wind und Biomasse wäre Deutschland unabhängiger von anderen Ländern, weil weniger Energie importiert werden muss“. 86 Prozent stimmten der Aussage zu: „Wir brauchen einen konsequenten Umstieg auf erneuerbare Energien.“

30 Institut für empirische Sozialforschung (IESK), Datenreport (Kurzfassung) zur Studie Qualität und Image von Trinkwasser in Deutschland. Ergebnisse einer Onlineumfrage mit über 10.000 Befragten, Mai 2008, im Internet unter <http://www.iesk.de/>: Auf die Frage „Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit Ihrem Wasserversorger?“ gaben 18,8 Prozent „sehr zufrieden“ an, 48,2 Prozent „zufrieden“.

31 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren et al., 2008, S. 27: 41,6 Prozent der Befragten waren mit der Wasserqualität „sehr zufrieden“, 50,2 Prozent waren „zufrieden“. Ähnlich, wenn auch nicht ganz so deutlich, die Ergebnisse der unter Fn. 31 zitierten Onlineumfrage: Hiernach beurteilten 29,2 Prozent die Qualität ihres Leitungswassers als „sehr gut“, 41,5 Prozent als „gut“.

32 Note 2,5 in einer Bewertungsskala von 1 (sehr gut) bis 5 (ungenügend) in allen Umfragen seit 2003, Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren et al. (Hrsg.), 2008, S. 31.

dass sie zufrieden mit dem Preis-Leistungs-Verhältnis ihres Wasserversorgers waren, immerhin 30,7 Prozent waren dagegen nicht zufrieden³³.

Öffentlicher Verkehr

Die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs genießen bei den Verbrauchern nicht den besten Ruf. In der oben zitierten Umfrage im Auftrag des vzbv zur Kundenzufriedenheit im Branchenvergleich landete die Deutsche Bahn vor den Energieversorgern auf dem vorletzten Platz³⁴. Die Unternehmen des ÖPNV belegten einen Platz im unteren Mittelfeld.

Wenn man fragt, was den Kunden besonders wichtig ist und was weniger wichtig, ergibt sich folgendes Bild³⁵:

Am wichtigsten sind den Verbrauchern hier-nach Preis und Reisezeitaufwand mit insgesamt über 70 Prozent der Punkte. Ausstattung, Service und sozialer Nutzen sind aus Sicht der Verbraucher vergleichsweise nachrangig. Allerdings gilt es hier zu bedenken, dass die Anforderungen sehr unterschiedlich sind und dass möglicherweise das Kriterium der Umweltfreundlichkeit als „Hygienefaktor“ eine deutlich stärkere Gewichtung erfährt, das heißt, dass die Kunden wegbleiben, wenn die Bahn hier ihren Vorteil gegenüber anderen Verkehrsmitteln verliert.

Abbildung 7:

Verbrauchererwartungen an Bahndienstleistungen

Meta-Kriterien	Modul-Kriterien	Merkmalsbedeutung	
		Modul	Kriterium
Service	Sauberkeit	26,3%	10,1%
	Betreuung	25,3%	
	Verpflegung	41,1%	
	Sicherheitskräfte	7,4%	
Ausstattung	Sitzkomfort	34,6%	9,8%
	Unterhaltungsangebot	15,7%	
	Gepäckaufbewahrung im Reisewagen	15,3%	
	Arbeitsmöglichkeit am Sitzplatz	14,3%	
	Spezialabteile	20,1%	
Preis			41,2%
Reisezeit-aufwand	Taktfrequenz	12,8%	30,6%
	Verbindung	31,0%	
	Verspätung	20,2%	
	Reisegeschwindigkeit	23,2%	
	Anbindung an ÖPNV	12,8%	
Sozialer Nutzen	Verbrauchsmaterialien	25,3%	8,3%
	Bahntechnologie	26,9%	
	Abfallentsorgung	17,4%	
	Berücksichtigung Interessen Behinderter	30,4%	

Quelle: Perrey, 1998

33 Quelle: Institut für empirische Sozialforschung (IESK), 2008.

34 Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), 2008, Verbraucherschutz in Deutschland.

35 Die aktuellsten Studien zum Bahnverkehr, in denen die unterschiedlichen Aspekte der Verbrauchererwartungen zueinander ins Verhältnis gesetzt werden, datieren aus den Jahren 1998 und 2000; vgl. Brenck / Mitusch / Dams, Verbrauchererwartungen an Dienstleistungsqualität im Bahnverkehr, Studie im Auftrag des vzbv, 2008, im Internet unter http://www.vzbv.de/mediapics/erwartungen_dienstleistungsqualitaet_bahnverkehr_2008.pdf

Interessant ist auch, wo die Verbraucher die Vor- und Nachteile des öffentlichen Verkehrs sehen. Der vzbv hat dies in einer repräsentativen Befragung untersuchen lassen und ist zu folgenden Ergebnissen gekommen (s. Abbildung 8): Die Verbraucher nehmen die besonderen Vorteile des öffentlichen Verkehrs durchaus wahr und schätzen sie, etwa die Möglichkeiten zur Entspannung, zur Kommunikation und zum Reisen ohne Parkplatzsorgen. Allerdings werden diese Vorteile durch verschiedene Hemmnisse geschmälert, etwa unabgestimmte Fahrpläne, unübersichtliche Tarifsysteme, mangelnde Pünktlichkeit und zu große Taktabstände. Ähnlich wie in der eben erläuterten Umfrage sind auch hier die Verbraucher vor allem an gut funktionierenden und schnellen Verbindungen interessiert, und zwar scheint dies den Verbrauchern hier noch wichtiger zu sein als niedrigere Preise.

Für die Frage nach dem Potenzial des öffentlichen Verkehrs im Vergleich zum Individualverkehr ist ferner relevant, dass die Nachfrage nach

den Angeboten des öffentlichen Verkehrs klar mit der Siedlungsstruktur korreliert: In Kernstädten benutzen 46 Prozent der Menschen wöchentlich oder täglich Busse und Bahnen, in verdichteten Kreisen 17 Prozent, in ländlichen Kreisen nur 13 Prozent³⁶.

Schließlich hängt der Anteil der öffentlichen Verkehrsmittel ganz entscheidend von der Wahrnehmung der konkurrierenden Verkehrsträger ab und damit vor allem von der Attraktivität des Autos. Abbildung 9 zeigt, dass 93 Prozent der Verbraucher die Unabhängigkeit durch das Auto und die damit verbundene Flexibilität schätzen. Besonders hervorgehoben werden etwa das problemlose Laden von Gepäck (90%) und das Gefühl, keine Umwege (84%) oder Wartezeiten (84%) in Kauf nehmen zu müssen. Möglicherweise erklärt sich auch aus der Konkurrenz zu dem als besonders attraktiv wahrgenommenen Auto, dass die Verbraucher mit dem Angebot des öffentlichen Verkehrs weniger zufrieden sind als mit anderen öffentlichen Dienstleistungen.

Abbildung 8:

Vorteile und Nachteile des Öffentlichen Verkehrs aus Verbrauchersicht

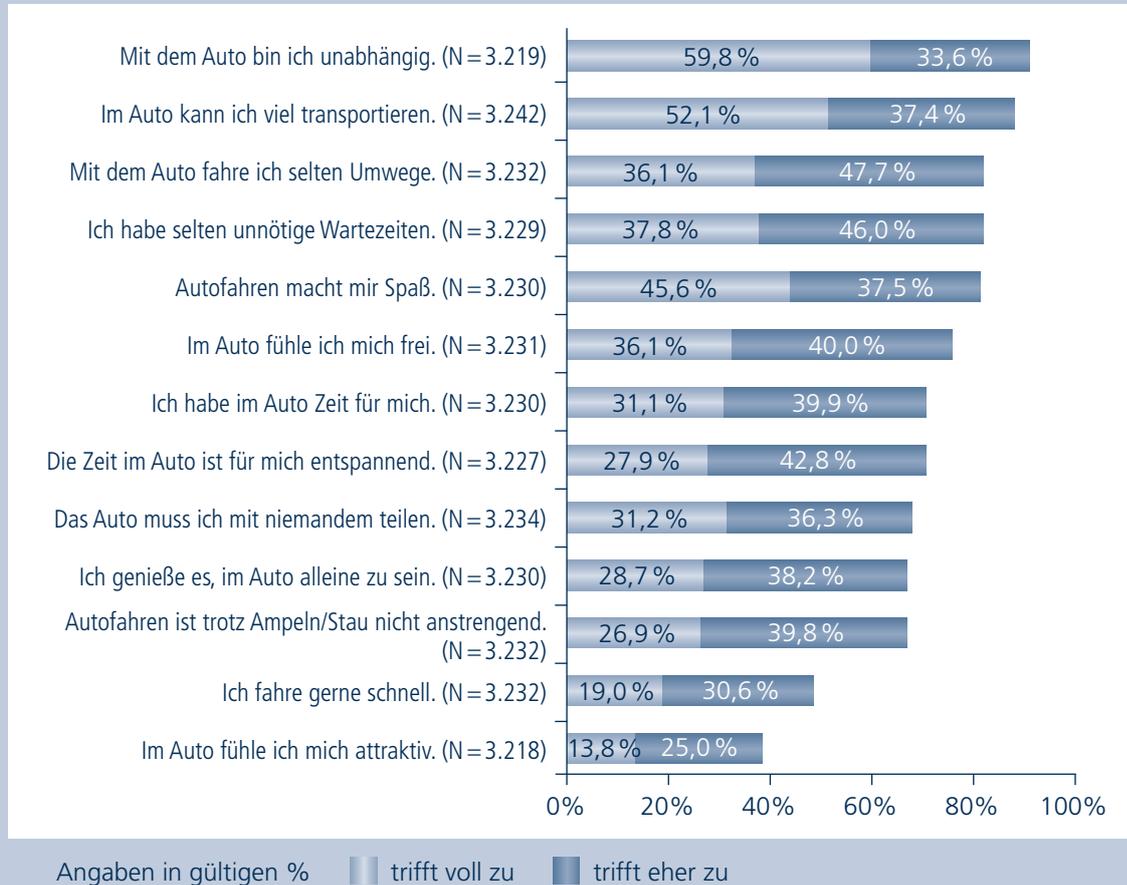
Hemmnisse	Vorteile
71 % vermissen beim Umsteigen aufeinander abgestimmte Verkehrsmittel.	88 % haben keine Parkplatzsorgen.
68 % halten das Tarifsystem für unübersichtlich.	73 % nutzen die Zeit im öffentlichen Verkehr für andere Dinge.
67 % vermissen die Pünktlichkeit der öffentlichen Verkehrsmittel.	72 % kommunizieren in öffentlichen Verkehrsmitteln.
64 % empfinden die Taktzeiten als zu groß.	67 % fühlen sich in öffentlichen Verkehrsmitteln sicherer als auf dem Rad.
63 % empfinden die überfüllten Verkehrsmittel als störend.	65 % beobachten gerne andere Menschen.
62 % halten die Preise für zu hoch.	63 % entspannen sich während der Fahrt in öffentlichen Verkehrsmitteln.

Quelle: Prognos AG, Verbrauchermonitoring, Auswertung und Ergebnisse der Befragung zu Fahrrad und ÖPNV, 2009.

36 Mobilität in Deutschland 2008, Alltagsverkehr in Deutschland, Anwenderworkshop am 2. September 2009. Präsentation im Internet unter http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/02_MiD2008/publikationen.htm

Abbildung 9:

Was gefällt Ihnen am Autofahren?



Quelle: Prognos AG, Verbrauchermonitoring: Perspektiven der Verbraucher zum Klimaschutz: Mobilität und Ernährung, 2010

4.4 Zwischenergebnis: Bürger- und Verbrauchererwartungen

Wenn die Menschen nach ihren politischen Erwartungen an öffentliche Dienstleistungen gefragt werden, lassen sie deutliche Unterstützung für die Idee einer gemeinwohlorientierten Daseinsvorsorge erkennen. Allerdings bleiben die in Umfragen erkennbaren Bürgererwartungen zu allgemein, als dass sie schon als politische Leitschnur verwendbar wären. Hierzu ist es erforderlich, Bürgerinnen und Bürger bei den konkreten Entscheidungen einzubeziehen.

In ihrer Eigenschaft als Verbraucher sind die Menschen mit den Leistungen der Wasserwirtschaft zufrieden, mit Stromversorgung und Bahnverkehr dagegen nicht. Von der Stromversorgung erwarten die Verbraucher niedrigere Preise und eine umweltfreundliche Energieversorgung. Im Bahnverkehr zeichnen sich zahlreiche Widersprüche zwischen den Verbrauchererwartungen und der Realität des Angebots ab. Neben einem niedrigeren Preis fordern die Verbraucher vor allem eine bessere Verbindungsqualität, das heißt höhere Taktfrequenzen, bessere Umsteigemöglichkeiten, Pünktlichkeit und eine geringe Reisezeit.

5. Verantwortlichkeit, Partizipation und Transparenz: Good Governance für öffentliche Dienstleistungen

Klimawandel und demographische Entwicklung geben Entscheidungen zu den öffentlichen Dienstleistungen eine gesamtgesellschaftliche Relevanz. Die Entwicklung der Netze und des gesamten Angebots zu steuern ist eine vielschichtige Aufgabe, die es erforderlich macht, zahlreiche gegensätzliche Anforderungen zu vereinen:

- Einerseits sind eindeutige politische Zielvorgaben nötig, um das unternehmerische Handeln zu steuern. Andererseits sollten Freiräume für unternehmerisches Handeln bleiben, damit die Innovationskraft der Märkte für die Bewältigung der anstehenden Herausforderungen genutzt werden kann. Der Planungsprozess muss auch offen gehalten werden, um neue technologische Entwicklungen oder gesellschaftliche Anforderungen aufnehmen zu können.
- Es gilt bei der politischen Steuerung verschiedene räumliche Dimensionen sinnvoll zu verbinden: Nötig sind sowohl bundes- und europaweite Gesamtkonzepte als auch Entfaltungsmöglichkeiten und Experimentierfelder auf Landes- und kommunaler Ebene.
- Schließlich gilt es, Top-down- und Bottom-up-Ansätze zu kombinieren. Gesetzgebung und Verwaltung sollten die Anpassung an die großen gesellschaftlichen Herausforderungen nicht zur Disposition stellen und daher beispielsweise klare Ziele zur Minderung des CO₂-Ausstoßes vorgeben. Bürger und Verbraucher sollten aber nicht als Objekte staatlichen Handelns verstanden werden, sondern die institutionalisierte Politik sollte sich für Impulse aus der Zivilgesellschaft öffnen. Auf diese Weise kann gesichert werden, dass die eingeschlag-

nen Lösungswege den Interessen von Bürgern und Verbrauchern Rechnung tragen und die problemlösenden Fähigkeiten der Bürgergesellschaft mobilisiert werden.

Letztlich geht es um ein sinnvolles und stimmiges Zusammenwirken von staatlichen, unternehmerischen und zivilgesellschaftlichen Steuerungsformen im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen. Die Politikwissenschaft hat für die Analyse von gesellschaftlichen Steuerungsprozessen aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive den Begriff „Governance“ geprägt³⁷. Im Rahmen der Diskussion über eine gute Regierungsführung oder „Good Governance“ spielen insbesondere die Prinzipien Verantwortlichkeit, Partizipation, Transparenz und Effizienz eine wichtige Rolle. Unter dieser Prämisse sollen im Folgenden einige Eckpunkte von „Good Governance“ für öffentliche Dienstleistungen skizziert werden.

5.1 Politische Zielvorgaben für die öffentlichen Dienstleistungen

Bildlich ausgedrückt, ist der Staat bei den öffentlichen Infrastrukturen der Auftraggeber, die Unternehmen sind die Auftragnehmer. Ein Haus wird den Bauherren am ehesten dann zufriedenstellen, wenn er dem Architekten klare Vorgaben zu seinen Erwartungen macht, ihm aber Freiräume bei der Umsetzung lässt, weniger, wenn er gar keine oder zu detaillierte Vorgaben macht.

Wenn man die derzeitige Planungskultur in den Bereichen Stromversorgung, Wasserwirtschaft und Bahnverkehr mit diesem Bild vergleicht, stellt man fest, dass es in allen Bereichen an

37 Governance ist „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“, Mayntz: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Verge-
wässerung über Stand und Entwicklungslinien (Band 1), 2005, S. 11-20 (15).

politischen Gesamtkonzepten und Zielvorgaben fehlt. Auf die Entwicklung der Stromnetze nimmt der Staat derzeit überhaupt noch wenig Einfluss. Im Bahnverkehr wird über jedes einzelne Ausbauprojekt politisch entschieden, ohne dass es aber ein übergreifendes Gesamtkonzept gibt. In der Wasserwirtschaft schließlich richten sich die Investitionsentscheidungen je nach der Organisationsform vorrangig nach politischen oder ökonomischen Kriterien, ohne dass die Entscheidungsprozesse von außen nachvollziehbar sind.

Es geht also im Bahnverkehr darum, dass die Politik ihre Einflussnahme auf die Details der Investitionsentscheidungen zurücknimmt und stattdessen die Gesamtrichtung der Bahnpolitik bestimmt. In der Stromversorgung und teilweise auch in der Wasserversorgung geht es dagegen darum, eine steuernde Wirkung der Politik auf die Entwicklung der Netze überhaupt erst zu etablieren.

Diese Gedanken sollen im Folgenden für die einzelnen Sektoren weiter konkretisiert werden.

5.1.1 Bahnverkehr

Problembeschreibung:

Fehlplanung und Unterfinanzierung

Die aus Gründen des Klimaschutzes gewünschte Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene kann nur dann erreicht werden, wenn das Angebot im Bahnverkehr deutlich ausgebaut wird. Neben dem Preis ist die Verbindungsqualität das zentrale Kriterium für die Attraktivität der Bahn, das heißt die Häufigkeit der Züge, die Erreichbarkeit der Bahnhöfe und die Reisezeit vom Start- zum Zielpunkt.

Bisher gibt es aber keine belastbare politische Zielsetzung zum Ausbau des Bahnverkehrs, sondern im Gegenteil einen langsamen Niedergang. Der Bahnverkehr ist unterfinanziert, es fehlt an einem politischen Gesamtkonzept für die Schie-

ne, und Ausbauprojekte werden eher nach landespolitischer Relevanz ausgewählt als nach dem verkehrlichen Nutzen.

Derzeit ist nicht einmal gesichert, dass die im Bundesverkehrswegeplan als „vordringlicher Bedarf“ ausgewiesenen Schienenprojekte verwirklicht werden können, weil der Mittelansatz von derzeit 3,7 Milliarden Euro pro Jahr nicht ausreicht. Die Deutsche Bahn AG und der vom Eisenbahnbundesamt bestellte Netzbeirat beziffern die Finanzierungslücke mit 800 Millionen bis eine Milliarde Euro³⁸. Die DB AG hat daher 47 Projekte benannt, die ursprünglich bis 2015 fertig sein sollten, für die aber die Finanzierung noch nicht gesichert ist³⁹.

Über die vergangenen Jahre hat sich schon bei der Instandhaltung des Bahnnetzes ein erheblicher Rückstau gebildet. Seit Januar 2009 sind durch die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) jährlich 2,5 Milliarden Bundesmittel festgesetzt, um das Schienennetz in der gewünschten Qualität zu erhalten. Es wird allerdings geschätzt, dass auch diese Mittel um eine halbe bis eine Milliarde Euro zu niedrig angesetzt sind⁴⁰.

Im europäischen Vergleich hat Deutschland erheblich weniger in das Schienennetz investiert als die meisten seiner Nachbarländer. Während die Pro-Kopf-Ausgaben für die Schiene in Deutschland im Jahr 2008 nur bei 47 Euro lagen, hat die Schweiz 284 Euro pro Bürger ins Netz investiert, Österreich 205 Euro, das dünn besiedelte Schweden 104 Euro und selbst Italien 60 Euro⁴¹.

Die unzureichende Finanzausstattung wirkt sich auf die Qualität des Bahnverkehrs umso gravierender aus, als die knappen Mittel nicht primär für Projekte investiert werden, die aus Verbrauchersicht einen besonderen verkehrlichen Nutzen haben. Wichtiger ist in der Praxis eher die Überlegung, welche Projekte landespolitisch besonders relevant oder öffentlich gut darstellbar sind. Die

38 Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14/5369 vom 13.11.2009, S. 3.

39 Böll / Seith, Klamme Bahn verpulvert Geld mit Prestigeprojekten, Spiegel online, 5.03.2010, im Internet unter www.spiegel.de

40 Michael Holzhey, Stellungnahme anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 3.12.2008, S. 12. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a15/anhoeerungen/76_LuFV/index.html.

41 Allianz pro Schiene, Pressemitteilung vom 23.10.2009, Schienen-Investitionen im Europa-Vergleich, <http://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2009/58-schienen-investitionen-europa-vergleich/>

ICE-Neubaustrecke Nürnberg-Erfurt

„Mit geschätzten 5,8 Milliarden Euro, die noch investiert werden müssen, ist die Neubaustrecke durch den Thüringer Wald das weitaus teuerste Einzelprojekt des Ausbaus der deutschen Schienenwege. Die Politik will das Projekt nicht fallen lassen – aber wirklich bezahlbar ist es unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht (...). Die Trassen führen vor die Felswände des Thüringer Waldes, doch der Durchbruch scheitert an leeren Kassen. Die einst vorgesehene vorrangige Nutzung der Neubaustrecke für den Güterverkehr ist durch neue Vorschriften allenfalls nachts möglich, alle Wirtschaftlichkeitsberechnungen sind damit überholt“⁴².

einzelnen Projekte des Bundesverkehrswegeplans werden nicht aus einer Gesamtschau des Netzes insgesamt abgeleitet, sondern von den Ländern nach ihren politischen Prioritäten benannt. Das führt dazu, dass ein Großteil der Mittel in politischen Prestigeprojekten gebunden ist wie der ICE-Neubautrasse von Nürnberg nach Erfurt oder dem unterirdischen Bahnhof „Stuttgart 21“ (s. Kasten).

Aus Verbrauchersicht wären andere, weniger teure und unauffälligere Projekte wichtiger, so etwa der Ausbau von Verkehrsknotenpunkten, an denen sich Verspätungen schnell akkumulieren, weil wenige Trassen verfügbar sind. Solche Projekte werden aber oft nachrangig behandelt.

Lösungsansatz:

Gesamtkonzept für den Öffentlichen Verkehr

Erforderlich ist ein politisches Gesamtkonzept, das im Groben die Entwicklungsrichtung für den öffentlichen Verkehr vorgibt⁴³. Vorbild hierfür ist das Schweizer Modell „Bahn 2000“, das bereits im Jahr 1987 durch eine Volksabstimmung beschlossen wurde. „Bahn 2000“ ist ein umfassendes Ausbau- und Finanzierungskonzept für den öffentlichen Verkehr. Die meisten der Planungen sind bereits umgesetzt, und derzeit wird bereits das Folgeprojekt „Bahn 2030“ erarbeitet. Konkretes Ergebnis von „Bahn 2000“ sind zahlreiche Neubauprojekte und ein integrierter Taktfahrplan für das ganze Land. Die größeren Städte sind dadurch im Halbstundentakt miteinander verbun-

den. Insgesamt wurden für das Ausbauprogramm 33 Milliarden Schweizer Franken (ca. 22 Milliarden Euro) bis zum Jahr 2022 bereitgestellt⁴⁴.

Für den Bahnverkehr in Deutschland hat der Verkehrsclub Deutschland mit seiner Studie „Bahn 21“⁴⁵ ein Konzept entwickelt, wie das Angebot ohne große Kostensteigerungen verbessert werden kann, vornehmlich indem die Verbindungsqualität bei Entfernungen unter 200 km verbessert wird. Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) hat Zielgrößen für die Verbesserung der Verbindungsqualität zwischen Metropolen sowie zwischen Oberzentren entwickelt (s. Abbildung 10). Diese Vorarbeiten sollten Grundlage des hier vorgeschlagenen Gesamtkonzepts für den Bahnverkehr sein. Bei der Umsetzung von Ausbauvorhaben im Detail sollten die Verkehrsunternehmen mehr Spielraum haben als bisher, damit Strecken nach dem erwarteten verkehrlichen Bedarf ausgebaut werden und die verfügbaren Mittel möglichst effizient eingesetzt werden.

Teil des Gesamtkonzepts sollte auch eine bessere Koordination des Angebots im öffentlichen Verkehr sein. Die Verbraucher erwarten vom öffentlichen Verkehr einheitliche, leicht verständliche Fahrpläne und Tarife⁴⁶. Dieses Verbraucherinteresse ist aber bislang nachrangig gegenüber dem politisch erklärbaren Bedürfnis der Unternehmen nach Identität und Abgrenzung in der regional organisierten Nahverkehrslandschaft in Deutschland.

42 Klingbiel / Engel, der Fahrgast 1/2006, S. 19 ff. (19).

43 Vgl. hierzu das gemeinsame Papier von Allianz pro Schiene und Verbraucherzentrale Bundesverband „für einen Masterplan Personenverkehr“, 2.04.2009, im Internet unter <http://www.vzbv.de/go/presse/1142/9/40/index.html>

44 Vgl. <http://www.bahn2000.ch>

45 Verkehrsclub Deutschland (VCD), Bahn 21, 2004, im Internet unter <http://www.vcd.org/bahnpolitik.html>

46 S. o. S. 25 zu den Kundenerwartungen an die Bahn.

Abbildung 10:

Bewertung der Verbindungsqualität zwischen Metropolregionen (links) und Oberzentren (rechts) durch die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO)



Verbindungsqualität zwischen Oberzentren in Anlehnung an den RIN-Entwurf unter Berücksichtigung zu erwartender Verbesserungen durch Vorhaben gemäß Bundesverkehrswegeplan 2003

Reisegeschwindigkeit bezogen auf die Luftlinienentfernung

- Sehr gute bis gute Qualität
- Befriedigende bis ausreichende Qualität
- Mangelhafte Qualität
- Unzureichende Qualität

Schienenvorhaben, deren Realisierung bis 2015 vorgesehen ist, Vorhaben des Vordringlichen Bedarfs sowie Internationale Vorhaben gemäß Bundesverkehrswegeplan 2003; Beschluss der Bundesregierung vom 2. Juli 2003

- Eisenbahnstrecken
- Oberzentrum

Quelle: Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2025, August 2008

Besser koordiniert werden sollten die derzeit strikt getrennten Systeme von Nah- und Fernverkehr der Bahn. Heute hat man schnell das Nachsehen, wenn man aus einem verspäteten Nahverkehrszug in einen ICE umsteigen möchte. Unverständlich ist auch, warum die Rechte der Fahrgäste im Nahverkehr und im Fernverkehr unterschiedlich sind. Im Nahverkehr können Behinderte mit einem Behindertenausweis umsonst fahren, im Fernverkehr bekommen sie dagegen überhaupt keine Ermäßigung. Wenn ein Nahverkehrszug Verspätung hat, kann der Fahrgast auf einen Ersatzzug ausweichen oder – wenn es kein anderes Verkehrsmittel zum Zielort mehr gibt – ein Taxi nehmen⁴⁷. Bei einer Verspätung im Fernverkehr gelten diese Rechte nicht.

5.1.2 Stromversorgung

Problembeschreibung: Fehlende Steuerungsinstrumente für den Netzausbau

Die große Herausforderung für die Stromversorgung ist es, das Netz für vielfältige Stromeinspeisungen aus kleinen dezentralen Anlagen auszurüsten und Vorkehrungen zum Ausgleich der Angebotsschwankungen von Strom aus Windkraft und Solarenergie zu schaffen. Derzeit verfügt die Politik aber noch nicht über ein Instrumentarium, um diese Entwicklung zu gestalten oder auch nur die Investitionen der Netzbetreiber zu überprüfen.

Über Ausbau und Unterhalt der Netze entscheiden in der Stromversorgung die Netzbetreiber derzeit weitgehend eigenständig. Die Anreizregulierung, die eingeführt wurde, um die Monopolgewinne der Netzbetreiber abzuschöpfen, führt jetzt zu Schwierigkeiten, weil sich die politisch gewünschten Investitionen für die Netzbetreiber möglicherweise nicht lohnen. Der Gesetzgeber hat auf diese Schwierigkeit bereits reagiert und hat Investitionen in das Netz von den strikten Regelungen der Anreizregulierung für die

Netzentgelte ausgenommen. Die Energieversorger können sich Investitionen in das Netz verzinsen lassen, so dass solche Investitionen eine risikoarme und angemessene Rendite bringen.

Trotzdem bleiben weiterhin Anreize wirksam, die den politisch gewünschten Umbau der Netze unterlaufen können⁴⁸: Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Netzinhaber einen finanziellen Anreiz haben, Investitionen zu unterlassen (auch wenn sie diese verzinst bekommen), weil sie von Engpässen in Gestalt von höheren Netzentgelten profitieren. Solange die Netzinhaber selbst Eigentümer der zentralen Großkraftwerke sind, dürften sie außerdem kein großes Interesse daran haben, den Umbau des Versorgungsnetzes für eine dezentrale Versorgung mit erneuerbaren Energien voranzutreiben.

Die Steuerung der Stromnachfrage ist neben dem Netzausbau das zweite Instrument, um die Stromversorgung auf erneuerbare Energien umzustellen. Die EU hat in ihrem dritten Energiepaket aus dem Jahr 2009 das Ziel vorgegeben, dass bis 2020 80 Prozent der Haushalte mit intelligenten Zählern ausgestattet sein sollen. Damit ist aber noch nicht gewährleistet, dass die Haushalte ihren Stromverbrauch der Verfügbarkeit anpassen, also Geräte dann anschalten, wenn Wind und Sonne verfügbar sind und der Strom entsprechend günstig ist. Handhabbar ist das für Verbraucher nur, wenn ihnen professionelle Dienstleister die Aufgabe der Nachfragesteuerung abnehmen. Derzeit ist aber noch unklar, wer diese Aufgabe wahrnehmen wird, ob sie bei den Netzbetreibern, bei den Messstellenbetreibern oder bei unabhängigen Dienstleistern angesiedelt werden sollte. Unklar ist auch, in welchen Bereichen Nachfragesteuerung ein sich selbst tragender Markt sein wird und inwiefern Nachfragesteuerung auch im gesamtgesellschaftlichen Interesse durchgeführt werden sollte, wenn sie für sich genommen nicht kostendeckend ist.

47 § 17 der Eisenbahnverkehrsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. April 1999 (BGBl. I S. 782) zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 26. Mai 2009 (BGBl. I S. 1146).

48 InfraCOMP, Faire Strompreise. Grundlagen und Handlungsbedarf, 2009, im Internet unter http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/downloads/doc/44703.php, S. 32.

Lösungsansatz: Entwicklungsziele für die Stromversorgung

Die Verantwortung für die weitere Entwicklung der Stromversorgung sollte von der unternehmerischen in die politische Sphäre verlagert werden.

Gestreckt auf mehrere Etappen sollte das Ausbauziel eines Netzes definiert werden, das auf einen stetig wachsenden Anteil erneuerbarer Energien zugeschnitten ist. Den Einstieg in eine solche Planung stellt das Energieleitungsausbaugesetz⁴⁹ aus dem Jahr 2009 dar, das bestimmten Ausbauprojekten für Höchstspannungsnetze einen vordringlichen Bedarf zuerkennt und dadurch die erforderlichen Planungsverfahren beschleunigt. Mittelfristig sind aber Gesamtkonzepte für den weiteren Netzausbau erforderlich, und zwar für die Übertragungsnetze auf Bundesebene, für die Verteilnetze auf kommunaler oder regionaler Ebene und für das europaweite Verbundnetz auf europäischer Ebene. Die tatsächliche Investitionstätigkeit und die Netzentwicklung sollte mit den planerischen Vorgaben abgeglichen werden, und erforderlichenfalls müssen die Investitionsanreize entsprechend verändert werden.

Die Verkehrswegepläne von Bund, Ländern und Kommunen sowie die Pläne der EU für die transeuropäischen Verkehrsnetze sind für die hier vorgeschlagenen Ausbauziele nur bedingt als Vorbild tauglich. Ebenso wie dies eben zum Verkehrsbereich skizziert wurde, geht es hier weniger um eine Auflistung von Einzelprojekten, sondern um Gesamtkonzepte für die Entwicklung des Netzes, die den Unternehmen Entscheidungsspielräume lassen, die Mittel möglichst effizient einzusetzen.

Einer politischen Begleitung bedarf auch die Steuerung der Stromnachfrage. Hier sind planerische Ansätze allerdings derzeit noch schwierig, weil die Dynamik der Märkte noch unklar ist. Erst wenn intelligente Zähler auf dem Markt Standard sind, wird sich ermesen lassen, welches Potenzial für die Nachfragesteuerung überhaupt vorhanden ist und welche politischen Maßnahmen möglicherweise erforderlich sind, um die Nachfragesteuerung in Gang zu bringen.

5.1.3 Wasserwirtschaft

Problembeschreibung: Defizite bei Datenlage und Steuerungsfähigkeit

Die Verantwortung für den Ausbau und Unterhalt der Wasser- und Abwassernetze liegt auf der kommunalen Ebene. Den Kommunen fällt es häufig schwer, systematische Strategien für Netzerneuerung und Effizienzverbesserungen zu entwickeln, weil es an verlässlichen und vergleichbaren Daten zum Netzzustand fehlt⁵⁰. Gerade kleinere Kommunen stoßen unter Umständen auch an Kapazitätsgrenzen beim wasserwirtschaftlichen Sachverstand in den kommunalen Entscheidungsgremien. Das kann dazu führen, dass unpopuläre, weil teure Sanierungsmaßnahmen aufgeschoben werden und später umso heftiger zu Buche schlagen. Möglich ist aber auch, dass die entsprechenden Entscheidungen weitgehend den Unternehmen überlassen werden, ohne dass Notwendigkeit und Angemessenheit von Investitionen geprüft werden. Die Folge können überhöhte technische Standards und entsprechend hohe Kosten für die Verbraucher sein⁵¹.

Lösungsansatz:

Wasserwirtschaftliche Entwicklungsziele

Ähnlich wie das eben für die Stromversorgung skizziert wurde, sollten die Kommunen für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung politische Zielvorgaben für Netzausbau und -unterhalt entwickeln. Zentrales Thema in der Wasserwirtschaft ist es, die Netze der Bevölkerungsentwicklung anzupassen.

Hierzu gilt es zunächst, die lokale Bevölkerung einzubinden, vor allem dort, wo die Wasserwirtschaft durch Abwanderung und Verbrauchsrückgang vor besonderen Problemen steht. Bisher argumentieren die verschiedenen Interessengruppen oft eindimensional: Die Umweltverbände streiten für das Wassersparen, die Nutzergruppen für niedrigere Preise, und die Wasserwirtschaft kämpft dafür, dass auch in Zukunft die gesamte

49 Energieleitungsausbaugesetz vom 21. August 2009 (BGBl. I S. 2870).

50 Scheele, 2005.

51 Oelmann, Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft, S. 118 ff.

Gemeindebevölkerung an die zentrale Ver- und Entsorgung angeschlossen bleibt⁵². Einen Ausweg könnten die Kommunen eröffnen, indem sie den verschiedenen Interessengruppen unter dem Dach der Kommune einen gemeinsamen Diskussionsraum bieten. Auf diese Weise könnten Lösungsansätze entwickelt werden, die möglichst allen beteiligten Interessen gerecht werden.

Es ist zu vermuten, dass ein solches Entwicklungskonzept für die Wasserwirtschaft in vielen Kommunen aus Gründen mangelnder personeller Kapazitäten schwer umsetzbar ist. Das spricht indes nicht gegen den Vorschlag, sondern für eine verstärkte Kooperation zwischen kleineren Kommunen. Zweckverbände sind hier ein erfolgreiches Modell, das noch breitere Anwendung finden könnte.

5.2 Bürger- und Verbraucherbeteiligung

5.2.1 Bürgerbeteiligung

„Politik, in Deutschland lange mit Staat und Verwaltung gleichgesetzt, macht auch die Bürgergesellschaft“⁵³. Die Politik hat sich über die letzten Jahrzehnte mit zunehmender Professionalisierung von ihrer demokratischen Legitimationsbasis entfernt. Politische Entscheidungen werden oft eher in einem Referenzrahmen von unternehmerischen und gesellschaftlichen Machteliten getroffen als vor dem Hintergrund des Wählerwillens. Das zeigt sich gerade am Beispiel der öffentlichen Dienstleistungen: Nachdem die Politik ihren Einfluss zunächst durch die Liberalisierung wichtiger Teile der öffentlichen Dienstleistungen stark zurückgenommen hatte, hat sie diesen Einfluss über das Regulierungsregime der Bundesnetzagentur teilweise wiederhergestellt. Die Regulierungsinstrumente sind aber nur wenigen Fachleuten verständlich, und die Entscheidungen werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit getroffen.

Inzwischen fordern Bürgerinnen und Bürger ihre Mitwirkungsmöglichkeiten bei den öffent-

lichen Dienstleistungen zunehmend ein⁵⁴. Zugleich kommt auch die professionelle Politik nicht umhin, sich einer stärkeren bürgerschaftlichen Mitbestimmung zu öffnen. Die Herausforderung des Klimawandels kann nur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe bewältigt werden. Diese Aufgabe fordert die Menschen nicht nur als Verbraucher, sondern als autonome politische Subjekte mit Engagement, Ideen und der Fähigkeit zu sozialer Selbstorganisation. In den hier näher untersuchten Bereichen gilt das insbesondere für die Umstellung des Energiesystems auf erneuerbare Energien und für den Umbau und Ausbau des öffentlichen Verkehrs. Noch stärker wird die Fähigkeit der Bürger zur Selbstorganisation vermutlich gefordert sein, wenn es um die Anpassung an die Folgen des Klimawandels geht.

Vor allem auf kommunaler Ebene gibt es eine Anzahl von Instrumenten für direkte bürgerschaftliche Mitbestimmung bei Entscheidungen, welche die öffentlichen Dienstleistungen betreffen. Es geht hier daher weniger um neue oder zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten, sondern eher darum, die vorhandenen Instrumente systematisch zu nutzen: „Sachkundige Bürger“, die kein politisches Mandat, aber besondere Erfahrung in einem Bereich wie etwa der Energieversorgung haben, können vom Gemeinderat bei einschlägigen Beratungen zugezogen werden. In Anhörungen haben Interessengruppen und besonders Betroffene die Möglichkeit, ihre Sichtweise einzubringen. Nicht zuletzt stellen auch die Aufsichtsratsgremien kommunaler Unternehmen wichtige Steuerungsmittel dar. Die Kommunen sollten entsprechend großen Wert auf die Sachkunde der Aufsichtsratsmitglieder legen und möglicherweise zusätzliche Vertreter der Zivilgesellschaft in die Aufsichtsratsgremien berufen.

Gerade wenn es um Planungsprozesse für die Umgestaltung der Infrastrukturen geht, ist es wichtig, Ideen und Lösungsvorschläge aus der Bevölkerung einzubinden und der Entfremdung der professionellen Politik von den Bürgerinnen

52 Moss, Wasserressourcen und Wasserinfrastrukturen. Herausforderungen für die regionale Steuerung im Zuge von Struktur- und Klimawandel, Vortrag vom 7.11.2007, im Internet unter http://www.irs-net.de/download/aktuelles/RG25_Moss.pdf

53 Leggewie / Welzer, Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie, 2009, S. 206.

54 S. o. S. 17.

und Bürgern entgegenzuwirken. Denkbar sind hier auch offene Formate wie eine Diskursplattform in Form öffentlicher Veranstaltungen, gekoppelt mit einem Internetauftritt.

Allerdings kommen in vielen solchen Beteiligungsverfahren nur hochmotivierte und zum Teil organisierte Bürger zur Sprache, die keinen repräsentativen Ausschnitt aus der Bevölkerung bilden. Dieses Problem vermeiden die Methoden von Bürgerforen und Planungszellen. Dabei werden nach dem Zufallsprinzip 20 bis 100 Bürgerinnen und Bürger aus der Bevölkerung gezogen, die dann über einen Zeitraum von mehreren Tagen, Wochen oder Monaten eine Empfehlung zu einer bestimmten politisch bedeutsamen Frage erarbeiten. Das Auswahlverfahren nach dem Zufallsprinzip, wie es auch bei der Auswahl von Stichproben in der Meinungsforschung angewandt wird, stellt sicher, dass jeder Bürger die gleiche statistische Chance erhält, an dem Diskurs aktiv teilzunehmen.

Gerade bei solchen, an einen repräsentativen Ausschnitt der Bevölkerung gerichtete Partizipationsinstrumente ist darauf zu achten, dass die Bürger nicht überfordert werden. Sie sollten mit politischen Richtungsentscheidungen befasst werden, nicht aber mit technischen und ökonomischen Einzelfragen.

Partizipationsformen wie Bürgergutachten und Diskursplattformen sind auch vorstellbar für bundesweite Planungsprozesse zum Strom- oder Bahnnetz, wo es derzeit noch keine Mitwirkungsmöglichkeiten für die allgemeine Öffentlichkeit gibt, sondern nur für Verbände und Interessenvertreter – und teilweise nicht einmal für diese⁵⁵. Es lässt sich aber nicht verkennen, dass es auf der Bundesebene ungleich aufwändiger ist, Öffentlichkeitsbeteiligung zu organisieren, als auf der kommunalen Ebene. Das ist nicht zuletzt ein Argument dafür, im Interesse einer bürgernahen Politik Entscheidungskompetenzen für öffentliche Dienstleistungen soweit wie möglich auf der kommunalen Ebene zu verankern.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass die hier beschriebenen Möglichkeiten direkter Bürgerbeteiligung Gesetzgebung und Verwaltung nicht davon entlasten, Entscheidungen zu treffen. Weder darf Bürgerbeteiligung genutzt werden, um einer bereits vorgefassten Entscheidung den Anschein von Legitimität zu geben, noch dürfen die gewählten Volksvertreter ihr Mandat auf eine Gruppe von nicht entscheidungsbefugten Bürgern übertragen. Sinnvoll und nützlich sind die beschriebenen Beteiligungsformen aber in dem Sinn, dass sich die repräsentative Demokratie auch bei konkreten Sachentscheidungen des Wählerwillens rückversichert.

5.2.2 Systematische Ermittlung der Verbraucherinteressen

Üblicherweise ist der Marktmechanismus von Angebot und Nachfrage der Transmissionsriemen, über den die Verbrauchererwartungen das Angebot bestimmen. Wenn es keinen Endkundenwettbewerb gibt und das Angebot stark politisch geprägt ist, funktioniert dieser Marktmechanismus allerdings nicht. Das ist gerade im öffentlichen Verkehr der Fall. Das Ergebnis lässt sich bei den Tarifänderungen der Deutschen Bahn AG besichtigen, die regelmäßig hohe Protestwellen hervorgerufen haben (s. Kasten).

Etwas anders ist die Lage im Energiesektor. Hier ist der Marktmechanismus deshalb unzureichend, weil es für die angestrebte Umstellung auf erneuerbare Energien nicht ausreicht, wenn die Verbraucher mit dem bestehenden Angebot zufrieden sind. Die Politik ist vielmehr darauf angewiesen, dass die Verbraucher sich auf Neuerungen wie dezentrale Energieerzeugung, intelligente Zähler und Elektromobilität einlassen und aktiv daran mitwirken.

In beiden Fällen fällt der Politik die Aufgabe zu, das Angebot an den Interessen der Verbraucher auszurichten – beim öffentlichen Verkehr, weil ansonsten die Züge und Busse leer bleiben,

⁵⁵ Bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans gibt es keine Beteiligung der Öffentlichkeit, sondern erst im Rahmen der Planfeststellungsverfahren, wenn die einzelnen Projekte tatsächlich realisiert werden. Die Folge ist, dass das Planungsverfahren nicht ergebnisoffen ist, sondern die Bürger sich einem politisch bereits beschlossenen Projekt gegenübersehen. Vgl. dazu Oppermann / Köhler / Zschiesche, Protokoll Arbeitskreis 3 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV): Erhöhte Anforderungen und neue Möglichkeiten bei der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Straßenplanungen, im Internet unter http://www.fgsv.de/uploads/media/AK3_Ergebnisse.pdf

Tarifpolitik der DB AG

Ende 2002 führte die DB AG mit dem neuen Preissystem „PEP“ (Preis- und Erlösmanagement) auslastungsabhängige Frühbucherrabatte ein⁵⁶ und verlor in den Monaten darauf 10 Prozent ihrer Kunden im Fernverkehr. Die ursprünglich geplante Abschaffung der Bahncard 50 wurde auf heftigen Protest hin im Sommer 2003 wieder zurückgenommen⁵⁷.

Im Sommer 2008 kündigte die DB AG einen „Bedienzuschlag“ für den personenbedienten Fahrkartenverkauf in Höhe von 2,50 Euro an und nahm diesen einige Wochen später auf heftigen Protest bis hin zur Kanzlerin wieder zurück⁵⁸.

in der Stromversorgung, weil nur so die angestrebte Umstellung auf erneuerbare Energien gelingen kann.

In vielen Fällen dürfte eine konkrete Auseinandersetzung mit den Verbrauchererwartungen dazu führen, dass überzogene Erwartungen an die Verbraucher auf ein realistisches Maß zurückgeführt werden. So dürfte sich für einen Single-Haushalt der Aufwand kaum lohnen, intelligente Zähler für die Steuerung des Stromverbrauchs einzusetzen. Für Familien oder andere Haushalte mit mehreren Personen kann die Nachfragesteuerung durch intelligente Zähler ökonomisch interessant sein, aber auch nur dann, wenn der Aufwand überschaubar ist und dem Verbraucher möglichst durch komplette Dienstleistungsangebote abgenommen wird. Auch die Idee, dass die zusammenschalteten Batterien von Elektroautos ein virtuelles Kraftwerk bilden sollten, um die Stromversorgung bei Kapazitätsengpässen von Strom aus Wind- und Sonnenenergie sicherzustellen („vehicle to grid“), dürfte bei Verbrauchern schwerlich auf Zustimmung stoßen, weil man sich dann nicht darauf verlassen könnte, dass das Auto nach der Ladezeit auch betriebsbereit ist.

Für derartige Fragen ist es wichtig, dass Verbraucherinteressen systematisch ermittelt werden, dass die Ergebnisse dieser Untersuchungen öffentlich zugänglich sind und dass Verbraucher von Unternehmen und Politik in Entscheidungs-

prozesse explizit einbezogen werden⁵⁹. Nur im öffentlichen Diskurs haben die Verbraucherinteressen ein hinreichendes Gewicht, um sich in der Auseinandersetzung mit gegenläufigen politischen oder unternehmerischen Interessen durchzusetzen. Vielfach bedarf es hierfür aber auch der institutionellen Vertretung von Verbraucherinteressen durch Verbraucherorganisationen.

5.2.3 Konflikte zwischen Bürger- und Verbrauchererwartungen

Wenn sich die öffentlichen Dienstleistungen an Bürger- und Verbraucherinteressen orientieren sollen, stellt sich die Frage, was gelten soll, wenn Verbraucher- und Bürgererwartungen einander widersprechen. Eine solche Divergenz zeigt sich etwa im öffentlichen Verkehr: Die große Mehrheit der Bürger fordert, dass jedes Dorf mit öffentlichem Nahverkehr erreichbar sein müsse. Die Verbraucher scheinen aber den öffentlichen Nahverkehr gerade im ländlichen Raum für unattraktiv zu halten und fragen das bestehende Angebot kaum nach.

In solchen Situationen kann es nicht darum gehen, Bürger und Verbraucher gegeneinander auszuspielen. Nötig sind vielmehr Lösungen, die aus beiden Sichtweisen überzeugen. Das ergibt sich schon daraus, dass mit „Bürgern“ und „Verbrauchern“ dieselben Menschen bezeichnet wer-

56 Vgl. hierzu die Pressemitteilung von Verbraucherzentrale Bundesverband und PRO BAHN vom 9.10.2002, <http://www.vzbv.de/go/presse/134/7/32/index.html>

57 Vgl. hierzu die Pressemitteilungen von Verbraucherzentrale Bundesverband und PRO BAHN vom 1.07.2003, <http://www.vzbv.de/go/presse/246/7/32/index.html>

58 Vgl. hierzu die Pressemitteilung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vom 29.08.2008, <http://www.vzbv.de/go/presse/1048/7/32/index.html>

59 Vgl. dazu Schiefelbusch/Dienel (Hrsg.), Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Verbraucherschutz und Verbraucherbeteiligung, 2008.

Exkurs: Bürger-, Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen

In seinem Memorandum „Öffentliche Dienstleistungen“ bewertet der Arbeitskreis Dienstleistungen von Friedrich-Ebert-Stiftung und verdi die Folgen von Privatisierung und Liberalisierung für die Beschäftigten ausgesprochen negativ:

„In Folge der Privatisierungen von öffentlichen Dienstleistungen sind seit den 1980er Jahren mehrere hunderttausend Arbeitsplätze weggefallen. Gleichzeitig haben sich die Arbeitsbedingungen für viele Beschäftigte, die in arbeitsintensiven Bereichen tätig sind, deutlich verschlechtert. Die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen ging häufig einher mit der Aufweichung oder Auflösung tariflicher Bindungen. Dies führte oftmals zur Ausbildung einer Zwei-Klassen-Struktur bei den Beschäftigten (Beschäftigungsverhältnisse im Kernbereich des öffentlichen Dienstes auf der Basis von Tarifverträgen zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften und Gewerkschaften sowie Arbeitsverhältnisse ohne tarifvertragliche Absicherung bzw. auf der Basis privatwirtschaftlicher Tarifverträge im Randbereich des öffentlichen Sektors)“⁶⁰.

Liberalisierungen und Privatisierungen sind immer mit dem Interesse der Verbraucher an niedrigen Preisen begründet worden⁶¹. Wenn den Verbrauchern nützt, was den Arbeitnehmern schadet, so hieße das, dass sich die Interessen von Verbrauchern und Arbeitnehmern konfliktuell gegenüberstehen. Tatsächlich ist die Lage aber differenzierter. Zum einen ist es schon nicht richtig, dass Liberalisierung und Privatisierung zu niedrigeren Preisen führen würden. Ersparnisse in Form von Stellenabbau und Lohnsenkungen sind oft nicht an die Verbraucher weitergegeben worden, sondern in erhöhten Unternehmensgewinnen aufgegangen. Zum anderen treffen sich Verbraucher- und Arbeitnehmerinteressen dort, wo ein Zusammenhang zwischen guten Arbeitsbedingungen und hoher Qualität besteht⁶². Gewerkschaften und Verbraucherverbände setzen sich dementsprechend auch gemeinsam für den Erhalt von arbeitsintensiven Serviceleistungen ein, etwa anlässlich des von der DB AG im Jahr 2008 geplanten Bedienzuschlags für den personenbedienten Fahrkartenverkauf⁶³.

Noch näher rücken Verbraucher- und Arbeitnehmerperspektive zusammen, wenn man erkennt, dass den Verbrauchern wenig gedient ist, wenn sie als Bürger mit den nachteiligen Folgen einer Privatisierungspolitik konfrontiert werden. So wurde etwa das Lohnniveau in der Abfallwirtschaft durch den Ausschreibungswettbewerb zeitweise auf Stundenlöhne zwischen 4 und 6 Euro abgesenkt, so dass die Beschäftigten Lohnaufstockungen nach Hartz IV oder Wohngeld in Anspruch nehmen mussten⁶⁴ – was letztlich zu einer höheren Belastung der Bürger mit Lohnnebenkosten und Steuern führte oder zu höheren öffentlichen Schulden, die früher oder später auch wieder von den Steuerzahlern abzutragen sind.

Bisher sind die Bezüge zwischen Bürger- und Verbraucherinteressen auf der einen Seite und Beschäftigteninteressen auf der anderen Seite noch wenig untersucht worden. Es könnte sich lohnen, hierzu die Sichtweisen von Verbraucherverbänden und Gewerkschaften zusammenzuführen. Es sollte dabei darum gehen, dort, wo die Interessen sich decken, gemeinsame Lösungsvorschläge für konkrete Fragen zu erarbeiten. Am Beispiel des oben beschriebenen Lohndumpings in der Abfallwirtschaft: Am 19.12.2009 hat die Bundesregierung einen Mindestlohn für die Abfallwirtschaft in Höhe von 8,02 Euro pro Stunde beschlossen. Das zeigt, dass Lohndumping nicht notwendigerweise ein Grund ist, den Ausschreibungswettbewerb wieder einzustellen, sondern dass der Mindestlohn als zielgenaues Instrument möglicherweise besser geeignet ist, Beschäftigten- und Verbraucherinteressen gleichermaßen gerecht zu werden.

60 Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, S. 48.

61 „Für eine Vielzahl von Leistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse haben sich offene Märkte als optimale Instrumente zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger erwiesen. In den durch Gemeinschaftsmaßnahmen liberalisierten Sektoren hat der Wettbewerb zu einer vergrößerten Angebotsvielfalt und zu Kostensenkungen für die Verbraucher wie auch für die gewerblichen Nutzer geführt“, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM (2001), 598 endg., S. 19.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0598:FIN:DE:PDF>

62 Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, S. 49.

63 Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), gemeinsame Pressemitteilung vom 8.09.2009: „Mobilität sicherstellen. Gegen Fahrpreiserhöhungen. Für Verbraucher- und Beschäftigteninteressen“, <http://www.vzbv.de/go/presse/1052/7/32/index.html>

64 Nordhausen, Der Kampf um die graue Tonne, Berliner Zeitung, 26.09.2005, S. 3.

den, nämlich jeweils die Gesamtheit der Bevölkerung in ihren unterschiedlichen Rollen. Außerdem sind Bürger- und Verbrauchererwartungen so ineinander verschränkt, dass sie sich nicht unabhängig voneinander verwirklichen lassen. Zu den Bürgererwartungen mit Blick auf gemeinwohlorientierte öffentliche Dienstleistungen gehört es zweifellos auch, dass die Verbrauchererwartungen erfüllt werden. Umgekehrt können zumindest langfristig die Verbrauchererwartungen nur dann erfüllt werden, wenn öffentliche Dienstleistungen auch Gemeinwohlzielen etwa mit Blick auf Umweltschonung und gute Arbeitsbedingungen gerecht werden.

Bei genauerem Hinsehen könnte sich dann auch das Auseinanderfallen von Bürger- und Verbrauchererwartung beim öffentlichen Verkehr als Scheinproblem entpuppen. Vermutlich ist die Frage nach den Erwartungen der Bürger an den öffentlichen Verkehr zu eng gefasst, wenn man dabei auf den in Deutschland derzeit üblichen, vielfach unzureichend nachgefragten Linienverkehr mit Bussen und Bahnen fixiert bleibt. Möglicherweise ist der Wunsch der Bürger nach einem gut ausgebauten Angebot des öffentlichen Verkehrs eher allgemein als Mandat an die Politik zu verstehen, eine Mobilität ohne eigenes Auto zu ermöglichen. Flexiblere und kostengünstigere Angebotsformen wie Anrufsammeltaxis, Bürgertaxis oder „öffentliche Autos“, aber auch Unterstützungsangebote für Fahrgemeinschaften und Park-and-Ride-Verkehr würden dadurch stärker in den Fokus der Verkehrspolitik gerückt.

5.3 Transparenz: Voraussetzung und Mittel politischer Steuerung

Der hier vorgeschlagene partizipative Politikanatz für öffentliche Dienstleistungen setzt voraus, dass es umfassende Transparenz hinsichtlich der aus Bürger- und Verbrauchersicht relevanten Aspekte gibt. Nur so ist eine evidenzbasierte Analyse dessen möglich, was in den verschiedenen Sektoren der öffentlichen Dienstleistungen für die Bürger und Verbraucher tatsächlich geleistet wird.

Zugleich ist Transparenz Mittel politischer Steuerung, weil Bürger und Verbraucher sich für die Wahrung ihrer eigenen Interessen nur dann wirksam einsetzen können, wenn die Differenzen zwischen Erwartungen und Angebotswirklichkeit offengelegt werden.

Informationsbedürfnisse bestehen unter anderem für folgende politische Steuerungsziele:

- **Netz- und Angebotsplanung:** Die für Netz und Angebot verantwortlichen Stellen brauchen Informationen zum Netzzustand und zu voraussichtlichen Bedarfsentwicklungen, um Netz und Angebot im Sinne der Bürger und Verbraucher entwickeln zu können.
- **Kosteneffizienz:** Regulierungsbehörden und Kommunen benötigen Informationen zur Kostenstruktur der Unternehmen, damit sie erforderlichenfalls Effizienzverbesserungen durchsetzen können.
- **Sachgerechte Vergabeentscheidungen:** Besteller brauchen einen Überblick über marktübliche Preise und Leistungen, damit sie wissen, woran sie Angebote messen können.
- **Effizienter Mitteleinsatz bei öffentlichen Zuwendungen:** Geldgeber benötigen eine vergleichende Auswertung des Mitteleinsatzes, damit Anreize zu einem kosteneffizienten Mitteleinsatz entstehen.
- **Preis- und Qualitätswettbewerb zwischen kommunalen und regionalen Versorgern:** Bürger und Kommunalpolitiker benötigen vergleichende Bewertungen der kommunalen Versorgungsunternehmen, damit sie in der Lage sind, sich für Qualitätsverbesserungen und Effizienzsteigerungen einzusetzen.

Derzeit setzt sich das Bild vom Qualitätsniveau öffentlicher Dienstleistungen aus schlaglichtartigen Eindrücken zusammen. Die folgende Übersicht 1 veranschaulicht, zu welchen Fragen derzeit Informationslücken bestehen.

Um Transparenz herzustellen, sind mehrere Schritte erforderlich:

- Zunächst muss aus einem politischen Ziel ein Kriterium abgeleitet werden, anhand dessen sich die Zielerreichung überprüfen lässt.
- Sodann müssen die erforderlichen Messungen und Bestandsaufnahmen durchgeführt werden.

Übersicht 1:

Transparenzdefizite bei öffentlichen Dienstleistungen

Politisches Steuerungsziel	Stromversorgung	Wasserwirtschaft	Bahnverkehr
Kosteneffizienz	Kostenstruktur nicht öffentlich bekannt. Relevante Unternehmensdaten liegen der Bundesnetzagentur vor.	Kostenstruktur nicht öffentlich bekannt. In Kartellrechtsverfahren wird Kostenstruktur der Kartellbehörde offengelegt. Unternehmen tauschen über Benchmarkingprojekte Informationen zur Kostenstruktur aus.	Kostenstruktur nicht öffentlich bekannt. Relevante Unternehmensdaten liegen der Bundesnetzagentur vor.
Netzunterhalt und Netzausbau	Netzzustand nicht öffentlich bekannt. Daten über Investitionsverhalten der Anbieter liegen der Bundesnetzagentur vor.	Netzzustand nicht öffentlich bekannt. Unternehmen tauschen über Benchmarkingprojekte Informationen zum Netzzustand aus.	Netzzustand nicht öffentlich bekannt. LuFV: Aggregierte Ziele zum Gesamtnetz. Punktueller Untersuchungen der Aufgabenträger zum Netzzustand.
Sachgerechte Vergabeentscheidungen Effizienter Einsatz öffentlicher Mittel Vergleichende Bewertung kommunaler Dienstleistungen	(Nicht einschlägig, da Endkundenwettbewerb)	Vergleichende Darstellung von Preis und Leistung nicht verfügbar. Bewertungskriterien ansatzweise in Benchmarkingprojekten vorhanden.	<u>Für Nahverkehr:</u> Vergleichende Darstellung von Preis und Leistung nicht verfügbar. Punktueller Untersuchungen vorhanden (z. B. vergleichende Bewertung der Kundenzufriedenheit durch Aufgabenträger, Untersuchung zu den Baukosten für Bahnhöfe).

- Und schließlich müssen die so ermittelten Daten der Öffentlichkeit in verständlicher Form zugänglich gemacht werden.

Bei den eben beschriebenen Transparenzdefiziten fehlt es teilweise nur am letzten Schritt, der Veröffentlichung, teilweise werden die erforderlichen Daten aber auch gar nicht oder nur lückenhaft erhoben:

Die Informationen zur Kostenstruktur werden von allen Unternehmen erhoben; die Daten zur Stromversorgung und zum Eisenbahnverkehr liegen außerdem der Bundesnetzagentur vor. Um zu beurteilen, ob ein Unternehmen effizient wirtschaftet oder nicht, ist aber zugleich der Vergleichsmaßstab eines effizienten Unternehmens erforderlich. Das ist in der Stromversorgung gege-

ben, mangels Anreizregulierung aber nicht im Eisenbahnverkehr. Im Fall der Wasserwirtschaft stellen die Kartellbehörden im Rahmen der Missbrauchsaufsicht den Vergleichsmaßstab eines effizienten Unternehmens her.

Zum Netzzustand dürften die Unternehmen im Falle der Stromversorgung und im Falle des Eisenbahnverkehrs über umfassende Erhebungen verfügen. Im Falle der Wasserwirtschaft dürfte das wohl nicht in allen Fällen gegeben sein; es gibt aber über die in der Branche üblichen Benchmarkingverfahren auch hier Verfahren zur Bewertung des Netzzustandes.

Um beispielsweise die Effizienz der Verwendung öffentlicher Mittel zu prüfen, ist eine vergleichende Bewertung von Preis und Leistung erforderlich. Das setzt eine sehr viel höhere Kom-

plexität der Bewertungskriterien voraus. Um diese Kriterien abzuleiten, kann auf Benchmarkingverfahren sowie auf Qualitätsanforderungen etwa in Verkehrsverträgen zurückgegriffen werden.

Um die vorhandenen Transparenzlücken zu schließen, sind demnach teilweise neue Erhebungen und Standardisierungen erforderlich. An vielen Punkten kann aber auf Vorhandenes zurückgegriffen werden. Der entscheidende Punkt dürfte weniger der Erhebungsaufwand sein, sondern das Verständnis für die besondere Bedeutung von Transparenz bei öffentlichen Dienstleistungen: Informationen über den Zustand der Verkehrs-, Strom- und Wassernetze sind von öffentlichem Interesse; daher ist es hier angebracht, den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gegenüber anderen Branchen herabzustufen.

6. Effizienz und Gemeinwohlsicherung: Das richtige Gleichgewicht zwischen Staat und Markt

Die Frage nach marktwirtschaftlichen oder öffentlichen Organisationsformen tritt angesichts der neuen Herausforderungen an die öffentlichen Dienstleistungen etwas in den Hintergrund, sie bleibt aber weiter relevant – nicht im Sinne einer Glaubensfrage, wohl aber in dem Sinne, dass die richtige Organisationsform es erlaubt, den angestrebten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Mehrwert zu den geringstmöglichen Kosten und mit dem geringstmöglichen Kontrollaufwand zu erreichen.

6.1 Der schmale Grat zwischen Staatsversagen und Marktversagen

Die Suche nach der richtigen Organisationsform für öffentliche Dienstleistungen ist die Suche nach einem Weg zwischen Staatsversagen und Marktversagen. Kurz und etwas vereinfacht gesagt, gibt es zwei Gründe, weshalb staatliche ebenso wie marktwirtschaftliche Organisationsformen die Tendenz haben, sich von den Interessen der Bürger und Verbraucher abzukoppeln:

Zum einen bedingt die jeweilige Systemlogik von marktwirtschaftlichen und politischen Organisationen eine gewisse Einseitigkeit. Politische Organisationen funktionieren nach der Logik der Macht („Was will die Mehrheit?“), marktwirtschaftliche Organisationen nach der Logik des Profits („Was lohnt sich?“).

In der Logik der Macht spielt die Einhaltung von festen Kostenrahmen nur eine untergeordnete Rolle, weil es häufig politische Gesichtspunkte gibt, die als wichtiger angesehen werden. Deshalb haben politische Organisationsformen

eine Tendenz, hohe Kosten zu produzieren. Umgekehrt werden in der Logik des Profits Gemeinwohlziele – und unter der Logik des jüngsten Finanzmarktkapitalismus auch längerfristige ökonomische Ziele – vernachlässigt, weil sie in der Regel kurzfristige Gewinnerwartungen schmälern.

Zum anderen sind weder in marktwirtschaftlichen noch in politischen Systemen die praktisch wirkenden Anreize identisch mit den Idealvorstellungen, die mit Marktwirtschaft und Politik verbunden werden. Marktwirtschaftliche Organisationsformen verbürgen daher ebenso wenig Effizienz und niedrige Preise wie politische Organisationsformen die Gewähr dafür bieten, dass das Gemeinwohl gefördert wird.

Bereits Ludwig Erhard ist der Vorstellung entgegengetreten, dass sich die Interessen der Verbraucher auf den Märkten automatisch durchsetzen würden. Nur das Soziale in der Marktwirtschaft sei es, was „trotz der Anstrengungen der Unternehmer diese nie zur Ruhe kommen lässt, weil es nicht zu Pfründen und Renten führt, sondern gewährleistet, dass jeder wirtschaftliche Erfolg, wo immer er erzielt wird, im harten Wettbewerb an den Verbraucher weitergegeben wird“⁶⁵. Diese Aussage war gemünzt auf die Auseinandersetzungen mit den deutschen Unternehmen bei der Einführung des Kartellrechts in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts, sie beschreibt aber auch treffend die Wettbewerbssituation im Bereich öffentlicher Dienstleistungen. Denn um Gewinne zu erzielen, haben die Unternehmen unterschiedliche Möglichkeiten. Besser zu sein als der Wettbewerber, ist nur eine davon. Unternehmen können sich auch dem Wettbewerb entziehen, indem sie Monopolstellungen ausnutzen oder Intransparenz schaffen.

65 Erhard, Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, Vortrag vom 31. Mai 1954, Seite 13 (17); vgl. hierzu Edda Müller, Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 106 (12/2005, Seiten 18–24 (20)).

Und sie haben die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen, indem sie negative Effekte ihres Handelns externalisieren, also die Gesellschaft oder die Umwelt mit den Folgen ihres Handelns belasten.

Umgekehrt ist aber auch die Vorstellung von der automatischen oder „natürlichen“ Gemeinwohlorientierung der Politik schon lange entzaubert: „Um zu verstehen, wie die demokratische

Politik dem sozialen Ziele dient, müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, dass die soziale Funktion ... nur nebenher erfüllt wird – im gleichen Sinn wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist“⁶⁶.

In der Realität können die Anreizwirkungen für Politik und Unternehmen komplizierter sein als

Cross Border Leasing: Finanzkrise in deutschen Rathäusern

Mehr als 40 Städte und Kommunen haben in Deutschland über sogenannte Cross-Border-Leasing-Geschäfte ihre U-Bahnen, Messehallen oder Kanalnetze an Finanzinvestoren aus den USA vermietet und von diesen über einen Untermietvertrag zurückgemietet (vgl. Abbildung 11). Hintergrund war eine Lücke im amerikanischen Steuerrecht, die den Kommunen eine einmalige Einnahme bescherte.

Im Zuge der Finanzkrise wird nun offenbar, was auch vorher jeder wissen konnte, der es wissen wollte: Diese Geschäfte waren hochriskant, und wohl keiner der verantwortlichen Kommunalpolitiker hat wirklich verstanden, worauf er sich einließ. Die Vertragswerke umfassten oft über 1.000 Seiten, auf Englisch versteht sich. In den Kommunen war oft noch nicht einmal bekannt, wer eigentlich als Investor hinter dem Geschäft steht⁶⁷. Für die Verbraucher waren die Cross-Border-Leasing-Verträge von Anfang an nachteilig. Die Kommunen haben die Kontrolle über ihre Infrastruktur in die Hände von Finanzinvestoren gegeben, die keinerlei Interesse an dem hatten, wofür diese Infrastruktur eigentlich gebaut wurde, nämlich den Bürgern der Stadt zu dienen und zu nützen.

„Die Trinkwasserversorgung in Leipzig etwa darf nicht verkleinert werden, sollte die Bevölkerung schrumpfen, sonst würde sie an Wert verlieren. Den Schaden hätten auch in diesem Fall die Bürger, sie müssten höhere Gebühren zahlen als notwendig, um die überflüssigen Kapazitäten weiter aufrechtzuerhalten.

Das Gleiche gilt für das Leipziger Straßenbahnnetz, das zweitgrößte in Deutschland nach dem in Berlin. Die Stadt darf keine Strecken stilllegen, nicht einmal alte Straßenbahnzüge darf sie verschrotten oder, wie früher geschehen, nach Osteuropa weiterverkaufen. Im Süden Leipzigs liegt, umgeben von Kleingewerbe, der Straßenbahnhof Dölitz. Hier draußen haben die Verkehrsbetriebe rund 50 betagte Tatra-Straßenbahnzugmaschinen abgestellt, nicht mehr besonders ansehnlich, aber betriebsbereit; das schreibt der Vertrag vor.“⁶⁸

Durch die Finanzkrise hat sich die Lage nun für die betroffenen Kommunen zugespitzt. Einige der an den Cross-Border-Leasing-Verträgen beteiligten US-Finanzinvestoren sind mittlerweile an den Rand des Konkurses geraten, allen voran der Versicherungskonzern American International Group (AIG), der in den deutschen Cross-Border-Leasing-Verträgen am häufigsten als Versicherer eingesetzt wurde. Für diesen Fall sind die Kommunen aber verpflichtet, das Geschäft durch einen anderen Anbieter mit unbestrittener Bonität absichern zu lassen. Solche Banken und Versicherungen sind derzeit schwer zu finden. Im schlimmsten Fall muss das Geschäft rückabgewickelt und der Investor entschädigt werden. Die Stadt Berlin hat hierfür bereits eine Risikovorsorge von 157 Millionen Euro in ihre Bilanz aufgenommen⁶⁹.

66 Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. Aufl., München 1980, S. 448.

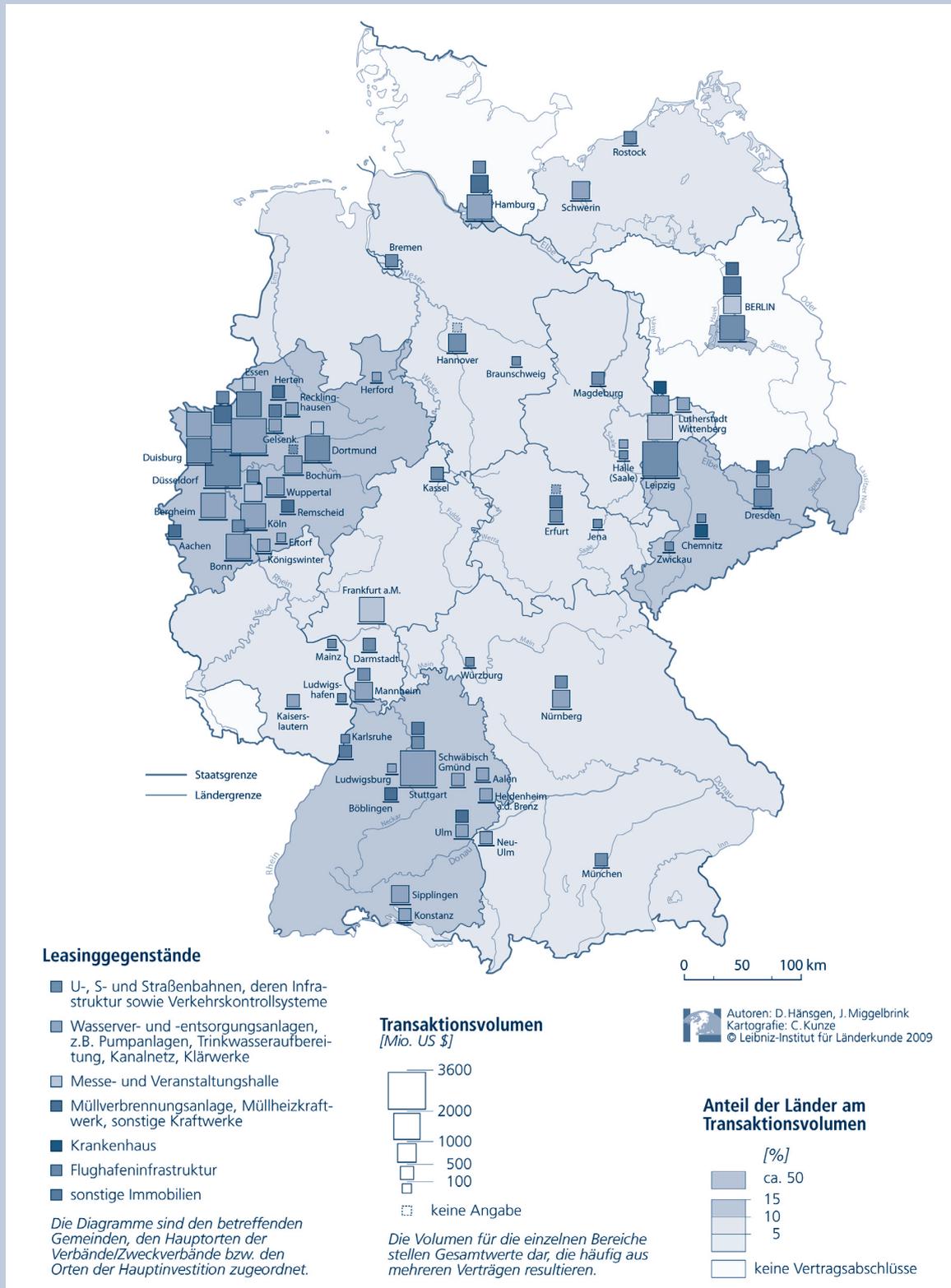
67 Vertragspartner der Stadt war in der Regel nicht der Investor, sondern ein Trust, der eigens für das jeweilige Geschäft gegründet wurde und seinen Sitz in einer der beiden amerikanischen Steueroasen hatte, in Delaware oder Connecticut. Der Trust wurde ins Handelsregister eingetragen, aber es wird aus der Eintragung nicht ersichtlich, wem der Trust gehört.

68 Kirbach, Cross Border Leasing: Für dumm verkauft, Die Zeit, 12.03.2009, <http://www.zeit.de/2009/12/DOS-Cross-Border-Leasing>

69 Joeres, Städte verlieren Risiko-Spiel, Berliner Zeitung vom 9.03.2009, <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2009/0309/wirtschaft/0020/index.html>

Abbildung 11:

Cross Border Leasing Vertragsabschlüsse 1995 – 2003



Quelle: Hänsgen/Miggelbrink, 2009.

hier dargestellt – mit dem Ergebnis, dass Fehlentwicklungen auch unerwartete Richtungen nehmen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, wie sich deutsche Kommunen im Rahmen des sogenannten Cross Border Leasing von der Hoffnung auf schnelle Gewinne haben anstecken lassen und unüberschaubare Geschäfte mit hohem Risiko für Bürger und Verbraucher eingegangen sind (siehe Kasten).

6.2 Organisationsformen öffentlicher Dienstleistungen

Welche Organisationsform für öffentliche Dienstleistungen ist nun die richtige? Genau betrachtet geht es hier um zwei Fragen:

- Wie soll die Marktordnung des jeweiligen Sektors beschaffen sein? Soll ein Gebiet nur von einem Anbieter versorgt werden oder soll es einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern um die Endkunden geben (Liberalisierung)?
- Wer soll die Dienstleistung gegenüber dem Verbraucher erbringen? Soll die öffentliche Hand oder die Privatwirtschaft Eigentümer eines Versorgungsunternehmens sein (Privatisierung)?

6.2.1 Liberalisierung („Wettbewerb im Markt“)

Markt und Wettbewerb in den öffentlichen Dienstleistungen sind für die Verbraucher dann am direktesten wahrnehmbar, wenn ein Bereich öffentlicher Dienstleistungen dem Endkundenwettbewerb geöffnet („liberalisiert“) wird und die Verbraucher zwischen verschiedenen Anbietern wählen können.

In den hier näher untersuchten Sektoren gibt es nur bei der Stromversorgung einen solchen Endkundenwettbewerb. Praktisch ist dieser Wettbewerb aber dadurch eingeschränkt, dass der

Strommarkt von einem Oligopol von vier großen Energieversorgern beherrscht wird (E.on, RWE, Vattenfall und EnBW).

Formal ist auch der Fernverkehr der Bahn für den Wettbewerb geöffnet. Das ist gegenwärtig aber nur für den Güterverkehr von Bedeutung. Im Personenfernverkehr hat der Verbraucher nur in den seltensten Fällen eine Wahlmöglichkeit, weil die DB AG seit Jahren einen Marktanteil von über 99 Prozent hat⁷⁰.

Öffentlicher Nahverkehr, Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung werden in geschlossenen Versorgungsgebieten angeboten, das heißt, jeweils ein Versorger beliefert alle Verbraucher innerhalb einer Region. Im Nahverkehr ist das durch das Interesse der Verbraucher an einem koordinierten Gesamtangebot bedingt. Auch in der Wasserversorgung hat sich mittlerweile ein weitreichender Konsens gebildet, dass die geschlossenen Versorgungsgebiete erhalten bleiben sollen⁷¹. Die Wasserversorgung dem Endkundenwettbewerb zu öffnen, würde ein überregionales Leitungsnetz voraussetzen, in das verschiedene konkurrierende Anbieter ihr Wasser einspeisen. Das wäre indes schon rein ökonomisch kaum zu realisieren, weil das Leitungsnetz zu teuer ist. Außerdem wäre mit hygienischen Problemen zu rechnen, weil das Wasser länger in den Rohrnetzen verweilen würde.

Im Gefolge einer Liberalisierung verändert sich in der Regel das Gebaren der Anbieter. Sie entwickeln das Angebot rasch fort, wenn sie sich dadurch Vorteile im Wettbewerb erhoffen, und reagieren auf unterschiedliche Kundenwünsche mit ausdifferenzierten Angeboten und Tarifen. Andererseits wird das Angebot für die Verbraucher unübersichtlicher. Die Wahlfreiheit wird so schnell zu einer Qual der Wahl. Es ist auch damit zu rechnen, dass es vermehrt zu unseriösen Geschäftspraktiken und aggressiven Methoden der Kundenwerbung kommt (s. Kasten).

70 Monopolkommission, Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Sondergutachten gemäß § 36 AEG, S. 44, im Internet unter http://www.monopolkommission.de/sg_55/s55_volltext.pdf

71 „Eine den Gemeinden aufgezwungene Liberalisierung im Sinn einer Marktöffnung [... wäre] mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht nicht vereinbar und [... würde] das Qualitätsniveau der deutschen Wasserversorgung [gefährden].“ Beschluss des Bundesrates vom 11. Juni 2003, BR-Drs. 354/03.

Kundenärger in Wettbewerbsmärkten: Die Telekommunikationsbranche in Deutschland⁷²

„So mancher Kunde der Deutschen Telekom kann sich derzeit nicht erklären, weshalb die T-Com ihm Leistungen in Rechnung stellt, die er gar nicht vereinbart hat. Auf der Telefonrechnung der Betroffenen taucht plötzlich zusätzlich zum monatlichen Grundbetrag für den Telefonanschluss ein monatlicher Grundpreis für eine Tarifoption auf, wie zum Beispiel für AktivPlus, für Calltime 120 oder den XXL-Tarif. Manchen Verbrauchern flattert zuvor eine Auftragsbestätigung ins Haus für einen Auftrag, den sie nach eigenem Bekunden gar nicht ausgelöst hatten. Etliche erinnern sich dunkel an einen Anruf, in welchem die T-Com ihnen die neuen Optionstarife schmackhaft machen wollte. Aber sie hatten entweder dankend abgelehnt oder, um nicht unhöflich zu sein, lediglich gestattet, dass man ihnen Informationsmaterial zusendet. „Offensichtlich wurden einige Kunden trotzdem auf einen anderen Tarif umgestellt. Das muss man nicht hinnehmen“, rät Evelin Voß, Telefonexpertin der sächsischen Verbraucherzentrale. (...)

Die sächsischen Verbraucherschützer beobachten mit Sorge, dass sich insbesondere hoch betagte Verbraucher kaum in der Lage sehen, sich gegen die Marketing-Methoden der T-Com wie auch anderer Anbieter am Telefon und an der Haustür erfolgreich zur Wehr zu setzen. Oft kommen dann die Angehörigen oder die Nachbarn zu den sächsischen Verbraucherschützern, um Rat und Hilfe zu holen.“

Der Wettbewerb führt außerdem dazu, dass das Angebot überall dort ausgedünnt wird, wo wenig oder kein Profit zu erwarten ist. Die Unternehmen sehen sich der ökonomischen Notwendigkeit ausgesetzt, die Versorgung abgelegener Gebiete einzuschränken oder zu verteuern, sie sparen bei langfristigen Investitionen in die Versorgungssicherheit, und sie erbringen zusätzliche Leistungen nur dann, wenn diese von den Verbrauchern direkt finanziell honoriert werden. Das kann leicht zu Härten für sozial schlechter gestellte Kunden führen, sofern dem nicht ausdrücklich gegengesteuert wird (s. Kasten).

Wenn andererseits öffentliche Dienstleistungen in geschlossenen Versorgungsgebieten organisiert sind, hat die öffentliche Hand durch ihre Stellung als Anbieter, Konzessionär oder Auftraggeber stärkere Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten. Dadurch dass der Anbieter in seinem jeweiligen Versorgungsgebiet nicht mit Konkurrenz rechnen muss, hat er größere Spielräume, auch Leistungen im Gemeinwohlinteresse zu erbringen. Ob das auch geschieht, hängt allerdings davon ab, inwieweit die öffentliche Hand ihre Steu-

erungsmöglichkeiten in diesem Sinne zum Einsatz bringt, etwa durch entsprechende Ausschreibungskonditionen und vertragliche Regelungen mit dem Anbieter. Der stärkeren politischen Steuerung steht in geschlossenen Versorgungsgebieten eine geringere marktwirtschaftliche Steuerung gegenüber. Das kann zur Folge haben, dass das Angebot die Interessen der Verbraucher verfehlt oder die Kosten steigen.

6.2.2 Privatisierung

Bei der Privatisierung werden die formelle und die materielle Privatisierung unterschieden. Nur formell privatisiert sind Unternehmen, die in privatwirtschaftlicher Rechtsform geführt werden, aber weiterhin der öffentlichen Hand gehören, so beispielsweise (noch) die Deutsche Bahn AG. Materieell privatisiert wird ein Unternehmen dann, wenn die öffentliche Hand ihr Eigentum an private Kapitalgeber veräußert. Kompliziert wird die Lage dadurch, dass die öffentliche Hand vor allem auf kommunaler Ebene ihr Eigentum in der Regel nicht vollständig abgibt, sondern Beteiligungs-

72 Verbrauchernews, Artikel vom 6.12.2004, Erneut Ärger mit T-Com: Optionstarife ohne Bestellung eingerichtet, <http://www.verbrauchernews.de/haushalt/telefonieren/0000017934.html>

Soziale Schieflagen im Energiemarkt in Großbritannien⁷³

In Großbritannien werden wenig zahlungskräftige Kunden mit sogenannten „prepayment meters“ abgerechnet, d.h. Strom und Gas fließen erst, wenn der Kunde vorab bezahlt hat. Diese Tarife sind erheblich teurer als Normaltarife – im Jahr 2003 betrug der Unterschied zwischen einem „prepayment“-Tarif und dem Tarif im Lastschriftverfahren durchschnittlich 33 Pfund; der teuerste „prepayment“-Tarif war sogar 149 Pfund teurer als der billigste Normaltarif.

Übliche Praxis ist es in Großbritannien auch, dass Verbraucher, die ihre Strom- oder Gasrechnung nicht bezahlt haben, alsbald von der Versorgung abgeschnitten werden. Im Jahr 2003 etwa betraf dies 15.973 Gaskunden und 1.361 Stromkunden. Hierbei kam es immer wieder zu Fehlern und Irrtümern. So wurde die Versorgung eingestellt, obwohl die Kunden gezahlt hatten. Bis die Versorgung wiederhergestellt ist, vergehen manchmal Tage oder Wochen.

gesellschaften gründet oder zeitlich befristete Verträge mit Unternehmen der Privatwirtschaft eingeht (PPP – Public Private Partnerships). Die gegenseitigen Beteiligungen von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft führen oft zu unübersichtlichen Eigentumsverhältnissen und unklaren Verantwortlichkeiten, so etwa wenn der Energieversorger E.on Anteile an zahlreichen Stadtwerken hält und umgekehrt die Kommunen Anteile an E.on.

Privatisierung ist von Liberalisierung begrifflich zu trennen. Die beiden Phänomene hängen häufig, aber nicht immer zusammen:

Sinn der Liberalisierung ist es, dass gewinnwirtschaftlich orientierte Unternehmen der Privatwirtschaft dem Verbraucher ihre Leistungen anbieten. Daher hat die Liberalisierung in der Regel zur Folge, dass sich die öffentliche Hand von ihren Unternehmen trennt und diese zumindest überwiegend privatisiert.

Auch in den nicht liberalisierten Märkten gab es aber über die letzten zwanzig Jahre eine Privatisierungswelle, so etwa in der Trinkwasserversorgung. Mittlerweile liefern privatrechtlich organisierte Wasserversorgungsunternehmen 64 Prozent des Wasseraufkommens in Deutschland⁷⁴ –

wobei etwas weniger als die Hälfte dieser Unternehmen auch materiell (teil)privatisiert sind⁷⁵. Neuerdings ist eine gegenläufige Entwicklung festzustellen, und zwar dass die Kommunen gerade im liberalisierten Bereich der Energieversorgung wieder stärker auf eigene Unternehmen setzen. Ein markanter Schritt in diese Richtung war etwa der Verkauf der Versorgergruppe Thüga von E.on an eine Gruppe von 50 Stadtwerken im Sommer 2009.

Ebenso wie die Marktordnung insgesamt haben auch Rechtsform und Eigentümerstruktur der einzelnen Unternehmen Auswirkungen auf das Angebot. Bei der Deutschen Bahn AG hat etwa alleine die Erwartung des Börsengangs und der damit verbundene Renditedruck zu einem radikalen Sparkurs und in der Folge zu einer Serie von Pannen und Ausfällen geführt (s. Kasten).

Noch stärker wirkt sich in der Regel eine materielle Privatisierung auf den Unternehmenskurs aus, das heißt, wenn das Unternehmen von gewinnorientierten Kapitalgebern erworben wird. Die dramatischen Folgen der Privatisierung der britischen Eisenbahn wurden bereits erwähnt⁷⁶. Es ist aber Vorsicht bei Verallgemeinerungen geboten: Das Beispiel der Landesbanken zeigt, dass

⁷³ Energywatch, Annual Report 2004-2005, im Internet unter http://www.energywatch.org.uk/uploads/Annual_Report_2004_2005.pdf

⁷⁴ Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren u.a., 2008, S. 12.

⁷⁵ Die Abwasserentsorgung ist als gesetzlich vorgeschriebene Pflichtaufgabe der Kommunen weiterhin vollständig in öffentlichem Eigentum.

⁷⁶ S. o. S. 17.

öffentliches Eigentum in Verbindung mit unzureichender Aufsicht zu größeren Risiken führen kann als privates Eigentum in Verbindung mit einer stringenter Aufsicht⁷⁷.

Als Zwischenergebnis der bisherigen Ausführungen fasst Übersicht 2 Organisationsformen, Eigentumsverhältnisse und die wichtigsten Regulierungsinstrumente in den hier näher untersuchten Bereichen zusammen.

Pannenserie bei ICEs und Berliner S-Bahn

Seit einem Achsbruch im Jahr 2008 müssen die ICE-Züge der DB AG alle drei Wochen untersucht werden. Zahlreiche ICE-Verbindungen mussten deshalb auf Ersatzfahrpläne mit IC-Bedienung umgestellt werden. Der harte Winter 2009/2010 hat zu weiteren Ausfällen geführt, etwa durch Vereisungen an den Radläufen. Fallen diese Eisklumpen bei Tempo 250 ab, schleudern sie den Schotter aus dem Gleisbett gegen den Unterboden der Fahrzeuge und beschädigen Elektronik, Räder und Achsen. Die Folge waren Verspätungen, überfüllte Züge und technische Probleme wie ausgefallene Klimaanlage und defekte Toiletten.

Die Berliner S-Bahn kämpft ebenfalls seit 2008 mit einer Pannenserie. Um Unfälle zu verhindern, müssen die Züge so häufig überprüft werden, dass ein erheblicher Teil der S-Bahn-Flotte wegen Wartungsarbeiten ausfällt. Das Management der S-Bahn hat vor, bis 2011 zum fahrplanmäßigen Verkehr zurückzukehren, aber auch das ist noch nicht gesichert. Dahinter steht, dass die Deutsche Bahn AG ihrer Berliner S-Bahntochter unter dem Eindruck des geplanten Börsengangs einen radikalen Sparkurs verordnet hat. Dieser Sparkurs betraf auch die Wartung der Züge: Wartungsintervalle wurden verlängert, Sicherheitsvorgaben außer Acht gelassen und ein Teil der Wartungshallen geschlossen.

Generell ist die externe Überprüfung der Eisenbahnunternehmen mit Blick auf Sicherheitsaspekte schwach ausgestaltet. Während zum Beispiel jeder Autofahrer sein Auto alle zwei Jahre dem TÜV vorführen muss, ist die Instandhaltung der Züge Aufgabe des Bahnunternehmens. Das Eisenbahnbundesamt als Aufsichtsbehörde wird nur anlassbezogen tätig, das heißt, wenn es einen konkreten Hinweis auf ein Sicherheitsproblem gibt. Dazu kommt, dass bei der Zulassung von Eisenbahnfahrzeugen offensichtlich nur sehr geringe Sicherheitsmargen verlangt werden. Nach Aussage des Präsidenten des Eisenbahnbundesamtes, Gerald Hörster, vor dem Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages liegt die Festigkeit bei einigen Bauteilen bisheriger Züge nur ein Prozent über dem Soll⁷⁸.

Dass die Sicherheit von Eisenbahnen extern so wenig kontrolliert wird, hat seine Ursache in der Vergangenheit der Bundesbahn als einer Behördenbahn. Vor der Bahnreform des Jahres 1994 war das heutige Eisenbahnbundesamt Teil der Bundesbahn. Eine externe Überprüfung erübrigte sich dadurch. Als die DB AG den Börsengang anstrebte, wurde aber versäumt, eine umfassende externe Aufsicht zu etablieren, wie sie in anderen Wirtschaftsbereichen selbstverständlich ist.

77 Vgl. Noack, Schrooten, Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2009, im Internet unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06823.pdf>

78 Büchner, Nur ein Prozent Sicherheitsreserve, Artikel in der Berliner Zeitung vom 4.03.2010, im Internet unter <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2010/0304/wirtschaft/0030/index.html>

Übersicht 2:

Organisationsformen, Eigentumsverhältnisse und Regulierung

	Stromversorgung	Wasserwirtschaft		Öffentlicher Verkehr	
		Wasser- versorgung	Abwasser- entsorgung	Schienen- personen- fernverkehr	Personen- nahverkehr (Schiene und Straße)
Liberalisierung (= Wahlmöglichkeit des Verbrauchers)	Ja , aber Oligopol von 4 Versorgern	Nein, Gebietsmonopol	Nein, Gebietsmonopol	Formal ja, praktisch nein	Nein, Gebietsmonopol
(materielle) Privatisierung	Weitgehend	Teilweise	Nein, da Abwasserbeseitigung Pflichtaufgabe der Kommunen	Nein, DB AG zu 100 Prozent in Bundesbesitz	Teilweise
Regulierung von Netzentgelten	Ja , Bundesnetzagentur	Nein	Nein	Ja, Bundesnetzagentur	Teilweise (für die Netze beim Schienenpersonennahverkehr)
Regulierung von Verbraucherpreisen	Kartellrecht	für privatrechtliche Versorger: Kartellrecht, für öffentlich-rechtliche Versorger: Kommunal-aufsicht	Kommunal-aufsicht	Theoretisch: Kartellrecht	Genehmigung von Fahrpreisen
Ausschreibungswettbewerb	Nein, da Endkundenwettbewerb	Nur fakultativ	Nein, da rein öffentlich	Nein	Ja , weitgehend verpflichtend
Wichtige Gemeinwohl- aspekte	Umweltverträglichkeit (Erzeugung und Verbrauch)	Trinkwasserqualität; flächendeckende Versorgung	Umweltverträglichkeit; flächendeckende Versorgung	Umweltverträgliche Mobilität Mobilitätsangebot für alle, unabhängig vom Auto	

6.3 Instrumente zur Durchsetzung von Effizienz und Gemeinwohlzielen

Die öffentlichen Dienstleistungen sollen gesellschaftlichen Anforderungen und zugleich den Interessen von Bürgern und Verbrauchern genügen. Die Eigendynamiken politischer wie auch

marktwirtschaftlicher Organisationsformen stehen zu diesen Zielen, wie gezeigt, häufig in einem Spannungsverhältnis. Deshalb ist es erforderlich, das Angebot der öffentlichen Dienstleistungen zu steuern. Die angestrebten Ziele sollen hierbei mit möglichst geringen Kosten und mit überschaubarem Regulierungsaufwand erreicht werden.

Hierzu kommt es darauf an, politische Ziele in ökonomische Anreize zu übersetzen.

6.3.1 Anreizregulierung

Nachdem wichtige Sektoren wie der Telekommunikations- und der Energiemarkt dem Wettbewerb geöffnet worden sind, hat sich herausgestellt, dass die Liberalisierung keineswegs automatisch zu funktionierendem Wettbewerb führt. Grund ist vor allem die Monopolstellung der Netzbetreiber, die es diesen erlaubt, von Wettbewerbern überhöhte Preise für die Nutzung der Netze zu verlangen und so den Wettbewerb zu behindern. Nach Telekommunikation und Post sind daher auch die Energieversorgung (Strom und Gas) sowie der Eisenbahnverkehr der Bundesnetzagentur unterstellt worden. Die Netzentgelte in diesen Branchen werden von der Bundesnetzagentur vorab („ex ante“) geprüft und genehmigt.

Stromversorgung

In der Stromversorgung konnten die Netznutzungsentgelte wirksam abgesenkt werden, seit die Bundesnetzagentur die Methodik der Anreizregulierung anwendet. Das heißt, dass Netznutzungsentgelte am Maßstab des jeweils effizientesten Unternehmens ausgerichtet werden.

Gleichwohl sind für 2010 weitere erhebliche Preissteigerungen angekündigt, die teilweise mit gestiegenen Beschaffungskosten, teilweise mit gestiegenen Kosten für die Einspeisung erneuerbarer Energien begründet werden⁷⁹. Letztlich ist für die Verbraucher nicht nachvollziehbar, ob diese Begründungen stichhaltig sind, weil die Kostenstruktur der Energieversorger nicht offengelegt wird. Die Anträge der Netzbetreiber, welches Netznutzungsentgelt sie für die nächste Periode verlangen wollen, werden von den Netzbetreibern und der Bundesnetzagentur ebenso geheim

gehalten wie die Genehmigungen selbst. Für Anbieter und Kunden ist daher nicht erkennbar, welche Zusatzkosten etwa in Folge der Wirtschaftskrise oder für den Netzausbau unvermeidbar sind und wo Möglichkeiten für Preissenkungen bestehen. Hier ist es nötig, mehr Transparenz zu schaffen und die Methodik der Anreizregulierung nachzuschärfen⁸⁰.

Den Gedanken der Anreizregulierung gilt es, in Zukunft auch für die Förderung der erneuerbaren Energien nutzbar zu machen. Die erneuerbaren Energien und die Kraft-Wärme-Kopplung werden nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz durch Einspeisevergütungen gefördert. Ziel der Einspeisevergütung ist es, die Mehrkosten für die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien auszugleichen. Diese Vorschriften haben sich in der Praxis bewährt und sind international inzwischen vielfach kopiert worden. Allerdings steigt mit dem zunehmenden Anteil erneuerbarer Energien auch die finanzielle Belastung der Verbraucher. Wie stets in politisch abgesicherten Märkten besteht das Risiko, dass ein bestehendes Förder-system auch bei sinkenden Erzeugerpreisen beibehalten wird und die resultierende Überförderung zulasten der Verbraucher geht. Die Bundesregierung hat aus diesen Gründen bei den besonders stark geförderten Solaranlagen eine Kürzung der Vergütung angekündigt. Der Verbraucherzentrale Bundesverband hat errechnet, dass trotz dieser Kürzung die jährliche Belastung eines Durchschnittshaushaltes mit der Umlage nach dem EEG von 80 Euro im Jahr 2010 auf 150 Euro im Jahr 2011 steigen wird⁸¹. Um die knappen Mittel für den Ausbau der erneuerbaren Energien effizient einzusetzen und die Unterstützung der Verbraucher nicht zu gefährden, sollten für die Förderung von erneuerbaren Energien zunehmend Effizienzmaßstäbe zur Anwendung kommen und die Förderung mit der wachsenden Marktreife der Technologien stetig abgesenkt werden.

79 Verivox, Alle Jahre wieder: Die Strompreise steigen, Pressemitteilung vom 18.11.2009, <http://www.verivox.de/power/article.aspx?i=47494>

80 Zu bestehenden Schwachpunkten des Regulierungsrahmens vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und Bundesverband Neue Energieanbieter (bne), Pressemitteilung vom 18.09.2009, <http://www.vzbv.de/go/presse/1210/9/48/index.html>

81 Verbraucherzentrale Bundesverband, Pressemitteilung vom 23.02.2010: Solarförderung: Einstieg in den Abbau der Überförderung, <http://www.vzbv.de/go/presse/1270/9/40/index.html>

Bahnverkehr

Die Trassenentgelte im Bahnverkehr werden ebenfalls von der Bundesnetzagentur vorab genehmigt. Allerdings gilt hier kein besonders stringenter Prüfungsmaßstab. Die Eisenbahnunternehmen können gegenüber der Bundesnetzagentur ihre Kostenansätze einschließlich einer angemessenen Rendite in Rechnung stellen; ein Effizienzmaßstab wie bei der Regulierung des Energie- und des Telekommunikationssektors fehlt völlig. Vieles deutet darauf hin, dass die DB Netz AG Trassenkosten des Fernverkehrs auf den Regionalverkehr verschiebt, in welchem zunehmend Wettbewerber agieren und in dem die Kosten auch durch die Bestellerentgelte der Aufgabenträger getragen werden⁸². Eine solche Preisgestaltung käme vor allem dem Fernverkehr zugute, in dem die Deutsche Bahn AG ein nahezu vollständiges Monopol besitzt. Die Bundesnetzagentur hat vor diesem Hintergrund von der Deutschen Bahn AG im März 2009 verlangt, die Aufpreise für wenig befahrene Strecken („Regionalfaktoren“) abzuschaffen.

Die Trassenentgelte im Bahnverkehr sollten generell auf die Methodik der Anreizregulierung unter Zugrundelegung eines Effizienzmaßstabs umgestellt werden⁸³. Allerdings wird es auch in Zukunft schwierig bleiben, diskriminierende Trassenpreisgestaltungen klar zu identifizieren, weil es im Bahnverkehr nur einen Netzbetreiber gibt und daher anders als im Energiebereich der Vergleich mit dem jeweils effizientesten Netzbetreiber so nicht geführt werden kann. Für einen funktionierenden Wettbewerb im Bahnverkehr ist es daher an erster Stelle geboten, Netz und Betrieb zu trennen und die Transportsparten der DB AG zu privatisieren⁸⁴.

Trinkwasserversorgung

In der Trinkwasserversorgung sind die Unternehmen unter Druck geraten, ihre Preise zu rechtfertigen, seit der Bundesgerichtshof gegenüber

dem Wasserversorgungsunternehmen der Stadt Wetzlar eine Kartellrechtsverfügung bestätigt hat, nach welcher die Wasserpreise um ca. 30 Prozent auf das Niveau anderer vergleichbarer Wasserversorgungsunternehmen gesenkt werden müssen⁸⁵. Unter dem Eindruck dieses Urteils stellt sich die Frage, ob die Wasserversorgung ebenso wie die Stromversorgung einer Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur unterstellt werden sollte.

Gegenüber der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht hätte das mehrere Vorteile: Durch die Anreizregulierung könnte das Preisniveau durch vorab beantragte Genehmigungen kontrolliert werden (ex ante), während das Kartellrecht darauf beschränkt ist, nachträgliche Preissenkungen zu verfügen (ex post). Außerdem bietet die Anreizkontrolle im Unterschied zum Kartellrecht ein differenziertes Instrumentarium, um Netzerhalt, Qualität und Preise in einer umfassenden Gesamtschau miteinander abzuwägen. Schließlich könnte die Anreizregulierung auch diejenigen Wasserversorgungsunternehmen erfassen, die in öffentlich-rechtlicher Form auf der Grundlage von Gebühren abrechnen. Diese Unternehmen sind nämlich von der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht ausgenommen. Sie unterliegen zwar einer Preiskontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit, deren Prüfungsmaßstab aber nicht so stringent ist wie das kartellrechtliche Vergleichsmarktprinzip.

Allerdings ist die Versorgungslandschaft in der Wasserwirtschaft mit etwa 6.400 Unternehmen⁸⁶ sehr viel kleinteiliger organisiert als in der Energiewirtschaft. Daher stellt sich die Frage, ob Aufwand und Nutzen der Anreizregulierung im richtigen Verhältnis stehen. Wasser ist auch ein Gut mit lokalem Bezug; deshalb müsste die Anreizregulierung den Kommunen hinreichende Freiräume lassen, auch in Zukunft über Netzerhalt und Netzinvestitionen zu entscheiden. Mit Blick auf diese Fragen sollte geprüft werden, ob

82 Monopolkommission, 2009, S. 95 f.

83 Monopolkommission, 2009, S. 114 f.

84 Monopolkommission, 2009, S. 113 f.

85 BGH, Beschluss vom 2. Februar 2010 – KVR 66/08 – OLG Frankfurt/Main, im Internet unter http://www.bundesgerichtshof.de/cln_136/DE/Home/home_node.html

86 Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren u.a., 2008, S. 12.

für die Wasserversorgung eine schlanke Variante der Anreizregulierung möglich ist, die der kommunalen Verankerung dieses Marktes hinreichend Rechnung trägt.

6.3.2 Ausschreibungswettbewerb („Wettbewerb um den Markt“)

Mit dem Begriff des Ausschreibungswettbewerbs ist gemeint, dass das Recht zur ausschließlichen Versorgung eines bestimmten Gebietes in regelmäßigen Abständen ausgeschrieben und an den jeweils wirtschaftlichsten Anbieter vergeben wird. Ziel ist es, auch in den geschlossenen Versorgungsgebieten die Effizienz zu steigern und die Preise zu senken.

Nach dem EU-Recht besteht im Grundsatz eine Verpflichtung, bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen solche Ausschreibungen durchzuführen. In dem praktisch besonders relevanten Bereich des öffentlichen Verkehrs ist aber inzwischen ausdrücklich geregelt, dass Aufträge auch direkt vergeben werden können⁸⁷.

Stromversorgung: Ausschreibungswettbewerb bei der Grundversorgung

Auch nach über zehn Jahren Liberalisierung scheint der Endkundenwettbewerb in der Stromversorgung für viele Verbraucher wenig attraktiv zu sein. Mit 51,04 Prozent bezogen im Jahr 2008 über die Hälfte der Haushaltskunden nach wie vor ihren Strom beim Grundversorger⁸⁸. Grundversorger ist jeweils der Versorger, der die meisten Haushaltskunden in einem Netz der allgemeinen Versorgung beliefert (vgl. § 36 EnWG). Weil er sich auf die geringe Wechselbereitschaft vieler Verbraucher verlassen kann, hat der Grundversorger nur wenig Anreiz zu Preissenkungen. Es wäre hier daher sinnvoll, über regelmäßige Ausschreibungen ein Wettbewerbssurrogat zu schaf-

fen. Grundversorger für die nicht wechselbereiten Kunden wäre dann nicht automatisch derjenige Versorger mit dem größten Marktanteil, sondern derjenige, der das wirtschaftlichste Angebot für die Grundversorgung vorlegt. Dabei müsste allerdings Sorge getragen werden, dass auch die Nachhaltigkeit der Energieerzeugung über die Ausschreibungskonditionen angemessen berücksichtigt wird, beispielsweise indem ein bestimmter Anteil an regenerativen Energiequellen vorgegeben wird.

Nahverkehr der Bahn

Seit der Bahnreform des Jahres 1994 ist der Schienenpersonennahverkehr als Bestellerverkehr organisiert, das heißt, dass die Länder selbst oder über eigens gegründete kommunale Zweckverbände mit den vom Bund zugewiesenen Regionalisierungsmitteln bei den Eisenbahnunternehmen Verkehrsleistungen bestellen. Die Fördergelder betragen im Schnitt etwa 70 Prozent der gesamten Einnahmen der bestellten Verkehre, die Fahrgeldeinnahmen 30 Prozent⁸⁹. Die Bestellerorganisationen (Aufgabenträger) haben ihre Position genutzt, um die Qualität im Schienenpersonennahverkehr zu steigern, etwa durch moderne Fahrzeuge, integrale Taktfahrpläne, neue Tarife und Qualitätssicherungssysteme. Das Ergebnis waren fast überall gestiegene Fahrgastzahlen. Insofern ist das Organisationsmodell des Schienenpersonennahverkehrs aus Verbrauchersicht erfolgreich.

Verbesserungspotenzial gibt es allerdings, was die Effizienz der eingesetzten Mittel angeht. Die Erlöse im Regionalverkehr stellen regelmäßig den größten Posten bei den Erträgen der DB AG dar (857 Millionen Euro von insgesamt 2.483 Milliarden Euro im Jahr 2008⁹⁰). Dahinter steht, dass bisher nur etwa ein Drittel der Verkehrsverträge im Wettbewerb vergeben worden ist. Der größte Teil der Verkehrsleistungen wurde ohne

87 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, ABl. EG Nr. L 315, S. 1.

88 Bundesnetzagentur, Monitoringbericht 2009, im Internet unter <http://www.bundesnetzagentur.de/cae/servlet/contentblob/134810/publicationFile/1107/Monitoringbericht2009Energied17368pdf.pdf>, S. 105.

89 Brenck et al., 2008, S. 13.

90 Die beiden nächstgrößten Posten sind 670 Millionen Euro von DB Netze aus Fahrwegen sowie 381 Millionen Euro aus dem Speditionsgeschäft von DB Schenker Logistics, vgl. den Geschäftsbericht 2008 der DB AG, http://www.deutschebahn.com/site/ir/dbag_gb_online/de/start.html

Ausschreibungen direkt an die DB Regio vergeben⁹¹. Die Monopolkommission beschreibt am Beispiel der Strecke München-Passau die effizienzsteigernde Wirkung eines Ausschreibungsverfahrens: Zunächst bediente DB Regio diese Strecke auf der Basis einer Direktvergabe zu einem Preis von 8,50 Euro je Zugkilometer. Nach einer Ausschreibung befährt dasselbe Unternehmen dieselbe Strecke für 0,75 Euro je Zugkilometer.

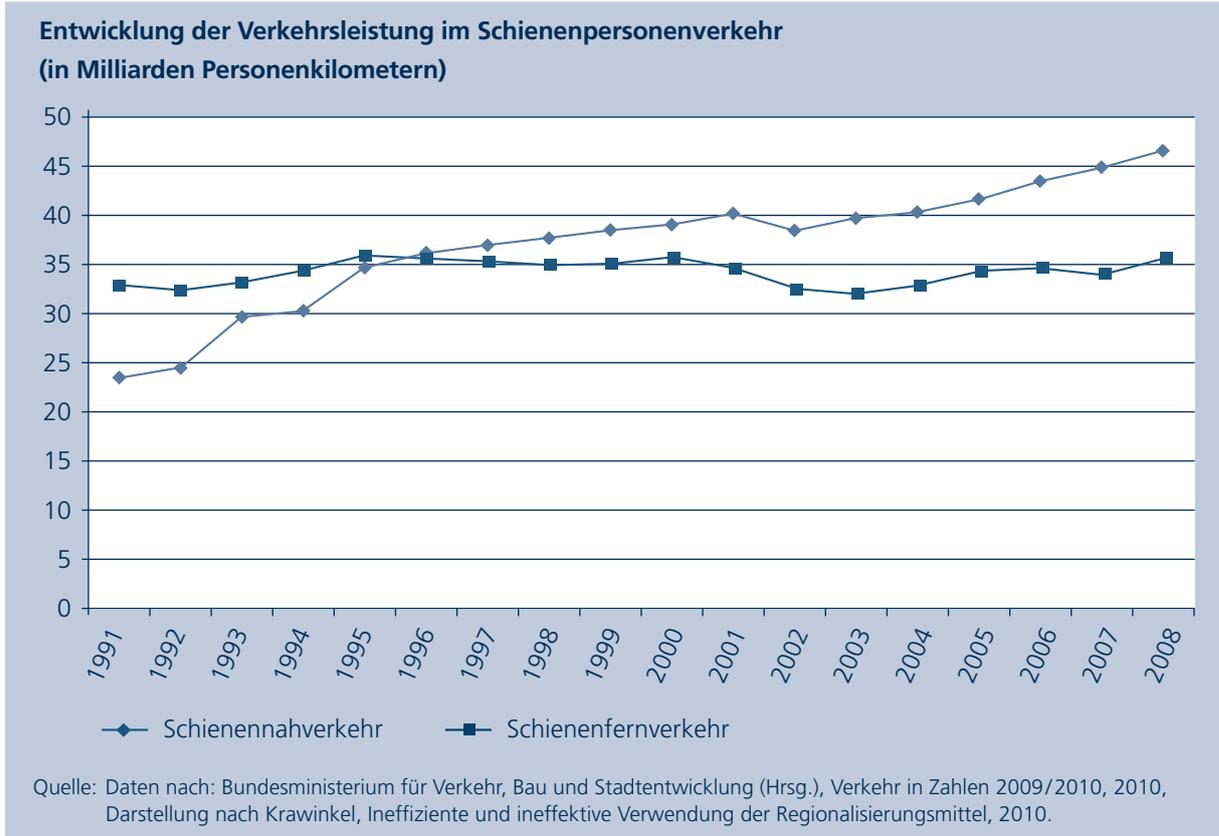
Um die knapper werdenden Regionalisierungsmittel möglichst effizient einzusetzen, sollten in Zukunft sämtliche Leistungen im Schienenpersonennahverkehr im Rahmen von transparenten Ausschreibungsverfahren vergeben werden⁹². Die Zeit dafür ist günstig, weil in den Jahren von 2012 bis 2018 zahlreiche Verkehrsverträge auslaufen werden.

Fernverkehr der Bahn

Der Fernverkehr ist dem Anspruch nach „eigenwirtschaftlich“, das heißt über Fahrgeldeinnahmen finanziert. Die DB AG ist daher gehalten, das Zugangebot im Fernverkehr an Rentabilitätsgesichtspunkten auszurichten. So ist denn auch die öffentlich kofinanzierte Verkehrsleistung im Nahverkehr seit der Bahnreform kontinuierlich angestiegen, der Fernverkehr der Bahn dagegen stagniert (s. Abbildung 12).

Seit 2001 hat die DB AG die Interregio-Züge schrittweise eingestellt. Nun zeichnet sich ab, dass die DB AG auch die IC-Verbindungen zunehmend reduziert⁹³. Der Trend geht dahin, das Angebot auf Metropolenverbindungen und Hochgeschwindigkeitszüge zu reduzieren.

Abbildung 12:



91 Mit Stand 2009: 65,7 Prozent der Zugkilometer, vgl. Monopolkommission, 2009, S. 21.

92 Monopolkommission, 2009, S. 113.

93 Anonym: Fernverkehr 2018: Was wird bleiben? Eine Prognose auf der Grundlage unveränderter Rahmenbedingungen, in: Der Fahrgast 3/2008, S. 10 ff., im Internet unter http://www.der-fahrgast.de/Archiv/2008/2008-3-10_13.pdf

Auch wenn es wünschenswert ist, dass der Wettbewerb im Fernverkehr zunimmt und dass die Kosten des Fernverkehrs nicht mehr auf den Nahverkehr umgelegt werden, sollte nicht verkannt werden, dass dadurch die Situation des Fernverkehrs in Deutschland noch schwieriger werden dürfte. Das würde sich noch weiter zuspitzen, wenn bestehende Restriktionen für den Fernbusverkehr aufgehoben würden. Es wird daher zunehmend wichtig, Angebotslücken im Fernverkehr der Bahn zu verhindern. Zu diesem Zweck sollte nach dem Vorbild des Nahverkehrs auch für den Fernverkehr die Möglichkeit für öffentlich kofinanzierten Bestellerverkehr geschaffen werden. Wenn die DB AG einen Zug im Fernverkehr für nicht rentabel hält, könnte der Bund diesen Zug wie einen Nahverkehrszug mit einem öffentlichen Zuschuss betreiben und die Verkehrsleistung ausschreiben, sofern ein gesellschaftliches Interesse besteht, diese Verbindung zu erhalten.

Trinkwasserversorgung

Vor allem seitens der EU gibt es Bestrebungen, einen obligatorischen Ausschreibungswettbewerb für die Wasserversorgung einzuführen. Wenn die Kommunen verpflichtet wären, die Wasserversorgung in regelmäßigen Abständen auszuschreiben, so hätte das aber zur Folge, dass auch gut funktionierende kommunale Betriebe vom Markt gedrängt würden, wenn sie bei einer Ausschreibung nicht den Zuschlag bekämen. Dazu kommen mit Blick auf das französische Beispiel Sorgen, dass der obligatorische Ausschreibungswettbewerb mittelfristig zu oligopolartigen Strukturen vergleichbar dem deutschen Energiemarkt führen wird (s. Kasten). Ausschreibungen sollten daher in der Trinkwasserversorgung zum Einsatz kommen, wenn ein privates Unternehmen in die Trinkwasserversorgung eingebunden wird, aber nicht obligatorisch und flächendeckend für alle Unternehmen der Wasserversorgung.

Beispiel: Der Wassersektor in Frankreich⁹⁴

In Frankreich werden drei Viertel der Bevölkerung von privaten Unternehmen mit Trinkwasser versorgt. Die privaten Unternehmen werden als Konzessionäre im Auftrag der Gemeinden tätig. Die zwei weltgrößten Wasserkonzerne, Suez-Lyonnaise und Veolia, kontrollieren 85 % des privaten Wassermarktes. Theoretisch fällt den Kommunen die Aufgabe zu, die Trinkwasserversorgung über Ausschreibungen und Vertragscontrolling zu regulieren; in der Praxis sind die Kommunen mit dieser Aufgabe aber häufig überfordert. Le Monde kommentierte, dass das französische System der Konzessionierung „gewählte Stadtratsmitglieder auf sich allein angewiesen ließ, ohne Unterstützung, gegenüber Riesenkonzernen mit immenser politischer, wirtschaftlicher und finanzieller Macht“ (Le Monde, 28.01.1997).

Das führt teilweise zu erheblichen Missständen. In der Stadt Metz etwa hat der private Wasserbetrieb dem Stadtrat 20 Jahre lang keine Buchhaltung übergeben. In Bandal-Savary ließ eine Veoliatochter die Stadt für dieselbe Abwasserbehandlung jahrelang zweimal bezahlen. Das Konzessionssystem ist ferner korruptionsanfällig, weil Bestechung ein verlockender Weg sein kann, um Konzessionen zu erhalten. Außerdem bleiben die Investitionen in das Trinkwassernetz häufig unter dem erforderlichen Niveau, weil die Unternehmen ihren Wissensvorsprung und Spielräume in den Verträgen ausnutzen, um sich ihren Verpflichtungen zur Instandhaltung der Infrastruktur zu entziehen. Schließlich liegen die Wasserpreise in den privat geführten Betrieben im Durchschnitt über dem Niveau kommunaler Betriebe.

⁹⁴ Motte, Erfahrungen mit der Trinkwasserprivatisierung in der EU, Vortrag für den Verbraucherzentrale Bundesverband, 7.07.2004 [nicht veröffentlicht].

6.3.3 Vergleichende Dienstleistungstests

Preisvergleiche haben in den letzten Jahren große Unterschiede bei den Preisen für Wasser, Abwasser und Abfall dokumentiert. In den Medien wird über diese Preisunterschiede berichtet mit Schlagzeilen wie „Abzocke beim Leitungswasser: (...) Preisunterschiede von mehr als 300%“⁹⁵ oder „Unterschiede von bis zu 900% bei den Abfallgebühren“⁹⁶. Auf Qualitätsunterschiede wird dabei nicht eingegangen – was allerdings auch nicht möglich ist, weil die Informationen fehlen, um die Qualität überhaupt vergleichen zu können.

Dasselbe gilt für den Regionalverkehr der Bahn: Derzeit ist für Bürger und Verbraucher nicht nachvollziehbar, was konkret mit den Regionalisierungsmitteln erwirtschaftet wird. Eine Untersuchung der Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr hat zutage gefördert, dass die DB Station & Service bei Bahnhofsbauten aufgrund sehr hoher technischer Standards erheblich teurer baut als die konkurrierenden privaten Regionalbahnen. Im Durchschnitt von 27 untersuchten Fällen kostete ein 100 m langer Bahnsteig bei der DB Regio 450.000 Euro, bei den Privatbahnen 250.000 Euro⁹⁷.

Bei den Dienstleistungen kommunaler und regionaler Versorgungsunternehmen könnte ein erheblicher Anreiz für mehr Effizienz entstehen, wenn für die verschiedenen Versorgungsregionen das Angebot vergleichend dargestellt würde.

Zu diesem Zweck könnten für die unterschiedlichen Sektoren bundesweite Dienstleistungstests durchgeführt werden. Ein solcher Dienstleistungstest wäre vergleichbar den Produkttests der Stiftung Warentest, das heißt, die Dienstleistungen der Versorgungsunternehmen werden anhand von transparenten, nachvollziehbaren Qualitätskriterien verglichen und be-

wertet. Allerdings sollte sich der Dienstleistungstest nicht nur auf die vom Verbraucher wahrnehmbare Qualität der Dienstleistung selbst beziehen, sondern auch darauf, inwiefern das Versorgungsunternehmen Gemeinwohlerwartungen gerecht wird, etwa mit Blick auf Netzerhalt, Umweltschutz oder Arbeitsbedingungen der Beschäftigten.

Nützlich wäre der Dienstleistungstest

- für die Bürger und Verbraucher, die über das Leistungsniveau ihrer Versorgungsunternehmen im Vergleich zu anderen Kommunen informiert werden,
- für Kommunalpolitiker, die für die politische Steuerung der kommunalen Unternehmen und für Vergabeentscheidungen verlässliche Informationen bekommen,
- für die Bundespolitik, die Aufschluss über die effiziente Verwendung der Regionalisierungsmittel im Schienenpersonennahverkehr erhält.

In Großbritannien sind im Regionalverkehr unter der Bezeichnung „Rail Passenger Survey“⁹⁸ solche Dienstleistungstests ein etablierter Bestandteil des Regulierungsregimes. Zweimal im Jahr werden umfassende Fahrgastbefragungen durchgeführt, deren Ergebnisse über Bonus- und Maluszahlungen für die Verkehrsunternehmen direkt ökonomisch relevant sind. In Deutschland sollte ein ähnliches Verfahren angestrebt werden. Den Anfang dazu könnte ein Branchenindex bilden, der Quantität ebenso wie die Qualität des Zugangebots anhand von Kernindikatoren regelmäßig bewertet und in Beziehung setzt zu den eingesetzten Regionalisierungsmitteln⁹⁹.

Für die Wasserwirtschaft hat der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (bdew) mit der von ihm angekündigten „Transparenzinitiative“ einen ersten Schritt in Richtung eines branchenweiten Dienstleistungstests unternom-

95 Waldermann, Teures Trinkwasser – Verbraucher zahlen Hunderte Euros zuviel, Spiegel online vom 29.05.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,484600,00.html>

96 Industrie- und Handelskammer (IHK) Hessen. Pressemitteilung vom 22.09.2008, Unterschiede von bis zu 900 Prozent bei den Abfallgebühren, <http://www.ihk-hessen.de/ag/presse/2008/0922/index.html>

97 Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr (BAG SPNV) (Hrsg.), Studie Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen, 2004, http://spnv.de/website/cms/front_content.php?idcat=38&idart=72.

98 <http://www.passengerfocus.org.uk/>

99 Brenck et al., 2008, S. 51.

men. Ziel der Transparenzinitiative ist es, Kernkriterien von Preis und Qualität für die einzelnen Wasserversorgungsunternehmen offenzulegen. Dadurch sollen begründete Preisunterschiede von unbegründeten getrennt werden. Allerdings bleiben zum jetzigen Zeitpunkt noch einige Fragen offen: Kann ein Branchenverband angesichts der Vielzahl von Wasserversorgungsunternehmen in Deutschland sicherstellen, dass sich an der Transparenzinitiative eine kritische Masse von Unternehmen beteiligt? Kann es der Branche selbst gelingen, die Vergleichskriterien so zu fassen, dass „schicksalhafte“, vom einzelnen Unternehmen nicht beeinflussbare Faktoren von Effizienzunterschieden abgegrenzt werden können? Einiges spricht dafür, dass es eine öffentliche Aufgabe ist, für Transparenz in den Wassermärkten zu sorgen. Das würde heißen, dass sich die Politik dieser Aufgabe annehmen müsste, vermutlich über eine Berichtspflicht an die Bundesnetzagentur.

6.3.4 Öffentliches Eigentum am Netz

Mit Blick auf das Netz gilt es zwei Risiken zu minimieren: Erstens, dass der Netzbetreiber seine Monopolposition zur Erzielung von überhöhten Preisen ausnutzen könnte, und zweitens, dass der Netzbetreiber nicht ausreichend und bedarfsgerecht in das Netz investieren könnte.

Die Anreizstrukturen sind unterschiedlich je nachdem, in wessen Hand das Netz liegt: Bei einem privaten Netzeigentümer ist eher eine suboptimale, bei einem öffentlichen Netzeigentümer eine überoptimale Netzqualität – und damit eine zu hohe Kostenbelastung für die Verbraucher – zu erwarten¹⁰⁰. Wenn die öffentliche Hand Eigentümer des Netzes ist, entbindet das die Politik also nicht davon, Ausbau und Unterhalt des Net-

zes zu steuern. Die Steuerung wird aber leichter, weil ein öffentlicher Eigentümer gegenüber einer eigenen Betreibergesellschaft tendenziell bessere Steuerungsmöglichkeiten und damit einen geringeren Regulierungsaufwand hat, als dies politische Institutionen gegenüber einem gewinnorientierten Unternehmen der Privatwirtschaft haben¹⁰¹.

Stromversorgung

Um die Netzentgelte zu kontrollieren und die Netze auf erneuerbare Energien umzustellen, wäre es vorteilhaft, die Stromnetze soweit wie möglich in öffentliches Eigentum zu überführen. Die Bundesregierung hat sich bereits in der vergangenen Legislaturperiode dafür ausgesprochen, eine deutschlandweite Netz AG für die Übertragungsnetze zu schaffen¹⁰². CDU, CSU und FDP haben dies in ihren Koalitionsvertrag für die laufende 17. Legislaturperiode übernommen und haben die Absicht ausgedrückt, „die deutschen Übertragungsnetze in einer unabhängigen und kapitalmarktfähigen Netzgesellschaft zusammenzuführen“¹⁰³. Dabei sollte auf eine bestimmende Position der öffentlichen Hand hingearbeitet werden, das heißt auf einen öffentlichen Anteil von mindestens 50,1 Prozent. Noch besser wäre ein unmittelbares Eigentum der öffentlichen Hand, weil dann die politische Steuerung der Netzentwicklung noch deutlich erleichtert wäre.

Auf der Ebene der Verteilnetze bieten sich für die Kommunen ebenfalls Chancen, wieder selbst in den Netzbetrieb einzusteigen, weil in den nächsten zwei Jahren über 2.000 Konzessionsverträge mit den großen Energieversorgern auslaufen werden¹⁰⁴. Unterstützt vom Wunsch der Bürger nach einer kommunalen Energieversorgung¹⁰⁵, beginnen die Kommunen, diese Chance zu nutzen. Sie erwarten sich dadurch wirtschaftliche

100 Oelmann, 2005, S. 119 ff.

101 Mühlenkamp, Wege zu Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Qualität und niedrigen Preisen bei der Leistungserstellung durch öffentliche Unternehmen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger, 2006, S. 9 ff.(35).

102 Vgl. zu den Hintergründen und zur Entwicklung der Diskussion InfraCOMP, 2009, S. 29 ff., im Internet unter http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/gutachten_infracomp_strompreise_bf.pdf

103 CDU, CSU, FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, Abschnitt 4.2, im Internet unter <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

104 Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, 2009, <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2009/10.pdf>.

105 S. o. S. 20 f.

Berliner Wasserbetriebe: 8 % Renditegarantie für die Investoren¹⁰⁶

Die Berliner Wasserbetriebe wurden im Jahr 1998 zu 49,9 % an ein Konsortium aus RWE und veolia verkauft, um vor dem Wahlkampf eine Haushaltslücke von 1,8 Milliarden Euro zu schließen. Als Ausgleich für den hoch angesetzten Kaufpreis erhielten die Investoren eine Renditegarantie von 8 %. Diese Zusage hat das Land Berlin durch eine Änderung der Verträge selbst dann noch aufrechterhalten, als die Renditegarantie vom Landesverfassungsgericht kassiert wurde. Zusätzlich erwartet auch das Land Berlin erhebliche Gewinnabführungen aus den Wasserbetrieben. Eigentlich sollte das Land ebensoviel Zuflüsse aus den Wasserbetrieben erhalten wie die privaten Investoren. Als sich deren Gewinnerwartungen aus dem Erlös der Wasserbetriebe aber nicht erfüllten, hat das Land Berlin seine eigenen Gewinnansprüche zurückgestellt. Die Wasserpreise wurden im Nachgang zur Privatisierung massiv erhöht. Die Wasserpreise in Berlin sind aufgrund dessen die höchsten unter den deutschen Millionenstädten¹⁰⁷.

wie auch strategische Vorteile, etwa mit Blick auf lokale Investitionen für den Klimaschutz.

Trinkwasserversorgung

Das prominente Beispiel der Berliner Wasserbetriebe zeigt, wie sich in undurchsichtigen Beteiligungsmodellen die Gewinninteressen der privaten Vertragspartner mit den haushaltspolitischen Interessen der Kommune zulasten der Verbraucher verbünden können (s. Kasten). Sollte die Kommune sich aus einem solchen Vertrag lösen wollen, müssen die Verbraucher mit weiteren Belastungen rechnen, weil der private Vertragspartner Entschädigung für den entgangenen Gewinn verlangen kann.

Wenn eine Kommune es für erforderlich hält, in die Wasserversorgung ein privatwirtschaftliches Unternehmen einzubinden, ist es daher die bessere Variante, diesem Unternehmen auf befristete Zeit die Betriebsführung zu übertragen, ohne dass damit ein (Mit)eigentum an den Netzen entsteht. Die Erfahrungen aus Frankreich¹⁰⁸ zeigen allerdings, dass auch ein solches Konzessionsmodell nicht risikolos ist. Um diese Risiken zu minimieren, muss die Kommune den Auftrag des privaten Vertragspartners klar und

nachprüfbar definieren und für ein konsequentes Vertragscontrolling sorgen.

Bahnverkehr

Im Bahnverkehr ist das Schienennetz ganz überwiegend im Eigentum der DB AG, die wiederum zu 100 Prozent der Bundesrepublik Deutschland gehört. Das hat nicht verhindert, dass es Defizite bei der Netzinstandhaltung und Übererlöse durch mangelnden Wettbewerb gibt. Noch problematischer würde die Situation jedoch, wenn das Netz in der Hand gewinnorientierter privater Investoren läge. Dann bestünde nämlich ein erhebliches Risiko, dass die Investoren die für Ausbau und Unterhalt aufgewendeten staatlichen Investitionen zur Finanzierung ihrer eigenen Rendite nutzen würden. Wie oben beschrieben¹⁰⁹, ist genau das bei der Privatisierung der britischen Eisenbahnen geschehen. Eine solche Entwicklung ließe sich auch kaum verhindern, weil das Management des Netzes gegenüber Externen einen erheblichen Informationsvorsprung hat. Wie hoch der Investitionsbedarf in den Netzen ist und wofür die hierfür eingesetzten Mittel konkret verwendet werden, ist von außen kaum zu überprüfen.

106 Esser, Das Elend mit den Berliner Wasserbetrieben, 2006, im Internet unter <http://www.jochen-esser.de/themen/landesunternehmen/>

107 Dobberke, Hohe Wasserpreise in Berlin, Tagesspiegel vom 26.05.2009, im Internet unter <http://www.tagesspiegel.de/berlin/Nebenkosten-Preise;art270,2806935>

108 S. o. S. 53.

109 S. o. S. 18.

Schon aufgrund der hohen staatlichen Investitionen muss die Infrastruktur im Schienenverkehr in öffentlicher Hand bleiben. Ein besonderes Interesse an einem öffentlichen Eigentum besteht im Schienenverkehr nicht nur mit Blick auf das Schienennetz selbst, sondern auch mit Blick auf die umgebende Infrastruktur einschließlich der Bahnhöfe und Wartungsanlagen. Das Gleiche gilt für die immaterielle Infrastruktur, das heißt etwa Fahrplanmedien sowie Fahrkartenvertrieb.

Gegenwärtig ist die Bundesrepublik Deutschland als Alleinaktionär der DB AG allerdings nur mittelbarer Eigentümer des Schienennetzes. Unter Berufung auf das Aktienrecht weigert sich die DB AG, detaillierte Auskunft über den Zustand des Schienennetzes zu geben. Das ist unhaltbar angesichts dessen, dass die Schieneninfrastruktur ausschließlich öffentlich finanziert ist. Die materielle und immaterielle Infrastruktur sollte daher aus dem Bahnkonzern herausgelöst und in unmittelbares öffentliches Eigentum überführt werden.

In den letzten Jahren wurde viel über die Frage diskutiert, ob auch die Transportgesellschaften der DB AG in öffentlicher Hand bleiben sollten. Dafür spricht, dass im öffentlichen Verkehr auch das Verkehrsangebot selbst Eigenschaften eines öffentlichen Gutes aufweist. Wegen der ökologischen Vorzüge der Bahn im Vergleich zum Auto besteht ein öffentliches Interesse daran, dass das Angebot der Eisenbahnunternehmen möglichst stark nachgefragt wird. Damit das Angebot im Bahnverkehr aus Kundensicht attraktiv ist, ist wiederum ein ausreichend dicht getaktetes und gut vernetztes Zugangebot nötig¹¹⁰. Das heißt, dass ein gewisses Überangebot an Bahnverkehr über das betriebswirtschaftlich rentable Maß hinaus gesellschaftlich erwünscht sein kann. Dem würde es zuwiderlaufen, wenn ein gewinnorientiertes Eisenbahnunternehmen sein Zugangebot rein nach Rentabilitäts Gesichtspunkten optimieren würde.

Bei genauerem Hinsehen kann es allerdings nicht Aufgabe eines Eisenbahnunternehmens

sein, sei es öffentlich oder privat, über das gesellschaftlich erwünschte Optimum an Zugangebot zu entscheiden. Mehr Züge fahren zu lassen, als die Fahrgäste bereit sind zu finanzieren, hieße, die öffentlichen Kassen zu belasten. Ob das gesellschaftlich gewünscht ist, kann nur die Politik entscheiden, und zwar in Gestalt eines Gesamtkonzepts für den Schienenverkehr¹¹¹. Wenn auf diese Weise das Angebot im Fernverkehr gesichert ist, dann spricht aus Verbrauchersicht nichts gegen eine Privatisierung der Transportgesellschaften im Schienenverkehr. Allerdings müssten hierfür die Transportgesellschaften aus der Holding DB AG herausgelöst werden, weil ansonsten kaum verhindert werden könnte, dass die privaten Anteilseigner der Transportgesellschaften über die Holding ihren Einfluss auch auf das Netz geltend machen würden.

6.4 Verbraucherverbände als Marktwächter

Auch noch so differenzierte Regelungen der Marktordnung können nicht verhindern, dass die Interessen der Verbraucher missachtet werden. Damit Verbraucher in solchen Fällen ihren Interessen zur Geltung verhelfen können, brauchen sie direkte Mitbestimmungsmöglichkeiten. Die oben beschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten¹¹² sind auf eine freiwillige Mitwirkung von Politik und Unternehmen angelegt und sind daher nicht geeignet, Verbraucherinteressen auch im Konflikt mit anderen Interessen zu artikulieren und durchzusetzen.

Hierzu bedarf es professioneller Strukturen, weil Verbraucherinteressen ansonsten den Anbieterinteressen strukturell unterlegen sind. Verbraucherinteressen sind diffus und in ihrer Relevanz für den einzelnen marginal; deshalb organisieren sich Verbraucherinteressen auch nicht von selbst. Die Interessen der Anbieter sind im Unterschied dazu aufgrund der Spezialisierung auf bestimmte Produkte und aufgrund der Notwendig-

110 S. o. S. 25 zu den Kundenerwartungen an die Bahn.

111 S. o. S. 30.

112 S. o. S. 35.

keit eines organisierten Produktionsablaufs eindeutig, konzentriert und leicht organisierbar. Wenn daher Verbraucherinteressen in der Politik Durchsetzungschancen haben sollen, sind sie auf einen politischen Organisationsakt angewiesen, der ihnen „geliehene Verhandlungsmacht“ verschafft¹¹³.

Das wurde zuerst in Großbritannien erkannt, wo für die Infrastrukturmärkte spezialisierte Verbraucherorganisationen, sogenannte Consumer Watchdogs¹¹⁴, eingerichtet wurden. Professionelle Interessenvertreter der Verbraucher sind auch in Deutschland aus folgenden Gründen und zu folgenden Zwecken erforderlich:

- Wenn eine professionelle Verbraucherorganisation die Märkte öffentlicher Dienstleistungen systematisch beobachtet, gerade mit Blick auf besondere Ansprüche von Kindern, älteren Menschen, Behinderten oder einkommensschwachen Haushalten, kann sie die Interessen der Verbraucher bündeln und auf politischem Weg auch gegen das ökonomische Kalkül der Unternehmen durchsetzen.
- Politische Entscheidungen mit Wirkung auf öffentliche Dienstleistungen sind ökonomisch, juristisch und technisch komplex und daher für „Normalverbraucher“ oft unzugänglich. Nur eine professionelle Interessenvertretung kann die Interessen der Verbraucher bei Gesetzgebungsverfahren und anderen politischen Prozessen so vertreten, dass sie bei den politischen Entscheidungsträgern auch Gehör finden.
- Verbraucherorganisationen bilden als „Marktwächter“ ein wichtiges Korrektiv im Regulierungsregime öffentlicher Dienstleistungen. Die Öffentlichkeit hat keinen Zugang zu den Entscheidungsverfahren der Bundesnetzagentur. Das ist auch nur eingeschränkt veränderbar, weil den Beschlüssen sensible Geschäftsdaten der Unternehmen zugrundeliegen. Wenn die Verbraucherinteressen in diesen Entscheidungsverfahren nicht institutionell vertreten sind, sind die Regulierungsbehörden zunehmend der Vereinnahmung durch die regulierten Unternehmen („regulatory capture“) ausgesetzt. Ver-

brauchervertreter sollten daher an den Beschlüssen der Bundesnetzagentur beteiligt sein, entweder über eine eigene Beschlusskammer oder über eine Mitgliedschaft von Verbrauchervertretern in den Beschlusskammern.

- Derzeit sehen sich die Verbraucher auf den kommunalen Versorgungsmärkten mit sehr unterschiedlichen Preisen konfrontiert, ohne dass sie erkennen könnten, inwieweit diese Preisunterschiede durch Qualitätsunterschiede oder unterschiedliche Voraussetzungen gerechtfertigt sind. Die Verbraucherorganisationen könnten hier die Aufgabe übernehmen, als neutrale Instanz Dienstleistungstests zu organisieren, um Preis und Qualität auf den kommunalen Versorgungsmärkten transparent und vergleichbar zu machen.
- Schließlich brauchen die Verbraucher auch eine Stelle, die ihnen bei der Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche gegen die Anbieter öffentlicher Dienstleistungen behilflich ist. Weil es hier häufig um kleine Beträge geht, würden solche Ansprüche häufig ins Leere laufen, wenn die Verbraucher sie vor Gericht durchsetzen müssten. Für die Beilegung zivilrechtlicher Streitigkeiten sind daher Schlichtungsstellen erforderlich, die den Verbrauchern schnell und unkompliziert zu ihrem Recht verhelfen. Die Arbeit dieser Schlichtungsstellen sollte von Verbraucherorganisationen gemeinsam mit Anbietern organisiert werden, damit die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Schlichtungsarbeit verbürgt ist.

Damit die Verbraucherorganisationen die beschriebene Rolle als „Marktwächter“ einnehmen können, brauchen sie zusätzliche finanzielle und personelle Kapazitäten. Damit die Verbraucherorganisationen auch tatsächlich die Interessen der Verbraucher vertreten, sollten sie ihre Positionierung anhand von Marktanalysen und unabhängigen Verbraucherumfragen legitimieren.

Übersicht 3 fasst abschließend die derzeit bestehenden und politisch diskutierten Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgern, Verbrauchern und Verbraucherorganisationen zusammen.

113 Scharpf, Vortrag bei der Tagung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes „Verbraucherschutz im globalen Markt“ am 11.07.2002.

114 Vgl. hierzu Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), Consumer Watchdogs – eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland?, 2005.

Übersicht 3:

Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger, Verbraucher und Verbraucherorganisationen

Art der Beteiligung	Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen (außer Wahlen)	Verbraucherbeteiligung an Unternehmensentscheidungen (außer Kaufentscheidungen)	Gestaltungsmöglichkeiten von Verbraucherorganisationen
Entscheidungsbefugnis	auf kommunaler Ebene: Bürgerbegehren, Bürgerentscheid Mitgliedschaft in Aufsichtsratsgremien-kommunaler Unternehmen	keine	Verbrauchervertretung in Schlichtungsstellen Mitgliedschaft in Aufsichtsräten* Verbraucherkammer bei Regulierungsbehörde*
Beratende Funktion	Anhörungen Sachverständige Bürger	Anhörungen, ehrenamtliche Beratungsgremien, z.B. Fahrgastbeiräte	Interessenvertretungen der Verbraucher gegenüber Politik und Unternehmen
Informative Funktion für Entscheidungsträger	Bürgerumfragen Bürgergutachten, Planungszellen	Verbraucherumfragen	Dienstleistungsvergleiche* Markt- und Politikanalysen unabhängige Verbraucherumfragen
Eigene unternehmerische Gestaltungsmöglichkeiten	„Bürgerunternehmen“, z.B. Energieversorgergenossenschaft	„Prosumenten“, z.B. Betreiber von Solarstromanlagen, Kleinkläranlagen	

* Politische Vorschläge, derzeit in Deutschland noch nicht eingeführt

7. Ausblick: Verbraucher als Produzenten, Bürger als Unternehmer

7.1 Kooperative Wirtschaftsformen in den öffentlichen Dienstleistungen

Bürger und Verbraucher übernehmen in zunehmendem Maße eine aktive Rolle bei öffentlichen Dienstleistungen, und zwar nicht indirekt über die Einwirkung auf politische oder unternehmerische Entscheidungsträger, sondern direkt im Sinne eigener wirtschaftlicher Beteiligung.

7.1.1 *Prosumenten:*

Verbraucher in der Produzentenrolle

Besonders im Energiebereich ist diese Entwicklung bereits weit fortgeschritten. Dezentrale Energieerzeugungsanlagen sind inzwischen als die Zukunft der Energieversorgung anerkannt. Die Besitzer von Solaranlagen, Blockheizkraftwerken, Biomassekraftwerken und anderen dezentralen Energieerzeugungsanlagen werden durch Einspeisevergütungen und verschiedene Förderprogramme staatlich unterstützt. Bereits verschiedentlich wurde darauf hingewiesen, dass die Energiepolitik mit den Konzepten intelligente Zähler und der Energiespeicherung über Elektroautos in Zukunft auf eine noch stärkere Mitwirkung der Verbraucher setzt¹¹⁵.

Auch in der Wasserwirtschaft werden die Verbraucher zur Mitwirkung aufgefordert. Die kommunalen Kläranlagen geraten durch Starkregenereignisse zunehmend an Kapazitätsgrenzen, weshalb Hauseigentümer gehalten werden, durch Regenwasserversickerung und Rückhaltebecken die Kanalisation zu entlasten. Im ländlichen Raum gibt es auch Verbraucher, die sich ganz aus der kommunalen Abwasserbeseitigung

verabschieden wollen und ihr Abwasser in eigenen Pflanzenkleinkläranlagen reinigen wollen. Dem begegnen die Kommunen allerdings noch überwiegend mit Abwehr.

Im Verkehrsbereich gibt es mit Bürgertaxis und Bürgerbussen einen Anteil von ehrenamtlich erbrachten, selbstorganisierten Dienstleistungen. Ziel ist es hier, ein Grundangebot an öffentlichen Verkehrsdienstleistungen dort aufrechtzuerhalten, wo eine professionelle Dienstleistung nicht finanzierbar ist.

Ursprünglich ist auch Car Sharing als selbstorganisiertes Versorgungssystem entstanden, indem ein oder mehrere Autos einer Gruppe zur gemeinschaftlichen Nutzung zur Verfügung gestellt wurden. Inzwischen hat sich daraus ein eigener professioneller Dienstleistungssektor entwickelt, der in die Lücke zwischen dem teuren eigenen Auto und dem unflexiblen öffentlichen Verkehr stößt. Unternehmen wie die DB AG und Daimler Chrysler experimentieren mit Car Sharing und setzen dabei vor allem auf die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie. Ziel ist es, dass Verbraucher „öffentliche Autos“ ohne feste Mitgliedschaft in einem Car-Sharing-Verein durch ein elektronisches Identifizierungsverfahren, etwa per Handy, nutzen können. Im Vergleich zum öffentlichen Verkehr ist Car Sharing eine unvollständige Verkehrsdienstleistung, weil der Nutzer selbst das Fahrzeug steuert. Gerade daraus bezieht Car Sharing seine Attraktivität, weil Mobilität ohne Linien und Fahrpläne möglich wird.

Am Anfang dieser Formen von direkter Verbraucherbeteiligung stand meist die Wahrnehmung, dass die zentralen Versorgungsunterneh-

115 S. o. S. 35.

men auf neue gesellschaftliche Herausforderungen und neue Verbraucherwünsche keine zufriedenstellenden Antworten boten. Zunächst waren es wenige besonders engagierte Bürger, Verbraucher und Unternehmer, die sich dieser Herausforderungen annahmen und alleine oder in kleineren Gruppen Lösungen für ihre Bedürfnisse entwickelten. Inzwischen werden Elemente von Verbraucherbeteiligung zunehmend von den zentralen Versorgungsindustrien in ihr Angebot integriert, wie das bei der Stromversorgung besonders deutlich ist. Indem der Verbraucher als „Prosument“¹¹⁶ einen Teil der Wertschöpfung übernimmt (Energie produzieren, Abwasser klären, Energie speichern), werden flexiblere, den individuellen Bedürfnissen angepasste Angebote möglich, Kosten können reduziert werden und es können auch Möglichkeiten wirtschaftlicher Wertschöpfung jenseits der klassischen Erwerbsarbeit entstehen.

7.1.2 *Genossenschaftliches Eigentum an öffentlichen Dienstleistungen*

Weniger die Beteiligung bei der Erstellung öffentlicher Dienstleistung, sondern unternehmerische Mitbestimmung steht im Mittelpunkt genossenschaftlicher Versorgungskonzepte. Hier geht es darum, dass öffentliche Dienstleistungsunternehmen weder staatlich noch gewinnwirtschaftlich organisiert sein müssen, sondern auch im direkten Eigentum der Bürger geführt werden können, die sie versorgen. Genossenschaftliche Organisationsformen eröffnen damit einen „dritten Weg“ jenseits von Staat und Markt, entsprechend der Erkenntnis der Wirtschaftsnobelpreisträgerin Elinor Ostrom, dass Gemeinschaftseigentum oft die beste Organisationsform für öffentliche Güter ist¹¹⁷. Diese Idee stößt vor allem im Energiebereich, aber auch bei kleinen kommunalen Wasserwerken, zunehmend auf Interesse.

Interessant ist diese Option gerade vor dem Hintergrund der Finanzkrise: Eine der wichtigsten Folgerungen aus der Finanzkrise ist es, dass es umso leichter zu Fehlsteuerungen kommt, je größer die Distanz ist zwischen denjenigen, die unternehmerische Entscheidungen treffen, und denjenigen, die von diesen Entscheidungen betroffen sind. Bei genossenschaftlichen Organisationsformen trifft das Anlegerinteresse mit dem Nutzerinteresse weitgehend zusammen. Dadurch sind hier Interessenkonflikte weitgehend ausgeschlossen, die bei anonymen, renditeorientierten Anlegern unvermeidlich sind.

7.2 Abschied von der Solidargemeinschaft?

Die hier beschriebenen Formen selbstorganisierter Versorgungsstrukturen könnten auch als Abgesang auf die Solidargemeinschaft interpretiert werden – und zwar in zwei Richtungen, nämlich dass sich diejenigen aus der Solidargemeinschaft verabschieden, die es sich leisten können, und umgekehrt, dass diejenigen, die von der Solidargemeinschaft nicht mehr versorgt werden, notgedrungen nach neuen Lösungen suchen und beispielsweise ein Bürgertaxi organisieren, wenn der Bus das Dorf nicht mehr anfährt.

Dieses Risiko sollte nicht verkannt werden. Ebenso wenig sollte man aber das derzeitige Niveau an zentralen Versorgungseinrichtungen absolut setzen. Die Sorge um die Solidargemeinschaft lässt sich auch instrumentalisieren, um Besitzstände zu verteidigen und Anpassungen an neue Gegebenheiten zu verschieben. Es liegt nahe, dass dies der Hintergrund mancher Auseinandersetzungen ist, in denen Kommunen versuchen, die Betreiber von dezentralen Pflanzenkläranlagen zum Anschluss an die zentrale Kläranlage zu zwingen.

116 Loske, Die Politische Ökologie der Infrastrukturen, in: Loske / Schaeffer (Hrsg.), Die Zukunft der Infrastrukturen, 2005, S. 23 ff. (28).

117 Heß / Steuer / Storbeck, Wirtschaftsnobelpreis: Loblied auf die Institution, Handelsblatt vom 12.10.2009.

7.3 Integration von kooperativen Elementen in die Versorgungslandschaft

In Zukunft sollte es darum gehen, Selbstorganisation als Teil einer vielfältiger gewordenen Solidargemeinschaft zu verstehen. Es weist daher in die richtige Richtung, wenn die großräumigen, professionellen Versorgungsindustrien Elemente von Verbraucher- und Bürgerselbstorganisation in ihr Angebot integrieren. Das könnte noch weiter entwickelt werden, indem die zentralen Versorgungsindustrien „Bürgerunternehmen“ die professionelle Unterstützung bieten, die sie benötigen. Bei Pflanzenkläranlagen sähe das etwa so aus, dass die kommunalen wasserwirtschaftlichen Unternehmen in dünn besiedelten Räumen die von Bürgern selbst betriebenen Kleinkläranlagen zulassen, regelmäßig überprüfen und warten¹¹⁸.

Überhaupt sind dezentrale, selbstorganisierte Elemente in der Versorgungslandschaft nur dann sinnvoll und funktionsfähig, wenn sie in großräumige, professionell betriebene Infrastruk-

turen eingebunden sind: Dezentrale Stromerzeugung funktioniert nur, wenn der Strom in ein großräumiges Netz eingespeist werden kann und dorthin gelangt, wo er gebraucht wird. Ebenso werden lokale Mobilitätsdienstleistungen nur dann interessant, wenn sie eingebunden sind in ein vernetztes Mobilitätsangebot, das Stadt und Land verbindet. Und schließlich sind genossenschaftliche Organisationsformen in überschaubaren Zusammenhängen sinnvoll; bei großräumigen Versorgungsindustrien wird man aber auch in Zukunft auf marktwirtschaftliche Unternehmen und staatliche Steuerung angewiesen sein.

Die Option von mehr Selbstorganisation in den öffentlichen Dienstleistungen stärkt also die zentralen Thesen dieses Gutachtens: Wir brauchen eine stärkere politische Verantwortung für die öffentlichen Dienstleistungen, Investitionen für die zukünftigen Herausforderungen von Klimawandel und demographischer Entwicklung und marktwirtschaftliche Steuerungsmittel für mehr Kosteneffizienz.

118 Geiler, Dezentralisierung und kreislaforientierte Abwasserentsorgung – eine Perspektive für die ostdeutsche Wasserwirtschaft?, 2008, S. 27.

8. Literaturverzeichnis

- Allianz pro Schiene, Pressemitteilung vom 23.10.2009, Schienen-Investitionen im Europa-Vergleich, <http://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2009/58-schienen-investitionen-europa-vergleich/>
- Anonym: Fernverkehr 2018: Was wird bleiben? Eine Prognose auf der Grundlage unveränderter Rahmenbedingungen, in: Der Fahrgast 3/2008, S. 10 ff., im Internet unter http://www.der-fahrgast.de/Archiv/2008/2008-3-10_13.pdf
- Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren (ATT) / Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (bdew) et al. (Hrsg.), Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft, Bonn: Wirtschafts- und Verlagsgesellschaft Gas und Wasser mbH, 2008, im Internet unter http://www.bdew.de/bdew.nsf/id/DE_Branchenbild
- Bofinger, Peter, Neue Balance von Start und Markt, Frankfurter Rundschau vom 7. April 2009, im Internet unter http://oeffentlich-ist-wesentlich.verdi.de/schwerpunkte/beitrag_bofinger
- Böll, Sven/Seith, Anne, Klamme Bahn verpulvert Geld mit Prestigeprojekten, Spiegel online, 5.03.2010, im Internet unter www.spiegel.de
- Brenck, Andreas/Mitusch, Kay/Dams, Jan, Verbrauchererwartungen an Dienstleistungsqualität im Bahnverkehr, Studie im Auftrag des vzbv, 2008, im Internet unter http://www.vzbv.de/mediapics/erwartungen_dienstleistungsqualitaet_bahnverkehr_2008.pdf
- Büchner, Gerold, Nur ein Prozent Sicherheitsreserve, Artikel in der Berliner Zeitung vom 4.03.2010, im Internet unter <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2010/0304/wirtschaft/0030/index.html>
- Bundesamt für Bauordnung und Raumwesen (Hrsg.), Raumordnungsprognose 2025, BBR-Berichte kompakt, Ausgabe 2/2008, August 2008, im Internet unter <http://www.bbr.bund.de>
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger im Schienenpersonennahverkehr (BAG SPNV) (Hrsg.), Studie Planung, Bau und Finanzierung von Regionalbahnhöfen, 2004, http://spnv.de/website/cms/front_content.php?idcat=38&idart=72
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltbewusstsein in Deutschland 2008. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, 2008, Link zum Download unter <http://www.umweltbewusstsein.de/>
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2009/2010, Hamburg: DVV Media Group, 2010.
- Bundesnetzagentur, Monitoringbericht 2009, im Internet unter <http://www.bundesnetzagentur.de/cae/servlet/contentblob/134810/publicationFile/1107/Monitoringbericht2009EnergieId17368pdf.pdf>
- Bundesrechnungshof, nicht öffentlicher Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Instandhaltung der Bundesschienenwege, 9. Mai 2007, S. 3.
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (bdew), Energiemonitor, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Januar 2008.
- CDU/CSU/FDP, Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, 2009, im Internet unter <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>
- Deutsche Bahn AG, Geschäftsbericht 2008, http://www.deutschebahn.com/site/ir/dbag_gb_online/de/start.html
- Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Verband kommunaler Unternehmen (Hrsg.), Konzessionsverträge. Handlungsoptionen für Kommunen und Stadtwerke, 2009, <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/presmedi/2009/10.pdf>
- Dobberke, Cay, Hohe Wasserpreise in Berlin, Tagesspiegel vom 26.05.2009, im Internet unter <http://www.tagesspiegel.de/berlin/Nebenkosten-Preise;art270,2806935>

- Eichhorn, Peter, Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, in: GÖW (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, Band 22 der Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, S. 7 ff. (7 f.).
- Energywatch, Annual Report 2004–2005, im Internet unter <http://www.energywatch.org.uk/>
- Erhard, Ludwig, Die Prinzipien der deutschen Wirtschaftspolitik, Vortrag, gehalten am 31. Mai 1954 in Antwerpen, zitiert nach der Wiedergabe in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 104 (2/2005).
- Ernst & Young, Lohas: Lifestyle of Health and Sustainability, Oktober 2007, im Internet unter [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/LOHAS/\\$FILE/LOHAS.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/LOHAS/$FILE/LOHAS.pdf)
- Esser, Jochen, Das Elend mit den Berliner Wasserbetrieben, 2006, im Internet unter <http://www.jochen-esser.de/themen/landesunternehmen/papiere-kommentare/>
- Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung (ISI), Öko-Institut, Forschungszentrum Jülich, Institut für Energieforschung – Systemforschung und Technologische Entwicklung (IEF-STE), Wirtschaftliche Bewertung von Maßnahmen des Integrierten Energie- und Klimaprogramms (IEKP), Zusammenfassung des Zwischenberichts, 29.10.2007, im Internet unter http://www.bundesumweltministerium.de/klimaschutz/nationale_klimapolitik/doc/40258.php
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Memorandum des Arbeitskreises Dienstleistungen: Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick, Bonn: Eigenverlag, 2009, im Internet unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06514.pdf>
- Geiler, Nikolaus, Dezentralisierung und kreislauforientierte Abwasserentsorgung – eine Perspektive für die ostdeutsche Wasserwirtschaft?, herausgegeben von der Fraktion DIE LINKE im Deutschen Bundestag, 2008.
- Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW) (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen zwischen Eigenerstellung und Wettbewerb, Band 22 der Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Berlin: Eigenverlag, 2005.
- Gramlich, Ludwig, Öffentliches Wirtschaftsrecht, Springer: Heidelberg, 2007.
- Güllner, Manfred, Befragung zur Privatisierung kommunaler Unternehmen, Vortragsmanuskript, basierend auf einer forsa-Befragung, Berlin 2008.
- Guy van Gyes, Thomas/Vael, Thomas/Vandekerckhove, Sem, Liberalising Services of General Economic Interest: The Citizen User Perspective in six European Countries, pique policy paper 5, 2009, im Internet unter www.pique.at
- Hänsgen, Dirk/Miggelbrink, Judith: Cross Border Leasing - Riskante Geschäfte mit öffentlichem Eigentum. In: Nationalatlas aktuell 9 (09/2009). Leipzig: Leibniz-Institut für Länderkunde (IfL). URL: http://aktuell.nationalatlas.de/Cross_Border_Leasing_9_09-2009.0.html
- Heß, Doris/Steuer, Helmut/Storbeck, Olaf, Wirtschafts-nobelpreis: Loblied auf die Institution, Handelsblatt vom 12.10.2009.
- Holzhey, Michael, Stellungnahme anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 3.12.2008, http://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0304/bundestag/ausschuesse/a15/anhoeungen/76_LuFV/KCW_Stellungnahme.pdf
- Industrie- und Handelskammer (IHK) Hessen. Pressemitteilung vom 22.09.2008, Unterschiede von bis zu 900 Prozent bei den Abfallgebühren, <http://www.ihk-hessen.de/ag/presse/2008/0922/index.html>
- InfraCOMP, Faire Strompreise. Grundlagen und Handlungsbedarf, 2009, im Internet unter http://www.bmu.de/wirtschaft_und_umwelt/downloads/doc/44703.php
- Institut für empirische Sozialforschung (IESK), Datenreport (Kurzfassung) zur Studie Qualität und Image von Trinkwasser in Deutschland. Ergebnisse einer Onlineumfrage mit über 10.000 Befragten, Mai 2008, im Internet unter <http://www.iesk.de/>
- Joeres, Annika, Städte verlieren Risiko-Spiel, Berliner Zeitung vom 9.03.2009, <http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2009/0309/wirtschaft/0020/index.html>
- Kemnitz, Joachim, Vom Börsengang zum Bettelgang? Bahnprivatisierung zwischen Wunschbild und Wirklichkeit, in: der Fahrgast, Heft 2/2004, S. 5 ff.

- Kirbach, Roland, Cross Border Leasing: Für dumm verkauft, Die Zeit, 12.03.2009, <http://www.zeit.de/2009/12/DOS-Cross-Border-Leasing>
- Klingbiel, Werner/Engel, Rainer, Neubaustrecke Erfurt – Nürnberg: Fluchtweg aus der Kostenfalle. Ein Diskussionsbeitrag zur Beendigung der Hängepartie zwischen Wunsch und Finanzierbarkeit. In: Der Fahrgast 1/2006, S. 19 ff. (19).
- Krawinkel, Holger, Ineffiziente und ineffektive Verwendung der Regionalisierungsmittel, Berlin, 23.03.2010.
- Leggewie, Claus/Welzer, Harald, Das Ende der Welt, wie wir sie kannten. Klima, Zukunft und die Chancen der Demokratie, Frankfurt: S. Fischer, 2009.
- Lell, Otmar, Ethik – ein neuer Luxusartikel? Verantwortlicher Konsum in Politik und Gesellschaft, im Internet unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/05919.pdf>
- Libbe, Jens/Trapp, Jan-Hendrik/Tomerius, Stephan, Gemeinwohlsicherung als Herausforderung – umweltpolitisches Handeln in der Gewährleistungskommune. Theoretische Verortung der Druckpunkte und Veränderungen in Kommunen, networks papers, Heft 8, Berlin, 2004, im Internet unter <http://www.networks-group.de/veroeffentlichungen/DF8627.pdf>
- Loske, Reinhard, Die Politische Ökologie der Infrastrukturen, in: Loske, Reinhard/Schaeffer, Roland (Hrsg.), Die Zukunft der Infrastrukturen, Marburg: Metropolis, 2005, S. 23 ff.
- Mayntz, Renate: Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien (Band 1), Nomos: Baden-Baden, 2005, S. 11–20 (15).
- Ministerkonferenz für Raumordnung, Entschließung vom 28.04.2005 in Berlin: Raumordnerische Anforderungen an den Schienenpersonenfernverkehr.
- Mobilität in Deutschland 2008, Alltagsverkehr in Deutschland, Anwenderworkshop am 2. September 2009. Präsentation im Internet unter http://www.mobilitaet-in-deutschland.de/02_MiD2008/publikationen.htm
- Monopolkommission, Bahn 2009: Wettbewerb erfordert Weichenstellung, Sondergutachten gemäß § 36 AEG, im Internet unter http://www.monopolkommission.de/sg_55/s55_volltext.pdf
- Moss, Timothy, Wasserressourcen und Wasserinfrastrukturen. Herausforderungen für die regionale Steuerung im Zuge von Struktur- und Klimawandel, Vortrag vom 7.11.2007, im Internet unter http://www.irs-net.de/download/aktuelles/RG25_Moss.pdf
- Motte, Robin de la, Erfahrungen mit der Trinkwasserprivatisierung in der EU, Vortrag für den Verbraucherzentrale Bundesverband, 7.07.2004 [nicht veröffentlicht].
- Mühlenkamp, Holger, Wege zu Wirtschaftlichkeit (Effizienz), Qualität und niedrigen Preisen bei der Leistungserstellung durch öffentliche Unternehmen, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.), Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger. Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen, Berlin: Eigenverlag, 2006, S. 9 ff. (35).
- Müller, Edda, Verbraucherpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 106 (12/2005), S. 18 ff.
- Noack, Harald / Schroten, Mechthild, Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dezember 2009, im Internet unter <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/06823.pdf>
- Nordhausen, Frank, Der Kampf um die graue Tonne, Berliner Zeitung, 26.09.2005, S. 3.
- Oelmann, Mark, Zur Neuausrichtung der Preis- und Qualitätsregulierung in der deutschen Wasserwirtschaft, Köln: Kölner Wissenschaftsverlag, 2005.
- Oppermann, Bettina/Köhler, Stephan/Zschiesche, Michael, Protokoll Arbeitskreis 3 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV): Erhöhte Anforderungen und neue Möglichkeiten bei der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Straßenplanungen, im Internet unter http://www.fgsv.de/uploads/media/AK3_Ergebnisse.pdf
- Perrey, Jesko, Nutzenorientierte Marktsegmentierung. Ein integrativer Ansatz zum Zielgruppenmarketing im Verkehrsdienstleistungsbereich. Wiesbaden: Gabler, 1998.
- Prognos AG, Verbrauchermonitoring, Auswertung und Ergebnisse der Befragung zu Fahrrad und ÖPNV, 2009, im Internet unter http://www.verbraucherfuersklima.de/cps/rde/xbcr/projektklima/2009-09-11_VM-PK-Prognos.pdf

- Prognos AG, Verbrauchermonitoring: Perspektiven der Verbraucher zum Klimaschutz: Mobilität und Ernährung, 2010, im Internet unter http://www.verbraucherfuersklima.de/cps/rde/xbcr/SID-AD6B-28CD-94B3819D/projektlima/2010-01-12_Endbericht_Verbrauchermonitoring.pdf
- Scharpf, Fritz, Vortrag bei der vzbv-Tagung „Verbraucherschutz im globalen Markt“ am 11.07.2002.
- Scheele, Ulrich, Putting Profit before Safety? Qualitäts- und Versorgungsstandards in der Wasserversorgung, Vortrag vom 15. März 2005, im Internet unter <http://www.fz-juelich.de/ief/ief-ste/datapool/steforum/Vortrag%20Scheele.pdf>
- Schiefelbusch, Martin/Dienel, Hans-Ludger (Hrsg.), Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Verbraucherschutz und Verbraucherbeteiligung, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2008.
- Schumpeter, Joseph A., Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 5. Aufl., München 1980.
- SPD-Bundestagsfraktion, Daseinsvorsorge in der EU: Dienstleistungen für den Bürger, 2006, http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,39901,00.html
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB), Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland, Gemeinsames Positionspapier vom 26.01.2010, im Internet unter http://www.vdv.de/medienservice/stellungnahmen_entry.html?nd_ref=5965
- Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) (Hrsg.), Renaissance der Stadtwerke. Ergebnisse einer repräsentativen dimap-Haushaltsbefragung vom September 2009, im Internet unter www.vku.de
- Verbrauchernews, Artikel vom 6.12.2004, Erneut Ärger mit T-Com: Optionstarife ohne Bestellung eingerichtet, <http://www.verbrauchernews.de/haushalt/telefonieren/0000017934.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband, Pressemitteilung vom 29.08.2008: Preiserhöhung der Deutschen Bahn AG: Der falsche Schritt zur falschen Zeit, <http://www.vzbv.de/go/presse/1048/7/32/index.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband, Pressemitteilung vom 23.02.2010: Solarförderung: Einstieg in den Abbau der Überförderung, <http://www.vzbv.de/go/presse/1270/9/40/index.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.), Consumer Watchdogs – eine Option für die liberalisierten Märkte in Deutschland? Band 5 der Schriftenreihe des Verbraucherzentrale Bundesverbandes zur Verbraucherpolitik, Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 2005 (Dokumentation einer Tagung des Verbraucherzentrale Bundesverbandes vom 27.09.2004).
- Verbraucherzentrale Bundesverband (Hrsg.): Verbraucherschutz in Deutschland: Was meinen die Verbraucher? Ergebnisse einer repräsentativen Verbraucherbefragung, Juni 2008, im Internet unter http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherbefragung_2008.pdf, zitiert: Verbraucherzentrale Bundesverband, 2008, Verbraucherschutz in Deutschland.
- Verbraucherzentrale Bundesverband/Allianz Pro Schiene, Für einen Masterplan Personenverkehr, Pressemitteilung vom 2.04.2009, <http://www.vzbv.de/go/presse/1142/9/40/index.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband/Bundesverband Neue Energieanbieter (bne), Pressemitteilung vom 18.09.2009: Netzentgelte treiben Strompreise in die Höhe, <http://www.vzbv.de/go/presse/1210/9/48/index.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband/Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Pressemitteilung vom 8.09.2009: Mobilität sicherstellen. Gegen Fahrpreiserhöhungen. Für Verbraucher- und Beschäftigteninteressen, <http://www.vzbv.de/go/presse/1052/7/32/index.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband/PRO BAHN, Pressemitteilung vom 9.10.2002: Neues Tarifsystem der Bahn: vzbv und PRO BAHN fordern Fortführung der alten BahnCard und geringere Stornogebühren, <http://www.vzbv.de/go/presse/134/7/32/index.html>
- Verbraucherzentrale Bundesverband / PRO BAHN, Pressemitteilung vom 1.07.2003: Neues Preissystem Deutsche Bahn AG: Verbände begrüßen Wiedereinführung der alten BahnCard, <http://www.vzbv.de/go/presse/246/7/32/index.html>
- Verivox, Alle Jahre wieder: Die Strompreise steigen, Pressemitteilung vom 18.11.2009, <http://www.verivox.de/power/article.aspx?i=47494>
- Verkehrsclub Deutschland (VCD), Bahn 21, 2004, im Internet unter <http://www.vcd.org/bahnpolitik.html>
- Waldermann, Anselm, Teures Trinkwasser – Verbraucher zahlen Hunderte Euros zuviel, Spiegel online vom 29.05.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,484600,00.html>

9. Mitwirkende der Expertengespräche

Expertengespräch I:

23.11.2009, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Dr. Martin Beckmann,
ver.di Bundesverwaltung, Politik und Planung

Dr. Andreas Brenck,
IGES-Institut, Bereichsleiter Mobilität

Dr. Hans Estermann,
Geschäftsführer der AöW, Allianz der öffentlichen Wasserwirtschaft e.V.

Prof. Dr. Wolfgang Gerstlberger,
University of Southern Denmark, Odense

Christoph Hahn,
Referatsleiter für Verbraucherpolitik, Wohnungs- und Städtebaupolitik, Bundesvorstand DGB

Rainer Lucas,
Wuppertal Institut, FG 3: Stoffströme und Ressourcenmanagement

Wolfgang Teves,
Referent bei der SPD-Bundestagsfraktion

Expertengespräch II (Schwerpunkt Energiepolitik):

15.03.2010, Verbraucherzentrale Bundesverband, Berlin

Robert Busch,
Geschäftsführer, Bundesverband neue Energieanbieter

Dr. Thorsten Kasper,
Referent Energie, Verbraucherzentrale Bundesverband

Dr. Holger Krawinkel,
Leiter des Bereichs Bauen, Energie, Umwelt, Verbraucherzentrale Bundesverband

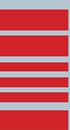
Input jeweils von **Dr. Otmar Lell**

Moderation jeweils durch **Michael Fischer**

Der Autor

Dr. Otmar Lell

seit 2002 Referent für Nachhaltigkeit und Verkehr beim Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv), zuvor tätig beim Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium.
Lell@vzbv.de



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland –
Strategische Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen
Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Staatsschulden und Schuldenstaaten –
Europa braucht ein neues Wachstumsmodell**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

Die offenen Grenzen des Wachstums

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Ressourceneffizienz –
Zukunftsstrategie für nachhaltiges Wirtschaften**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Welche Steuerpolitik gehört zum
„sozialdemokratischen Modell“?**

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

**Fachkräftemangel im Mittelstand:
Was getan werden muss**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Flächenkonkurrenz zwischen Tank und Teller

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen
Verkehrspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise
auf die sozialen Sicherungssysteme und mittel-
fristiger Handlungsbedarf**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Grundstruktur eines universellen
Altersicherungssystems mit Mindestrente**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Gute Arbeit und lebenslanges Lernen –
das Versagen der Weiterbildung in Deutschland**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Die Mitbestimmung im Kontext europäischer
Herausforderungen**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in
der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Objekte politischer Fürsorge oder gleichberechtigte
Akteure? – Zur politischen Partizipation junger
Menschen mit Migrationshintergrund**

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterforschung

**Geschlechterkampf von rechts –
Wie Männerrechtler und Familienfundamentalisten
sich gegen das Feindbild Feminismus radikalieren**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso