

»» Total Market Approach – Verbesserte Grundversorgungsdienste durch intelligente Marktsegmentierung zwischen Privat- und öffentlichem Sektor

One
Pager

Nr. 7, 09.07.2021

Autoren: Nils Gade, Joachim Heidebrecht
Redaktion: Heide Kühlken

Grundsätzlich ist der Staat in der (Mit-) Verantwortung, seinen Bürgern bestimmte Grundversorgungsdienstleistungen (z. B. Grundbildung und Basisgesundheitsdienste) bereitzustellen. Da viele ärmere Entwicklungsländer erhebliche Schwierigkeiten haben, dieser Verantwortung flächendeckend und in angemessener Qualität gerecht zu werden, entwickeln sich oft parallel zu den in der Regel kostenlosen staatlichen Diensten nicht-staatliche Dienstleistungsangebote wie z. B. Privatschulen oder private Hospitäler, die qualitativ meist besser, aber dafür auch kostenpflichtig sind. Statt den Privatsektor durch die Stärkung des öffentlichen Sektors zu verdrängen, zielt der Total Market Approach auf eine intelligente Nutzung der Marktkräfte.

Grundidee: Segmentierung der Daseinsvorsorge in private, öffentliche und gemischte Marktbereiche

Der Total Market Approach basiert auf der Beobachtung, dass es bei den meisten Gütern und Diensten der staatlichen Daseinsvorsorge Teile der Zielgruppe gibt, die durchaus in der Lage und bereit sind, für qualitativ hochwertige Leistungen auch kostendeckende Gebühren zu zahlen. Der Grundgedanke dieses Ansatzes ist deshalb, diese Zahlungsbereitschaft durch „Marktsegmentierung“ zu nutzen: Für die kaufkräftige Nachfrage sollen privatwirtschaftliche Lösungen ermöglicht werden, für den mittleren Marktbereich Mischformen (Teilsubventionierung) und nur für die Ärmsten erfolgt oft eine kostenlose Bereitstellung durch den Staat (steuerfinanziert). In reicheren Ländern sind solche Modelle durchaus üblich: private Universitäten, Krankenversicherung etc. In Entwicklungsländern gehört vor allem der Gesundheitssektor zu den Vorreitern.

Win-Win-Lösung: Die unteren Marktsegmente profitieren auch

Der aus entwicklungspolitischer Sicht

besondere Charme des Total Market Approach besteht in der Überlegung, einen Teil der Nachfrage über privatwirtschaftliche Lösungen abzudecken, damit der Staat seine Aktivitäten auf die verbleibenden „Marktsegmente“ konzentrieren und die eingesparten Mittel dort vor allem für die Versorgung der Ärmsten mit essenziellen Diensten und Produkten nutzen kann. Im Ergebnis könnte so die Versorgung in allen Marktsegmenten verbessert und die Kosten dafür im Wesentlichen von der zahlungskräftigen Nachfrage getragen werden (freiwillige Umverteilungslösung). Längerfristig wäre das Ziel, das privatwirtschaftlich abdeckbare Marktsegment möglichst auszuweiten, damit sich der Staat zunehmend auf diejenigen Segmente konzentrieren kann, in denen er unabdingbar ist, sowie auf die Qualitätssicherung in allen drei Marktsegmenten.

Dilemmata: Effizienz, bessere Versorgung aber steigende Ungleichheit?

Eine Kernherausforderung für den Ansatz ist die Notwendigkeit, die Marktsegmente möglichst gut voneinander abzugrenzen, um „Mitnahmeeffekte“ zu vermeiden. Das geht vor allem über Produktdifferenzierung: Nur wenn das obere Marktsegment auch als qualitativ höherwertig wahrgenommen wird, sind die Menschen bereit, dafür auch (mehr) zu zahlen.

Damit verbunden ist dann aber auch einer der Hauptkritikpunkte: Der Total Market Approach trägt tendenziell zur Manifestierung bzw. Entwicklung einer 2-Klassen-Gesellschaft bei: Diejenigen, die es sich leisten können, erhalten „bessere“ Basisdienstleistungen als der Rest: Die Win-Win-Lösung verbessert zwar die Versorgung für alle, erhöht bzw. festigt aber zugleich die Ungleichheit.

Auch von der anderen Marktseite gibt es Kritik: Die „Bessergestellten“ kritisieren,

dass sie doppelt zur Kasse gebeten werden: Mit ihren Steuern bezahlen sie die staatlichen Dienste mit, die sie gar nicht in Anspruch nehmen. Würde man sie davon befreien (oder dafür kompensieren), entfielen ein wesentlicher Vorteil des Ansatzes (Umverteilungswirkung).

Kritiker bringen oft eine Alternative ins Spiel, die keine Qualitätsdifferenzierung bei der Dienstleistung erfordert: Wenn der Staat einen einheitlich hohen Preis für die gleiche (qualitativ hochwertige) Dienstleistung von allen fordern würde, der dann zu unterschiedlichen Teilen selbst getragen werden muss, könnte er einen Teil dieser Einnahmen für die „Quersubventionierung“ der Armen nutzen (Einführung von „Sozialtarifen“). Diese Lösung bringt allerdings eigene Herausforderungen mit sich (z. B. Feststellung der Zahlungsfähigkeit, Stigmatisierung).

Eine weitere Herausforderung besteht bei der Marktentwicklung gemäß dem Total Market Approach darin, dass er sowohl auf der Angebotsseite als auch auf der Nachfrageseite einen sehr guten Einblick in die Marktstrukturen und auch entsprechende staatliche Steuerungskapazitäten erfordert (Informationen zu Servicequalitäten, Kostenstrukturen, Akteuren, Zahlungsfähigkeiten und Zahlungsbereitschaften) – eine Voraussetzung die in vielen ärmeren Ländern nicht einfach herstellbar ist, und zusätzliche Kosten verursachen kann, die gegenüber dem Nutzengewinn abgewogen werden müssen.

Fazit

Insgesamt erscheint der Total Market Approach entwicklungspolitisch vor allem dort sinnvoll einsetzbar, wo der Staat über hinreichende Steuerungskapazitäten verfügt und eine Qualitätsdifferenzierung gesellschaftlich akzeptabel ist. ■