

Arbeitspapier 271

271

Ernst Kistler | Daniela Schneider

**Verteilungswirkungen  
öffentlicher Dienstleistungen  
– Bestandsaufnahme und  
Systematisierung von  
Forschungsfragen**

**Arbeitspapier 271**

Ernst Kistler | Daniela Schneider

**Verteilungswirkungen öffentlicher Dienstleistungen  
– Bestandsaufnahme und Systematisierung von  
Forschungsfragen**

Prof. Dr. Ernst Kistler ist Direktor am Internationalen Institut für Empirische Sozialökonomie, INIFES gGmbH in Stadtbergen bei Augsburg. Arbeitsschwerpunkte: Sozial- und Verteilungspolitik, Demografie, Sozialberichterstattung.

Daniela Schneider, MA ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am INIFES. Arbeitsschwerpunkte: Genderforschung, Sozialberichterstattung, Betriebsanalysen und -beratung zu Themen alterns- und altersgerechten Arbeitens.

## Impressum

Herausgeber: Hans-Böckler-Stiftung  
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des  
DGB  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefon (02 11) 77 78-175  
Fax (02 11) 77 78-4175  
E-Mail: [Stefan-Luecking@boeckler.de](mailto:Stefan-Luecking@boeckler.de)

Redaktion: Dr. Stefan Lücking, Leiter Referat 2 Forschungsförderung  
Best.-Nr.: 11271  
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, November 2012  
€ 15,00

## Kurztext

Die soziale Lage der Menschen wird nicht nur durch ihr Einkommen bestimmt. Auch die Verfügbarkeit und tatsächliche Nutzung von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist von großer Bedeutung.

In aktuellen Sozialberichten, v. a. auch seitens der EU, findet diese Thematik wieder eine große Beachtung, die in Deutschland, seit den 80er Jahren eher vernachlässigt wurde. Seither hat sich die Sozialberichterstattung nur in Bezug auf einzelne Sachleistungen mit deren gruppenspezifischer Inanspruchnahme auseinandergesetzt (v. a. im Bildungs- und Gesundheitsbereich). Eine umfassendere aktuelle Betrachtung der Verteilungseffekte öffentlicher Sachleistungen steht noch aus. Umgekehrt gilt das auch für den Wegfall solcher Leistungen durch Sparmaßnahmen oder Privatisierung.

Die Faktoren, die zu einer (Nicht-)Inanspruchnahme gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen führen sind nicht nur von analytischem Interesse. Vielmehr geben sich auch für die Praxis Hinweise, wie solche Dienstleistungen gestaltet werden sollten, um die Adressaten auch zu erreichen. Insbesondere ist auch zu fragen, was sich daraus z. B. für die Arbeitsbedingungen und Qualifikationsanforderungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an Veränderungen ableitet.

Das vorliegende Arbeitspapier stellt den Forschungsstand zum Thema dar und zeichnet einen Rahmen für zu stellende Forschungsfragen



## Inhaltsverzeichnis

Kurztext.....	3
1 Ein kurzer Blick zurück.....	11
2 Alte Fragen von ungebrochener Relevanz.....	15
3 Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen öffentlicher Güter und Dienste aus neuerer Zeit.....	19
4 Exkurs: Öffentliche Armut .....	25
5 Voraussetzungen der Umverteilungswirksamkeit von gesell- schaftlich notwendigen Dienstleistungen .....	27
6 Die Beachtung von Verteilungswirkungen als Voraussetzung einer zielgerichteten, effektiven Bereitstellung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen.....	31
7 Empfehlungen aus einer gewerkschaftlichen Perspektive.....	37
8 Forschungsfragen.....	39
Literaturverzeichnis .....	43
Anhang.....	49
Über die Hans-Böckler-Stiftung .....	64



Die Hans-Böckler-Stiftung hat INIFES mit einer Kurzstudie beauftragt, um den Forschungsstand zum Thema ‚Verteilungswirkungen öffentlicher Dienstleistungen‘ zu untersuchen. Die zu Grunde liegenden Fragestellungen sind dabei nicht neu. Bereits vor Jahrzehnten wurde (vgl. Kasten) darüber diskutiert, wer öffentliche Sach- und Dienstleistungen nutzt, wem solche „transfers-in-kind“, im Gegensatz zu Geldleistungen („transfers-in-cash“), zu Gute kommen.

### Eine gar nicht so unprophetische Frage von vor 30 Jahren

„Bevor wir im Folgenden unser Erkenntnisinteresse detailliert darstellen, soll anhand eines kurzen ‚Szenarios‘ verdeutlicht werden, worum es bei der Diskussion um Wohlfahrts- und Verteilungseffekte realer Transfers geht bzw. gehen könnte.

Angenommen, es käme z. B. zu einer Privatisierung, zum weitgehenden Abbau der realen staatlichen Transfers (politische Bestrebungen z. B. in Großbritannien wie auch politisch relevante Proklamationen in der Bundesrepublik Deutschland weisen derartiges als durchaus nicht utopische Perspektive aus). Angenommen, der Entzug staatlicher Leistungen erzeuge Probleme der politischen Stabilität, weiter angenommen, es herrsche politischer Konsens darüber, letztere seien ernst zu nehmen und ihr Auftreten solle nicht unterdrückt werden.

Angesichts einer sich damit verändernden Versorgungslage z. B. einer Arbeitnehmerfamilie mit Kindern – die in bis dahin ‚kostenlose‘ öffentliche Schulen gehen, in der ein Elternteil ein öffentliches Krankenhaus nutzt, die auch mal gerne in ein preisgünstiges Schwimmbad geht etc. – stellt sich über kurz oder lang für den Staat die Frage nach der Kompensation.

Ob sich diese Frage an der Front der primären Einkommensverteilung stellen würde, oder ‚nur‘ zu einem steigenden Bedarf an monetären staatlichen Leistungen führte, bliebe einem sozialen Feldexperiment vorbehalten.

Interessant ist in jedem Fall die Frage – eine bewusst in Kauf genommene Verschlechterung der Versorgungslage nicht angenommen –, was eigentlich den Bürgern entzogen würde, baute man reale staatliche Leistungen ab. Unseres Erachtens mündet diese Suche nach dem gewünschten Umfang und der angestrebten Struktur öffentlicher Realtransfers in die Diskussion um die Effizienz und Effektivität öffentlicher Anbieter einerseits und die Inhalte und Grenzen einer Umverteilungspolitik andererseits (Gleichheit der Chancen, materielle Gleichheit und privatwirtschaftlicher Entfaltungsspielraum) ein. Voraussetzung für eine solche Diskussion ist jedoch wiederum eine umfassende Bestandsaufnahme der personalen Verteilungseffekte aus der Erstellung und dem Angebot realer Transfers“.

(Hanusch u. a., Gutachten für die Transfer-Enquête-Kommission 1982, S. 1 f.)



Im Gegensatz zu den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts wurden die Verteilungseffekte solcher öffentlicher Sach- und Dienstleistungen seither kaum noch thematisiert. Dies ist ein Problem, da der öffentliche Bereich seit Anfang der 80er Jahre in enormem Maß unter Druck geraten ist, in materieller Hinsicht (angebliche Unfinanzierbarkeit) wie in ideologischer Hinsicht (angebliche generelle Überlegenheit der Marktsteuerung). „Die Diskussion zu öffentlichen Dienstleistungen und zum Wohlfahrtsstaat im Allgemeinen verläuft auf einer schiefen Ebene. Hatten bis zur Mitte der 1970er Jahre Politik und Medien über den Wohlfahrtsstaat überwiegend als eine zivilisatorische Errungenschaft gesprochen, hat sich der öffentliche Diskurs seitdem grundlegend gewandelt. Der Wohlfahrtsstaat und die öffentliche Daseinsvorsorge werden zunehmend als Grundübel moderner Gesellschaften dargestellt, ihre Zurückdrängung als politische Notwendigkeit hingestellt“ (Raza 2005, S. 1). Diese auf die Entwicklung in Österreich zielende Problembeschreibung trifft – vielleicht noch etwas mehr (der Staat spielt in den hier relevanten Dimensionen in Österreich auch heute noch eine etwas größere Rolle) – auch auf die Bundesrepublik Deutschland und die meisten anderen europäischen Länder zu.

Dabei unterscheiden sich im Übrigen von Land zu Land und auch innerhalb Deutschlands je nach disziplinärer Sichtweise bzw. betrachtetem Politikfeld die verwendeten Begrifflichkeiten (vgl. Kasten).

### Öffentliche Dienstleistungen – Zum Gegenstand

Die englischsprachige Literatur zum vorliegenden Thema tut sich leichter. Jeder versteht, was mit ‚transfers-in-kind‘ – im Gegensatz zu den ‚transfers-in-cash‘ – gemeint ist. Dies obwohl auch im Englischen synonym verwendete Begriffe wie die in der Finanzwissenschaft diskutierten ‚public-goods‘ natürlich theoretisch bestimmt, praktisch aber letztlich nicht eindeutig abgrenzbar sind.

Im Deutschen ist der synonyme Gebrauch von noch weiteren Begriffen für den hier zu bezeichnenden Gegenstand vorzufinden: Je nach disziplinärer Arena bzw. Praxisfeld ist auch von Infrastruktureinrichtungen, öffentlichen Sach- und Dienstleistungen, Realtransfers oder gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen die Rede.

In diesem Papier werden die verschiedenen Begriffe bewusst vorläufig synonym verwendet um offen für die Diskussion aus verschiedenen disziplinären bzw. praktischen Zugängen zu sein. Die Begrifflichkeiten in den verschiedenen Disziplinen bzw. Politikfeldern unterscheiden sich nämlich erheblich – was auch anhand von Zitaten aus verschiedenen Quellen in diesem Bericht deutlich wird. Es wäre, um ein Beispiel zu nennen, wenig hilfreich die öffentliche Sachleistung Kinderkrippe aus der Betrachtung auszuklammern weil angesichts des Guts-

charakters, der Gebühren, und eines zumindest regional deutlichen Nachfrageüberhangs der Nichtausschluss und die Nichtrivalität als Kriterien eines Öffentlichen Gutes nicht gegeben sind.

(Am Rande sei dazu bemerkt: „Die Nachfrage nach Krippenplätzen hängt vom Geldbeutel der Eltern ab. 35 Prozent der Mütter und Väter, deren Einkommen 130 Prozent und mehr des Durchschnitts beträgt, bringen ihre Kinder unter drei Jahren in eine Tageseinrichtung. In Familien, die nur 70 Prozent oder weniger des Durchschnitts zur Verfügung haben, ist die Zahl der Kinder, die eine Krippe besuchen, mit 18 Prozent lediglich etwa halb so groß“ (RP-online 2012).<sup>1</sup>)

---

1 Vgl. jedoch auch die Befunde in Matsaganis, Verbist 2009.



## 1 Ein kurzer Blick zurück

Auch in Deutschland waren die 60er und 70er Jahre des letzten Jahrhunderts eine Zeit intensiver Debatten um öffentliche Güter. Galbraith (1970) hatte mit seiner These von der wachsenden öffentlichen Armut<sup>2</sup> bei steigendem privatem Wohlstand erheblichen Einfluss. Zielsetzungen für einen Ausbau öffentlicher Infrastruktur (z. B. für Sportstätten, Grünflächen etc. seitens der Deutschen Olympischen Gesellschaft) fanden breiten politischen Konsens. In der SPD z. B. wurde das Thema öffentliche Armut – neben Willy Brandts ‚sauberem Himmel über dem Ruhrgebiet‘ – ein wichtiges innenpolitisches Wahlkampfthema. Hinzu kam die erste große Debatte über eine Bildungsmisere in Deutschland, die untrennbar auch mit der Forderung nach mehr öffentlichen Investitionen in das Schul- und Hochschulwesen verknüpft war.

Insgesamt gesehen ist die Staatsquote in der Bundesrepublik Deutschland in der zweiten Hälfte der 60er und Anfang der 70er Jahre am stärksten gewachsen – und langfristig gesehen nur in dieser Phase! Das traf damals – soweit sich so etwas aus Meinungsumfragen rekonstruieren lässt – auch die Präferenzen der Bürger und ist auch leicht verständlich wenn man (neben den Defiziten im Bildungswesen) z. B. bedenkt, wie viele Sechs-, Acht- und Mehrbettzimmer es in den 1960er Jahren noch in sogar größeren Krankenhäusern gab. Noch im Jahr 1977 schreibt die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977, S. 556) – ohne dass es dazu eines der ansonsten vielen Minderheitsvoten gegeben hätte: „Im Rahmen unserer Gesellschaftsordnung kommt den Leistungen der öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Bedeutung zu. Die Bemühungen sollten deshalb nicht nachlassen, deren Leistungskraft ständig zu steigern“. Die Weiterentwicklung entsprechender Kontrollinstrumente und einer gesellschaftlichen Dauerbeobachtung waren dabei wichtige Empfehlungen der Kommission.

Innerhalb der Wissenschaften wurde dem – z. T. vorübergehend – auch gefolgt: In der Soziologie begannen in dieser Zeit die Anfänge von Systemen Sozialer Indikatoren; in den Wirtschaftswissenschaften kümmerte sich die Finanzwissenschaft einige Jahre intensiv um Nutzen-Kosten-Analysen, PPBS etc. Gleichzeitig erlebte die Finanzwissenschaft eine kurze Blüte der Auseinandersetzung mit der Theorie und den Verteilungseffekten öffentlicher Güter (nicht zuletzt beeinflusst von Samuelson und Musgrave). Diese Diskussionen in der Wissenschaft wurden damals vorübergehend auch seitens der Politik (z. B. H. Ehrenberg, H. Matthöfer) programmatisch und förderseitig unterstützt. Weitgehend Konsens war dabei die in der Finanzwissenschaft lange bestehende Mehrheitsmeinung (vgl. Skarpelis-Sperk 1978a, S. 18), öffentliche Dienstleistungen bzw. Budgets kämen vor allem den schwächeren Gruppen zu Gute oder seien

<sup>2</sup> Diese ursprüngliche Diskussion über öffentliche Armut bezog sich dabei nicht auf die Öffentliche Verschuldung, wie dies heute oft der Fall ist, sondern auf ein Fehlen an öffentlich bereitgestellter Infrastruktur wegen zu geringer Abgaben bei hohen Einkommen und Vermögen. Öffentlich bereitgestellte Sachleistungen bedeutet im Übrigen nicht, dass diese Leistungen auch von öffentlich Bediensteten betrieben werden müssen.

zumindest verteilungsneutral. Eine Überwindung der öffentlichen Armut im Sinne von Galbraith galt daher sozusagen automatisch als umverteilungswirksam.

### Grundidee, Probleme und prinzipielles Design von Verteilungsanalysen staatlicher Realtransfers

*Die Konzeption von Verteilungsanalysen (sog. Inzidenzanalysen) von Realtransfers lässt sich anhand der Untersuchung von Hanusch, Henke, Mackscheidt, Pfaff und Mitarbeitern (1982) für die Transfer-Enquete-Kommission kurz erläutern bzw. dort detaillierter nachlesen.*

Öffentliche Güter<sup>3</sup> bzw. reale Transferleistungen oder die öffentliche Infrastruktur – vielleicht am besten umschrieben mit dem Begriff ‚gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen‘ – haben ebenso wie monetäre Transferleistungen einen wesentlichen Einfluss für die Verteilungssituation bzw. Lebenslage der Menschen. Die öffentliche Daseinsvorsorge<sup>4</sup> erfolgt, da der Markt solche Leistungen entweder nicht bereitstellt oder allenfalls zu prohibitiv hohen Preisen – auch daran wird ersichtlich, dass die Bereitstellung<sup>5</sup> realer Transfers zu einem erheblichen Anteil in sozialpolitischer (umverteilender) Absicht geschieht.

Die Fragestellung, um die es bei solchen Verteilungsanalysen geht, lautet also: Wem kommen die öffentlichen Realtransfers bzw. die dahinter stehenden öffentlichen Ausgaben zu Gute. In einer Erweiterung ist dann auch noch zu fragen, warum Individuen bzw. soziale Gruppen solche Leistungen nicht oder nicht im intendierten Maß nutzen,<sup>6</sup> obwohl diese eigentlich für sie (besonders) gedacht sind.

Im Kern bestehen die Hauptaufgaben einer Verteilungsanalyse realer Transfers in der Erfassung, Bewertung und Zurechnung der Transfers auf Individuen (bzw. Haushalte oder soziale Gruppen).

Die *Erfassungsproblematik* besteht – sehr vereinfacht – darin zu bestimmen, worin der Transfer eigentlich besteht. Es geht z. B. um Vorhalteleistungen – der Rettungsdienst kommt nicht nur den Verletzten zu Gute, seine schlichte Existenz bringt jedem Individuum Nutzen (für Feuerwehr, Polizei, Kliniken etc.

3 Für den vorliegenden Zweck können und müssen die theoretischen Argumente (z. B. Nichtausschluss- und Nichtrivalitätsprinzip) und begrifflichen Feinheiten der finanzwissenschaftlichen Theorie öffentlicher Güter nicht entfaltet werden (vgl. z. B. Musgrave 1969; Hanusch 1976).

4 Der Wandel des öffentlichen Meinungsklimas gegenüber dem Staat wird deutlich, wenn junge Volkswirte diesen Terminus als ‚verstaubt‘ bezeichnen.

5 Bereitstellung bedeutet nicht, dass die Realtransfers auch durch öffentlich Bedienstete erstellt werden müssen (z. B. Straßenbau)!

6 Ausgeklammert soll hier eine andere Frage werden, die Erweiterung solcher Analysen der Partialinzidenz auf eine Budgetinzidenzanalyse, also die Zusammenschau mit monetären Transferleistungen und der Finanzierungsseite (Steuerlastverteilung etc.) zur Analyse der Verteilungswirkungen des gesamten Staatshaushaltes.

gilt ähnliches). Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen haben häufig einen solchen Vorhalte- oder Versicherungscharakter ‚für den Fall, dass ...‘. Wie ist mit evtl. Zahlungen (Gebühren, Beiträge) umzugehen, die Personen für die Inanspruchnahme bezahlen müssen – werden sie verrechnet (d. h., es würden nur sog. Transferkerne usw.) erfasst).

Die *Bewertungsproblematik* kann durch einen Verzicht auf eine Bewertung (d. h. es werden nur jeweilige Nutzungseinheiten betrachtet), durch eine Bewertung in Geldeinheiten (d. h. praktisch, es werden die Erstellungs- und Unterhaltskosten als Wert der Güter zugrunde gelegt) oder in Nutzeinheiten ‚gelöst‘ werden (was bekanntermaßen, auch wenn Ökonomen gerne damit spielen, unmöglich ist – allerdings bieten neue, inzwischen ernsthaft diskutierte Ansätze der ‚Glücksökonomik‘ eventuell die Anregung, über Zufriedenheits-/ Wertschätzungsindikatoren nachzudenken).<sup>7</sup>

Die *Zurechnungsproblematik* wurde in der Literatur bisher über die Nutzungshäufigkeit/-intensität gelöst (Befragungsdaten zu Inanspruchnahme, Zeitbudgetdaten etc.) Alternativen sind nicht in Sicht. Die Vorgehensweise ist plausibel, wenn auch mit Datenfragen verbunden, und, wie schon beim Aspekt Erfassungsprobleme angesprochen, in Bezug auf zur Sicherheit vorgehaltene Leistungen, nicht unproblematisch.

Letztlich wollen pragmatische Partialinzidenzanalysen der (früher) gebräuchlichsten Art also wissen, wie viel von den (Netto-)Ausgaben z. B. für öffentliche Kultureinrichtungen, Straßen etc. den verschiedenen sozialen Gruppen (differenziert nach Einkommensstärke, sozialer Stellung oder Alter des Haushaltsvorstands etc.) zugerechnet werden können – oder was ihnen entgeht, wenn z. B. Infrastruktureinrichtungen wegbrechen.

<sup>7</sup> Einen kurzen Überblick über die Entwicklung von Ansätzen der Wohlfahrtsmessung bieten z. B. Bartelheimer und Kädtler 2011.



## 2 Alte Fragen von ungebrochener Relevanz

Es wurden Fragen diskutiert, die auch heute noch von erheblicher praktisch-politischer Bedeutung sind, die aber irgendwie außerhalb des Blickwinkels (v. a. der immer marktgläubiger gewordenen Wirtschaftswissenschaften und Politik) geraten sind:

- a. So wurde damals z. B. im Rahmen der sog. Transfer-Enquête-Kommission versucht, nicht nur die Verteilungswirkungen (und teils auch in zarten Anfängen die ‚Lebenslageneffekte‘) monetärer staatlicher Transfers zu ermitteln, sondern auch diejenigen der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen (‚Realtransfers‘ in der damals üblichen Terminologie). Die entsprechenden Bemühungen (‚Wem kommen öffentliche Güter wirklich zu Gute?‘) sind als solche ziemlich schnell und ziemlich sang- und klanglos eingeschlafen (vgl. unten).
- b. Spätestens mit der Verbetriebswirtschaftlichung der Wirtschaftswissenschaften wurde weitgehend das Ende anspruchsvoller Erfolgskontroll- und Planungsinstrumente eingeläutet.<sup>8</sup> Das meist recht eindimensionale handwerkliche Controlling verstellte den Blick auf die Analyse komplexer sozialer Effekte (soziale Fragen und die Verteilungsdebatte traten in den Hintergrund, dafür kam z. B. die Formel auf, ‚sozial sei, was Arbeit schafft‘ – womit die zunehmende soziale Schieflage über Jahrzehnte legitimiert wurde).
- c. Spannende Fragen (wie sie v. a. in den USA hinsichtlich von Lebensmittelgutscheinen versus Sozialhilfezahlungen diskutiert wurden), ob z. B. monetäre oder reale Transfers besser geeignet sind, sozialpolitische Probleme zu lösen, wurden nicht weiter diskutiert (was z. B. heute beim ‚Bildungspaket‘ von Frau von der Leyen nicht unwichtig wäre; Elterngeld etc. vs. Krippenplätze usw.). Generell wurde kaum weiter geforscht, was denn die Voraussetzungen der Inanspruchnahme öffentlicher Angebote (‚Konsumtechnologie‘, vgl. Skarpelis-Sperk 1978a, b) sind – zum homo oeconomicus des alles dominierenden rational-choice-Modells passen solche Überlegungen eben nicht unbedingt!
- d. Dem so sehr eindimensional gewordenen Menschenbild der Mainstream-Ökonomie entsprach generell eine Abkehr von Verteilungsfragen (Sozialpolitik und Finanzwissenschaften wurden z. B. im Fächerkanon der Hochschulen kräftig ausgedünnt).

<sup>8</sup> Die Arbeitswissenschaften beschäftigten sich ebenfalls lange Zeit viel mehr mit dem industriellen Bereich und weniger mit den Dienstleistungen (noch weniger mit dem Bereich öffentlicher Dienstleistungen). Bemühungen um eine ‚Service Science‘ sind jüngerer Natur. Noch immer bleibt der Bereich der gesellschaftlich notwendigen, öffentlichen Dienstleistungen aber dabei weitgehend außen vor (vgl. z. B. Satzger, Dunkel 2011).



### Monetäre versus reale Transfers?

(Um)Verteilungseffekte können vom Staat auf der Ausgabenseite prinzipiell durch monetäre Transfers wie durch reale Transfers erreicht werden.<sup>9</sup> Monetäre Transfers schränken die Souveränität der Empfänger weniger ein und können eher – antragsgeprüft<sup>10</sup> – zielgerichteter auf die intendierten Gruppen eingeschränkt werden. Auf der anderen Seite steht der höhere Souveränitätsgrad bei den Empfängern – sie können das Geld entsprechend ihrer Präferenzen ausgeben – in einem Widerspruch zu paternalistischen Überlegungen bei Politik (und z. T. auch Steuerzahlern): Lebensmittel(-gutscheine), die sich nicht in Alkohol und Zigaretten umtauschen lassen, finden mehr Akzeptanz (allerdings nur einseitig) beim Steuerzahler.

Bei realen Dienstleistungen ist das Problem der Fokussierung auf die intendierten Zielgruppen tendenziell schwieriger; auch Wohlhabende nutzen z. B. – verbilligte – Freizeiteinrichtungen.<sup>11</sup> In der Tendenz kann ihr Angebot aber eher verhaltenssteuernde Wirkungen entfalten (Stichwort: meritorische Güter).<sup>12</sup>

Unbestreitbar ist trotz all der genannten Probleme aber auch, und gerade die Privatisierungserfahrungen in vielen Ländern bestätigen dies (vgl. z. B. Gerstlberger, Siegl 2009), dass es bei gesellschaftlichen Dienstleistungen große Bereiche gibt, in denen die öffentliche Steuerung unverzichtbar ist und der Markt versagt: Öffentliche Dienstleistungen sind ein unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge (und auch einer funktionierenden Wirtschaft).

In der ökonomischen Realität korrespondierte dies mit massiven Privatisierungswellen – international und auch in Deutschland. Damit wurde allerdings kaum ‚mehr Markt‘ geschaffen, sondern in weiten Bereichen, von der leitungsgelassenen Infrastruktur über den Verkehrsbereich bis zu Teilen des Gesundheitswesens, die Grundlage für oligopolistische Marktstrukturen geschaffen. Mit dem Argument, die privaten Anbieter ‚müssten fit für den Weltmarkt‘ (und damit auch groß genug sein, um sicherer gegenüber (internationalen) Übernahmeversuchen zu sein) wurden auch in diesen Bereichen öffentliche Monopole durch privatwirtschaftliche Oligopole eingetauscht, die sich in vieler Hinsicht erfolgreich gegen eine nötige (Re-)Regulierung wehren. „Erfahrungen

9 Allerdings setzen Gütereigenschaften – Nichtrivalität und Nichtausschlussprinzip – auch hier Grenzen.

10 Allerdings liegt darin auch wieder eine Hürde für die Inanspruchnahme durch Berechtigte, was vielfältige Dunkelziffer-Probleme erzeugt (vgl. von Beyme 1977). Diese Probleme stellen sich z. T. auch bei vielen Realtransfers, wie die aktuelle Debatte um das ‚Bildungspaket‘ belegt.

11 Die Bildungsexpansion in den 70er Jahren hat zwar mehr Arbeiterkinder an die Hochschulen gebracht, den sozialen Gradienten der Bildungsteilnahme aber nicht wirklich gemindert.

12 Neben verteilungs-/sozialpolitischen Motiven stehen bei öffentlichen Realtransfers häufig auch allgemeinere Zielsetzungen im Vordergrund (z. B. bei Museen kulturpolitische oder pädagogische Ziele) – diese haben z. T. die Absicht einer Verhaltenssteuerung.

sprechen dafür, dass die Privatisierung öffentlicher Güter in aller Regel nicht zu ihrer Verbesserung beiträgt. Diejenigen, die sich mit Geld auf dem Markt die Versorgungsleistungen (Bildung, Gesundheit, persönliche Sicherheit etc.) ‚kaufen‘ können, sind möglicherweise nach einer Privatisierung besser dran. Diejenigen freilich, deren monetäre Kaufkraft beschränkt ist, müssen mit verschlechterten Leistungen der sozialen Systeme Vorlieb nehmen. Die Privatisierung öffentlicher Unternehmen, Einrichtungen, Dienste und Güter spaltet die Gesellschaften in die Marktbürger, die sich mit monetärer Kaufkraft ausgestattet, nahezu alles leisten können, und in die Staatsbürger, die mit einem reduzierten Angebot öffentlicher Leistungen vorlieb nehmen müssen. Der von John K. Galbraith für die US-Gesellschaft schon vor Jahrzehnten konstatierte Gegensatz von ‚privatem Reichtum und öffentlicher Armut‘ hat sich überall dort zugespitzt, wo die Privatisierung besonders weit getrieben wurde. Die Verteilungswirkungen sind regressiv“ (Altvater 2003, S. 13 f.) Faktisch wurden öffentliche/gemeinwirtschaftliche Effektivitätsziele zugunsten der Hoffnung auf Effizienzziele aufgegeben. Negative Erfahrungen in anderen Ländern (vgl. z. B. Dickhaus, Dietz 2004) haben Deutschland nur begrenzt – in den Bereichen Wasser/Abwasser mehr, im Energiebereich und in der Gesundheitsversorgung z. B. weniger – davon abgehalten, diesen von der EU-Kommission kräftig geebneten Weg mit zu gehen. Erst in jüngster Zeit wächst vor allem auf kommunaler Ebene die Einsicht wieder, dass zwischen den auf kurzfristige Rentabilitätsinteressen zielenden Kalkülen privater Oligopole (noch dazu wo sie vom Kapitalmarkt getrieben werden) und der langfristigen Sicherstellung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen ein unauflösbarer Widerspruch besteht.



### 3 Untersuchungen zu den Verteilungswirkungen öffentlicher Güter und Dienste aus neuerer Zeit

Im Gegensatz zu den 1970er und frühen 1980er Jahren finden sich auch international, wie oben schon angesprochen, in neuerer Zeit nur wenige Verteilungsstudien zu diesem Thema. So sind z. B. die folgenden Untersuchungen geradezu ‚Einzelgänger‘ (Kurzbeschreibungen dieser Studien finden sich im Anhang):

- Bischoff, Heck (2001): Diese Analyse der von den Ausgaben für Sport, Freizeit und Kultur ausgehenden Verteilungswirkungen für das Jahr 1993 greift in der Tradition früherer Studien auf den wohl einzig realistischen Weg der Zurechnung der öffentlichen Güter über gruppenspezifische Angaben zur Nutzung solcher Infrastrukturgüter zurück. Als Quelle dienen dabei aber nicht Umfragedaten zur Nutzungshäufigkeit, sondern Angaben zur Zeitverwendung für derartige Aktivitäten aus den Zeitbudgeterhebungen des Statistischen Bundesamtes.
- Guger (1996): Ebenfalls über die relative Inanspruchnahmehäufigkeiten untersucht Guger die Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich.

Budgetinzidenzanalysen im Sinne eines Versuchs der Ermittlung der Verteilungseffekte der gesamten Staatstätigkeit finden sich aus der jüngeren Zeit nicht. Ob das an den alten Vorbehalten (vgl. Bohnet 1989, S. 111 f.) gegen eine solche Vorgehensweise unter methodischen Aspekten liegt, oder am Umstand, dass Verteilungsfragestellungen generell nicht mehr im Fokus der (Mainstream-) Ökonomen stehen, sei dahingestellt.

Argumente wie diejenigen, dass Budgetinzidenzanalysen bei Realtransfers zu vieler kaum kompatibler Daten(-quellen) bedürfen, überzeugen eher nicht: Auch bei monetären Transfers – negativen wie positiven! – ist ein ‚rundes Bild‘ angesichts jeweiliger Grenzen der Datengrundlagen (Ungenauigkeiten bzw. Rechtszensierung der Daten von EVS, MZ, SOEP etc.; strukturelle Defizite und Inaktualität der Steuerstatistik) nicht so leicht möglich. Überzeugender ist das Argument, dass die Ergebnisse von umfassenden Budgetinzidenzanalysen per se sehr abstrakt sind und man daraus kaum Erkenntnisse über Ursachen und Ansatzpunkte für Veränderungen gewinnt.<sup>13</sup>

Von daher haben Partialinzidenzanalysen Vorteile: Sie sind überschaubarer und erbringen eher empirische Grundlagen für transparente politische Entscheidungen (vgl. Kasten).

<sup>13</sup> Budgetinzidenzanalysen liefern Zahlen in monetären Größen, welche Gruppen für die gesamten öffentlichen Leistungen wie viel Abgaben leisten und was sie dafür an Gegenleistungen erhalten. Bereichsspezifische Unterschiede etwa zwischen öffentlichen Parkanlagen und Opernhäusern (vgl. Kistler 1975) und die jeweils dahinter liegenden Mechanismen (vgl. Skarpelis-Sperk 1978) werden in solchen Rechenwerken aber nicht mehr ersichtlich.

## Die große Oper – Staatsaufgabe zur Erhaltung des kulturellen Erbes oder von der Allgemeinheit subventionierte Unterhaltung für einen kleinen Kreis?

Der Besuch kultureller Einrichtungen/Veranstaltungen unterliegt einerseits, wie erwartet, einem sozialen Gradienten. Die durchschnittliche Inanspruchnahme ist in höheren Einkommensklassen (dito: Bildungsgruppen) um ein Mehrfaches höher als bei den unteren Einkommensklassen, darin sind sich frühere wie die wenigen neueren Studien einig. Es besteht auch kein Zweifel, dass dies in Bereichen besonders ausgeprägt ist, die auch zu den teuersten (bzw. am höchsten subventionierten) gehören: Theater, Oper.

Andererseits verfolgt der Staat zu Recht Kulturpolitik als eigenständiges Ziel. Der subventionierte Platz im Opernhaus ist nicht nur ein Realtransfer (v. a. für einkommensstärkere Gruppen) – er ist mehr (in der Sprache der Finanzwissenschaft: das Gut hat meritorischen Charakter – und, die Subventionen sind auch deswegen so hoch, weil versucht wird, die Eintrittspreise für weniger begüterte Gruppen wenigstens einigermaßen erschwinglich zu halten). Es ist – auch politisch – ein starkes Argument, für die schwächeren sozialen Gruppen einen Zugang zu solchen gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen zu schaffen: Inklusion bedeutet auch, wo diese das Angebot nicht nutzen, ihre Zugangsschwellen überwinden zu helfen!

Die Perspektive einer Verteilungsanalyse der staatlichen Kulturpolitik kann es daher sicherlich nicht sein, eine Einschränkung der entsprechenden Ausgaben mit dem Argument zu begründen, dass diese Leistungen kontraproduktive Umverteilungswirkungen haben.

Interessant ist es aber z. B. schon zu prüfen, ob über die Zeit eine Abschwächung (oder Zunahme) des sozialen Gradienten stattgefunden hat, d. h. ob der Zugang zu solchen öffentlichen Leistungen breiter wurde. Derartige Analysen liegen praktisch nicht vor. Um solche Veränderungen messen zu können, bedarf es allerdings zunächst keiner Verteilungsanalysen, die den ‚Nutzen‘ der Nutzergruppen in monetären Beträgen ausdrücken.

Eine solche Bewertung der geldwerten Vorteile macht aber in einer weiteren Perspektive sehr wohl Sinn. Eine verschiedene Realtransferbereiche umfassende Beurteilung lässt sich nur so auf einen (verständlichen) Nenner bringen. Und: Eventuell lässt sich damit auch zeigen, dass die Verteilungswirkung staatlicher Dienstleistungen durchaus auch, teils sogar gerade, den oberen Einkommensgruppen zu Gute kommt.

Vor dem Hintergrund des Wehklagens über eine zu hohe Steuerbelastung des oberen Einkommensdezils wäre das ebenfalls ein starkes politisches Argument.

Auch einige Ansätze im Bereich der Entwicklungsländer-Forschung (vgl. z. B. Demery 2000; van de Walle o. J.) bleiben weit vor der Analyse einer Budget-Inzidenz stehen.

Eigentlich nur in einem Bereich öffentlicher Daseinsvorsorge ist in begrenztem Sinn über eine Fortsetzung der finanzwissenschaftlichen Sichtweise auf die Verteilungseffekte staatlicher Tätigkeiten zu sprechen: Dieser Bereich ist das Bildungswesen (vgl. z. B. Cleuvers u. a. 2009; Sturm, Wohlfahrt 2000; Borgloh u. a. 2007). Allerdings<sup>15</sup> werden auch in diesem Feld die finanzwissenschaftlichen Spuren stark von bildungsökonomischen bzw. -soziologischen Ansätzen überlagert.

Zumindest werden aber Fragen des klassischen Typs finanzwissenschaftlicher Herangehensweise an die Verteilungseffekte gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen aufgeworfen (wobei diese Fragen im Sinne einer integrierten Sichtweise aber nicht gemeinsam gestellt werden):

- Wem kommen die Ausgaben für Bildungseinrichtungen, z. B. im Unterschied Hauptschule vs. Gymnasium oder im Hochschulbereich zu Gute (plastisch: (Kindern von) Arbeitern oder Beamten)?
- Wie viel gibt der Staat überhaupt für einen Hauptschüler vs. einen Gymnasiasten aus? Wer trägt die korrespondierende Abgabenlast?
- Welchen ‚Nutzen‘ ziehen die Schüler/Studenten aus der Inanspruchnahme dieser öffentlichen Angebote, z. B. in Form aggregierter Lebenseinkommen (auch z. B. der Kontinuität von Erwerbskarrieren, Rentenanwartschaften etc.)?
- Wer finanziert über das Bildungswesen eigentlich wen (d. h. also inklusive der Inzidenz auf der Einnahmenseite)? Bringen Studiengebühren einen ‚Ausgleich‘ etc.?

Ob mit oder ohne eine quantitative Bewertung der Nutzenzuflüsse durch die Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen in Euro – in keinem anderen Bereich von öffentlichen Dienstleistungen wird der wohl wichtigste Aspekt, die Ursachen und Hemmnisse einer Inanspruchnahme oder Nichtinanspruchnahme und ihre Folgen, annähernd so klar und konsequent untersucht wie im Bildungsbereich.

Die Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen durch soziale Gruppen (oder z. B. auch im regionalen Vergleich) ist nicht nur etablierter Gegenstand vielfältiger wissenschaftlicher Bemühungen (und hochrangiger Streitpunkt in politischen Auseinandersetzungen), sondern auch wichtiger Blickwinkel in verschiedensten regelmäßigen Bildungs-Berichterstattungen auf Bundes- und Länderebene. Ebenfalls hat dieser Themenkomplex zunehmend Eingang in die Bundes- und Ländersozial- bzw. -armutsberichte gefunden. Speziell unter der Ägide verschiedener ‚Lebenslagenkonzepte‘ (vgl. im Überblick z. B. Bartelheimer 2005, Engels 2006) wird die besondere Rolle unterschiedlicher Bildungszugänge für die späteren Lebenslagen relativ intensiv thematisiert.

Allerdings muss an dieser Stelle ganz deutlich darauf hingewiesen werden, dass eine Verengung der Verteilungsbetrachtung auf Bildungszugänge und -erfolge – so wich-

tig diese auch sind – die Gefahr einer gefährlichen Verkürzung der bestehenden Verteilungsprobleme und -konflikte beinhaltet (vgl. Butterwegge 2010)<sup>14</sup>: Der politische Kampf um mehr Gerechtigkeit respektive gegen wachsende Ungleichheit darf sich – verkürzt gesagt – nicht auf Bildungsteilhabe beschränken; er muss prioritär die immer ungleicher werdende Einkommens- und Vermögensverteilung in den Blick nehmen!

Selbstverständlich haben auch andere Arten öffentlicher Güter und Dienstleistungen unmittelbare Relevanz für die Lebenslage bzw. Verteilungssituation und Armutsbekämpfung.<sup>15</sup> Im Sinne einer Verteilungsanalyse von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen werden sie in den Sozial-/Armutberichten aber nur selten so betrachtet. Das gilt erstaunlicherweise auch für das Gesundheitswesen,<sup>16</sup> wo sich entsprechende Fragen und Zugangschancen und -schränken zu (kostenfreien) Gesundheitsleistungen eigentlich besonders klar stellen. Das gilt genauso für Dinge wie Verbraucher-/Schuldnerberatungsstellen, Freizeiteinrichtungen etc.

Ihre (Nicht-)Nutzung beeinflusst die Wohlfahrtsposition von Individuen und Haushalten. Mehr noch ist inzwischen wohl wieder nach ihrem Nicht-Vorhandensein (z. B. in bestimmten Regionen, städtischen Problemgebieten etc.) – bzw. ihrem Verschwinden durch Privatisierung und Leistungsabbau – zu fragen.

#### Ein Plädoyer für eine erweiterte Verteilungsbetrachtung

„Nur eine Gesamtsicht der Einkommen der Haushalte einerseits und des Volumens und der Art des Zugangs zu öffentlichen Diensten andererseits bietet eine realistische Sicht der jeweiligen Teilhabemöglichkeiten.

In vielen Fällen wird mit der Ausweitung der Sachleistungen und der sozialen Dienste ein wirkungsvollerer Beitrag zur sozialen Teilhabe als durch Erhöhung der monetären Leistungen geleistet“.

(BMASK 2009, S. 13)

Im Anhang finden sich einige Beispiele von Untersuchungsergebnissen zur Gruppenspezifität von öffentlichen Gütern in neueren Sozialberichten und Studien.

14 „Daran besteht überhaupt kein Zweifel: Ohne eine spürbare Verbesserung der Bildungseinrichtungen und der Bildungschancen für alle (Wohn-)Bürger/innen bzw. ihre Kinder ist die Armut in Deutschland nicht erfolgreich zu bekämpfen. Aber nur mittels eines Ausbaus im Bildungsbereich lässt sich das Problem ebenso wenig lösen. Vielmehr bedarf es darüber hinaus neben einer Vielzahl anderer Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur, der Umverteilung von Arbeit, Einkommen und Vermögen. Schließlich kann Pädagogik weder eine gerechte Steuerpolitik noch eine die Armut bekämpfende Sozialpolitik ersetzen“ (Butterwegge 2020, S. 549).

15 Dabei ist zu beachten, dass (vgl. BMASK 2009, S. 13) angesichts der gängigen Armutsdefinitionen gilt: „Ein verbesserter Zugang zu nicht monetären Leistungen verbessert die soziale Lage von Bevölkerungsgruppen, senkt aber nicht im statistischen Sinne die EU-Armutgefährdungsquote“.

16 Der Gesundheitsbereich, insbesondere die Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung, die ja im Wesentlichen abgesehen vom Krankengeld in Form von Sachleistungen erfolgen, stellen den größten Bereich von öffentlichen Realtransfers dar.



Eine wirkliche Neuerung aus allerjüngster Zeit stellt die eingangs schon erwähnte erstmalige Berücksichtigung der Verteilungseffekte öffentlicher Sachleistungen im kürzlich erschienenen Bericht ‚Employment and Social Developments in Europe 2011‘ und vorbereitenden Studien für die EU-Kommission dar.

So errechnen Matsaganis und Verbist für mehrere europäische Länder, welchen Einkommensvorteil Kinder/Familien aus der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen (abzüglich geleisteter Gebühren) beziehen. Sie betrachten dazu verschiedene Einkommens(-quintils-)gruppen und errechnen den geldwerten Vorteil, die Verteilung auf diese Gruppen, den entstehenden Zusatzanteil an den Einkommen, die Veränderung der Einkommensungleichheit (anhand der Gini-Koeffizienten und anderer Verteilungskennziffern), die Veränderungen der Armutsrisikoquote usw.

Ähnlich, aber komplexer gehen Aaberge u. a. (2010) vor, ebenfalls in Vorbereitung des genannten Berichts für die European Commission. Sie schätzen z. B. zusätzliche gruppenspezifische Bedürfnisindices und ‚gewichtete‘ Nettoäquivalenzskalen (monetäre und zugerechnete reale Einkommen) und errechnen dann Gini-Koeffizienten und Armutsrisikoquoten sowie den jeweiligen Veränderungsbeitrag der verschiedenen Komponenten.

Der Bericht der European Commission (2011, S. 108) geht auf die letztgenannten, unseres Erachtens beim gegenwärtigen Forschungsstand und der gegenwärtigen Datenlage etwas zu artifiziellen, Methoden nicht ein. Er rechnet die gebührenbereinigten ausgabenbewerteten Realtransfers für Kinderbetreuung und Erziehungseinrichtungen für ab 16-Jährige den nach Einkommensquintilen geschichteten Haushalten entsprechend der tatsächlichen Inanspruchnahme zu. Ausgaben für Bildungseinrichtungen für 6- bis unter 16-Jährige, für Health-care und Elderly-care werden entsprechend der Alters- und Geschlechterstruktur den Einkommensquintilen bzw. Haushalten ‚bedürfnisbezogen‘ zugerechnet. Es verwundert daher aufgrund dieser selbst konzipierten seltsamen Methodenmischung nicht, dass die Kommission zu dem Ergebnis kommt, „that, in a large majority of countries, in-kind transfers are pro-poor“ (ebenda, S. 107).





## 4 Exkurs: Öffentliche Armut

Damit ist das Thema öffentliche Armut angesprochen (vgl. Hengsbach, Jakobi 2004, zum INIFES-Teil im Sozialbericht NRW 2004 (Dathe u. a. 2004)), das hier nur kurz abgehandelt werden soll. Öffentliche Armut, im Sinne von zu wenig Investitionen in Sach- und Infrastrukturleistungen, zu bestimmen ist zunächst eine normative und in einer Demokratie – auf den verschiedenen föderalen Ebenen – politisch zu entscheidende Problemstellung. Eine allgemein akzeptierte theoretische Ableitung für einen optimalen Umfang öffentlichen Handelns – das ‚optimale Budget‘ – gibt es nicht.

Unbestreitbar ist jedoch, dass es in Deutschland, als einem Land mit einer gemischten Wirtschaftsordnung und konkurrierenden Sozialstaatskonzeptionen (vgl. z. B. Pilz 2004, S. 52 ff.) in den letzten Jahrzehnten einen sehr einseitig zugunsten der Wirtschaftsfreiheit und zulasten der Sozialstaatlichkeit, zugunsten des privaten Sektors und zulasten (para)fiskalischen Handelns gehenden Pendelausschlag gegeben hat. Nur die diversen Rettungsaktionen und der hohe Aufwand bei der Korrektur von Folgen eklatanten Marktversagens haben anscheinend dazu geführt, dass die Staatsquote nicht weiter sinkt.

Evidenz für den Niedergang des öffentlichen Sektors in der Klemme zwischen der Erosion und politisch beschlossenen Zurückstutzung der Einnahmenbasis und weiter bestehenden, z. T. sogar wachsenden Ausgabenerfordernissen gibt es genug:

- Der Anteil der im öffentlichen Sektor Beschäftigten ist zwischen 1991 und 2010 von 6.7 Mio. auf 4.6 Mio. Beschäftigte gesunken, wobei sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigten von 15.8 % auf 30.2 % erhöht hat. (Quelle: Statistisches Bundesamt). Mitte 2010 ist zwar ein Anstieg der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf 4,59 Mio. zu verzeichnen, das entspricht 0,8 % oder 38 600 Personen mehr als im Vorjahr. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten im öffentlichen Dienst erhöhte sich allerdings um 52 800 Personen (+ 3,7%) von 2009 auf 2010. (Quelle: Statistisches Bundesamt)
- Die Bruttoinvestitionen der Gebietskörperschaften plus der Sozialversicherung sind von 1970 bis 1991 im früheren Bundesgebiet von 17,04 Mrd. Euro auf 32,57 Mrd. gestiegen. Sie lagen 1991 in Deutschland insgesamt bei 40,47 Mrd., gingen bis 2005 auf 30,28 Mrd. zurück und lagen 2009 bei 39,34 Mrd. (vgl. Sachverständigenrat 2010, S. 371; jeweils nicht inflationsbereinigte Werte).
- Relativ konservative, vorsichtige Berechnungen des künftigen Investitionsbedarfs zeigen allein für die Kommunen bis 2020 eine jährliche Summe von 47 Mrd. Euro pro Jahr (vgl. Reidenbach u. a. 2008, S. 19).
- Seit 1980 verzeichnen die Gebietskörperschaften bis auf wenige Jahre einen negativen Finanzierungssaldo (vgl. Sachverständigenrat 2010, S. 372).

Die Folge einer solchen Finanzklemme ist auf den ersten Blick: „Unzureichende Ausstattung mit kommunaler Infrastruktur wirkt sich vielfach besonders zulasten von

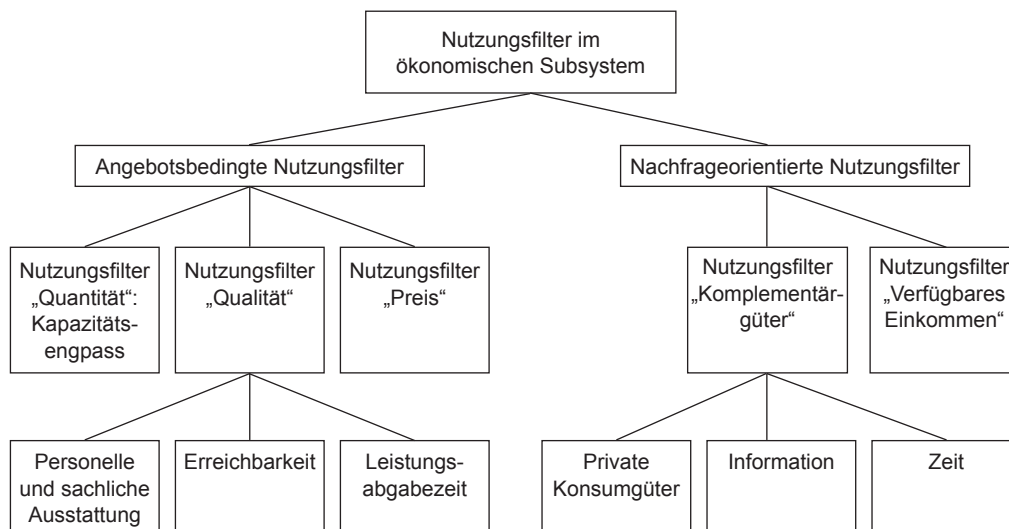
schwächeren Bevölkerungsgruppen aus“ (Reidenbach u. a. 2008, S. 13). Auf den zweiten Blick ist aber eine differenzierte und erweiterte Perspektive nötig. So zeigt sich unter Einbeziehung der Finanzierungsseite, d. h. der gruppenspezifischen Abgabenbelastung zusätzlich, „dass die Abgabenbelastung nicht nur nicht progressiv ist, was sie nach dem Grundsatz der Leistungsfähigkeit eigentlich sein sollte, sie ist sogar regressiv. Natürlich tragen die reichen Haushalte dennoch einen erheblichen Anteil an der Finanzierung öffentlicher Aufgaben, wenn auch nur absolut und nicht relativ zu ihrem Einkommen, wie oben ausgeführt. An den Beispielen der öffentlichen Schulen und des Gesundheitssystems wird jedoch eindrücklich gezeigt, dass davon nicht hauptsächlich die unteren Einkommens- und Vermögensgruppen profitieren, so dass auch dadurch kein übermäßiger Umverteilungseffekt auftritt“ (Hengsbach, Jakobi 2004, S. 32; vgl. zur Einnahmenseite aktuell auch Jarass, Obermair 2012).

## 5 Voraussetzungen der Umverteilungswirksamkeit von gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen

Was sind die Ursachen dafür, dass der umverteilende Sozialstaat nicht nur auf der Einnahmenseite Schwierigkeiten hat, die Abgabenlast stärker entsprechend der Leistungsfähigkeit durchzusetzen (und im Gegenteil sogar immer stärker auf die Konsumsteuern mit ihren weitgehend regressiven Effekten setzt), sondern auch auf der Ausgabenseite Probleme hat, öffentliche Realtransfers vor allem denjenigen zu Gute kommen zu lassen, die der Unterstützung besonders bedürfen? Die im Anhang kurz beschriebenen ‚neueren‘ Studien zeigen, dass diese Problematik ungebrochen gilt.

In der älteren finanzwissenschaftlichen Literatur werden dafür eine Reihe von Gründen angeführt<sup>17</sup> (vgl. Skarpelis-Sperk 1978, Asam 1978, vgl. auch Dathe u. a. 2004, S. 16). Asam spricht in diesem Kontext plastisch von Nutzungsfiltern, Skarpelis-Sperk vom Zusammenwirken von Konsumtechnologie, Restriktionen bei für die Nutzung notwendigen komplementären Inputs und bürokratischen Hemmnissen.

### Darstellung: Nutzungsfilter der Inanspruchnahme öffentlicher Realtransfers



Quelle: Asam 1978, S. 166.

<sup>17</sup> Diese sind natürlich für die einzelnen Nutzergruppen und für verschiedene Arten von öffentlichen Dienstleistungen im Detail unterschiedlich gewichtig, z. B.:

- Beschränkung des Empfängerkreises aufgrund gesetzlicher Regelungen, wie im sozialen Wohnungsbau,
- die räumliche Verfügbarkeit von Infrastruktureinrichtungen,
- die Verfügung über komplementäre private Güter bzw. die Notwendigkeit von privaten monetären Aufwendungen um überhaupt öffentliche Güter und Dienstleistungen nutzen zu können (das Privatfahrzeug für die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur, der Eintritt für die kulturelle Einrichtung, Kosten für Lernmittel u. Ä.),
- das individuelle bzw. elterliche „Interesse“ an der Nutzung von kulturellen Einrichtungen bzw. der Partizipation der Kinder am Bildungswesen“ (Dathe u. a. 2004, S. 162).

Die genannten Nutzungsfiler sind stark von der ökonomischen Perspektive bestimmt, so ist es a) z. B. aus einer psychologischen Perspektive zusätzlich durchaus denkbar, dass Schamgefühle berechnigte Personen davon abhalten, eigentlich vor allem für sie gedachte Realtransfers (ebenso wie monetäre Transfers) zu nutzen. Die nötige Information – über die Existenz, die Zugänglichkeit und den Gebrauchswert eines Realtransfers – ist b) ein facettenreiches kommunikationswissenschaftliches Problem. Die Nutzungsfiler sind c) in der Praxis nicht unabhängig voneinander, sondern wirken interdependent und nicht zuletzt sind die nachfrageseitigen Nutzungsfiler d) nicht nur individueller Natur, man denke z. B. an den Einfluss der Eltern/des Elternhauses auf den Schulbesuch oder das Freizeitverhalten von Kindern.

Die Bedeutung der Nutzungsfiler bei der Inanspruchnahme öffentlicher Realtransfers ist selbstverständlich bereichsspezifisch (und gruppenspezifisch) unterschiedlich: Bei Realtransfers im Bereich des Bildungs- und Gesundheitswesens stehen Aspekte der Erreichbarkeit und der Zugangsschranken durch eine fehlende Verfügung über notwendiges Einkommen (Zuzahlungen, Studiengebühren) auch in der öffentlichen Diskussion. Autobahnen können nur von jenen Bürgern genutzt werden, die auch über das Komplementärgut Automobil verfügen. Bei den meisten Beratungsstellen (z. B. Schuldnerberatung, Verbraucherberatung) stellen neben Erreichbarkeitsproblemen auch die schlechte Information über ihre Existenz und den Sinn und Wert entsprechender Beratungsleistungen wichtige Barrieren dar.

#### Sonderproblem: ‚Digital divide‘

Die Relevanz solcher Barrieren oder Ausschlussmechanismen bleibt über Zeit auch nicht unverändert. Ein besonders einleuchtendes – und in seiner Bedeutung sicherlich künftig noch zunehmendes – Problem stellt sich dort, wo die Inanspruchnahme staatlicher Realtransfers mit der Verfügung und den Kompetenzen zum Umgang mit dem Internet verbunden ist (z. B. Fahrplanauskünfte und Fahrkartenbestellungen die im Internet billiger sind als an – sowieso nur noch weniger erreichbaren – Bahnschaltern). Wo der Zugang zu öffentlichen Leistungen, Behördenkontakte etc. (Stichwort: e-Government) via Internet immer mehr zur Norm werden, bis hin zur Steuererklärung, wird unterstellt, dass alle Bürger online sind. Bereits wo Fahrkartenautomaten das Schalterpersonal etc. ersetzen, treten aber einschlägige Probleme auf. „Aber auch die verstärkten Bemühungen, etwa Verwaltungsvorgänge oder die politische Teilhabe mittels IKT einfacher, bürgernäher und effizienter zu gestalten, sowie neue Dienstleistungsformen anzubieten, müssen an Grenzen stoßen, wenn immer noch ein Großteil der Bevölkerung die neuen IuK-Chancen nicht nutzen will oder kann. Aus politischer Sicht muss die Zielsetzung aller Initiativen sein, die hinreichende Teilnahme aller Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen“ (Enquête-Kommission ‚Globalisierung der Wirtschaft‘ 2002, S. 263).

Befragungen haben gezeigt, dass der Anteil derjenigen nicht wirklich abnimmt, die zugeben, mit solchen Automaten Probleme zu haben (der Anteil derjenigen, die das faktenwidrig nicht zugeben, dürfte ebenfalls erheblich sein). Die ‚Digitalanalphabeten‘ sterben nicht aus (vgl. Kistler u. a. 2002). In Bezug auf die ‚Digitale Spaltung‘ weisen neuere Studien zur Internet-Nutzung darauf hin, „dass die digitale Spaltung in den letzten Jahren eher zu- als abgenommen hat, ein ‚Internet für alle‘ ... noch lange nicht erreicht ist, vielleicht auch nie zu erreichen sein wird“ (Riehm, Krings 2006, S. 77). „Im Jahr 2004 hatte fast jeder zweite Offliner (43,8%) das Internet früher selbst oder durch andere genutzt ... Was die zeitliche Entwicklung angeht, ist bemerkenswert, dass die hier festgestellte Zusammensetzung der Offliner seit 1999 relativ stabil geblieben ist“ (ebenda, S. 85).

Derartige empirische Befunde belegen jedenfalls, dass sich solche Probleme mitnichten durch die Alterung/demografische Entwicklung auswachsen werden. Vielmehr spricht sehr viel dafür, dass mit der Alterung der Bevölkerung (wohl auch mit der Singularisierung und Migration) Zugangsbarrieren bei öffentlichen Realtransfers in Verbindung mit technischen Zugangswegen eher noch größer zu werden drohen.

Im Kontext der demografischen Veränderungen stellt sich im Übrigen das generelle Problem veränderter Bedarfe nach Infrastrukturleistungen/Realtransfers. So ist z. B. plausibel zu erwarten, dass durch die zunehmende Zahl Älterer, v. a. Hochbetagter, verstärkt Pflege- und Gesundheitsleistungen nachgefragt werden, während die Nachfrage nach Verkehrsleistungen eher abnehmen, sich in jedem Fall aber verändern wird. Mobilität ist andererseits aber eine wichtige Voraussetzung für die Nutzung vieler Gesundheitsleistungen. Es wird eine zunehmend wichtige Aufgabe sein, diese Dinge wohl abgestimmt zu planen. Eine stärkere Mitsprache der Bürger wäre dabei eine der entscheidenden Innovationen in diesem Dienstleistungsbereich.<sup>18</sup>

Bei solchen Beratungsstellen tritt aber potenziell – zumindest teilweise – wohl auch die Zugangsbarriere ‚Scham‘ hinzu. Wer möchte schon gerne beim Betreten oder Verlassen der örtlichen Schuldnerberatungsstelle gesehen werden, wie sicher ist der Schutz der persönlichen Angaben bei solchen Gesprächen? Auch ist es plausibel anzunehmen und in qualitativen Studien belegt, dass es gruppenspezifische Unterschiede in der Bereitschaft/Fähigkeit zu solchen Beratungsgesprächen gibt.

18 Beteiligung der Bürger/Nutzer ist notwendige Voraussetzung und zentraler Bestandteil „konsumentenorientierten Angebotshandelns“ (Kistler 1981, S. 252) in der „Wertschöpfungskette“ gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen. „Planung als Form nicht nur methodisch bewußter, sondern mit bewußter Methode arbeitender Zielbestimmung und Zielverfolgung, ist begriffsimmanent auf die aktive Beteiligung derjenigen angewiesen, der sie gilt, deren Planung sie letztendlich sein muß“ (Narr 1974, S. 166).

Die Liste von – nicht unbedingt nur staatlichen – Dienstleistungen ist länger, bei denen sich derartige Zugangsschranken stellen oder zumindest zu bedenken sind: Die aus dem Boden schießenden Armenspeisungen durch ‚öffentliche‘ Tafeln sind hier ebenso zu nennen wie die Leistungen des ‚Bildungspakets‘. Wer als Eltern die Schule oder die Kindertagesstätte um die Bestätigung der Berechtigung bittet, muss diese Schwelle(-nangst) zuvor überwinden. Hinzu kommt, dass es mit einer freien Fahrt beim Schulausflug der Kinder oder einem Beitrag zum Sportverein oder zur Musikschule nicht getan ist. Es sind – und damit schließt sich der Kreis wieder – weitere finanzielle Eigenmittel nötig, damit das Kind wirklich an den entsprechenden Aktivitäten teilhaben kann.

Wohlgermerkt, dies ist im Umkehrschluss nicht als ein Plädoyer zu verstehen, solche Leistungen statt als erstattete Dienstleistung/Realtransfer einfach als ‚transfer in cash‘, als monetären Transfer, auszubehalten. Auch dort sind Beantragungen nötig und auch dort ist die Dunkelzifferproblematik – die Nicht-Inanspruchnahme trotz Berechtigung – virulent. Vielmehr ist es wichtig, mehr über die Nutzungsfilter, über die Ausschlussmechanismen zu wissen und gezielt nach Wegen zu suchen, deren (gruppenspezifisches) Wirksamwerden zu überwinden.

Die wesentliche Erkenntnis aus den Analysen zu den Verteilungseffekten der gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen ist, dass es nicht reicht, öffentliche Güter/Dienste einfach bereitzustellen und darauf zu vertrauen, dass alle sozialen Gruppen (speziell diejenigen, die dieser Leistungen besonders bedürfen – z. B. weil sie sich private Substitute nicht leisten können oder weil sie den Sinn und Nutzen der Nutzung dieser Angebote nicht sehen) diese Angebote auch entsprechend nutzen. Vielmehr ist es nötig, unterstützende Dienste aktiv anzubieten, um Nutzungsfilter und die Probleme bei der ‚Konsumtechnologie‘ gerade bei den besonders intendierten Gruppen mit einzubeziehen (nicht zuletzt Information und Beratung). Der Ansatz ist strukturell also ähnlich zum Konzept einer ‚hybriden Produktion‘ von privaten Gütern und Diensten.

Ebenfalls vergleichbar zu innovationsorientierten Modellen im Bereich der privaten Güter und Dienste, die auf die Einbeziehung des Konsumenten in die Organisation der Wertschöpfungskette abzielen, ist die Einbeziehung des Nutzers öffentlicher Dienstleistungen zu sehen. Um die Lösung seiner Probleme zu befördern ist eine ganzheitliche Betrachtung nötig: Die Leistung ist vom Nutzer her zu sehen und so anzupassen bzw. mit komplementären Diensten im Paket zu erstellen, dass sie die intendierten Gruppen auch wirklich erreicht.

## 6 Die Beachtung von Verteilungswirkungen als Voraussetzung einer zielgerichteten, effektiven Bereitstellung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen

Die vorfindbare Literatur zu diesem Problem ist, wie oben dargelegt, in den letzten Jahren recht dünn gesät (generell wurde das Thema ‚Verteilung‘ in den letzten Jahren in der Wissenschaft, dem politischen Mainstream folgend, zu niedrig gehängt – trotz wachsendem Problemdruck). Allenfalls im Bereich der Sozial- und Armutsberichterstattung wurde über Verteilungsfragen und spezieller über die Verteilungswirkungen – monetärer – Sozialtransfers intensiver geforscht (vgl. z. B. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2008). Für die negativen und positiven monetären staatlichen Transfers belegen die Studien der staatlichen Umverteilungspolitik durchaus Wirksamkeit: Die sogenannte Sekundärverteilung ist ausgeglichener als die Primärverteilung der ‚am Markt‘ entstehenden Einkommen; Armut wird reduziert (vgl. Kasten). Die neoliberalen Floskeln, dass das staatliche Umverteilungshandeln nur ein ineffizientes bürokratisches ‚Umverteilen von der linken in die rechte Tasche‘ sei, stimmt so nicht – auch wenn man sich mit gutem Grund ein stärker progressives Abgabensystem und auch mehr Zielgenauigkeit auf der Ausgabenseite der öffentlichen Budgets wünschen kann (faktisch hat die Umverteilungswirksamkeit, v. a. bei den Kapitaleinkommen, auch deutlich abgenommen).

Der umverteilende Sozialstaat ist mehr als ein ‚Umverteilen von der linken in die rechte Tasche‘

Durch das staatliche Abgabensystem und die monetären Sozialleistungen wird die Ungleichverteilung der Markteinkommen deutlich, wenn auch zunehmend zu wenig, reduziert.

Betrachtet man als einen Indikator nur die durch monetäre staatliche Transfers (hier ohne Renten und Pensionen) erreichte Reduzierung des Bevölkerungsanteils, der mit einem Einkommen unterhalb der Armutsrisikoschwelle lebt, so bewirkt die staatliche Umverteilung ein Minus von gut einem Drittel der Armutsrisikoquote, in Deutschland wie im Durchschnitt der alten EU-Länder.

### Vergleich der Armutsrisikoquote vor und nach Sozialtransfers 2009

	vor Sozialtransfers	nach Sozialtransfers	Abnahme in %
D	24,1	15,5	36 %
EU-15	25,2	16,1	36 %

Quelle: European Commission 2001, S. 183 (EU-SILC)



Neben den monetären Alterssicherungsleistungen machen die Sachleistungen jedoch einen erheblichen Anteil an den Sozialleistungen aus. Dies bedeutet aber im hier betrachteten Sinn, dass die so errechnete Umverteilungswirkung sehr unvollständig ist. Beim hier verwendeten Indikator zur Messung der Verteilung – ein solcher ist die Armutsrisikoquote – macht dies noch nichts aus, da er sich definitionsgemäß nur auf die Einkommensdimension bezieht. Zur Betrachtung der Lebenslage der Bevölkerung greift das aber zu kurz. Und: Je nach dem, welchen sozialen Gruppen die Sachleistungen zu Gute kommen, kann der tatsächliche Umverteilungseffekt der Sozialsysteme bzw. des Staates überhaupt auf der Ausgabenebene ganz anders ausfallen.

Das Bild bleibt also unvollständig, wenn man sich bei der Analyse der Verteilungswirkungen staatlicher Aktivitäten nur auf die monetären Transfers beschränkt. Die zentralen und aktuellen Fragen lauten also:

- Wem kommen die öffentlichen Dienstleistungen zu Gute (und was bedeutet das gegebenenfalls jeweils in geldwerten Vorteilen)?

Das Problem ist der Politik anscheinend bekannt, eine wirkliche Lösung ist aber nicht in Sicht

„Auf Basis des Deutschen Alterssurveys 2008 deutet sich an, dass ältere Personen, die von Armut betroffen sind, die Angebote öffentlicher Einrichtungen insgesamt seltener nutzen als nicht von Armut Betroffene ... Nur zehn Prozent der gemäß EU-Definition als arm einzustufenden Älteren besuchen zumindest gelegentlich Kurse oder Vorträge zur Fort- oder Weiterbildung, bei den nicht von Armut betroffenen Älteren zwischen 65 und 85 Jahren sind dies immerhin 20 Prozent. 15 Prozent der von Armut betroffenen Älteren besuchen Sportveranstaltungen, aber 23 Prozent der nicht von Armut Betroffenen. Besonders ausgeprägt ist der Unterschied bei der Nutzung kultureller Angebote wie dem Besuch von Konzerten, Theater, Oper oder Museen. 40 Prozent der von Armut Betroffenen nutzen solche Angebote, jedoch 60 Prozent der nicht von Armut Betroffenen ...

Insgesamt ist sowohl im mittleren, als auch im höheren Erwachsenenalter von einer ausgeprägten geringeren Nutzung sowohl öffentlicher als auch nicht öffentlicher Angebote durch Personen, die von Armut betroffen sind, auszugehen. Diese geringere Nutzung hat sowohl Auswirkungen auf die gesellschaftliche Teilhabe der betroffenen Menschen als auch auf ihre gesundheitliche Situation ... Auch wenn davon auszugehen ist, dass es sich hierbei nicht ausschließlich um Armutseffekte, sondern beispielsweise auch um Effekte unterschiedlicher Bildungsniveaus und Lebensstile handelt, bleibt es wichtig, dafür Sorge zu tra-

gen, dass auch von Armut betroffene Personen an gesellschaftlichen Angeboten partizipieren können und Präventionsangebote sowie die Angebote der gesundheitlichen Versorgung nutzen“ (Deutscher Bundestag 2011, S. 52 f.).

- Was nimmt der Staat bei Einschränkungen solcher Leistungen den Bürgern (vgl. Kasten) – insbesondere den schwächeren sozialen Gruppen – weg (bzw. welche lebenslagenrelevanten direkten und indirekten Folgen<sup>19</sup> für die Betroffenen entstehen z. B. bei einer Erhöhung von Gebühren, Eintrittsgeldern, Selbstbehalten etc.)?

#### Direkte und indirekte Folgen von Selbstbehalten und Leistungsausgrenzungen in der gesetzlichen Krankenversicherung

Leistungseinschränkungen bei staatlichen Realtransfers waren in den letzten Jahrzehnten allenthalben zu beobachten und werden wohl in Zukunft angesichts tatsächlicher oder vorgeblicher Sparzwänge und versehen mit demografischen Begründungen noch zunehmen (vgl. z. B. Kloß, Bieber 2011). Speziell im Gesundheitswesen wurden Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung aus dem Leistungskatalog ausgeschlossen bzw. Selbstbehalte auf breiter Front eingeführt. Selbstbeteiligungen haben grundsätzlich verschiedene Funktionen, dazu gehört neben der finanziellen Entlastung der GKV auch die Steuerung der Inanspruchnahme von Leistungen. Selbstbeteiligungen unterliegen aber immer der Gefahr, das Solidarprinzip einer Gesellschaft zu schwächen. Verschärfend wirkt hierbei, dass das Gut Gesundheit nicht nur der Eigenverantwortung bzw. individuell beeinflussbaren Determinanten unterworfen ist: Sowohl Arbeits- als auch Wohnverhältnisse haben einen Einfluss auf die Gesundheit des Einzelnen und damit auf dessen Bedarf. Für die Verteilungseffekte bzw. die Lebenslage der Versicherten bedeutet dies in Abhängigkeit von der Einkommenssituation, dem Alter und dem Gesundheitszustand höchst Unterschiedliches. Studien und Modellrechnungen konnten zeigen, dass durch Selbstbehalte und Zuzahlungen „... das Solidarprinzip geschwächt“ (Pfaff u. a 2003, S. 54) wird und „Bezieher niedrigerer Einkommen, Alte, Kranke und Frauen härter betroffen“ (ebenda, S. 54) sind.

Ein hoher Anteil an parafiskalischen Mitteln – und dadurch die Möglichkeit, eine soziale Ausgleichsfunktion wahrzunehmen – bietet sich in der GKV aus vielerlei Gründen an. Die Umverteilungsbedeutung der GKV geht schließlich deutlich über die Einkommensumverteilungsfunktion und die Umverteilung zwischen Gesunden und Kranken hinaus: Einkommen, Geschlecht, Erwerbs-

<sup>19</sup> Direkte Folgen wären in diesem Sinne die finanziellen Belastungen durch höhere Eigenbeiträge, indirekte Folgen wären dann solche, die aus einer Nicht-Inanspruchnahme wegen der höheren Eigenbeiträge resultieren.

beteiligung und Familienstruktur sind nicht unabhängig von Gesundheit und dem Bedarf nach Gesundheitsleistungen verteilt. In der Tendenz ist der Gesundheitszustand, die soziale Umwelt und das Krankheitsverhalten niedriger sozialer Schichten schlechter als das höherer Schichten, wobei das Einkommen eine bedeutsame Determinante ist.

Auch eine Ausgabensenkung der GKV oder, anders formuliert, eine Lösung des ‚moral-hazard-Problems‘ (gemeint ist die Versuchung umfassend versicherter Personen, mehr Leistungen nachzufragen als nötig) durch Selbstbehalte konnte in vielen Studien nicht ausreichend belegt werden. Für Arzneimittel ließ sich zeigen, dass das moral-hazard-Verhalten von Versicherten so gering ausgeprägt ist, dass sich „eine hierauf gestützte Selbstbeteiligung ... nicht rechtfertigt und die mangelhafte Sozialverträglichkeit, Steuerungswirkung und Effektivität von Selbstbeteiligungen gegen den Einsatz“ (Hoh u. a 2010, S. 20) solcher Modelle spricht.

- Was muss getan werden, damit die öffentlichen Dienstleistungsangebote tatsächlich auch die schwächsten Gruppen erreichen? Wie müssen die Angebote gestaltet und eventuell ergänzt werden, um das zu gewährleisten?

#### Ein besonders drastisches Beispiel: Soziale und pflegerische Dienste für ältere Migranten

Bei gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen für ‚mehrfach‘ benachteiligte Personen zeigen sich die Zugangsprobleme/Nutzungsfilter bei – öffentlichen wie privaten – Dienstleistungen besonders drastisch und ihr Zusammenwirken ist besonders schwer zu durchbrechen. Am Beispiel der in Zukunft unbestritten steigenden Bedarfe an sozialen und pflegerischen Diensten für ältere Migranten lässt sich zeigen (vgl. Patel u. a. 2004; für den deutschen Teil dieser 10-Länder-Studie Heinecker, Kistler 2004), wie die bestehenden Angebote einer durchaus zumindest ansatzweise auch kultursensiblen oder transkulturellen Altenhilfe häufig an den ‚Bedürfnissen‘ bzw. Handlungsmöglichkeiten (im Sinne des Lebenslagenkonzepts von A. Sen) vorbeigehen. In der genannten Untersuchung wurde zum einen auch offensichtlich, dass die von privaten Anbietern auf den Markt gebrachten Angebote die schwächsten Gruppen nicht erreichen – soweit der Markt solche Angebote überhaupt macht. Zum anderen wurde auch klar, dass die Arbeit in solchen Diensten nicht nur zusätzlicher Kompetenzen der Beschäftigten bedarf, sondern generell einer höheren Qualifikation. Gerade hierdurch entstehen aber zusätzliche Kosten bei privaten Angeboten, die in der Konsequenz für die schwächsten Zielgruppen neue Zugangsbarrieren erzeugen.

Dass eine größere Klarheit über den (ökonomischen) Wert und die Lebenslagenrelevanz bzw. die Verteilungseffekte staatlicher Dienstleistungen auch zu einer größeren Wertschätzung der Bürger in die staatliche Leistungserbringung – oder sogar für die ‚Legitimation des Sozialstaats‘ – beitragen könnte ist zumindest überlegenswert. Ob das auch auf die öffentlich Bediensteten ‚abfärben‘ würde, kann hier nicht entschieden werden, wobei deren Reputation in der Öffentlichkeit im Allgemeinen anscheinend besser ist als ihr von der Journaille verbreiteter Ruf (vgl. Kasten).

#### Der Öffentliche Dienst – Buhmann der Nation?

Betrachtet man die Ergebnisse der von Demoskopern ermittelten Rankings des Images verschiedener Berufe oder das von Befragten geäußerte Vertrauen in verschiedene Berufsgruppen, so schneiden große Teile der Berufe des Öffentlichen Dienstes bzw. des Sozial- und Gesundheitswesens gar nicht so schlecht ab (vgl. z. B. Köcher 2009), wie es das medial verbreitete Bild vom Öffentlichen Dienst erwarten lässt. Feuerwehr, Polizei, Ärzte und Krankenschwestern, Erzieher etc. haben durchaus das Vertrauen großer Teile der Bevölkerung.

Im Hinblick auf die Eigensicht der Arbeit der Beschäftigten im Öffentlichen Dienst äußern öffentlich Bedienstete allerdings z. B. seltener als privat Beschäftigte in Organisations-, Verwaltungs- und Büroberufen, dass sie stolz auf ihre Arbeit sind, Anerkennung durch ihre Arbeit erfahren oder dass sie ihre Arbeit begeistert (Ergebnisse aus dem kumulierten Datensatz der Befragungen zum DGB-Index Gute Arbeit 2007 und 2008).

Über die Ursachen solcher – weiter zu untersuchenden – Diskrepanzen von Fremd- und Eigensicht liegen zu wenig Informationen vor. Eventuell braucht es hier auch für den Öffentlichen Dienst einer diesbezüglich gezielten gewerkschaftlichen Ansprache und einer verstärkten Klarstellung in der öffentlichen Debatte, dass die Bereitstellung öffentlicher Leistungen, der Nutzen für das Gemeinwohl, ein Spezifikum dieser Tätigkeiten ist.

So registrieren entsprechende Studien – mit offensichtlichem Erstaunen – Befunde wie den folgenden aus Bevölkerungsumfragen zur Einschränkung versus Ausweitung staatlicher Ausgaben: „Das Wissen und die Bereitschaft einer in Zukunft größeren individuellen Verantwortung hätten eigentlich erwarten lassen, dass das Ausmaß der staatlichen Leistungen zurückgeschraubt oder doch zumindest konstant gehalten werden sollte. Dies ist nicht der Fall. In fast allen Teilbereichen plädiert eine Mehrheit für die Ausweitung der staatlichen Ausgaben“ (Krömmelbein u. a. 2007, S. 99). Aus der gleichen Umfrage von 2005 ist jedoch auch zu erfahren, dass die „Sicherung des Lebens- und Versorgungsstandards bei der Abfrage der Bedeutung von Sozialstaatszielen

hinter anderen Zielen rangiert wie ‚Verbesserung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt‘, ‚Sicherung des sozialen Friedens‘ oder ‚Vermeidung von Armut‘ (vgl. ebenda, S. 98). Zumindest ist die Vermutung nicht von der Hand zu weisen, dass der Sicherung des Lebens- und Versorgungsstandards ein noch höherer Stellenwert zugerechnet würde, wenn über den Wert öffentlicher Leistungen mehr Transparenz herrschen würde – bzw. ihr Wert erst richtig wahrgenommen wird, wenn die Leistungen wegfallen.

Für öffentliche, gesellschaftlich notwendige Leistungen der Daseinsvorsorge gilt nämlich zumindest ebenso wie für private Dienstleistungen: „Die Zukunft sozialer und wirtschaftlicher Integration wird in hohem Maße von gelingenden Dienstleistungsaktivitäten abhängen, denn Dienstleistungen sind nicht nur entscheidend für Wachstum, Wohlstand und Arbeitsplätze, sondern auch für die gesellschaftliche Daseinsvorsorge und die Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe. Die Ausrichtung an den spezifischen Bedürfnissen und am Nutzen für die Endkunden, die Finanzierbarkeit sowie die flächendeckende Verbreitung innovativer Dienste sind zentrale Entwicklungsdimensionen einer erfolgreichen Dienstleistungspolitik ... In allen Feldern besteht ein hohes Gestaltungspotenzial, aber auch hoher Gestaltungsbedarf für innovative Dienstleistungen und Service-Angebote. Gleichzeitig sind Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und -organisation sowie eine Neuausrichtung der Qualifikationsstrukturen für die moderne Dienstleistungsarbeit unverzichtbar. Denn zum einen müssen die Arbeitskräfte den Anforderungen innovativer Dienstleistungen gewachsen sein, zum anderen müssen diese Berufsfelder attraktiver werden, um in Zukunft überhaupt Arbeitskräfte anzuziehen“ (Ganz u. a. 2009, S. 12).

#### Anforderungen an eine entsprechende Dienstleistungspolitik

„Eine solche Dienstleistungspolitik müsste strategisch angelegt sein, damit sie politisch wirksam wird und in die unterschiedlichen Gestaltungsfelder positiv hineinwirkt. Konkret orientiert sich eine bereichsübergreifende Dienstleistungspolitik an folgenden Gestaltungsleitlinien:

- Steigerung der Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Dienstleistungen (öffentlich wie privat);
- Erleichterung des Zugangs zu öffentlichen und privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen;
- Ausbau und Weiterentwicklung der Dienstleistungsforschung und privatwirtschaftlichen Dienstleistungsinnovationen;
- Stärkung des öffentlichen Bewusstseins für die Wertschöpfungs- und Innovationsbeiträge durch Dienstleistungen;
- Förderung qualifizierter und anerkannter Dienstleistungsarbeit“

Quelle: Ganz u. a. 2009, S. 23.

## 7 Empfehlungen aus einer gewerkschaftlichen Perspektive

Plausibel erscheint, dass ein solcherart durch mehr Transparenz gesteigertes Bewusstsein für den Wert und die Lebenslagenrelevanz gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen auch für die Wertschätzung der öffentlichen Leistungserbringer und für deren Belange von Relevanz sein dürfte. Dies kann sich aber nicht darauf beschränken, bei Arbeitskämpfen wie z. B. bei Lokführern oder dem Krankenhauspersonal Akzeptanz bei Kunden oder Patienten durch ein Aufklären über die jeweiligen Arbeitsbedingungen erreichen zu wollen (was dennoch natürlich extrem wichtig ist).

Es reicht wohl ebenfalls nicht, ein ‚Marketing im Non-Profit-Bereich‘ (vgl. Kotler 1978) zu betreiben. Vieles geschieht da heute bereits – der Öffentliche Dienst und die staatliche Leistungserbringung haben sich offensichtlich weiter von Obrigkeitsstaat weg entwickelt als die Privatwirtschaft vom Frühkapitalismus – wiewohl z. B. das übliche Stadtmarketing etc. dem hier behandelten Problem mehr Raum schenken könnte. GleichermäÙen gilt es u. E., dem marktideologischen Antietatismus stärker entgegenzutreten, der von der Mainstream-Ökonomie bis zu, in ihrer Legitimation äußerst zweifelhaften, Organisationen wie dem ‚Bund der Steuerzahler‘ oder der ‚Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft‘ verbreitet wird.

Dazu erscheint es eine erfolgsversprechendere Strategie für den Öffentlichen Dienst, im oben genannten Sinne mehr Transparenz über den Wert seines Tuns herzustellen. Klarheit über die Verteilungseffekte öffentlicher Realtransfers und ihre Lebenslagenrelevanz gehört wohl ebenso zu einer solchen Strategie wie Offenheit im Verwaltungshandeln gegenüber dem Beteiligungsbegehren der Bürger/Klienten/Kunden (was im Rahmen des Dienstrechtes auch ein schmaler Pfad sein kann). Den Sozialstaat gegen die Begehrlichkeiten der Marktapologeten (vgl. z. B. BDI 2000) zu verteidigen, können jedenfalls öffentliche Bedienstete und Bürger am besten gemeinsam.

Dazu ist es notwendig, die bestehenden Schwachstellen beim Angebot gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen – ihrer Bereitstellung und ihrer Inanspruchnahme (z. B. gruppenspezifische Nicht-Nutzung) – zu eruieren und durch ein innovatives Konzept inklusiver öffentlicher Dienstleistungen zu überwinden.





## 8 Forschungsfragen

Aus dem dargestellten Forschungsstand leiten sich eine Reihe von Forschungsfragen ab, deren wichtigste wie folgt systematisiert werden können.

- 1) Hat sich über Zeit die Struktur (und der Umfang) der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen/Güter nach sozialen Gruppen verändert?<sup>20</sup>
  - 1a) Wird die Inanspruchnahme den meritorischen Zielsetzungen des Staates mehr als früher gerecht – Förderung sozial schwächerer Gruppen (z. B. Bildungsexpansion, Kulturangebote; Gesundheitsziele wie Prävention, Sportinfrastruktur) etc.?
  - 1b) Hat sich, bereichsspezifisch, die Schere der gruppenspezifisch unterschiedlichen Nutzung weiter geöffnet oder eher geschlossen?
  - 1c) Welches sind, bereichsspezifisch, die Gründe für die gruppenspezifischen Inanspruchnahmemuster und die Ursachen für die unter 1a) und 1b) genannten Entwicklungen?
- 2) Welche Zusammenhänge bestehen zwischen der räumlichen Erreichbarkeit solcher Angebote und der Inanspruchnahme?
  - 2a) Korreliert die Infrastrukturversorgung/das Angebot öffentlicher Dienstleistungen mit der sozialen Segregation (bis hinunter auf Stadtquartiersebene) im Raum?
  - 2b) Wie entwickelt sich das Angebot in sozial unterschiedlich strukturierten Raumeinheiten? Welche Rolle spielt dabei die Privatisierungspolitik (bis hin zu Public-Private-Partnership)?
  - 2c) Welche Konsequenzen ergeben sich für die Angebote gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen aus veränderten Randbedingungen, z. B. in Regionen mit schrumpfender Einwohnerzahl, starker Alterung und sinkenden Alterseinkommen?<sup>21</sup> Oder umgekehrt für Junge: Was ist – gerade, aber nicht nur – in solchen Regionen bei der Bildungs- und Verkehrsplanung geboten, damit dort die nötigen Bildungsreserven besser genutzt werden?
  - 2d) Wie kann die evident zunehmende ‚Öffentliche Armut‘ mit einem kommunizierbaren Indikatorenset gemessen werden? Was bedeuten fehlende öffentliche Dienstleistungen/Güter für die Lebenslage verschiedener Bevölkerungsgruppen?
- 3) Welche Verteilungseffekte gehen – bereichsspezifisch – von den öffentlichen Gütern und Dienstleistungen aus?

20 Dabei ist davon auszugehen, dass sich die Datenlage zu dieser Frage in den letzten Jahren deutlich verbessert hat (z. B. SOEP, ALLBUS, Daten der Sozialversicherung, EU-SILC etc.).

21 Das betrifft im Übrigen nicht nur Regionen in Ostdeutschland.



- 3a) Wie stark kumulieren – bereichsübergreifend – die Effekte bei einer Ausgabeninzidenzanalyse, also einer vollständigen Verteilungsanalyse aller öffentlichen Ausgaben?
- 3b) Wie stark wirkt – bereichsspezifisch und bereichsübergreifend – bei einer Inzidenzanalyse der regressive Effekt der Inanspruchnahmeunterschiede dem nur noch schwach progressiven Effekt auf der Einnahmenseite entgegen?
- 3c) Welche Rolle spielt dabei – und überhaupt für die Inanspruchnahme – die ‚Preisgestaltung‘ (Gebühren, Eintrittsgelder, Selbstbehalte etc.)?
- 3d) Wie hängt das Ergebnis bei 3c) mit der Trägerschaft/Organisation der Dienstleistungen zusammen?
- 4) An welchen Schrauben muss bei der Gestaltung öffentlicher Dienstleistungen gedreht werden, um insbesondere bei schwächeren sozialen Gruppen bestehende Inanspruchnahmedefizite zu überwinden? Welche komplementären Inputs sind nötig? Kann man dabei überhaupt vom sogenannten ‚Dritten Sektor‘ lernen?
  - 4a) Gibt es Beispiele guter (schlechter) Praxis? Sind diese übertragbar? Was kann hierbei von anderen Ländern gelernt werden?
  - 4b) Hat die – an sich sinnvolle – ‚neue‘ Betrachtungsweise der Inanspruchnehmenden als Kunden (und nicht als ‚Klienten‘ etc.) hierbei positive Folgen – oder ist vielleicht gerade das Gegenteil der Fall (und der ‚Bürger‘ der Partner)? Muss nicht gerade im Bereich öffentlicher Dienstleistungen der Zuschnitt auf die Bedürfnisse verschiedener Gruppen vielleicht noch ausgeprägter erfolgen als bei privaten Dienstleistungen (und was bedeutet das für die administrativen ‚bürokratischen‘ Handlungsweisen)?
  - 4c) Wie ist die Zufriedenheit mit und Wertschätzung von öffentlichen Dienstleistungen – eventuell auch im Kontext zu vergleichbaren privaten Angeboten? Worauf beruhen die Unterschiede?
  - 4d) Was bedeutet das für die Wertschätzung und das Image der öffentlich Bediensteten? Was ist daraus für den öffentlichen Dienst und die Qualifikation/Arbeit der Bediensteten abzuleiten?
  - 4e) Welche Innovationen sind nötig, um trotz dieser Anpassungen die spezifische Gemeinwohlverpflichtung des öffentlichen Sektors aufrecht zu erhalten?
- 5) Was kann aus den Ergebnissen auf obenstehende Fragen an Chancen abgeleitet werden, um der einseitigen marktideologischen Privatisierungswelle entgegenzutreten? Schließlich: Welche ‚sozialen Innovationen‘ sind im öffentlichen Sektor/Dienst nötig, um die mit o. g. Fragen verbundenen Probleme zu lösen, welche auch technologischen und organisatorischen Innovationen?

Dass die hier skizzierten – pragmatisch angelegten – Forschungsfragen auch auf europäischer Ebene, allerdings in etwas abgehobener Form, ähnlich gesehen werden, belegt aktuell die Ausschreibung für die Sozial- und Humanwissenschaften im 7. FP der Europäischen Union für das Jahr 2012: „Empirical and theoretical research is thus needed on how innovations which can have a positive impact on the efficiency, effectiveness and fairness of public services can be developed, supported and made socially acceptable” (European Commission 2011, S. 37). In allen Europäischen Ländern herrscht nämlich ein erheblicher Druck auf den öffentlichen Sektor: “Most public sector organizations will have to face new social demands for redistribution in the context of budget austerity, while having to ensure their mission of social justice and support to economic activity” (ebenda).

Es ist nicht Aufgabe dieses Papiers, diese vielfältigen Forschungsfragen zu priorisieren. Bedacht sollte aber werden, dass die Thematik eine hohe Aktualität hat. So schreibt die European Commission zu recht: „... when facing the economic recession and budget cuts, the risk that these reforms might hit the poor the hardest, and render even more difficult a sustainable and inclusive recovery, needs to be recognized” (European Commission 2011, S. 109). Die geplante Halbzeitbilanz der Kommission 2015 zur Strategie Europa 2020 wird sich zentral auch mit den armutsbezogenen Zielsetzungen auseinandersetzen. Es wäre wichtig, für die hier verhandelte Problematik die nötigen empirischen Grundlagen zu verbessern und gleichzeitig auch die entsprechende öffentliche und politische Aufmerksamkeit zu schaffen.



## Literaturverzeichnis

Aaberge, R./Langørgen, A.; Lindgren, P. (2010): The impact of basic public services on the distribution of income in European countries. In: Atkinson, A. B./ Marlier, E. (Hrsg.): Income and living conditions in Europe, Brüssel, S. 329 ff.

Altvater, E. (2003): Was passiert, wenn öffentliche Güter privatisiert werden?, hekt. Ms., Berlin

Asam, W. (1978): Öffentliche Realtransfers und personale Verteilungswirkungen. Eine empirische Analyse zur Beeinflussung gruppenspezifischer Versorgungslagen durch Einrichtungen der Sozialen Infrastruktur, Diss., Augsburg.

Atkinson, A. B./Marlier, E. (Hrsg.) (2010): Income and living conditions in Europe, Brüssel.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): Bildung in Deutschland 2010, Bielefeld.

Bargloh, S. u. a. (2007): Verteilungseffekte der öffentlichen Finanzierung der Hochschulbildung in Deutschland: Eine Längsschnittbetrachtung auf der Basis des Sozioökonomischen Panels, ZEW-Discussion Paper 07-022, Mannheim.

Bartelheimer, P. (2007): Gefährdungen von Teilhabe im Umbruch des deutschen Sozialmodells. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Fällt die Gesellschaft auseinander? Herausforderungen für die Politik, Berlin, S. 11 ff.

Bartelheimer, P./Kädtler, J. (2011): Produktion und Teilhabe – Konzepte und Profil sozioökonomischer Berichterstattung, in: Forschungsverbund sozioökonomische Berichterstattung (Hrsg.): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Teilhabe im Umbruch. Zweiter Bericht, Wiesbaden, S. 41 ff.

BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie) (2000): Deckmantel Daseinsvorsorge, Vorfahrt für die Privatwirtschaft – Vorteil für die Verbraucher, Berlin.

Bischoff, I./Heck, St. (2001): Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere 61/2001, Gießen.

BMASK – Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2009): Armutsgefährdung in Österreich. Sozialpolitische Studienreihe Bd. 2, Wien.

Bohnet, A. (1989): Finanzwissenschaft: Staatliche Verteilungspolitik,

Bruckmeier, K./ Wienners, J. (2011): A new targeting – a new take-up? Non-Take-up of social assistance in Germany after social policy reforms, IAB-Discussion Paper Nr. 10, Nürnberg.

Butterwegge, Ch. (2010): Kinderarmut und Bildung. In: Quenzel, G.; Hurrelmann, K. (Hrsg.): Bildungsverlierer. Neue Ungleichheiten, Wiesbaden, S. 537 ff.

Cleuvers, A. B., Fuchs, K., Dohmen, D. (2009): Kosten und Erträge ausgewählter Reformmaßnahmen: Teilhabe durch qualitativ hochwertige und gut ausgebaute Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sichern: In: FiBS-Forum Nr. 44, Berlin, 2009.

Dathe, D.; Fuchs, T./Kistler, E. (2004): Verbindungen zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut. In: MAGS (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf, S. 143 ff.

Demery, L. (2000): Benefit incidence: a practitioner's guide. The World Bank, Poverty and Social Development Group – Africa Region,

Deutscher Bundestag (2008): Lebenslagen in Deutschland – Dritter Armuts- und Reichtumsbericht, BTDRs. 16/9915, Berlin.

Deutscher Bundestag (2011): Altersarmut in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, BTDRs. 17/6317.

Dickhaus, B./Dietz, K. (2004): Öffentliche Dienstleistungen unter Privatisierungsdruck. Folgen von Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Europa, o. O.

Engels, D. (2006): Lebenslagen und soziale Exklusion. Thesen zur Reformulierung des Lebenslagenkonzepts für die Sozialberichterstattung. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5, S. 109 ff.

Engels, D. (2006): Lebenslagen und soziale Exklusion. Thesen zur Reformulierung des Lebenslagenkonzepts für die Sozialberichterstattung. In: Sozialer Fortschritt, Heft 5, S. 109 ff.

Enquête-Kommission ‚Globalisierung der Wirtschaft‘ (2002): Schlussbericht der Kommission, BTDRs. 14/9200.

European Commission (2011): Employment and Social Developments in Europe 2011, Brüssel.

European Commission (2011): Statistical Portraits of the Social Situation 2010, Brüssel.

Galbraith, J.K. (1970): Gesellschaft im Überfluß, München, Zürich.

Ganz, W. u. a. (2009): Dienstleistungen in der Zukunftsverantwortung. Ein Plädoyer für eine (neue) Dienstleistungspolitik, WISO-Diskurs, Bonn.

Gerstberger, W./Siegl, M.: (2009): Öffentliche Dienstleistungen: Unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge! Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick, WISO-Diskurs, Bonn.

Guger, A. (1996): Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich, WIFO-Studie, Wien.

Hanusch, H. (1976): Verteilung öffentlicher Leistungen. Eine Studie zur personalen Inzidenz, Göttingen.

Hanusch, H. u. a. (1982): Verteilung öffentlicher Realtransfers auf Empfängergruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften zum Bericht der Transfer-Enquête-Kommission, Stuttgart u. a. O.

Heinecker, P./Kistler, E. (2004): Demographische Alterung und Zuwanderung – Künftige Anforderungen und neue Herausforderungen für Altenhilfe und Pflege- <In: Sing, D./Kistler, E. (Hrsg.): Lernfeld Altenpflege. Praxisprojekte zur Verbesserung der Dienstleistung an und mit alten Menschen, München, Mering, S. 129 ff.

Hengsbach, F./Jakobi, T. (2004): Reichtum in Nordrhein-Westfalen – eine sozialethische Reflexion. In: MAGS (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsarbeit, Düsseldorf, S. 27 ff.

Hoh, C./Honekamp, I. (2010): Co-payment as a solution to the moral hazard problem in the pharmaceutical market? MPRA Paper No. 27425, Bamberg.

Jarass, L./Obermair, G. M. (2012): Steuermaßnahmen zur nachhaltigen Staatsfinanzierung, Münster.

Kistler, E. (1976): Umverteilungswirkungen der staatlichen Ausgabebetätigung – Dargestellt am Beispiel freizeitrelevanter Infrastruktur, Diplomarbeit, Augsburg.

Kistler, E. (1981): Verbraucherpolitik und staatliche Transferpolitik. Ein Beitrag zur empirischen Ermittlung und Überlegungen zur Lösung verbraucherpolitischer Probleme des staatlichen Angebotshandelns, Diss., Augsburg.

Kistler, E. u. a. (2002): Technikeinstellungen in der Bevölkerung 2002. Endbericht an das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Stadtbergen.

Kloß, Ch./Bieber, D. (2011). Demografischer Wandel und Infrastruktur – Zentrale Herausforderungen in einer alternden Gesellschaft. In: Bieber, D. (Hrsg.): Sorgenkind demografischer Wandel? Warum die Demografie nicht an allem schuld ist, München, S. 299 ff.

Köcher, R. (2009) (Hrsg.): Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 2003-2009. Bd. 12, Berlin, New York.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1977): Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

Kotler, Ph. (1978): Marketing für Nonprofit-Organisationen, Stuttgart.

Krömmelbein, S., u. a. (2007): Einstellungen zum Sozialstaat. Repräsentative Querschnittsuntersuchung zu grundsätzlichen gesundheits- und sozialpolitischen Einstellungen in der Bevölkerung Deutschlands 2005, Opladen/Farmington Hills.

Matsagnis, M./ Verbist, G. (2009): Distributional Effects of Publicly Funded Child-care. In: Ward, T., u. a. (Hrsg.): European Inequalities. Social Inclusion and Income Distribution in the European Union, Budapest, S. 177 ff.

Musgrave, R. A. (1969): Finanztheorie, 2. Auflage, Tübingen.

Narr, W. D. (1974): Gefragt: Eine Verwaltungsökonomie. In: Leviathan 2(1974)2, S. 157 ff.

Patel, N., u. a. (2004): Minority Elderly Care in Europe. Endbericht an die Europäische Kommission, 4 Bde., Leeds.

Pfaff, A., u.a.(2003): Zuzahlungen nach dem GKV-Modernisierungsgesetz (GMG) unter Berücksichtigung von Härtefallregelungen, Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe Beitrag Nr. 253, Augsburg

Picard, S./ETUI (2010): Towards a European recognition of public services at last? The potential Impact of the Lisbon treaty. ETUI Policy Brief No. 4, Brüssel.

Pilz, F. (2004): Der Sozialstaat. Ausbau – Kontroversen – Umbau, Bonn.

Raza, W. (2005): Jenseits von keynesianischem Wohlfahrtsstaat und liberalem Wettbewerbsstaat? Einführende Überlegungen zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen. In: Arbeiterkammer Wien (Hrsg.): Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen, Wien, S. 1 ff.

Reidenbach, M. u. a. (2008): Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen. Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Berlin.

Riehm, U./ Krings, B.-J. (2006): Abschied vom „Internet für alle“? Der „blinde Fleck“ in der Diskussion zur digitalen Spaltung. In: Medien & Kommunikationswissenschaft 54(2006)1, S. 75 ff.

RP-online (2012): Gutverdiener nutzen öfter Krippenplätze. Meldung vom 05.10.2012 (Internet).

Satzger, G./ Dunkel, W. (2011): Service Science – Potenziale für die Weiterentwicklung der Dienstleistungsgesellschaft, hekt. Ms., Karlsruhe, München.

Skarpelis-Sperk, S. (1978a): Soziale Rationierung öffentlicher Leistungen, Frankfurt/New York.

Skarpelis-Sperk, S. (1978b): Wem nützt der Staat? In: WSI-Mitteilungen 31(1978), S. 262 ff.

Sturm, R./ Wohlfahrt, G. (2000): Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland. Gutachten im Auftrag des Deutschen Studentenwerkes, hekt. Bericht, Graz.

van de Walle, D. (o. J.): Public Spending and the Poor: What we know, what we need to know, hekt. Ms., Washington, D.C.

von Beyme, K. (1977): Sozialismus oder Wohlfahrtsstaat, München.

Ward, T. (2009b): The impact of income in kind on income distribution and the risk of poverty. Research note No. 6, Brüssel.





## Anhang

### Verzeichnis der Anhänge

- A1: Kurzbeschreibung der Untersuchung von Bischoff, Heck (2001)
  - Realtransfers im Bereich Sport, Freizeit und Kultur
- A2: Kurzbeschreibung der Untersuchung von Guger (1996)
  - Umverteilung durch öffentliche Haushalte in Österreich
- A3: Kurzbeschreibung der Untersuchung von Sturm, Wohlfahrt (2000)
  - Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung
- A4: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem Bildungsbericht 2010
- A5: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem Landesozialbericht Nordrhein-Westfalen 2007
- A6: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem 2. Bayerischen Sozialbericht 2009
- A7: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem Armuts- und Reichtumsbericht NRW 2004

## Anhang A1: Kurzbeschreibung der Untersuchung von Bischoff, Heck (2001)

Bischoff, I.; Heck, St. (2001): Interpersonelle Verteilungswirkungen aus dem Angebot öffentlicher haushaltsbezogener Infrastruktur – eine empirische Analyse für ausgesuchte Bereiche in Deutschland zu Beginn der 90er Jahre, Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere Nr. 61, Gießen.

Die Untersuchung beschäftigt sich – nach einer knappen Darstellung des Forschungsstandes und theoretischen/methodischen Überlegungen – mit den Verteilungswirkungen der Ausgaben für Infrastruktur in den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur in Deutschland auf Haushalte. Die Bewertung der Leistungen (geldwerten Vorteile) erfolgt über die öffentlichen Ausgaben. Die Zurechnung der Leistungen erfolgt – ebenfalls in ähnlicher Weise wie in den meisten früheren Studien – über die gruppenspezifische Inanspruchnahme. Neu ist dabei, sich nicht auf Befragungsdaten (ob und gegebenenfalls wie häufig man solche Freizeitaktivitäten ausführe) oder einrichtungsseitige Daten zur Nutzerstruktur zu stützen. Vielmehr wird versucht, auf die Nutzungsintensität abzustellen. Als Basis hierfür dient die Zeitbudgetstudie des Statistischen Bundesamtes 1991/92.

Die Haushalte werden nach Haushaltsgröße und Haushaltsnettoeinkommen differenziert. Als Ergebnis „ist festzuhalten, dass die geldwerten Vorteile aus der Nutzung der hier untersuchten Infrastrukturleistungen mit zunehmender Haushaltsgröße direkt zunehmen. Zudem ergibt die Analyse eine indirekt positive Einkommensabhängigkeit der geldwerten Vorteile. Addiert man die geldwerten Vorteile zu den Nettoeinkommen der Haushalte, so ergibt sich ein nivellierender Effekt. Die öffentliche haushaltsbezogene Infrastruktur im Bereich Sport und Freizeit sowie Kultur hat somit zu einer Verringerung der Ungleichverteilung der Haushaltsfinaleinkommen in Deutschland geführt. Die Begünstigung großer Haushalte spricht zudem für eine Eignung dieser Leistungen zur Familienförderung“ (S. 26).

**Tabelle: Durchschnittliche geldwerte Vorteile der privaten Haushalte aus der Nutzung der staatlichen Infrastrukturleistungen in den Bereichen Sport und Freizeit sowie Kultur nach dem Haushaltsnettoeinkommen [DM pro Jahr und Haushalt]**

Haushalte mit einem Haushaltsnettoeinkommen von ..... bis unter ..... DM	Sport und Freizeit	Kultur	Insgesamt
Unter 800	147,4	205,9	353,4
800 bis 1 000	311,0	0,0	311,0
1 000 bis 1 400	175,6	180,1	355,6
1 400 bis 1 800	201,2	239,5	440,7
1 800 bis 2 200	223,2	219,8	443,0
2 200 bis 3 000	308,2	303,0	611,2
3 000 bis 3 500	353,0	386,9	739,9
3 500 bis 4 000	419,1	436,7	855,8
4 000 bis 4 500	363,9	435,3	799,2
4 500 bis 5 000	399,2	408,1	807,3
5 000 bis 5 500	397,4	416,3	813,7
5 500 bis 6 000	435,2	555,3	990,5
6 000 bis 8 000	402,2	526,4	928,6
8 000 bis 10 000	556,9	1040,3	1597,2
10 000 bis 15 000	520,6	941,7	1462,3
15 000 und mehr	608,1	0,0	608,1
keine Angaben	147,4	205,9	353,4

(S. 22).

## Anhang A2: Kurzbeschreibung der Untersuchung von Guger (1996) – Umverteilung durch den Staat in Österreich

Autorengruppe des Österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung (1996):  
Umverteilung durch den Staat in Österreich. Wien, 1996.

Im Hinblick auf die zurückliegende, schlechte wirtschaftliche Lage des österreichischen Staatshaushaltes untersucht das WIFO in einer umfassenden Analyse die Umverteilungswirkungen der staatlichen Aktivitäten.

Als Hauptergebnisse werden die zunehmend ungleiche Verteilung der Primär- oder Markteinkommen und die gleichmäßigere Verteilung der Sekundäreinkommen, d.h. die Verteilung der Einkommen nach Berücksichtigung aller Abgaben und öffentlichen Leistungen, der Haushalte dargestellt.

„Im Jahr 2005 gewannen das untere Drittel der Nicht-Selbständigenhaushalte mit 14 % der Primäreinkommen und 23 % der Sekundäreinkommen durch den staatlichen Umverteilungsprozess 9 Prozentpunkte. Das mittlere Drittel gewann rund 1¼ Prozentpunkte (29,1 % bzw. 30,4 %), während das obere Drittel gut 10 Prozentpunkte von 56,9 % auf 46,6 % verlor. Das Ausmaß der staatlichen Umverteilung war 2000 und 2005 deutlich stärker als im Jahr 1991.“ (S. 1 der Kurzfassung)

Die Steuern und Abgaben haben eine geringe Umverteilungswirkung: es findet ein Ausgleich von Einkommensbesteuerung und indirekter Steuer auf Güter und Dienstleistungen statt. „Bezieht man die Steuerleistung auf das Gesamteinkommen (Markteinkommen plus monetäre Transfers), so ergibt sich daraus unter Berücksichtigung der Haushaltsgröße für das Jahr 2005 eine durchschnittliche Abgabenquote von 37,6 %. Sie betrug im ersten Dezil der Unselbständigenhaushalte 37,3 %, war im dritten Dezil am niedrigsten mit 33,2 % und erreichte im obersten Dezil 40 %. Auf Basis der Gesamteinkommen ergibt sich damit eine leicht progressive Umverteilungswirkung des Abgabensystems.“ (S.1)

Die Staatsausgaben haben eine Verteilungswirkung von hohem zu niedrigem Einkommen. Die Bedeutung der öffentlichen Leistungen, vor allem Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe und Wohnbeihilfe, stieg insbesondere für die unteren 10 % der Einkommenschichten, in welchem Arbeitslose und andere Bezieher von Transferzahlungen stark vertreten sind. Gründe für die wachsende Bedeutsamkeit der Transferleistungen sind zunehmende prekäre Beschäftigungsverhältnisse und die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung.

Öffentliche Bildungsausgaben kommen zu über 75 % den unteren Einkommenschichten zugute, welche die Ausbildungskosten rund zur Hälfte über öffentliche Transfer-

zahlungen finanzieren. Eine private Finanzierung dieser Kosten wäre in den unteren Einkommensschichten kaum möglich.

Eine Verringerung der staatlichen Leistungen trifft Leistungsbezieher aus einkommensschwachen Schichten stärker als Bevölkerungsschichten mit hohem Einkommen, da ökonomische Einbußen durch eigenes Einkommen ausgeglichen werden.

Übersicht I: Von der äquivalenten Primär- zur äquivalenten Sekundärverteilung: Gewichtete Pro-Kopf-Einkommen der Nicht-Selbstständigenhaushalte, 2005

Bruttoäquivalenzmarkteinkommen	Äquivalente Primärverteilung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen)		Äquivalente Abgaben insgesamt	Äquivalente monetäre und reale Transfers	Äquivalente Sekundärverteilung
	Grenzen	Durchschnitt	Durchschnitt in € pro Monat	Durchschnitt	Durchschnitt
1. Dezil	793	385	205	947	1.127
5. Dezil	1.839	1.712	584	576	1.704
10. Dezil	Mehr als 3.702	5.393	2.085	400	3.709
1. Terzil	1.416	895	315	749	1.330
2. Terzil	2.338	1.856	641	544	1.759
3. Terzil	Mehr als 2.338	3.635	1.371	428	2.692
Insgesamt		2.129	776	574	1.927

Q: EU-SILC 2006. Konsumerhebung 2004/2005. WIFO-Berechnungen. Äquivalent entspricht gewichteten Pro-Kopf-Werten.

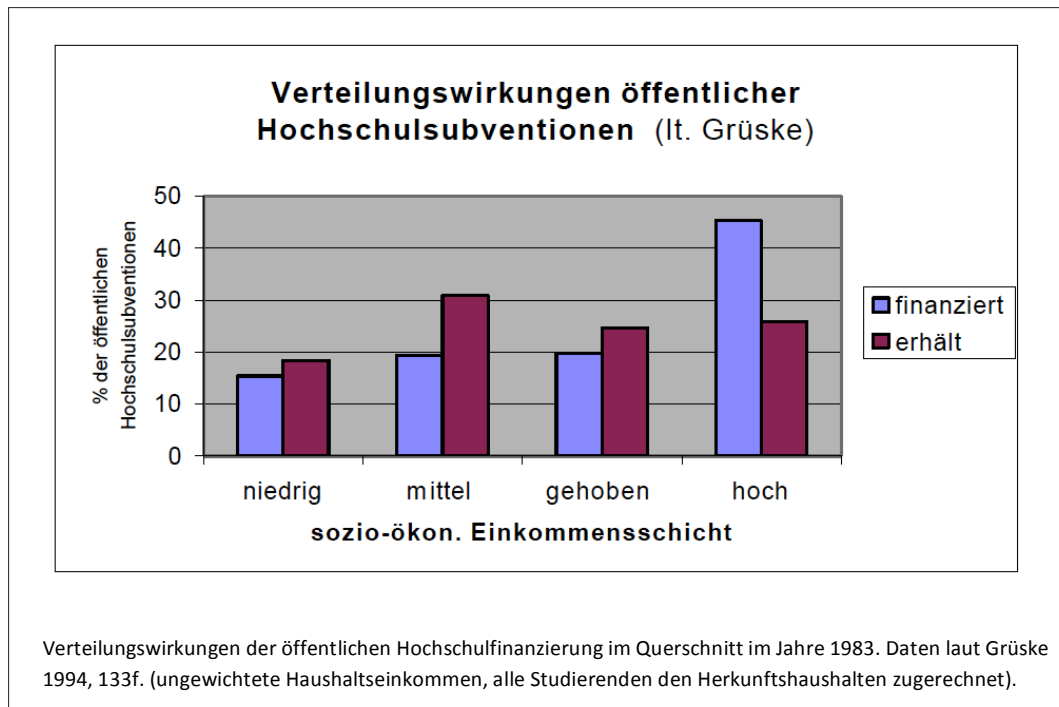
(S. 4 der Langfassung)

### Anhang A3: Kurzbeschreibung der Untersuchung von Sturm, Wohlfahrt (2000) – Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung

Sturm, R.; Wohlfahrt, G. (2000):  
Umverteilungswirkungen der öffentlichen Hochschulfinanzierung in Deutschland  
Gutachten im Auftrag des Deutschen Studentenwerkes  
Graz, 2000

Die Studie beschäftigt sich mit der Überprüfung der These, dass die öffentliche Hochschulfinanzierung regressive Umverteilungswirkungen wie z. B. allokativer Verzerrungen und Umverteilung zugunsten der oberen Einkommensschicht und Studenten aus bildungsnahen Familien zur Folge hat. Dabei beschränkt sich die Arbeit auf die Quer- und Längsschnittanalyse der damaligen Form der Hochschulfinanzierung und bewertet nicht die Vor- bzw. Nachteile z. B. von Studiengebühren oder höheren öffentlichen Ausgaben. Die Argumentation, gebührenfreier Hochschulzugang würde zu ungünstigen Verteilungswirkungen der steuerfinanzierten Subventionen von Kosten der höheren Bildung führen, wird bei vielen Analysen auf die Studie von Karl-Dieter Grüske (v. a. 1994) zurückgeführt. In diesem Bericht wird die ungünstige Verteilungswirkung der staatlichen Bildungssubvention jedoch als Mythos abgelehnt und die Verteilungseffekte werden insgesamt als günstiger bewertet als im Allgemeinen angenommen. Trotzdem werden alternative, effektivere Finanzierungsmöglichkeiten wie z. B. Sozialtransfers zugunsten der niedrigeren Einkommensschichten nicht außer Acht gelassen.

„Mit Hilfe der gewonnenen Erkenntnisse aus dieser Analyse der Umverteilungswirkungen und unter Berücksichtigung anderer Motive für und gegen öffentliche Bildungssubventionen werden im zweiten Teil des Gutachtens zwei aktuelle Vorschläge zur Bildungsfinanzierung in Deutschland, das Diskussionspapier ‚Für ein verändertes System der Bildungsfinanzierung‘ der Hans-Böckler-Stiftung, Sachverständigenrat Bildung, (SB 1998) und ‚InvestiF und GefoS, Modelle der individuellen und institutionellen Bildungsfinanzierung im Hochschulbereich‘ des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft und des Centrums für Hochschulentwicklung (CHE 1999) kritisch gewürdigt.“ (S. 3)



(S.44)



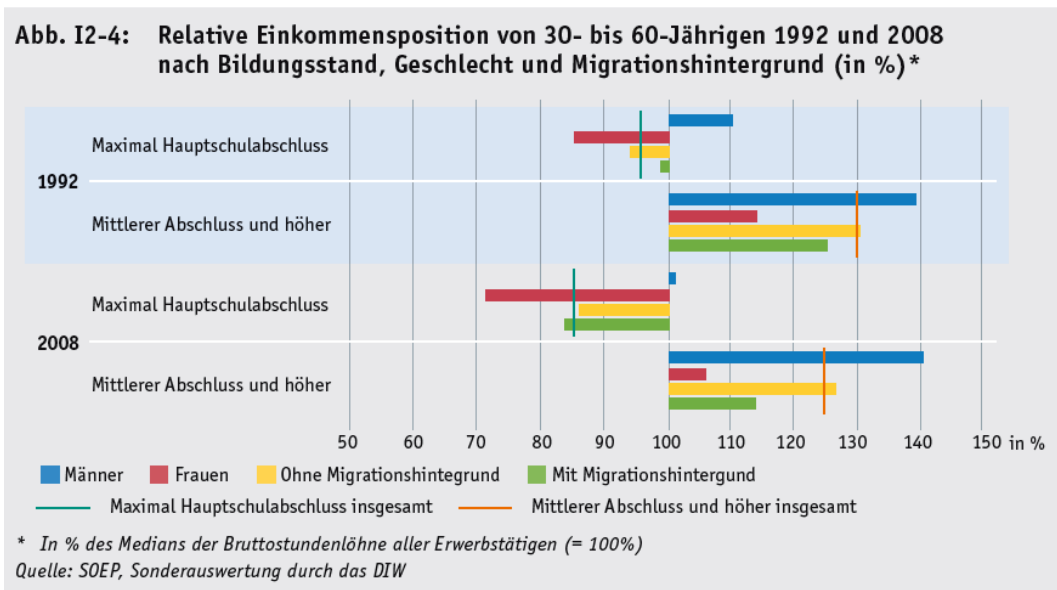
#### Anhang A4: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem Bildungsbericht 2010

Autorengruppe Bildungsberichterstattung/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2010): Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel, Bielefeld (plus Internet-Materialienband).

Der Bildungsbericht 2010 enthält keine Verteilungsanalysen im direkten Sinn der vorliegenden Studie. Er wird hier kurz aufgenommen, da einige der im Bericht enthaltenen Inhalte als direkte Vorstufen, aber z. T. auch als weitergehende bzw. alternative Sichtweisen für vergleichbare Inzidenzanalysen zu betrachten sind. Das gilt insbesondere für die Themen Bildungsbeteiligung, individueller Nutzen von Bildung und Chancengleichheit im Bildungsverlauf.

Der Bericht verweist darauf, dass der Nutzen von Bildungsinvestitionen neben der individuellen Ebene (z. B. beim beruflichen Fortkommen, bei den erzielten Einkommen im Querschnitt und im Lebensverlauf, bei der sozialen und kulturellen Teilhabe) auch eine gesellschaftliche Ebene hat (Wachstum, Innovation, gesellschaftlicher Zusammenhalt etc., S. 193 ff.).

Dabei zeigt sich eine starke Abhängigkeit der Nutzen von den Bildungserfolgen und vorgängig eine starke Abhängigkeit der Bildungsbeteiligung bzw. Bildungserfolge von der sozialen Stellung der Betroffenen bzw. deren Eltern. Diese ‚Schere‘ geht über die Zeit teilweise weiter auf und berührt am Ende der Wirkungskette sogar Wirkungs-Indikatoren wie die Selbsteinschätzung des Gesundheitszustandes. Bezüglich der intergenerationalen Mobilität wird z. B. festgestellt: „Immer mehr Kinder von Eltern mit niedrigem Bildungsstand erreichen höhere Abschlüsse, aber von allen Personen mit niedrigem Bildungsstand stammt ein gleichbleibender Anteil aus bildungsfernen Familien“ (S. 207).



(S. 201)

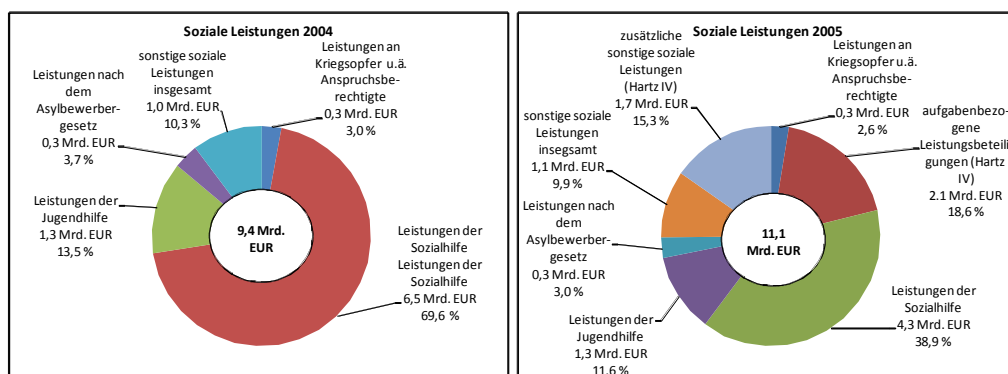
Anhang A5: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem Landes-  
sozialbericht Nordrhein-Westfalen 2007

Autorengruppe Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes  
Nordrhein-Westfalen. (2007)  
Sozialbericht NRW 2007. Armuts- und Reichtumsbericht

Der Sozialbericht 2007 führt die erstmalige Einführung eines Armuts- und Reichtumsberichts im Jahr 2004 fort und erklärt die Verteilung der Einkommen und Vermögen unter erstmaligem Einbezug der Analyse zur Einkommensentwicklung, Einkommensverwendung und Überschuldung, da „der finanzielle Handlungsspielraum der Bevölkerung nicht nur durch die verfügbaren Einkommen, sondern auch durch die für den Lebensunterhalt notwendigen Ausgaben und das Konsumverhalten bestimmt wird.“ (S. 11) Die Darstellung der Lebenslagen wird ergänzt durch die Analyse der Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen und die Dimensionen Bildung, Erwerbsbeteiligung, Gesundheit und Wohnen.

„Die in 2005 zu beobachtende leicht positive Entwicklung bei den bereinigten Einnahmen des Landes und der Kommunen gegenüber dem Vorjahr wurde durch den gleichzeitigen Anstieg der Ausgaben überkompensiert. Das finanzstatistische Defizit der öffentlichen Haushalte (Land, Gemeinden und Gemeindeverbände) lag 2005 mit 6,6 Milliarden Euro sogar noch etwas höher als ein Jahr zuvor. So fielen bei den Kommunen zusätzliche Sozialausgaben durch das Inkrafttreten der Arbeitsmarktreform Hartz IV an und im Landeshaushalt waren Sonderausgaben für investive Kapitalmaßnahmen zu finanzieren.“ (S.14)

Abb. III.3.5 Struktur der Sozialausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in NRW 2004 und 2005



Quelle: INIFES, eigene Darstellung nach Vierteljährliche Kassenstatistik, Grafik: LDS NRW

## Anhang A6: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem 2. Bayerischen Sozialbericht

Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen (Hrsg.): Zweiter Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, München 2009

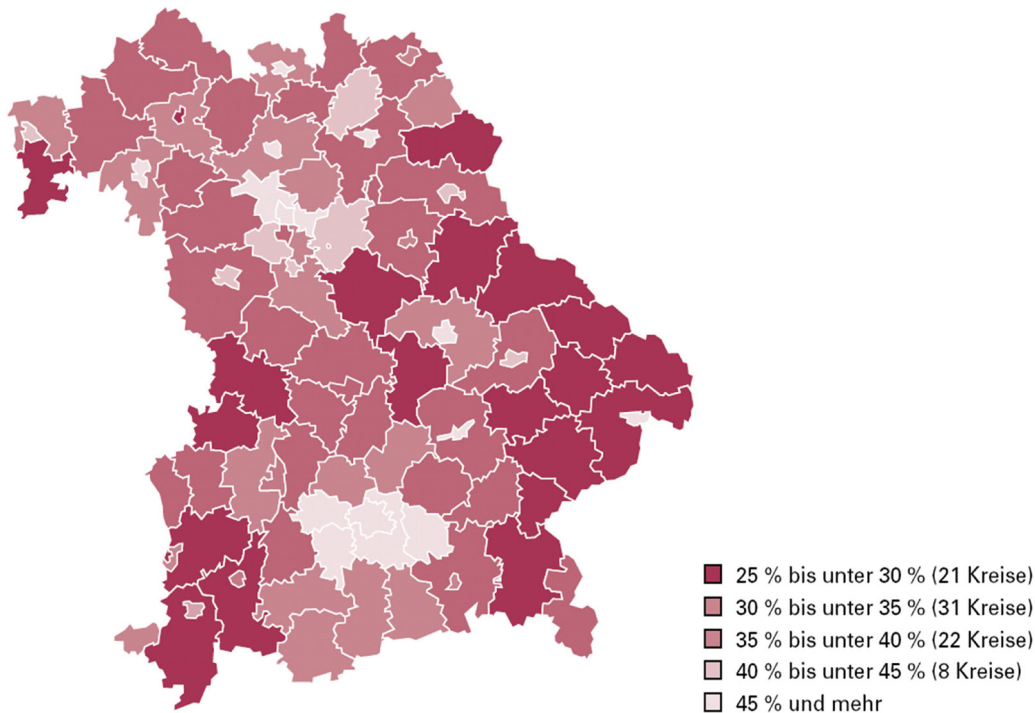
Der 2. Bayerische Sozialbericht als einer der wenigen Ländersozialberichte aus den letzten Jahren enthält eine breite Beschreibung sozialer Problemlagen im Freistaat, die sich um die in der Ländersozialberichterstattung vereinbarte Indikatorik rankt (die wiederum stark den Laeken-Indikatoren folgt). Die Themen öffentliche Armut und Verteilungseffekte öffentlicher Realtransfers sind nicht expliziter Bestandteil des Berichts. Dennoch enthält die Untersuchung einige Befunde die zeigen, dass

- a. öffentliche Güter von zentraler Bedeutung für gerade schwächere soziale Gruppen sind, von Bessergestellten – oder jedenfalls von anderen Gruppen als den größten Problemgruppen – aber oft stärker genutzt werden und
- b. das Fehlen von öffentlichen Gütern eklatante Folgewirkungen zeitigt.

Als Beispiel sei hier angeführt:

- Es zeigen sich starke soziale Gradienten bei der Nutzung der Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur von der Kinderkrippe bis zur Hochschule, z. B. „... dass Eltern aus höheren sozialen Positionen eher bereit sind, die Schullaufbahneempfehlung ‚noch oben hin‘ zu korrigieren, in dem sie ihr Kind beim Probeunterricht an Realschule oder Gymnasium anmelden. Angehörige niedriger sozialer Positionen nutzen dagegen zum Teil nicht einmal die erhaltene Schullaufbahneempfehlung aus“ (StMAS 2009, S. 282).
- In eher peripheren, schwach strukturierten Räumen mit weiten Wegen zu höheren Schulen ist der Übertritt an die Hauptschule aus der Jahrgangsstufe 4 heraus weit überproportional (ebenda, S. 333 f.).
- Die nachfolgende Karte zeigt am Beispiel Bayerns diesen Effekt von Erreichbarkeitsproblemen öffentlicher Angebote. Gezeigt wird, dass in peripheren Gebieten die Übertrittsquote aus der Jahrgangsstufe 4 an das Gymnasium im Schnitt deutlich niedriger ist als in den Ballungsräumen. Raumüberwindungskosten beschränken sich dabei nicht nur auf monetäre Fahrkosten – auch die Zeit spielt (neben anderen Faktoren) hier eine Rolle.

**Darstellung: Übertritte aus der Jahrgangsstufe 4 an das Gymnasium in den bayerischen Landkreisen und kreisfreien Städten 2006 (aus dem Schuljahr 2005/2006 in das Schuljahr 2006/2007; Prozent)**

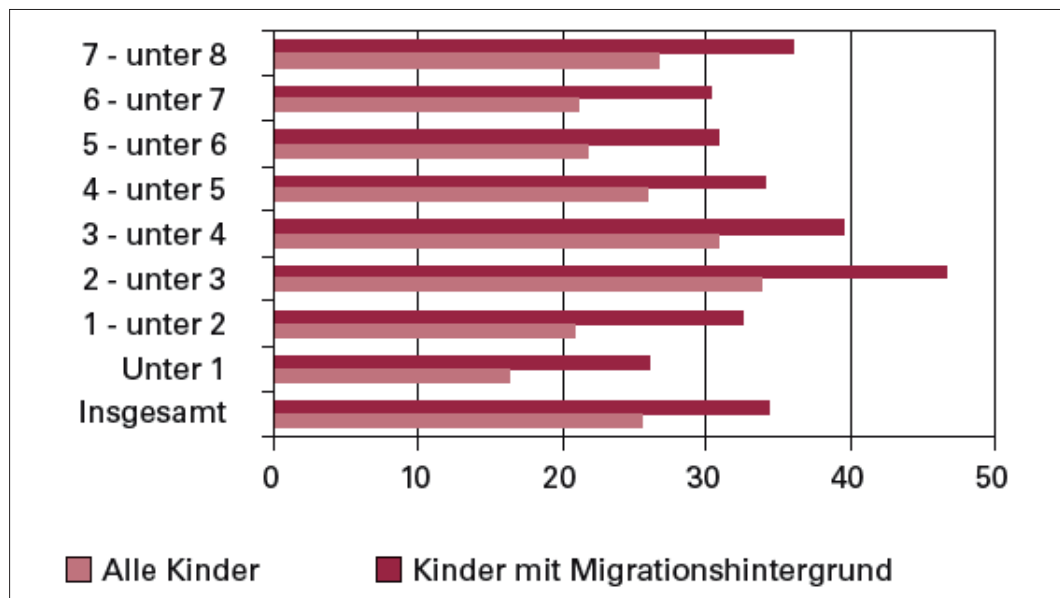


Quelle: 2. Bayerischer Sozialbericht 2009, S. 334

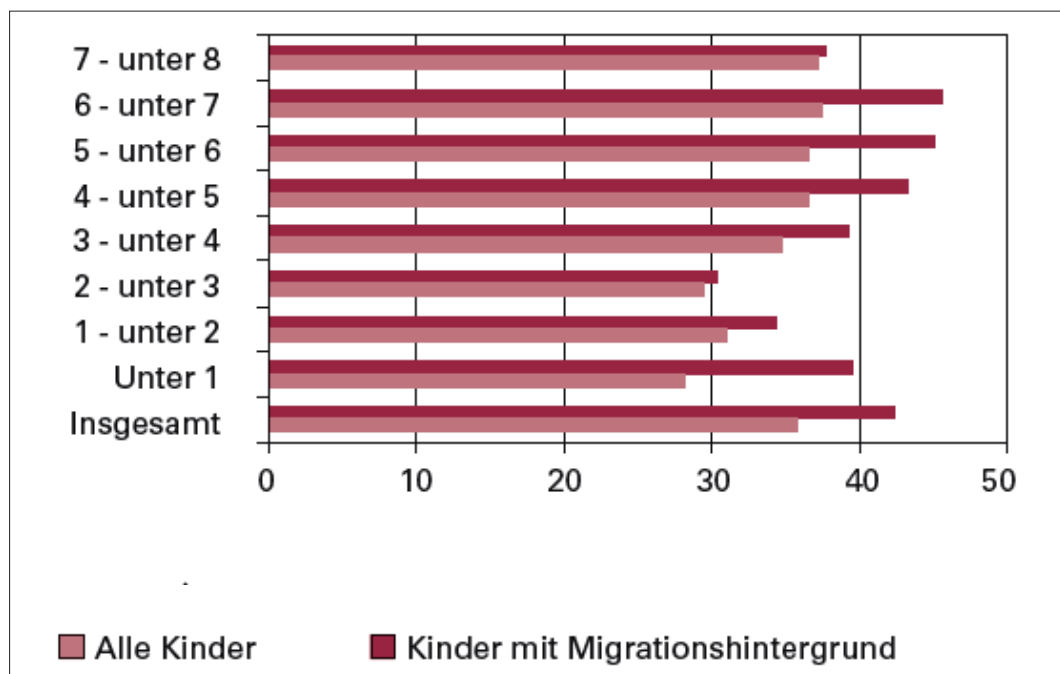
- Allein z. B. durch einen unterstützenden weiteren Service wie freie Schülerbeförderung lässt sich das nicht beheben. Das gilt noch mehr für das nachfolgende Beispiel. Bei Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund ist – beileibe nicht nur in Bayern – die Inanspruchnahme von Angeboten der institutionellen Kinderbetreuung geringer als im Durchschnitt aller Kinder. Darüber hinaus ist, wie die Abbildung zeigt, die Intensität der Inanspruchnahme ebenfalls unterschiedlich. Kinder mit Migrationshintergrund nutzen solche gesellschaftlich notwendigen Dienstleistungen nicht nur seltener, sondern, wenn überhaupt, dann auch noch weniger lange.

**Darstellung: Durchschnittlich vereinbarte Betreuungszeit nach Alter für Kinder mit und ohne Migrationshintergrund (Merkmal: vorrangig gesprochene Sprache nicht Deutsch in BY 2007 (Stand: 15.03.2007; Prozent)**

a) Bis zu fünf Stunden



b) Mehr als sieben bis zu zehn Stunden



Quelle: 2. Bayerischer Sozialbericht 2009, S. 274

## Anhang A7: Kurzbeschreibung einschlägiger Befunde aus dem Armuts- und Reichtumsbericht NRW 2004

Dathe, D.; Fuchs, T.; Kistler, E. (2004): Verbindungen zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut, in: MAGS (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht, Düsseldorf, S. 143 ff.

Der Sozialbericht NRW 2004 ist einer der ganz wenigen Sozialberichte, der die Thematiken der Verteilungseffekte öffentlicher Realtransfers und der Öffentlichen Armut explizit verbindet, ja überhaupt behandelt, und zumindest cursorisch mit empirischen Belegen aufwartet (und dies mit der gruppenspezifischen Abgabenbelastung konfrontiert). Dabei werden die gruppenspezifische Inanspruchnahme von Bildungseinrichtungen nach dem Bildungs- und Berufsabschluss der Eltern und die Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen nach Einkommensgruppen in NRW dargestellt. Bezüglich von Arztbesuchen und Krankenhausaufenthalten wird z. B. auf Grundlage von SOEP-Auswertungen festgestellt: „Von denjenigen, die einen Arzt aufsuchen, kamen 26,6 % aus dem unteren Einkommensdrittel, aber 38,8 % aus dem oberen Einkommensdrittel bzw. 7,1 % aus dem untersten Einkommensdezil und 13,4 % aus dem obersten Einkommensdezil. Ein gleiches Muster existiert auch im Hinblick auf die Krankenhausaufenthalte“.

Unter Beachtung der Tatsache, „dass die durchschnittlichen Kosten je Pflgetag ... 2001 in Nordrhein-Westfalen 320 Euro betragen, ist, ausgehend von dem unterschiedlichen Nutzungsverhalten, von einem erheblichen regressiven Umverteilungseffekt der Realtransfers im Gesundheitswesen auszugehen“ (S. 170).

Zweifellos hängt dies auch mit der Einkommenssituation nach Altersgruppen und der altersspezifischen Morbidität zusammen. Andererseits zeigen alle sozialepidemiologischen Studien ein höheres Morbiditätsrisiko schwächerer sozialer Gruppen (Arbeits- und Lebensbedingungen, Gesundheitsverhalten usw.).

Unter Einbeziehung von Zahlen zur (zu geringen) effektiven Steuerprogressivität<sup>22</sup> und zu den (zu geringen) Einnahmen für den Landes- und die Kommunalhaushalte kommt der Bericht zu dem Ergebnis, „dass eine einnahmeseitig bedingte Finanzknappheit existiert, die vor allem bei den Kommunen bereits zu einer starken Ausgabensenkung geführt hat. Diese Finanzknappheit, bei gleichzeitig sehr ungleicher Belastung der einzelnen Einkommensarten, spitzt sich in seiner Problematik noch zu, wenn die sozial differenzierte Inanspruchnahme der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Realtransfers betrachtet wird.

22 „Höhere Einkommen werden in Nordrhein-Westfalen, aber auch in Deutschland insgesamt, bei weitem nicht so stark zur Finanzierung öffentlicher Haushalte herangezogen wie es die formale Progressivität der (Einkommens-)Besteuerung vorsieht“ (S. 186).

Dies bezieht sich insbesondere darauf, dass die kostenlosen oder zumindest kostengünstigen staatlichen Realtransfers in Form öffentlicher Sach- bzw. Infrastrukturleistungen zwar für die Versorgung gerade einkommensschwächerer Haushalte von zentraler Bedeutung sind, dabei jedoch nicht nur von diesen Gruppen in Anspruch genommen werden, nicht nur diesen zu Gute kommen“ (S. 185).

**Tabelle: Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte der Wohnbevölkerung im Alter von 16 und mehr Jahren 2000/2001 in Nordrhein-Westfalen und in den alten Bundesländern\***

Einkommensdrittel Einkommensdezil	Verteilung der Personen			
	mit Arztbesuchen		mit Krankenhausaufenthalten	
	nach Einkommensgruppen			
	NRW	alte Bundesländer	NRW	alte Bundesländer
	%			
Einkommensdrittel				
unteres	26,6	25,8	27,8	27,0
mittleres	34,6	33,5	35,4	35,5
oberes	38,8	40,7	36,8	37,5
<b>Insgesamt</b>	100	100	100	100
Einkommensdezil				
unterstes	7,1	6,8	9,1	7,8
oberstes	13,4	13,6	13,0	10,4

\* Datenbasis: Sozio-ökonomisches Panel --- Tabelle: INIFES



## Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, zu Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden.

## Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

## Forschungsförderung

Die Forschungsförderung finanziert und koordiniert wissenschaftliche Vorhaben zu sechs Themenschwerpunkten: Erwerbsarbeit im Wandel, Strukturwandel – Innovationen und Beschäftigung, Mitbestimmung im Wandel, Zukunft des Sozialstaates/Sozialpolitik, Bildung für und in der Arbeitswelt sowie Geschichte der Gewerkschaften.

## Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft.

Mit der Homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

## Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf

Telefon: 02 11/77 78-0  
Telefax: 02 11/77 78-225