

4. Weitere Argumente für die öffentliche Erbringung von sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen

Weitere Argumente für eine starke öffentliche Präsenz im Bereich sozialer und gesundheitlicher Dienstleistungen gehen von Überlegungen aus, die über die Existenz von Marktversagen hinausgehen. Insbesondere müssen im sozialen Bereich immer auch Fragen der Verteilungsgerechtigkeit mit berücksichtigt werden. Verteilungsgerechtigkeit ist dann verwirklicht, wenn alle Mitglieder der Gesellschaft in ausreichendem Maße⁶⁾ an den Ressourcen und Chancen, die dieser zur Verfügung stehen, teilhaben. Zudem kann die öffentliche Hand durch die Erbringung sozialer und gesundheitlicher Dienste auch breitere wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen verfolgen.

Verteilungsgerechtigkeit

Die Frage der Verteilungsgerechtigkeit ist in hohem Ausmaß an eine normative Ebene gebunden und kann nur mit Hinweis auf bestimmte Wertvorstellungen vollständig beantwortet werden. Es besteht weitgehender Konsens darüber, dass der Zugang zu und der Verbrauch von sozialen Dienstleistungen nicht in gleichem Maße wie andere Güter oder Dienstleistungen vom Einkommen der Individuen abhängen soll. Insbesondere muss berücksichtigt werden, dass durch die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung auch unter der Annahme identischen Nutzens der Konsum dieser Güter zwischen Individuen und Haushalten stark variieren kann. *Tobin* (1970) spricht in einer minimalistischen Auffassung von „spezifischen Egalitarismus“: einige Güter (insbesondere Bildung und Gesundheit) sollten weniger ungleich verteilt sein, als die Fähigkeit, für diese Güter zu zahlen. Eine deutlich stärkere Befürwortung für die öffentliche Erbringung solcher Güter resultiert aus dem Anspruch, dass der Zugang zu gewissen Gütern bzw. Dienstleistungen universal sein sollte. Der Unterschied zwischen den beiden Positionen zeigt sich immer dann, wenn diskutiert wird, ob der Staat einkommensschwachen Haushalten nur ein Mindestmaß an bestimmten Leistungen garantieren muss oder sichergestellt werden soll, dass allen Bürgern und Bürgerinnen ein ähnliches bzw. ähnlich gutes Leistungsniveau zuteil wird. Die Rolle der öffentlichen Hand sollte umso prominenter sein, je stärker der universale Charakter einer bestimmten Leistung (also ihre Zugänglichkeit und Verfügbarkeit für die gesamte Bevölkerung) ausgeprägt ist. Zwar kann *a priori* argumentiert werden, dass Verteilungsgerechtigkeit über die Umverteilung des Steuersystems und über die Zahlung von Transferleistungen am effizientesten erreicht werden kann: Bei monetären Leistungen hat das Individuum in höherem Maße als bei Sachleistungen die Möglichkeit, ein seinen Präferenzen und Bedürfnissen entsprechendes Paket an Gütern

⁶⁾ Es ist offensichtlich, dass die konkrete Definition dessen, was ein ausreichendes bzw. faires Ausmaß an Teilhabe ist, je nach ideologischer und politischer Gesinnung unterschiedlich ausfallen kann. Die Tatsache, dass Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich das Ausmaß an Verteilungsgerechtigkeit in der Gesellschaft entscheidend beeinflussen, scheint allerdings außer Diskussion zu sein.

und Leistungen zu schnüren. Allerdings muss das auf individueller Ebene Zutreffende nicht auch für die Erbringung einer sozialen Dienstleistung insgesamt gelten (*Poterba*, 1996). Zum einen sind in vielen Bereichen Sachleistungen besser als Geldleistungen dazu geeignet, Ressourcen einer Zielgruppe von Bedürftigen zukommen zu lassen (z. B. *Besley — Coate*, 1991). Weiters können Geldleistungen ihre Zielsetzung verfehlen, wenn sie nicht ausreichend hoch sind, um allen Betroffenen auch tatsächlich das „Einkaufen“ der gewünschten Leistung zu ermöglichen. Personen bzw. Haushalte, die nicht über das notwendige Ausmaß an privaten Mitteln verfügen um die öffentliche Geldleistung zu ergänzen, könnten gezwungen sein, auf die Dienstleistung zu verzichten, sie im Haushalt unentgeltlich zu erbringen oder auf dem Schwarzmarkt einzukaufen. Zudem ist bei Geldleistungen die Möglichkeit eines Missbrauchs höher als im Fall von Sachleistungen.

In weiterem Sinne mit Verteilungsproblemen verknüpft ist auch eine Form von Externalität, die aus dem Konsumverhalten resultiert. *Frank* (1996) argumentiert, dass sich Individuen und Haushalte in ihren Verbrauchsentscheidungen von Überlegungen leiten lassen, die ihre relative Positionierung innerhalb der Gesellschaft berücksichtigen. Die Zufriedenheit eines Individuums hängt nicht nur vom absoluten Konsumniveau ab — sondern auch von seinem Konsum relativ zum jenem seines sozialen Umfelds. Frank spricht in diesem Zusammenhang von „Konsumexternalitäten“, der Tatsache, dass der Konsum des einen auch den Nutzen anderer beeinflussen kann. In vielen Fällen können die Auswirkungen von solchen „positionalen“ Überlegungen trivial sein, beispielsweise wenn jemand ein Auto kaufen will, das mindestens gleich groß wie das seiner Nachbarn ist („keeping up with the Joneses“). Andererseits sind die Folgen dieser relativen Konsumneigungen für die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt von Bedeutung, wenn sie wichtige Güter und Dienstleistungen betreffen. Frank bezieht sich vor allem auf die Bereiche Gesundheit und Bildung, doch auch die Kinderbetreuung ist ein gutes Beispiel dafür: Eltern haben ein starkes Interesse daran, dass ihre Kinder im Bildungssystem eine Ausgangsposition erhalten, die etwas besser als jene der anderen Kinder ist. Es kann in diesen Bereichen zu einer Ausgabenspirale kommen, die vor allem Haushalte mit weniger Mitteln besonders benachteiligt (und zudem potentiell zu einer Fehlallokation von Ressourcen führen kann). Um diesem Verhalten entgegenzuwirken, muss sichergestellt werden, dass der Anreiz, zusätzliche Leistungen zu erkaufen gering gehalten wird und dass die daraus resultierenden Kosten nur von denen getragen werden, die sich bewusst für diese Ausgaben entscheiden (z. B. indem ein qualitativ hochwertiges und für alle zugängliches Angebot in diesem Bereich zur Verfügung gestellt wird). Die universale Erbringung von qualitativ hochwertigen Dienstleistungen seitens der öffentlichen Hand kann dazu beitragen, den Spielraum für das Entstehen von negativen Konsumexternalitäten zu verringern.

Die Bedeutung des sozialen Dienstleistungsbereichs für die Chancengleichheit von Frauen und Männern

Da es sich im untersuchten Bereich in vielen Fällen um Leistungen handelt, die ursprünglich im Haushaltsbereich angesiedelt waren und fast ausschließlich von Frauen erbracht wurden bzw. werden, geht es bei der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen auch konkret um die Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern. Die großen Ungleichheiten, die zwischen Männern und Frauen am Arbeitsmarkt beobachtet werden können, hängen in hohem Maße mit der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung zwischen (bezahlte) Erwerbstätigkeit und (unbezahlte) Tätigkeiten und Verpflichtungen im Haushalt zusammen. Frauen haben typischerweise schlechtere Beschäftigungs- und Einkommenschancen, weil sie aufgrund von familiären Verpflichtungen in geringerem Ausmaß im Arbeitsmarkt integriert sind und oft brüchige Erwerbskarrieren aufweisen. Diese Verpflichtungen betreffen sowohl die Betreuung von Kindern als auch jene von (kranken und/oder alten) Erwachsenen. Die Bereitstellung von ausreichenden, qualitativ hochwertigen und leistbaren Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, Behinderte und Ältere ist demnach eine zentrale unterstützende Maßnahme für die Durchsetzung von größerer Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt. Die skandinavischen Länder, in denen die Erwerbsbeteiligung der Frauen im europäischen Vergleich am höchsten ist, haben mit einer gezielten Strategie, deren Umsetzung in den 1960er Jahren begonnen hat, traditionelle Haushaltstätigkeiten wie Pflege und Kinderbetreuung über die Schaffung eines öffentlichen Angebots in den Arbeitsmarkt verlagert. Die Verfügbarkeit einer leistbaren und qualitativ hochwertigen Infrastruktur im Betreuungs- und Sozialbereich hat für die skandinavischen Frauen den Spielraum für die eigenständige Erwerbstätigkeit eröffnet. Das öffentliche Angebot von sozialen Dienstleistungen und Gesundheitsdiensten erleichtert es Haushaltsmitgliedern (meistens Frauen), ihre Betreuungspflichten im Haushalt abzugeben oder zu reduzieren und somit erwerbstätig zu werden. Auch für bereits Erwerbstätige kann ein entsprechendes Angebot an Dienstleistungen die notwendige Voraussetzung sein, um die Gesamtarbeitszeit (also bezahlte plus unbezahlte Arbeit) zu reduzieren und mehr Freizeit genießen zu können. Arbeitsplätze im Bereich der sozialen und gesundheitlichen Dienste sind aber auch als konkrete Beschäftigungschancen für Frauen von großer Bedeutung. Zudem spielt der Staat als Arbeitgeber für Frauen eine besonders wichtige Rolle: Nachweislich sind die geschlechtsspezifischen Unterschiede, vor allem der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern, im öffentlichen Bereich deutlich weniger ausgeprägt als im privatwirtschaftlichen Sektor (vgl. z. B. *Europäische Kommission, 2003*).

Die Rolle der öffentlichen Hand zur Sicherung von Qualität

Weiters kann argumentiert werden, dass der öffentliche Sektor besser als der privatwirtschaftliche als Leistungserbringer geeignet ist, wenn aus gesellschaftspolitischer Sicht die Qualität der Leistungen im Mittelpunkt steht. Die öffentliche Hand hat die Möglichkeit ihre