

9. AUSBAU DER SOZIALEN DIENSTE

Adi Buxbaum, Ingrid Moritz, Sybille Pirklbauer

„Fortschritt ist die Verwirklichung von Utopien“ – Oscar Wilde (1854-1900)

Es ist stets eine Frage des Blickwinkels, wie „sozialer Fortschritt“ definiert ist. Aber mit großer Zustimmung zur sozialstaatlichen Absicherung kann ausgegangen werden, wenn sie sowohl dem Anspruch gerecht wird, die bestehenden Bedarfe und Bedürfnisse der Menschen ernst zu nehmen, als auch – trotz der Berücksichtigung der (aktuellen) budgetären Restriktionen – die Lebens- und Einkommenschancen der Menschen zu verbessern.

Mittlerweile setzt sich in der einschlägigen Literatur, aber auch zunehmend bei politischen EntscheidungsträgerInnen die Einschätzung durch, dass Investitionen in Kinder- und Altenbetreuung, Bildung, Pflege, etc – kurz: in soziale Infrastruktur – eine „Mehrfachdividende“ schaffen: Die verbesserte soziale Infrastruktur in Österreich wird zunehmend sowohl zu einem Standortvorteil als auch zu einem Wachstums- und Beschäftigungsmotor! Noch zu wenig Beachtung wird umgekehrt der Frage geschenkt, welche Folgekosten das Fehlen dieser Dienstleistungen verursacht.

Im Folgenden soll darauf eingegangen werden, welche strukturellen Defizite nach wie vor in Österreich bestehen, welche Länder bereits die „Utopie“ eines flächendeckenden Angebots an sozialen Dienstleistungen erfolgreich umgesetzt haben und welche konkreten Reformoptionen in Österreich bestehen.

9.1. Strukturdefizite in Österreich: „male breadwinner-Modell“ und Dominanz der Geldleistungen

Trotz aller Fortschritte in der Gleichstellungspolitik dominiert in Österreich in Wirtschaft und Gesellschaft nach wie vor das „male breadwinner-Modell“. Demnach wird der Großteil der Betreuungsarbeit (va Kinderbetreuung und Pflege) im Haushalt von Frauen erbracht, mit den negativen Folgeerscheinungen einer hohen Teilzeitquote von Frauen (waren Mitte der 1990iger Jahre 4 von 10 Frauen mit Kindern bis 15 Jahren in Teilzeit beschäftigt sind es mittlerweile 7 von 10 Frauen), wenig Professionalisierung in der Betreuungsarbeit und einem hohen Gender-Pay-Gap (2009: 25,4%). Verursacht wird das durch eine starke Arbeitsmarktsegmentierung und Defizite bei den Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie¹.

Männer verzeichnen hingegen stets durchwegs hohe Niveaus an Vollzeit-Erwerbstätigkeit und leisten darüber hinaus zu einem nicht unwesentlichen Teil Überstunden bzw. Mehrarbeit. Seit 2005 liegt die durchschnittliche wöchentliche Arbeitszeit zw. 45h und 46h. Frauen mit Kindern bis 15 Jahren sind nur 22% vollzeitbeschäftigt, Männer hingegen zu 85%².

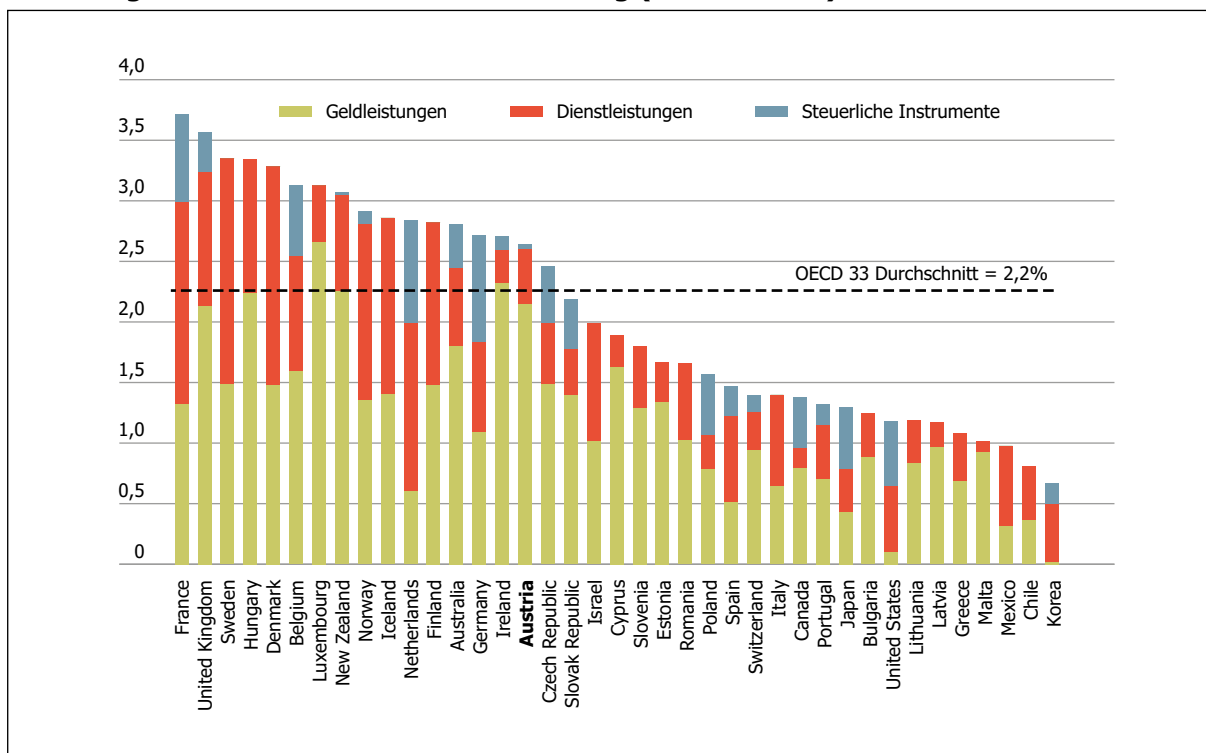
Die Struktur der Familienförderung ist durch die Dominanz von Steuer- und Geldleistungen in Österreich kaum beschäftigungs- und wachstumsfördernd. Dem steht ein nur mangelhaft ausgebautes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen gegenüber. So umfassen die Ausgaben für Kinderbetreuung lediglich 17% der Familienleistungen. Durch die Vielfalt und Unübersichtlichkeit der zahlreichen, historisch gewachsenen Familienleistungen ist eine zielorientierte Familienpolitik kaum möglich. Eine wesentliche

1) vgl. *Biffi, Gudrun* (2011), 1

2) *Statistik Austria* (2010), 42

Schwachstelle der österreichischen Familienpolitik ist deren isolierte Betrachtung – losgelöst von Zielen der Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und der eigenständigen sozialen Absicherung etwa im Alter. Im Gegensatz dazu orientiert sich etwa das skandinavische Modell an der gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsmarkt beider Geschlechter sowie der leichteren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dazu werden neben großzügigen Familienleistungen vor allem Sachleistungen wie gut ausgebaute Kinderbetreuung angeboten.

Abbildung 14: Struktur der Familienförderung (in % des BIP)



Quelle: OECD family database (2012), eigene Darstellung

Aus dem internationalen Vergleich der Ausgaben im Bereich der Familienförderung (siehe Abbildung 14) geht eindeutig hervor, dass Österreich überdurchschnittlich hohe Familienleistungen aufweist. Durch die Dominanz der Geldleistungen in Kombination mit den steuerlichen Instrumenten der Familienpolitik werden „strukturkonservierende“ Anreize gesetzt. Erfolgreiche Länder – im Sinne zB einer hohen (Frauen-) Beschäftigung (Vollzeit oder Teilzeit in hohem Stundenausmaß), hohe Produktivität und Wertschöpfung, hohe Geburtenraten, etc – setzen hingegen auf ein breites Angebot an sozialer Infrastruktur (va Kinder- und Altenbetreuung, Pflege, Bildungseinrichtungen).

9.2. Soziale Dienste erzielen eine „Mehrfachdividende“ – Lernen von den Besten

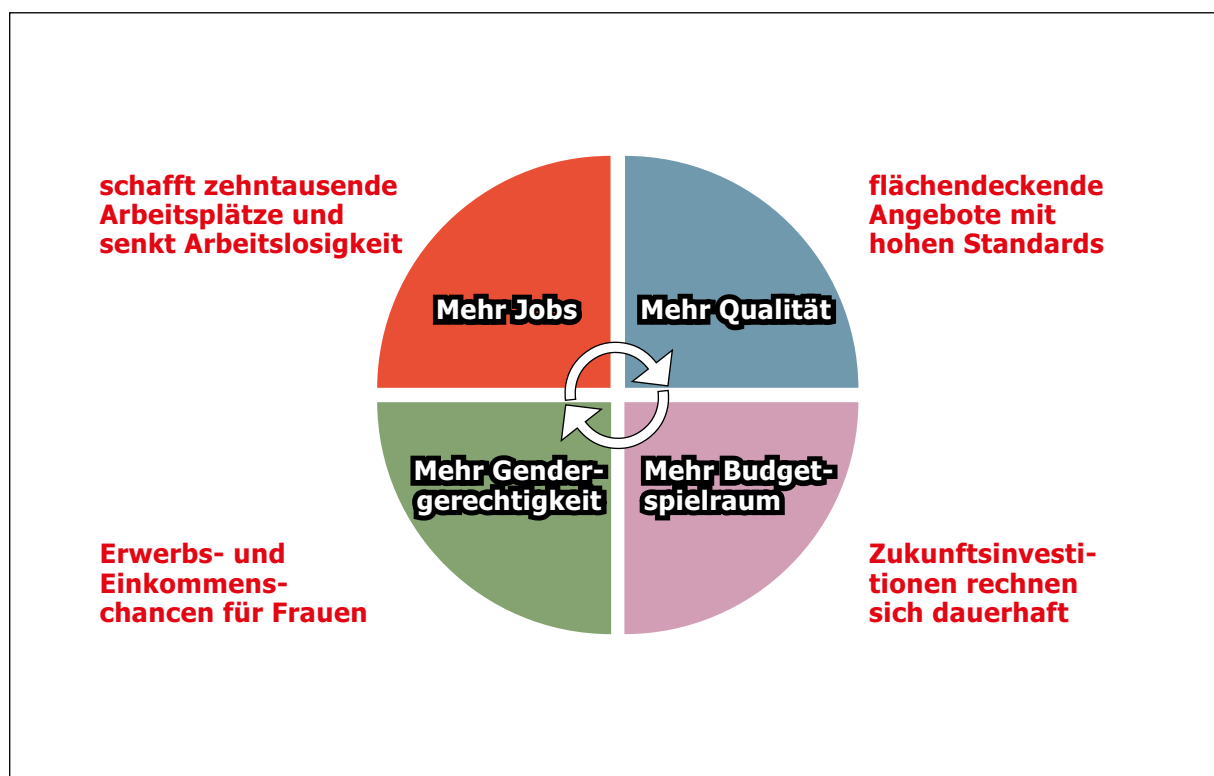
Dass im Gegensatz zu Geldleistungen der Ausbau von Sachleistungen – allen voran ein verbessertes Angebot an sozialer Infrastruktur – in vielfacher Hinsicht Vorteile mit sich bringt, zeigen die Erfahrungen insbesondere in den nordischen Staaten. Der Ausbau der sozialen Dienste führt ua zu:

- höheren direkten und indirekten Beschäftigungschancen (insbesondere von Frauen)
- weniger „Schwarzarbeit“
- bedarfsgerechtere Angebote für (Klein-)Kinder (ua Frühkindförderung, Abbau der Ungleichheiten aufgrund der ethnischen bzw sozialen Herkunft etc)
- höherer Qualität und Effizienz bei der Erbringung der Dienstleistungen durch „Professionalisierung“.

Im Ländervergleich fällt auch auf, dass va in den nordischen Staaten die Frauen ihre Potenziale und Qualifikationen besser am Arbeitsmarkt einbringen können und dadurch eine höhere volkswirtschaftliche Wertschöpfung möglich ist, als beispielsweise im mediterranen Raum. Das Ziel der höheren Erwerbsintegration von Frauen in den nordischen Staaten bedingt auch höhere Investitionen in das Humankapital (= Aus- und Weiterbildung, Qualifizierungsmaßnahmen etc) mit hohen volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Erträgen (vgl „wissensbasierte Wirtschaft/Gesellschaft“).

Die positive Wirkungskette von sozialen Diensten in ausgewählten Bereichen lässt sich mit folgender Abbildung vereinfachend – in Analogie zu den erfolgreichen nordischen Staaten – veranschaulichen:

Abbildung 15: Positive Effekte einer Ausweitung der sozialen Infrastruktur in Österreich



Quelle: eigene Darstellung

Es gibt – neben anderen Vorteilen – verkürzt dargestellt va 4 Argumente, die für einen Ausbau der Sozialen Dienste in Österreich sprechen:

Erstens: Mehr Jobs. Der Ausbau sozialer Dienstleistungen schafft direkt und indirekt neue Beschäftigung und zwar mehr als jede andere Art, öffentliche Budgetmittel einzusetzen. Gerade angesichts steigender Arbeitslosigkeit und gedämpfter Wachstumsaussichten (vgl WIFO 2011) gilt es mehr denn je, neue und nachhaltige Beschäftigungspotenziale zu erschließen.

Auch der regionalpolitische Aspekt sollte dabei nicht außer Acht gelassen werden: ohne eine funktionierende soziale Infrastruktur verlieren Regionen – ganz besonders im nicht-urbanen Bereich – ihre Attraktivität als Wohn- und Lebensraum bzw Wirtschaftsstandort, da einerseits die notwendigen Rahmenbedingungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie fehlen und andererseits PendlerInnenströme (mit allen monetären und individuellen „Kosten“ bzw Nachteilen) zu attraktiveren Arbeitsorten unvermeidlich sind. Mittelfristig kann es dadurch zu Absiedelung und „Entvölkerung“ des ländlichen Raumes kommen.

Zweitens: Mehr Qualität. Hohe Qualität ist unverzichtbar, wenn es zB um Frühförderung der Kinder, Versorgung Pflegebedürftiger oder die Qualifizierung Arbeitssuchender geht. Diese Qualität benötigt auch entsprechende Ressourcen und Qualitätskriterien, die von der öffentlichen Hand bestimmt werden müssen.

Drittens: Mehr Gendergerechtigkeit. Frauen erbringen nach wie vor das Gros unbezahlter Betreuungsarbeit. Soziale Dienstleistungen sind der Schlüssel, um diese unbezahlte Arbeit in bezahlte umzuwandeln und die Qualifikationen der Frauen am Arbeitsmarkt besser als bisher zu nutzen.

Viertens: Mehr Budgetspielraum. Es zahlt sich mittel- und langfristig für das Budget nicht nur aus, diese Zukunftsinvestitionen zu tätigen, dauerhaft übersteigen sogar die Mehreinnahmen va aus der gestiegenen Beschäftigung diese Kosten bei Weitem.

9.3. Fiskalischer Ertrag von sozialen Diensten

Welcher evident positive Zusammenhang zwischen dem Ausbau der Kinderbetreuung und einem nachhaltigen Beitrag zum Budget der öffentlichen Haushalte bzw zur Budgetkonsolidierung geleistet werden kann, belegen neue Modell-Berechnungen der AK (vgl AK Wien 2012).

Durch den schrittweisen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots bis zum Jahr 2017 können 35.000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kleinkinder geschaffen bzw. die Öffnungszeiten bei 70.000 bestehenden Plätzen verlängert werden.

Die Netto-Kosten (= Gesamtkosten minus Rückflüsse) dieses Ausbaus für Personalkosten und Bauinvestitionen erreichen im Jahr 2015 mit 60 Mio Euro/Jahr ihren Höchststand, sie sinken bereits ab 2016 deutlich und „drehen“ ab 2017 sogar in ein Plus für die öffentliche Hand (100 Mio € Überschussertrag gegenüber den Investitionskosten).

Modellrechnung im Detail:

Dieser Ausbau an Kinderbetreuungseinrichtungen bringt beachtliche direkte Beschäftigungseffekte in der Kinderbetreuung selbst von rd 13.000 zusätzlich Beschäftigten mit sich. Darüber hinaus werden durch die Bauinvestitionen und die zusätzlich erzielten Einkommen der KinderpädagogInnen und BetreuerInnen dauerhaft mehr als 1.000 Arbeitsplätze in anderen Branchen geschaffen.

Ebenfalls beträchtlich sind die Effekte durch die Ausweitung der individuellen Arbeitszeiten bzw Ermöglichung von Arbeitsaufnahmen – alleine bis 2017 entstehen dadurch fast 28.000 Beschäftigungsverhältnisse. Durch die insgesamt rd 42.000 zusätzlich Beschäftigten fließen über direkte Lohnabgaben beträchtliche Mittel an die öffentliche Hand zurück. Unter der zusätzlichen Berücksichtigung von Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung ergeben sich mittelfristig bereits ab dem fünften Jahr nach dem Beginn der Investitionsaktivitäten jährliche – strukturelle! – „Mehreinnahmen“ im Vergleich zu den laufenden Kosten. Langfristig ergibt sich durch die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die sonstigen Beschäftigungseffekte dauerhaft ein Plus für die öffentlichen Haushalte im Volumen von rund 100 Mio Euro. Abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung könnte dieser „Überschuss“ ab 2017 noch günstiger ausfallen.

Insgesamt werden durch die Realisierung dieser Investitionen der Wirtschaftsstandort attraktiver, die Beschäftigungsquote insbesondere von Frauen und die entsprechenden Lohnabgaben gesteigert und die strukturellen Mängel in der aktuellen Familienpolitik abgebaut. Die Nachhaltigkeit dieser Maßnahmen und das daraus resultierende Haushaltsplus unterstützen die aktuellen Bemühungen zur Budgetkonsolidierung.

Konkrete Konzepte zur Umsetzung müssen nicht neu erfunden werden: Von Arbeiterkammer und Industriellenvereinigung wurde ein Modell der Neuausrichtung der Familienpolitik ausgearbeitet, das eine Mittelumschichtung von der steuerlichen Familienförderung zugunsten eines Ausbaus und einer Qualitätsverbesserung der Kinderbetreuung sowie zweckgebundene Gutscheine für Bildung und Kinderbetreuung vorsieht.³ Darüber hinaus sollen ein einfaches, transparentes und gerechtes System der monetären Familienförderung geschaffen werden. Analog zur Kinderbetreuung sind entsprechende Investitionen in den Ausbau der (mobilen und stationären Pflegeangebote) hinsichtlich ihrer – mittel- und langfristigen – Entlastungswirkung für die öffentlichen Budgets zu sehen.

9.4. Mögliche Initiativen auf europäischer Ebene

Für die Umsetzung der EU-2020 Strategie, die eine Ausweitung der Beschäftigung auf 75% zum Ziel hat, die regionale Entwicklung und den territorialen Zusammenhalt stärken will und auch die Gleichstellungsagenda verfolgen will, braucht es auch auf EU-Ebene eine Offensivstrategie zum Ausbau sozialer Dienstleistungen.

Einen wichtigen Beitrag können dabei auch die EU-Fonds leisten, indem ein Teil der Mittel des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und des Europäischen Fonds für die regionale Entwicklung (EFRE) für die Stärkung der sozialer Infrastruktur in ländlichen Regionen bereit gestellt wird. Angesichts der EU-weiten Konsolidierung sollten daher EU-Strukturfondsmittel in der neuen Förderperiode ab 2014+ auch verstärkt mit den Zielsetzungen der EU-2020 Strategie verknüpft werden.

9.5. Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene

Soziale Dienstleistungen sind dann wirklich wertvoll, wenn sie angeboten werden, wo sie gebraucht werden. Die räumliche Nähe bedeutet einen doppelten Gewinn: Zum einen erhalten die Menschen Unterstützung, Beratung oder Betreuung vor Ort; zum anderen entstehen Arbeitsplätze dort, wo die Leute leben.

Die Gemeinden haben beim Ausbau der verschiedenen Versorgungsangebote eine entscheidende Rolle. Sie sind nicht nur zuständig für soziale Dienstleistungen, sie kennen auch die Verhältnisse und den Bedarf vor Ort am besten. Das größte Problem dabei stellt aber die mangelnde Finanzkraft der meisten (kleinen) Gemeinden dar. Eine ganztägige Kinderbetreuung bereitzustellen, Bildungsmaßnahmen anzubieten und auch noch ein Pflegeheim zu betreiben, sind nicht selten eine budgetäre und strukturelle Überforderung.

Die Lösung: Kooperation! Das betrifft einerseits die Angebote selbst, etwa indem eine Kinderkrippe, ein Pflegeheim usw. gemeinsam betrieben werden; zum anderen kann auch bei „Hintergrundleistungen“ zusammengearbeitet werden, indem zum Beispiel eine Gemeinde die Lohnverrechnung für mehrere übernimmt, während eine andere sich um die Organisation der mobilen Dienste kümmert. So können soziale Dienste bedarfsorientierter und kostengünstiger erbracht werden. Zusätzlich entsteht Beschäftigung vor Ort – dies ist besonders für Regionen wichtig, wo sonst gependelt werden müsste.

3) Pressekonferenz „Neue Impulse für die Familienpolitik in Österreich“ von AK und IV vom 9.1.2012

Mit dem neuen Gesetz (2011) zu den Gemeindeverbänden, das Mehrzweckverbände und damit eine viel umfassendere Zusammenarbeit als bisher ermöglicht, wurden dafür bereits die rechtlichen Grundlagen geschaffen.

Kooperationsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene bzw. Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Gemeinden oder die Dienstleistungserbringung im Gemeindeverbund könnten sowohl zu einer Ausweitung des bestehenden Angebots in Österreich führen als auch zur Nutzung von bestehenden Effizienzpotenzialen. Dadurch könnten diese frei werdenden Budgetmittel für den Aufbau/Ausbau der sozialen Infrastruktur genutzt werden. Durch die steigende regionale Wertschöpfung (höheres Dienstleistungsangebot, höhere Beschäftigungs- bzw. Einkommenschancen etc) erhöht sich auch wieder Spielraum für die oft angespannten Gemeindefinanzen.

Wussten Sie, dass ...

- mittlerweile 7 von 10 Frauen mit Kindern bis 15 Jahren in Teilzeit beschäftigt sind?
- 35.000 Betreuungsplätze für Kinder unter 3 Jahre fehlen und 70.000 Betreuungsplätze nicht den Anforderungen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie entsprechen?
- mit dem notwendigen Ausbau der Kinderbetreuung rund 42.000 Menschen in Beschäftigung kommen könnten?
- bei Investitionen in Kinderbetreuung schon bereits ab dem 5 Jahr dauerhaft dreistellige Millionenbeträge ins Budget zurückfließen?
- In Dänemark und Schweden rund 4x so viel für Soziale Dienstleitungen im Rahmen der Familienförderung ausgegeben wird?

Die AK fordert:

- Ausbau der sozialen Dienste insbesondere auf kommunaler Ebene (Kinderbetreuung, Pflege)
- Sicherstellung der Erreichbarkeit dieser Dienstleistungsangebote und Arbeitsplätze durch Unterstützungsangebote bzw Mobilitätsförderung
- Nutzung bestehender Förderprogramme für den ländlichen Raum bzw der Regionalförderungsprogramme für die Entwicklung der sozialen Infrastruktur
- Ein neu einzurichtender „Innovationsfonds“ soll die Weiterentwicklung der bestehenden Angebote fördern
- Gemeindekooperationen und regionale Arbeitsteilung bei der Bereitstellung sozialer Dienste müssen gefördert werden

Literatur

AK Wien (2012), unveröffentlichte Modifikation der AK Studie (10/2010), Nachhaltige Budgetkonsolidierung durch Investitionen in den Sozialstaat, Der Sozialstaat als produktiver Faktor, Wien durch neue Szenarienbildung und Berücksichtigung neuer Studienergebnisse: u.a. Kindertagesheimstatistik 2010/11 der Statistik Austria (2011); Studie des WIFO (2006) – siehe unten]

Arbeiterkammer und Industriellenvereinigung (2012), Pressekonferenz „Neue Impulse für die Familienpolitik in Österreich“ von AK und IV vom 9.01.2012

Biffi, Gudrun (2011), WOMEN and the ECONOMIC CRISIS, Integrating social services to safeguard social wellbeing and to promote economic growth, Donau-Universität Krems, Krems

BMASK (2010), Sozialschutz in Österreich 2010, Wien

Buxbaum, Adi/ Pirklbauer, Sybille (2011), Bildungs- und Sozialmilliarde rechnet sich, Sie ist eine sinnvolle Investition zur langfristigen Entlastung des Budgets., in: Arbeit&Wirtschaft 3/2011, Wien

Kaniovski, Serguei (Koordination)/ Breuss, Fritz/ Url, Thomas (2006), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, Teilstudie 22: Modellsimulationen ausgewählter wirtschaftspolitischer Maßnahmen, Wien

Scheiblecker, Markus (2011), Prognose für 2012 und 2013: Staatsschuldenkrise erfasst die Realwirtschaft, WIFO-Dezemberprognose, Wien

Statistik Austria (2010), Modul Arbeitskräfteerhebung 2010, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Wien

