

ben für sozialen Schutz von morgen. Soziale Investitionen können die öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Soziale Absicherung ist eine notwendige Bedingung für effektive soziale Investitionen (vgl. Solga 2012).

4. DIE ÖKONOMISCHE LOGIK DES INVESTIVEN SOZIALSTAATS AM BEISPIEL VON BILDUNGSINVESTITIONEN

Bildung hat weitreichende Auswirkungen auf Erwerbsverläufe, soziale Integration und Mobilität, Einkommen und finanzielle Absicherung. Ebenso steht Bildung in einem Zusammenhang mit Gesundheit, der Lebenserwartung, der sozialen Teilhabe, geringer Kriminalität, dem Bildungsstand der Nachkommen und ist ein wesentlicher Indikator für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eines Landes (vgl. Heckman/Raut 2013; OECD 2012; Oreopoulos/Salvanes 2011; Vandenbussche/Aghion/Meghir 2006; de la Fuente 2003).

In allen OECD-Ländern zeigt sich, dass die Beschäftigungschancen mit dem Bildungsabschluss steigen: „Im Durchschnitt übersteigen die Beschäftigungsquoten von Absolventen des Sekundarbereichs II¹ die derjenigen ohne einen Abschluss im Sekundarbereich II um 18 Prozentpunkte, der Vorteil der Absolventen des Tertiärbereichs beträgt 28 Prozentpunkte“ (OECD 2012, 144). Außerdem gilt, dass je höher der Bildungsabschluss, desto geringer die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden (vgl. Riddell/Song 2011). Im OECD-Durchschnitt haben Männer ohne einen Abschluss im Sekundarbereich II eine fast doppelt so hohe Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu werden wie Männer mit einem Abschluss im Sekundarbereich II und eine dreimal so hohe Wahrscheinlichkeit als Männer mit einem Abschluss im Tertiärbereich (mit starken Variationen je nach Altersgruppen) (vgl. OECD 2012, 144).

Die individuellen Bildungsrenditen sind – im Gegensatz zu einer Kapitalveranlagung am Finanzmarkt – sehr hoch, aber je nach Bildungsgrad sehr unterschiedlich. Im Durchschnitt der OECD-Länder verdient jemand mit einem tertiären Bildungsabschluss 55 Prozent mehr als jemand mit einem Bildungsabschluss der Sekundarstufe II, wobei die Differenz mit zunehmendem Alter immer größer wird. Zwischen Personen mit einem Abschluss der Sekundarstufe II und Personen, die dieses Bildungsniveau nicht erreichen, liegen 23 Prozent (vgl. OECD 2012, 167). Der Ertragswert (Verzinsung) einer privaten Investition in einen Bildungsabschluss der Sekundarstufe II beträgt im OECD-Durchschnitt 13 % und in Österreich 12,4 % (Männer; Frauen: 13 % OECD, 9,3 % Österreich) (vgl. OECD 2012, 208f).²

Neben den individuellen Bildungserträgen ergeben sich auch gesellschaftliche Bildungserträge. Bildungsinvestitionen führen zu einer höheren Produktivität und höheren Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen. OECD-Berechnungen zu der Verzinsung von öffentlichen Bildungsausgaben zeigen, dass im OECD-Durchschnitt der Ertragswert einer staatlichen Bildungsinvestition in Bildungsabschlüsse der Sekundarstufe II 7,8 % ist, in Österreich sogar 9,4 % (Männer; Frauen: 6,6 % OECD, 7,2 % Österreich).³ Berechnungen von de la Fuente

¹ AHS, BHS, BMS, Lehre/Berufsschule.

² Der Ertragswert einer privaten Investition in einen tertiären Bildungsabschluss beträgt für Männer 12,4 % (OECD-Durchschnitt) bzw. 10,6 % (Österreich) und für Frauen 11,4 % (OECD) und 8,6 % (Österreich).

³ Der Ertragswert einer staatlichen Investition in einen tertiären Bildungsabschluss beträgt für Männer 10,8 % (OECD-Durchschnitt) bzw. 8,8 % (Österreich) und für Frauen 8,8 % (OECD) und 7,2 % (Österreich).

(2003) zufolge lässt ein zusätzliches Ausbildungsjahr die Produktivität in der EU kurzfristig um etwa 6,2 % und langfristig wegen seines Beitrages zur Beschleunigung des technologischen Fortschritts um weitere 3,1 % ansteigen. Vandenbussche/Aghion/Meghir (2006) zeigen außerdem, dass die Hochschulbildung einen stärkeren Wachstumseffekt aufweist als mittlere Ausbildungswege und mit steigenden Pro-Kopf-Einkommen Bildung noch wichtiger für das Wirtschaftswachstum eines Landes wird.

Lernfähigkeiten werden vorwiegend im frühkindlichen Alter geprägt, weshalb bildungspolitische Maßnahmen im frühkindlichen Alter am effektivsten sind. Frühkindliche Bildung fördert nicht nur die soziale und kognitive Entwicklung, sondern auch die nachfolgende Bildungs- und Arbeitsmarktintegration der Kinder (vgl. Almond/Currie 2011). Nach Heckman/Moon/Pinto/Savelyev/Yavitz (2010) sind Bildungsmaßnahmen im frühkindlichen Alter wesentlich rentabler als spätere Bildungsinvestitionen (siehe auch Heckman/Raut 2013 und Cunha/Heckman 2008). Heckman/Raut (2013) zeigen anhand von US-Daten, dass steuerfinanzierte und für Kinder kostenfreie frühkindliche Förderprogramme von hoher Qualität im Speziellen für Kinder aus Familien mit einem geringen sozioökonomischen Status positive Nettogewinne für die Gesellschaft mit sich bringen. Diese Nettogewinne zeigen sich vor allem durch die höheren späteren Löhne, höhere intergenerative Einkommensmobilität und die Mobilität hin zu einer besseren Ausbildung. Deutsche Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass ein Krippenbesuch – also die Teilnahme an formaler frühkindlicher Förderung – sich positiv auf die Wahrscheinlichkeit auswirkt, dass Kinder in der Folge ein Gymnasium besuchen (vgl. Seyda 2009; Fritschi/Oesch 2008; Büchner/Spieß 2007; Landvoigt/Mühler/Pfeiffer 2007). Felfe/Lalive (2013) sowie Schlotter (2011) weisen einen positiven Effekt des Besuchs einer Kinderkrippe auf kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten nach. Besonders stark sind diese positiven Effekte für Kinder aus sozial schwachen Familien und Migrationsfamilien (vgl. Felfe/Lalive 2013; Becker 2010). Ähnlich positive Effekte formaler frühkindlicher Förderung finden Bauchmüller/Gørtz/Würtz Rasmussen (2011) für Dänemark, Bauer/Riphan (2010) für die Schweiz, Brilli/Del Boca/Prinzato (2011) für Italien, Dumas/Lefranc (2012) für Frankreich, Havnes/Mogstad (2010) für Norwegen und OECD (2012) für die OECD-Länder (vgl. Müller et al. (2013) für eine aktuelle und Bock-Schappelwein/Eppel/Mühlberger (2009) für eine ältere Literaturdiskussion).

Conti/Heckman (2012, 41) fassen die wissenschaftliche Evidenz zusammen und folgern, dass Investitionen in ein starkes Fundament in der frühkindlichen Bildung spätere Investitionen „gewinnbringender“ machen: „From a purely economic standpoint, the highest return to a unit dollar invested is at the beginning of the lifecycle since it builds the base that makes later returns possible.“ Dementsprechend ist die ökonomische Rendite von frühkindlichen Förderprogrammen am höchsten und fällt mit den Bildungsinvestitionen im fortschreitenden Lebenszyklus (also Schule und post-schulische Ausbildung). Das bedeutet nicht, dass spätere Bildungsinvestitionen keine Renditen mehr abwerfen (siehe oben), sondern dass die Investitionserrträge der frühkindlichen Bildungsinvestitionen noch höher sind.

Es zeigt sich, dass Kinder mit einer qualitativen frühkindlichen Förderung wesentlich bessere kognitive und nichtkognitive Fähigkeiten entwickeln und in weiterer Folge höhere Renditen über den Lebenszyklus haben als diejenigen, die keinen Zugang zu dieser Förderung hatten (vgl. Heckman/Pinto/Savelyev 2013). Besonders stark sind diese positiven Effekte frühkindlicher Förderung für Kinder aus einkommensschwachen Familien und Kinder aus Migrationsfamilien, da diese Familien meist eine geringere Kapazität aufweisen, die Lern-

fähigkeiten ihrer Kinder zu fördern, sodass eine steuerfinanzierte frühkindliche Förderung die soziale Vererbung in einer Gesellschaft reduziert und die intergenerative Mobilität fördert (vgl. Heckman/Raut 2013). Eine gute pädagogische Qualität ist eine wesentliche Voraussetzung für das Erzielen dieser positiven Effekte.⁴ Diese Ergebnisse unterstreichen die gesellschaftliche Notwendigkeit eines steuerfinanzierten, hochqualitativen Ausbaus von frühkindlichen Bildungsinstitutionen wie Kinderkrippen und Kindergärten. Außerdem ist für die Entwicklung von Kindern die Zeit, die sie mit ihren Eltern verbringen, grundlegend, sodass ein weiterer Erfolgsfaktor in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern liegt (vgl. OECD 2007).

Ein Ausbau frühkindlicher Bildungsinstitutionen von hoher Qualität hat neben den oben beschriebenen positiven Wirkungen für Kinder, Familien und Gesellschaft auch den Effekt, dass sich Eltern – in der Regel allerdings Frauen – intensiver am Arbeitsmarkt beteiligen können. Befragungsdaten aus Österreich und anderen EU-Ländern zeigen, dass Betreuungspflichten (gegenüber Kindern und pflegebedürftigen Erwachsenen) der mit Abstand wichtigste Grund für Frauen im Haupterwerbsalter (25–49 Jahre) sind, nicht am Arbeitsmarkt teilzunehmen bzw. Teilzeit zu arbeiten (vgl. Budimir/Eppel/Famira-Mühlberger/Huemer/Mayrhuber 2010). Während die Frauenbeschäftigungsquote von 70,3 % (2012) hoch erscheint, zeigt die Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten von 55,6 % (2012), dass es in Österreich noch ein erhebliches Aktivierungspotenzial gibt (vgl. Europäische Kommission 2013g, 4).⁵

Eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung hat nicht nur positive Auswirkungen auf Familien (Steigerung der Haushaltseinkommen, Verringerung der Armutsgefährdung, Ausgleich der innerfamiliären Machtverhältnisse aufgrund einer stärkeren Ressourcenausstattung der Frau, Reduktion häuslicher Gewalt), sondern auch auf Makroebene, da eine verstärkte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zur nachhaltigen Sicherung eines qualifizierten Arbeitskräftepotenzials beiträgt und zudem eine notwendige Bedingung für die zukünftige Finanzierung des Wohlfahrtsstaats ist. Außerdem schafft die Bereitstellung von Geld- und Sachleistungen im Rahmen der Familien-, aber auch Pflegepolitik, Arbeitsplätze durch eine teilweise Übertragung von Leistungen von den privaten Haushalten auf den Markt (mit dem öffentlichen, dem gewinnorientierten und dem nicht-gewinnorientierten Sektor als Anbieter) (vgl. EUROFOUND 2013). Bisher im Haushalt erbrachte Arbeit würde zum Teil in den formellen Arbeitsmarkt überführt und damit BIP-relevant werden. Durch zunehmend höhere Bildungsabschlüsse von Frauen führen lange Kinderkarenzzeiten ökonomisch gesehen auch zu einer Fehlallokation von Qualifikationen (vgl. Bock-Schappelwein/Eppel/Mühlberger 2009).

In Europa ist die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen in den letzten Jahrzehnten deutlich gestiegen, dennoch ist sie bis heute geringer als jene der Männer. Makroökonomisch bedeutet dies eine mangelhafte Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials und somit des Potenzials für Wirtschaftswachstum. Die konkreten Wirkungen sozialpolitischer Strategien werden in hohem Maße durch die Form des staatlichen Eingriffs bestimmt – Geld- und Steuerleistungen, Sachleistungen und gesetzliche Karenzregelungen für Kinderbetreuung (und Pflege). Die österreichische Familienpolitik legt besonderes Gewicht auf Geldleistungen, was aus strikt ökonomischer Sicht effizient ist und die Wahlfreiheit theoretisch erhöhen kann (solange es eine Wahlmöglichkeit gibt), gleichzeitig wird aber auf wichtige Lenkungseffekte verzichtet.

⁴ Qualitative Dimensionen sind hier Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, Stabilität der Betreuungsform, Dauer der Nutzung, Betreuungsumfang, pädagogische Inhalte etc. (vgl. Roßbach 2005).

⁵ Bezogen auf 15- bis 64-jährige Frauen.

Ungebundene, einkommensunabhängige Geldleistungen ermöglichen den Bezieherinnen bzw. Beziehern ein hohes Maß an Wahlfreiheit, tendieren aber dazu, traditionelle Formen der Arbeits- und Rollenverteilung zu verstärken, indem sie sich negativ auf das Arbeitsangebot der Frauen auswirken (vgl. Del Boca/Pasqua/Pronzato/Wetzels 2007). Demgegenüber wirken Politikmaßnahmen, die auf eine erhöhte Verfügbarkeit, Qualität und finanzielle Erschwinglichkeit formeller Kinderbetreuung abzielen, eindeutig positiv auf die Erwerbstätigkeit von Frauen (vgl. Haan/Wrohlich 2011; Del Boca/Pasqua 2005). Empirische Untersuchungen belegen einen signifikanten, positiven Effekt der Verfügbarkeit⁶ und einen negativen Effekt der Kosten formeller Kinderbetreuung⁷ auf die Erwerbstätigkeit von Frauen.

In einer aktuellen umfangreichen Studie zur Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Maßnahmen und Leistungen in Deutschland (vgl. Müller et al. 2013) zeigen Mikrosimulationsberechnungen, dass die öffentliche Subventionierung der formalen Kinderbetreuung die mit Abstand größte Auswirkung auf die Wahl des Kinderbetreuungsarrangements und auf das Arbeitsangebot von Müttern hat. Ohne eine öffentliche Subventionierung von Kinderkrippen und -gärten würden Mütter ihr Arbeitsangebot erheblich einschränken (müssen). Diese Effekte sind am stärksten für Kinder zwischen zwei und drei Jahren⁸ und für Familien im untersten Einkommensquartil. Diese Ergebnisse zeigen, dass „von der Subvention der formalen Kinderbetreuung sehr große positive Effekte auf das Arbeitsangebot von Müttern und die Nachfrage nach formaler Kindertagesbetreuung ausgehen“ (vgl. Müller et al. 2013, 258). Referenzszenarien verdeutlichen, dass sowohl bei einer Ausweitung der verfügbaren Plätze als auch bei Wegfall der Eigenbeiträge starke positive Effekte auf das Arbeitsangebot der Mütter und auf die Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung zu erwarten sind.

Der Schlüssel zu einer verstärkten Arbeitsmarktteilnahme von Frauen liegt demnach weniger in generösen Geldleistungen als vielmehr in der Sicherstellung eines universellen Zugangs zu qualitativer formeller Kinderbetreuung (neben betrieblichen Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf) (vgl. auch Riesenfelder 2013).

5. DER INVESTIVE SOZIALSTAAT IN EUROPA

Die EU hat sich der Argumentation für einen investiven Sozialstaat angeschlossen und setzt sich vor allem seit der Etablierung der Lissabon-Strategie und deren Nachfolge „Europa 2020“ für die Forcierung des investiven Sozialstaats ein (vgl. European Commission 2013a–f). Die Initiative Europa 2020 hat sich zum Ziel gesetzt, Reformen für intelligentes (Bildung, Forschung, Innovation), nachhaltiges (Umwelt, Wettbewerbsfähigkeit) und integratives (Arbeitsplatzschaffung, Armutsreduktion) Wachstum voranzubringen. Dabei wurden fünf Ziele bis zum Jahr 2020 formuliert:

- 1) Beschäftigungsquote von 75 %,
- 2) Ausgaben für Forschung und Entwicklung von 3 % des BIP,

⁶ Zum Beispiel Del Boca/Sauer (2006) für Italien, Spanien und Frankreich, Del Boca/Pasqua/Pronzato/Wetzels (2007) für die EU 15 und Stadelmann-Steffen (2008) für 28 OECD-Länder.

⁷ Zum Beispiel Mahringer/Zulehner (2013) für Österreich, Wrohlich (2011) für Deutschland und Del Boca/Vuri (2007) für Italien.

⁸ Zöge sich z. B. der Staat komplett aus der öffentlichen Subventionierung der Kinderkrippen und -gärten zurück, würde das Arbeitsangebot von Müttern mit Kindern zwischen zwei und drei Jahren um zehn Prozentpunkte zurückgehen.