

INVESTIVER SOZIALSTAAT – WACHSTUM, BESCHÄFTIGUNG UND FINANZIELLE NACHHALTIGKEIT: VOLKSWIRTSCHAFTLICHE UND FISKALISCHE EFFEKTE DES AUSBAUS DER KINDERBETREUUNG IN ÖSTERREICH

1. ARBEITSLOSIGKEIT UND SOZIALE UNGLEICHGEWICHTE IN EUROPA NEHMEN WEITER ZU!

Die Arbeitslosigkeit in Europa hat spätestens 2012 auch für Teile der EU-Kommission (EK) mehr als besorgniserregende Höhen (vgl. Europäische Kommission 2013a, 13) erreicht. Diese – zu späte – „Einsicht“ ließ bereits damals eine noch weitere Zunahme der Ungleichheiten und sozialen Verwerfungen in mehreren europäischen Ländern durch die weiterhin gedämpften Wachstumsaussichten und die fortschreitende Austeritätspolitik befürchten.

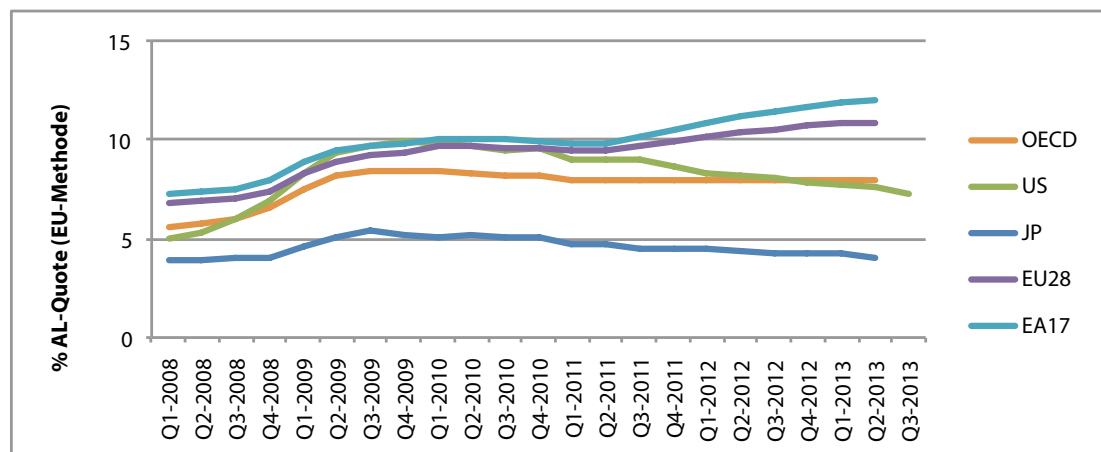
Dass sich die soziale Lage insgesamt in Europa auch 2013 und im ersten Halbjahr 2014, also mehr als fünf Jahre nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, keineswegs entspannt hat, belegen auch die neuesten Daten aus dem Beschäftigungs- und Sozialbericht (vgl. Europäische Kommission 2014a) für Europa sowie aktuelle Eurostat-Mitteilungen – im Gegenteil: rund 10 Mio. mehr Arbeitslose im Vergleich zu 2008, zunehmende prekäre und damit oft kaum existenzsichernde Beschäftigung sowie steigende Ungleichheit! Dass die „Zwischenbilanz“ zur Umsetzung (vgl. Europäische Kommission 2014b) der EU-2020-Ziele entsprechend schlecht ausfällt, ist nicht überraschend.

Die weiter steigende Arbeitslosigkeit führt, insbesondere im europäischen Süden und in der Peripherie, in Kombination mit dem sozialen Kahlschlag, der eine notwendige Bedürfnisdeckung für breite Teile der Bevölkerung – seien es materielle Grundbedürfnisse oder das Angebot an öffentlichen Unterstützungsleistungen – vermehrt unmöglich macht, zu gefährlichen individuellen und gesellschaftlichen Risikolagen.

Während in vergleichbaren, höherentwickelten Wirtschaftsregionen der Welt (z. B. USA, Japan) die Arbeitslosigkeit wieder sinkt, werden in Europa die besorgniserregenden Trends fortgesetzt: die Beschäftigungsquoten sinken trotz hehrer EU-2020-Ziele weiter und die Arbeitslosigkeit verharrt auf Rekordniveau!

¹ Dieser Beitrag baut auf unserer Studie aus dem Jahr 2013 auf, die unter der Mitarbeit von folgenden Personen entstanden ist: Markus Marterbauer, Miriam Rehm, Josef Wöss, Thomas Zotter und Josef Zuckerstätter.

Grafik 1: Trends in der Arbeitslosigkeit seit 2008 – Europa, USA, Japan, OECD



Quelle: EU-Kommission 2014a, 18; eigene Darstellung.

Angesichts von knapp 27 Mio. arbeitslosen Menschen in Europa liest sich die Einschätzung aus der Pressemitteilung von Eurostat zur Arbeitslosigkeit in Europa zum Jahreswechsel 2014 mit dem Hinweis auf die „stabilen“ Verhältnisse besonders zynisch: „Im Euroraum (ER17) lag die saisonbereinigte Arbeitslosenquote im November 2013 bei 12,1 %, stabil seit April. In der EU28 lag die Arbeitslosenquote bei 10,9 %, stabil seit Mai“ (vgl. Eurostat 2014, 1).

Während progressive Teile der EK – insbesondere die Generaldirektion Beschäftigung und László Andor, der EU-Kommissar für Beschäftigung, Soziales und Integration – auf die sozialen Schief lagen und die Arbeitsmarktmisere in ihren Reports und öffentlichen Stellungnahmen zunehmend alarmiert hinwiesen, scheint es insgesamt innerhalb der EU-Kommission noch immer keinen Konsens darüber zu geben, dass der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und der Abbau der sozialen Ungleichheit oberste Priorität haben müssten.

Gerade die „Verharmlosung“ der Arbeitslosigkeit in Europa, insbesondere durch die Generaldirektion Finanzen der EK, ist umso unverständlicher, als evident ist, dass durch die bedrohlich steigende Arbeitslosigkeit – nicht nur jene der Jugendlichen (!) – der soziale und regionale Zusammenhalt auf eine noch härtere Probe gestellt werden, dass vorhandene Potenziale und Talente ungenutzt bleiben und der Wachstumspfad verlangsamt wird. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei v. a. die Arbeitsmarktsituation in den Ländern des europäischen Südens und der Peripherie haben, da sich die Arbeitsmarktlage in diesen ohnedies strukturschwächeren Regionen im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch massiver als in anderen Regionen verschlechtert hat.

2. EU-KOMMISSION: SPÄTE „EINSICHT“ ... ABER OHNE GLAUBWÜRDIGEN POLITIKWECHSEL!

Manche Teile der EU-Kommission schienen auch vorerst aus einigen Fehlentwicklungen der letzten Jahre positive Lehren gezogen zu haben und versuchten, mit der Präsentation des sogenannten „Social Investment Package“ (SIP/Sozialinvestitionspaket) durch László Andor

(vgl. Europäische Kommission 2013b)² im Februar 2013 erste passende Antworten im Umgang mit den ökonomischen und sozialen Verwerfungen zu finden.

Durch gezielte Investitionen in den Sozialstaat – wie von der EU-Kommission vorgeschlagen – sollten demnach sowohl bestehende als auch künftige strukturelle Probleme gelöst und Arbeitsplätze in erheblichem Ausmaß geschaffen werden. Gesellschaftlich gesehen sind dies, so die Annahmen der EK, Investitionen in die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaften und damit auch der EU, auf individueller Ebene eröffnen sie den Menschen mehr Chancen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe.

Auffällig war dabei auch der prominente Hinweis – ein Zitat von José Manuel Barroso aus seiner „State of the Union“-Rede vom 12. September 2012 (vgl. Europäische Kommission 2012) – darauf, dass Länder mit hohen Sozialschutzstandards und einer funktionierenden Sozialpartnerschaft, also sinngemäß Sozialstaaten nach kontinentaleuropäischer und skandinavischer Prägung, nicht nur bei der „Krisenbewältigung“ erfolgreicher sind:

„Indeed, it is precisely those European countries with the most effective social protection systems and with the most developed social partnerships, that are among the most successful and competitive economies in the world“ (vgl. Europäische Kommission 2012, zit. in Europäische Kommission 2013b, 2).

Im Gegensatz zu kurzsichtigen und einseitigen Austeritätsempfehlungen schienen endlich vermehrt auch „progressive“ Ansätze, die sicher keineswegs (!) als neu einzustufen sind, den Diskurs in Brüssel zumindest für einige Wochen zu prägen. Nicht nur von gewerkschaftsnahen Organisationen, auch seitens der EK wurden beispielsweise die folgenden Argumentationslinien angeführt, um den „Wert“ von Sozialinvestitionen nicht nur in sozialpolitischer Hinsicht zu legitimieren bzw. zu unterstützen:

- Die Alternative des Nichtinvestierens bzw. Nichthandelns wäre mittel- und langfristig wesentlich teurer, da strukturelle Probleme nicht gelöst und die EU-2020-Ziele (insbesondere das Beschäftigungs- und Armutsreduktionsziel) deutlich verfehlt würden, die Arbeitslosigkeit weiter steigen und somit insgesamt der Spielraum für die Budgets der öffentlichen Haushalte für die Zukunft noch weiter sinken würde!
- Ohne eine aktive Beschäftigungs- und Wachstumspolitik und damit verbundene Investitionen (u. a. Ausbau der sozialen Infrastruktur, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Ausbildung und Weiterbildung, zielgruppenbezogene Förderangebote, Armutsbekämpfung) könne es angesichts steigender Arbeitslosigkeit und der schwachen Wachstumserwartungen nicht gelingen, die derzeit ungenutzten Potenziale (v. a. Jugendliche, Ältere, Frauen, MigrantInnen) auszuschöpfen bzw. in den Arbeitsmarkt erfolgreich zu (re)integrieren und eine adäquate gesellschaftliche Teilhabe für möglichst breite Teile der Gesellschaft sicherzustellen.

Die anfängliche Euphorie rund um das Sozialinvestitionspaket, dem durchaus eine mögliche Synthese aus sozialem und ökonomischem Fortschritt zugeschrieben wurde (vgl. Buxbaum/Tempel 2013, 1–5), hat sich mittlerweile in eine schwer enttäuschte Hoffnung verwandelt. Interessant ist, dass zwar die Meriten des Sozialstaats zum Teil fast überschwänglich „in

² Weitere relevante Dokumente zum Thema siehe <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=1044>.

Prosa“ gelobt werden, letztendlich wird weder der nötige Budgetspielraum für notwendige Investitionen ermöglicht, noch gehen die konkreten Umsetzungsschritte (vgl. Europäische Kommission 2013c) über bloß kosmetische Neuerungen wie beispielsweise die Etablierung eines wenig aussagekräftigen und ohnedies wirkungsschwachen „social scoreboards“ hinaus.

Die Forderungen nach tief greifenden sogenannten „Strukturreformen“, die in der Regel nur einen Abbau von bestehenden Arbeits- und Sozialstandards bedeuten, wiegen leider nach wie vor stärker als die Forderungen nach Sozialinvestitionen oder als progressive Lösungsansätze. Damit bleibt die Asymmetrie zwischen den „Sozialzielen“ und den „Sparzielen“ – auch im Rahmen des Europäischen Semesters – aufrecht. Dabei hätte der aktuell vorherrschende Widerspruch zwischen der kurzsichtigen Austeritätspolitik und dem Ziel des Abbaus sozialer Schief lagen in Europa intelligent und konsensual aufgelöst werden können – leider wurde diese Chance bisher vertan.

Wie diese intelligentere progressivere Lösung hätte aussehen können, wird im Folgenden am Beispiel der Kinderbetreuung aufgezeigt. Die beschriebenen Grundmechanismen sind entsprechend auch auf andere Beispiele von Sozialinvestitionen anwendbar.

3. „YES WE CAN!“ – DAS ZEIGEN AK-BERECHNUNGEN

Die Erkenntnis, dass sozialer Fortschritt und ökonomische Ziele im Gleichschritt erreicht werden können, ist trotz der temporären Einsicht von Teilen der Europäischen Kommission – wie sie sich im Sozialinvestitionspaket spiegeln, s. o. – leider noch nicht zum Common Sense geworden. Am eindrucksvollsten lässt sich der Gedanke der Komplementarität der verschiedensten Politikfelder noch immer an den Beispielen der Bildungsinvestitionen oder an Investitionen zum Ausbau der Sozialen Dienste zeigen.

Während die Notwendigkeit von Bildungsausgaben ohnedies stets außer Streit gestellt wird, wird die Sinnhaftigkeit und Bedeutung der sozialen Infrastruktur stets unterschätzt – zu Unrecht! Investitionen in soziale Dienstleistungen erfüllen nämlich in vielfältiger Weise den hohen Anspruch einer intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstumsstrategie – auf europäischer Ebene ebenso wie in Österreich!

In den kommenden Jahren ist, nicht zuletzt durch die Konsolidierungspakete in den einzelnen EU-Ländern, von einer Verlangsamung der wirtschaftlichen Dynamik auszugehen. Deshalb ist es umso wichtiger, über eine Stärkung der (Binnen-)Nachfrage ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum anzukurbeln, z. B. durch eine bessere Arbeitsmarktintegration von Frauen. Denn Talente und Fertigkeiten von Frauen und Männern gleichermaßen zu nutzen, ist unerlässlich, um im globalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu sein. Dafür braucht es eine intelligente Beschäftigungsstrategie, die nicht ohne soziale Dienstleistungen auskommen kann:

- Hinsichtlich der Steigerung von Beschäftigung hat der Ausbau sozialer Dienstleistungen höhere Effekte als jede andere Form des Einsatzes öffentlicher Mittel.

DIE WICHTIGSTEN ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

Adi Buxbaum/Josef Wöss

- Der im Gefolge von Finanz- und Wirtschaftskrise eingeschlagene Austeritätskurs in Europa hat nicht nur den sozialen Zusammenhalt beträchtlich gefährdet, sondern auch die Wachstumsdynamik gedämpft und das Vertrauen der BürgerInnen in Institutionen massiv und nachhaltig erschüttert
- Der augenscheinlichste Beleg für das verfehlte „Krisenmanagement“ ist, dass die Arbeitslosigkeit in Europa Rekordhöhen jenseits der 26-Millionen-Marke erreicht hat
- Ein Paradigmenwechsel, der eine Kurskorrektur in Richtung einer aktiven und inklusiven Sozialpolitik bedeuten würde, ist aus heutiger Sicht nur bedingt wahrscheinlich. Gleichzeitig mehren sich aber prominente Stimmen, die eine Stärkung der sozialen Dimension – auch aus ökonomischer Perspektive (!) – in Europa fordern
- Ob ein europaweites „Sozialinvestitionspaket“ mit den ihm zugeschriebenen Potenzialen in den EU-Mitgliedstaaten realisiert werden kann, wird stark davon abhängen, wie die Sozialagenda makroökonomisch, rechtlich und institutionell eingebettet wird
- Zielgerichtete Investitionen in den Sozialstaat können – wie in den einzelnen Beiträgen dieser Publikation aufgezeigt wird – soziale Probleme adressieren und durch positive Wachstums- und Beschäftigungsimpulse auch einen Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung leisten
- Unbestritten ist jedenfalls: Nicht-Handeln und damit die Inkaufnahme des Fortbestehens von Problemen ist eine sehr teure Option, die mit massiven individuellen und gesellschaftlichen Folgekosten verbunden ist

Christian Schober/Olivia Rauscher

- Im Mittelpunkt des Beitrags steht die Frage, wie die Kosten des Untätigseins (Cost of Inaction) modellhaft abgebildet bzw. bewertet werden können
- Gemeinhin stellen Kosten-Nutzen-Analysen und Social-Return-on-Investment-Ansätze (SROI) brauchbare Methoden dar, die Wirkungen von bestimmten Handlungen/Interventionen bzw. die Effekte von deren Unterlassung in Geldeinheiten zu bewerten
- Im Falle der SROI-Analyse werden die Wirkungsketten umfassender als bei herkömmlichen Kosten-Nutzen-Analysen abgebildet bzw. bewertet. Die monetarisierten Wirkungen werden schließlich den Investitionen (Input) gegenübergestellt, und es werden zumindest die Hauptstakeholder des analysierten Objekts (Organisation, Programm, Projekt) berücksichtigt
- Eine SROI-Analyse zu den Wirkungen der mobilen Pflege in Wien ergibt: Jeder 2010 in die Mobilen Dienste investierte Euro schafft Wirkungen im monetarisierten Gegenwert von 3,70 Euro (d. h., das Verhältnis der Investitionskosten zum „Return“ entspricht 1 : 3,7). Der größte Profit bzw. Nutzen entsteht für die Krankenhäuser (durch eine Kostenentlastung), gefolgt von den KlientInnen, der Wiener Bevölkerung insgesamt und den Angehörigen

Ulrike Famira-Mühlberger

- Die Wirkungen der Sozialpolitik sind vielfältig: Sie können einerseits konsum- und damit konjunkturstabilisierend sein (z. B. Leistungen aus der Pensions- und Arbeitslosenversicherung), andererseits können sie als Investitionen angesehen werden, die mittel- und langfristige einen positiven Wachstums- und Budgetbeitrag leisten (z. B. Gesundheitsschutz und Bildungsausgaben)
- Gerade die Bildungspolitik von heute hat einen gravierenden Einfluss auf die Sozialpolitik von morgen. Gut ausgebildete Personen haben beobachtbar bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sind weniger von Arbeitslosigkeit betroffen, sind in der Regel zufriedener mit ihrer Arbeit und auch gesünder
- Bildungspolitik im weiteren Sinn (u. a. schulische bzw. postschulische Bildung, Umschulungen etc.) ist zentraler Bestandteil eines investiven Sozialstaats. Effektive Bildungspolitik beginnt allerdings in dem Bereich, der üblicherweise unter „Kinderbetreuung“ subsumiert wird, also in der frühkindlichen Lebensphase
- Der Ausbau frühkindlicher Bildungsinstitutionen von hoher Qualität hat neben positiven Wirkungen für Kinder auch den Effekt, dass sich Eltern – in der Regel allerdings Frauen – intensiver am Arbeitsmarkt beteiligen können
- Neben der Bildungspolitik stellen auch die aktive Frauen- und Familienpolitik sowie die aktive Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik wichtige präventive Elemente einer modernen Sozialpolitik dar
- Soziale Investitionen sind allerdings kein Substitut für sozialen Schutz. Vielmehr ist eine grundlegende soziale Absicherung eine notwendige Bedingung für effektive soziale Investitionen

Adi Buxbaum/Sybille Pirklbauer

- Die Erkenntnis, dass sozialer Fortschritt und ökonomische Ziele im Gleichschritt erreicht werden können, lässt sich auch sehr eindrucksvoll am Beispiel des Ausbaus der sozialen Infrastruktur zeigen. Gerade hinsichtlich der Steigerung von Beschäftigung hat der Ausbau sozialer Dienste größere Effekte als jede andere Form des Einsatzes öffentlicher Mittel
- Fehlt soziale Infrastruktur, führt dies zu Verwerfungen auf dem (regionalen) Arbeitsmarkt bis hin zur Abwanderung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte, deren Vorhandensein für Standortentscheidungen von Unternehmen ein gewichtiger Faktor ist
- Das in der Europa-2020-Strategie definierte Beschäftigungsziel von europaweit 75 % in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen braucht u. a. eine entsprechende Erhöhung der Frauenbeschäftigung; Voraussetzung dafür ist eine Beseitigung der Erwerbsbarrieren durch die Entlastung von unbezahlter Familienarbeit
- Ein Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung bewirkt über direkte Beschäftigungsmöglichkeiten und bessere Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie auch deutliche Mehreinnahmen für die öffentliche Hand

- Selbst bei relativ pessimistischen Annahmen hinsichtlich des Wirtschafts- und Beschäftigungswachstums werden die Kosten für mehr und bessere Kinderbetreuung durch zusätzliche Einnahmen (Abgaben aus Beschäftigung und Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung) bereits nach vier Jahren zumindest neutralisiert

Silvia Hofbauer/Edith Kugi-Mazza/Lisa Sinowatz

- Obwohl das duale Ausbildungssystem in Österreich eine breite gesellschaftliche Anerkennung genießt und europaweit als Vorzeigemodell bezeichnet wird, ist der Lehrstellenmarkt seit Langem durch einen deutlichen Rückgang der Ausbildungsbereitschaft der Betriebe gekennzeichnet
- Durch den Ausbau der überbetrieblichen Ausbildung (ÜBA) ist es gelungen, die massiv rückläufige Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze zu kompensieren. Viele der Jugendlichen, die unter den zunehmend erschwerten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt keine betriebliche Lehrstelle finden konnten, haben einen Ausbildungsplatz in einer Lehrwerkstätte gefunden
- Gegenwärtig ist davon auszugehen, dass durchschnittlich etwa 9.500 Jugendliche jährlich an einer überbetrieblichen Ausbildung teilnehmen
- Rund 60 % der 9.500 AusbildungsteilnehmerInnen verlassen die ÜBA im Laufe eines Jahres wieder. Sie wechseln entweder in ein betriebliches Lehrverhältnis, eine Beschäftigung, in Arbeitslosigkeit bzw. Qualifizierungsmaßnahmen oder in die Nichterwerbstätigkeit (z.B. Präsenzdienst oder Ähnliches). Die restlichen 40 % (etwa 3.800 Personen) verbleiben in der ÜBA.
- Neben positiven Effekten für die Jugendlichen hat die ÜBA auch einen beachtlichen Selbstfinanzierungsgrad. AK-Modellrechnungen zeigen, dass sich die ÜBA im optimistischen Szenario bereits nach fünf Jahren „rechnet“, im mittleren Szenario ist dies nach sechs Jahren der Fall, und selbst unter pessimistischen Annahmen übersteigen die Rückflüsse bereits nach sieben Jahren die laufenden ÜBA-Kosten

Kurt Kremzar

- Die österreichische Bundesregierung verfolgt entsprechend ihrem Arbeitsprogramm (2013–2018) das ambitionierte Ziel, ein schulisches Tagesbetreuungsangebot von 200.000 Plätzen ab dem Schuljahr 2018/2019 und somit eine Betreuungsquote von rund 30 % aller 6- bis 14-jährigen SchülerInnen zu erreichen
- Im Rahmen der schulischen Tagesbetreuung sollen die SchülerInnen durch einen altersgemäßen Ablauf von Lern-, Ruhe-, Spiel-, Förder- und Essenszeiten optimal gefördert und in ihrer persönlichen und leistungsbezogenen Entwicklung unterstützt werden
- Gleichzeitig sollen dadurch die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Eltern erheblich verbessert werden. Durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze und durch die Ermöglichung einer Beschäftigungsaufnahme bzw. einer Ausweitung des geleisteten Beschäftigungsausmaßes – dies betrifft v. a. Frauen – entstünden erhebliche Mehreinnahmen für den Staat

- Die erstmals (!) für Österreich erstellten AK-Modellrechnungen zu den potenziellen Effekten der bereits veranschlagten Investitionen im Bereich der schulischen Tagesbetreuungsangebote belegen eindeutig, dass sich der Ausbau ganztägiger Schulformen budgetär mittelfristig „rechnet“
- Bei einem optimistischen Szenario ist eine vollständige „Selbstfinanzierung“ der laufenden Ausgaben durch die kumulierten positiven Effekte bereits im dritten Jahr erreicht. Selbst bei einer pessimistischen Variante tritt ein positiver Budgeteffekt immerhin nach sechs Jahren ein

Josef Wöss/Erik Türk

- Dass die Alterung der Gesellschaft eine enorme Herausforderung darstellt, ist evident – nur die Anpassungserfordernisse und die abgeleiteten Maßnahmen divergieren massiv in Abhängigkeit von den analytischen Konzepten und – oft interessengeleiteten – Paradigmen
- Aus ArbeitnehmerInnensicht ist es als massiver Fortschritt zu bewerten, dass die EU-Kommission mittlerweile in einschlägigen Publikationen zunehmend auf die Bedeutung von sogenannten „ökonomischen Abhängigkeitsquoten“ hinweist und in ihrer – damit verstärkt arbeitsmarktbezogenen und das ökonomische Umfeld mitberücksichtigenden – Sichtweise einen entsprechenden analytischen Kontrapunkt zu den ausschließlich alterskohortenbezogenen Relationen und deren Veränderungen setzt
- Die zukünftige Entwicklung der „ökonomischen“ Abhängigkeitsquote und die Finanzierbarkeit der sozialstaatlichen Absicherung (u. a. in den Bereichen der Alterssicherung, Gesundheit und Pflege) werden nicht nur durch die demografischen Veränderungen, sondern ganz wesentlich auch durch die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt werden
- AK-Simulationen zeigen u. a., dass ein Hinnehmen der aktuellen Verwerfungen auf dem europäischen Arbeitsmarkt besonders fatal wäre: Verharren beispielsweise die Beschäftigungsquoten im Jahr 2020 auf niedrigem Niveau und wären die Arbeitslosenquoten noch immer so hoch wie im Jahr 2010 (= Status-quo-Szenario), würde das – wegen des Rückgangs der Zahl der Menschen im Erwerbsalter – einen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um rund drei Millionen bewirken. Die in allen Altersgruppen existierenden Beschäftigungspotenziale blieben damit weiterhin in sehr hohem Maße ungenützt
- Ein völlig anderes Bild ergibt sich, wenn das Beschäftigungsziel der EU-2020-Strategie erreicht werden würde (= EU-2020-Szenario). Durch die höheren Beschäftigungsquoten würde die Zahl der Erwerbstätigen – trotz Rückgangs der Bevölkerung im Erwerbsalter – um rund 19 Millionen steigen
- Dass eine positive Arbeitsmarktentwicklung einerseits deutliche Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte und andererseits wesentliche Ausgabensenkungen (z. B. für Arbeitslosenunterstützung oder andere Einkommensersatzleistungen) bedeutet, ist evident und damit „doppelt“ positiv zu bewerten
- Letztendlich wird es sehr stark von der künftigen Politikausrichtung abhängen, welche Arbeitsmarktentwicklungen tatsächlich eintreten werden. Der Unterschied für die öffentlichen Budgets ist offenkundig: Neben den menschlichen Schicksalen stehen rund 1.000 Mrd. Euro auf dem Spiel!

- Das Beschäftigungsziel von europaweit 75 % in der Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen erfordert eine entsprechende Erhöhung der Frauenbeschäftigung, dafür ist eine Beseitigung der Erwerbsbarrieren durch die Entlastung von unbezahlter Familienarbeit nötig.
- Das ist auch eine zentrale Voraussetzung, um den demografischen Wandel – auf ökonomisch sinnvolle und sozial verträgliche Weise – zu bewältigen und die Finanzierbarkeit der Pensionssysteme sicherzustellen.
- Fehlt soziale Infrastruktur, führt dies zu Verwerfungen am (regionalen) Arbeitsmarkt bis hin zur Abwanderung insbesondere qualifizierter Arbeitskräfte, deren Vorhandensein für Standortentscheidungen von Unternehmen ein gewichtiger Faktor ist.

3.1. Empfehlung der Europäischen Kommission und aktuelle Studien der AK

Am Beispiel der Kinderbetreuung wird sogar in der Empfehlung der EU-Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ (vgl. Europäische Kommission 2013d) eindrucksvoll veranschaulicht, dass verstärkte Investitionen im Bereich der Kinderbetreuung bzw. der Sozialen Dienste im weitesten Sinne (Altenbetreuung, Bildung, Pflege etc.) eine Reformoption darstellen. Sie verbessern die „Strukturen“ und Standortqualität bzw. Wettbewerbsfähigkeit und leisten einen mittel- und langfristig positiven Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen sowie zur Entlastung der öffentlichen Budgets.

Im europäischen Vergleich erfolgreiche und fortschrittliche familienpolitische Konzepte zeichnen sich durch ein breites und hochwertiges Angebot an sozialen Diensten aus. Sie ermöglichen vor allem Frauen, ihre Potenziale und Qualifikationen besser am Arbeitsmarkt einzubringen und wirken wachstumsfördernd. Darüber hinaus betont die EU-Kommission, dass u. a. durch das verbesserte Kinderbetreuungsangebot auch strukturelle „Benachteiligungsmuster“ von Kindern aus Haushalten mit benachteiligendem sozioökonomischen Hintergrund durchbrochen werden können.

Neue AK-Studien (vgl. Buxbaum/Pirklbauer 2013) gehen noch einen Schritt weiter und zeigen, dass diese Investitionen nicht nur die oben beschriebenen Wirkungen entfalten, sondern mittel- und langfristig zu einer nachhaltigen Entlastung der öffentlichen Budgets führen. Ist dies überhaupt möglich, wo doch diese Investitionen mit einem nicht unbeträchtlichen Mittelaufwand verbunden sind?

Die neuen Modell-Berechnungen (vgl. Buxbaum/Pirklbauer 2013, 11) zeigen eindrucksvoll, dass mit Investitionen in Kinderbetreuung nicht nur die akuten Defizite der institutionellen Kinderbetreuung bezüglich Angebot und Qualität behoben werden können, sondern auch beachtliche Beschäftigungs- und Budgeteffekte generiert werden. Ein Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung ermöglicht über direkte Beschäftigungsmöglichkeiten und bessere Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie – abhängig von der wirtschaftlichen Gesamtentwicklung – auch deutliche Mehreinnahmen für die öffentliche Hand: Selbst bei relativ pessimistischen Annahmen hinsichtlich des Wirtschafts- und Beschäftigungs-

wachstums werden die Kosten für mehr und bessere Kinderbetreuung durch zusätzliche Einnahmen (Abgaben aus Beschäftigung und Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung) bereits nach vier Jahren zumindest neutralisiert.

3.2. Ergebnisse der AK-Berechnungen für Österreich im Detail

Trotz des laufenden Ausbaus der Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter gibt es in Österreich noch immer erhebliche Defizite. Es braucht daher auf mehreren Ebenen Verbesserungen, und zwar bei der Zahl der Betreuungsplätze (insbesondere in der Kleinkindbetreuung), bei den Öffnungszeiten (im Kindergartenalter stehen zwar ausreichend Plätze zur Verfügung, jedoch fehlt es an Angeboten für Verpflegung, Nachmittagsbetreuung oder Betreuung in den Ferienzeiten) und bei der Qualität (für eine echte Frühförderung sollen die Gruppen kleiner bzw. die Betreuungsschlüssel erhöht werden).

Die Wirkung (vgl. Buxbaum/Pirklbauer 2013, 14ff)³ solcher Investitionen auf die Beschäftigung ist vielfältig. Zum einen ergeben sich direkte Beschäftigungseffekte, die je nach Branche unterschiedlich hoch sind: Soziale Dienste sind besonders beschäftigungsintensive Bereiche. Zum anderen fehlt oft die entsprechende bauliche Infrastruktur oder die erforderlichen Qualifikationen bei den potenziell Beschäftigten sind nicht gegeben, daher muss auch in anderen Bereichen wie Bau oder Bildung investiert werden – wodurch dort wiederum Beschäftigung entsteht.

Weiters ermöglicht im Bereich der Kinderbetreuung natürlich die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie den Eltern, vor allem Müttern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder die Stundenzahl der Beschäftigung auszuweiten.

Durch diese zusätzliche Beschäftigung ergeben sich weitere positive konsuminduzierte Effekte, da durch die zusätzlichen Einkommen Nachfrage generiert wird, die wiederum die Beschäftigung in anderen Branchen (z. B. Handel, persönliche Dienstleistungen) erhöhen. Im AK-Modell wurden diese Effekte unterschätzt, weil nur die Einkommen aus der direkten Beschäftigung in der Kinderbetreuung sowie jene am Bau berücksichtigt wurden.

Diesen Aspekten kann entgegengehalten werden, dass es einen wachstums- und beschäftigungsfördernden Makro-Kontext braucht, damit der Arbeitsmarkt das zusätzliche Arbeitskräftepotenzial auch tatsächlich absorbieren kann. Die in der AK-Studie unterstellten Effekte stehen jedoch im Einklang mit der mittelfristigen Beschäftigungsprognose des WIFO (vgl. WIFO 2012). Auch die weiteren Annahmen des AK-Modells basieren sowohl auf empirischen Grundlagen für Österreich (u. a. Makromultiplikatoren, Arbeitszeitpräferenzen etc.) wie auf Eckkostenberechnungen (z. B. Einkommenshöhen, Abgabenkalkulation).

Aufgrund der unsicheren Wachstumsaussichten erschien die Darstellung unterschiedlicher „Szenarien“ (optimistisch/mittel/skeptisch) als sinnvoll.

Auf der fiskalischen Ebene ergeben sich durch die zusätzliche Beschäftigung positive Effekte sowohl durch höhere Abgaben (Sozialversicherung, Steuern und Lohnsummenabgaben der

³ In der deutschen Fassung der Studie werden das AK-Modell (2013) und die einzelnen Parameter im Detail beschrieben und erläutert.

DienstnehmerInnen/DienstgeberInnen) als auch durch Einsparungen bei den Transferleistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Auch hier wurde im AK-Modell mit vorsichtigen Annahmen operiert, indem nur bei einem Drittel der künftig in der Kinderbetreuung Beschäftigten der Bezug eines solchen Transfers angenommen wurde.

Entsprechend der drei unterschiedlichen Szenarien bei der Beschäftigung ergeben sich auch für die fiskalischen Effekte drei unterschiedliche Varianten.

Konkret wurde für die vorliegende Modellrechnung an den oben genannten Defiziten in der Kinderbetreuung angesetzt. Vorgesehen ist, für alle drei Bereiche – Angebot, Öffnungszeiten und Qualität – entsprechende Maßnahmen zu setzen. Mit der hier zugrunde gelegten Finanzierung könnten zum Jahr 2018

- a) 35.000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kleinkinder geschaffen werden,
- b) die Öffnungszeiten bei 70.000 bestehenden Plätzen verbessert werden und
- c) für alle Kleinkindgruppen zumindest halbtags eine zusätzliche Pädagogin bzw. ein zusätzlicher Pädagoge zur Verfügung gestellt werden.

Dies würde eine deutliche Verbesserung der Betreuungsqualität darstellen.

Dabei wird davon ausgegangen, dass der Ausbau etappenweise erfolgt: Die Verlängerung der Öffnungszeiten und die Verbesserung der Qualität können bereits im ersten Jahr in Angriff genommen werden. Für die zusätzlichen Betreuungsplätze braucht es Vorlaufzeiten, um die notwendige Infrastruktur herzustellen, daher wurden diese erst ab dem zweiten Jahr kalkuliert.

Vorgeschlagen wird, seitens des Bundesbudgets in den nächsten vier Jahren jährlich durchschnittlich rund 100 Mio. in den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen zu investieren. Dieser Betrag muss von den Ländern und Gemeinden in gleicher Höhe kofinanziert werden. Sie haben auch – entsprechend ihrer Kompetenz – die laufenden Kosten zu tragen. Diese Logik entspricht auch der derzeit noch laufenden 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zum Ausbau der Kinderbetreuung.

Wie Tabelle 1 und Grafik 2 zeigen, entwickeln sich die Bruttokosten (= Gesamtkosten ohne Rückflüsse) mit den jeweiligen Ausbautetappen. Ab dem zweiten Jahr steigen sie deutlich an, weil die Baukosten schlagend werden. Die Spitze der Bruttokosten wird im Jahr 2017 erreicht und beträgt unabhängig vom Szenario 591 Mio. Euro. Ab 2018 fallen sie deutlich ab, weil die Bauinvestitionen zur Gänze getätigt sind und nur mehr Personal- und Schulungskosten anfallen.

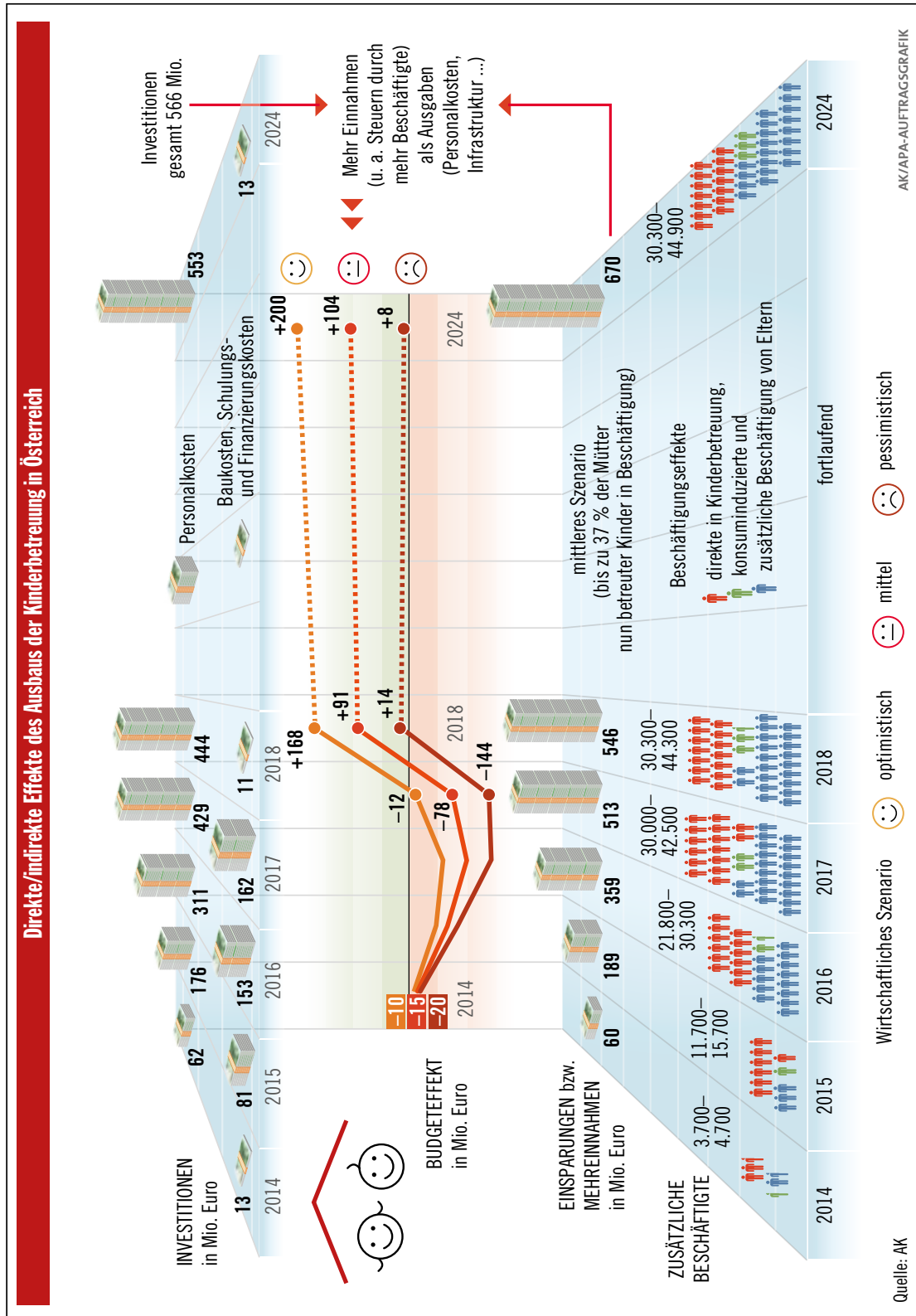
Je nachdem, welche wirtschaftliche Entwicklung bzw. indirekten Beschäftigungseffekte unterstellt werden, ergeben sich unterschiedlich hohe Nettokosten (= Gesamtkosten abzüglich Rückflüsse). Sie erreichen 2016 das höchste Ausmaß und betragen je nach Szenario zwischen 61 und 148 Mio. Euro. Nach dem Ende der Bauinvestitionen 2018 übersteigen schließlich die Einnahmen aus der zusätzlichen Beschäftigung und den Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung die Ausgaben. Damit drehen die Nettokosten ab 2018 ins „Plus“, d. h. die Rückflüsse bzw. Minderausgaben übersteigen ab diesem Zeitpunkt die anfallenden (laufenden) Kosten. Auch im schlechtesten wirtschaftlichen Szenario ergibt sich ein Plus für die öffentliche Hand von 14 Mio. Euro pro Jahr. Bei etwas positiveren Annahmen im mittleren

Tabelle 1: Budgetäre Auswirkungen des Ausbaus der institutionellen Kinderbetreuung

	2014	2015	2016	2017	2018	2019–23	2024
Verbesserung Betreuungsangebot (Plätze kumuliert)							
Neue Kinderbetreuungsplätze für Kleinkinder	0	7.500	22.500	35.000	35.000	↔	35.000
Kindergartenplätze mit besseren Öffnungszeiten	30.000	60.000	70.000	70.000	70.000	↔	70.000
Kleinkindplätze mit besserem Betreuungsschlüssel	15.000	33.000	50.000	70.000	70.000	↔	70.000
Kosten							
Jährliche Personalkosten in Mio. – kumuliert	62	176	311	429	444	↑	553
Jährliche Baukosten in Mio. – inklusive Erhaltungskosten	0	45	91	80	2	↔	2
Schulungskosten für zusätzliches Personal	12	31	53	70	0	↔	0
Finanzierungskosten	2	5	9	12	9	↑	11
Summe der Kosten für Kinderbetreuungsausbau in Mio. Euro	75	257	464	591	455	↑	566
Effekte – Beschäftigung (kumuliert, nach Szenarien)							
Direkte Beschäftigungseffekte in Kinderbetreuung, Bau, Schulung	2.400	6.800	11.700	15.300	14.000	↔	14.000
Konsuminduzierte Beschäftigungseffekte	300	900	1.600	2.200	2.300	↑	2.900
Zusätzliche Beschäftigung von Eltern mit Betreuungspflichten	1.000 bis 2.000	4.000 bis 8.000	8.500 bis 17.000	12.500 bis 25.000	14.000 bis 28.000	↔	14.000 bis 28.000
Beschäftigungseffekte gesamt	3.700 bis 4.700	11.700 bis 15.700	21.800 bis 30.300	30.000 bis 42.500	30.300 bis 44.300	↑	30.300 bis 44.900
Einsparungen bzw. Mehreinnahmen (kumuliert)							
Optimistisches Szenario: bis zu 50 % Mütter in Beschäftigung	65	209	403	579	624	↑	766
Mittleres Szenario: bis zu 37 % Mütter in Beschäftigung	60	189	359	513	546	↑	670
Skeptisches Szenario: bis zu 25 % Mütter in Beschäftigung	55	170	316	446	469	↑	574
Budgeteffekt							
Optimistisches Szenario in Mio. Euro → „rechnet sich“ ab 2018	-10	-48	-61	-12	168	↑	200
Mittleres Szenario in Mio. Euro → „rechnet sich“ ab 2018	-15	-68	-104	-78	91	↑	104
Skeptisches Szenario in Mio. Euro → „rechnet sich“ ab 2018	-20	-87	-148	-144	14	↓	8

Quelle: AK (2013).

Grafik 2: Direkte/indirekte Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich



Szenario beträgt dieser Überschuss gegenüber den Investitionskosten sogar 91 Mio. Euro und beim optimistischen Szenario sogar 168 Mio. Euro.

Der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen in der gegebenen Größenordnung bringt beachtliche direkte Beschäftigungseffekte. So entstehen in der Kinderbetreuung selbst rund