Adi Buxbaum und Sybille Pirklbauer[1]

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.

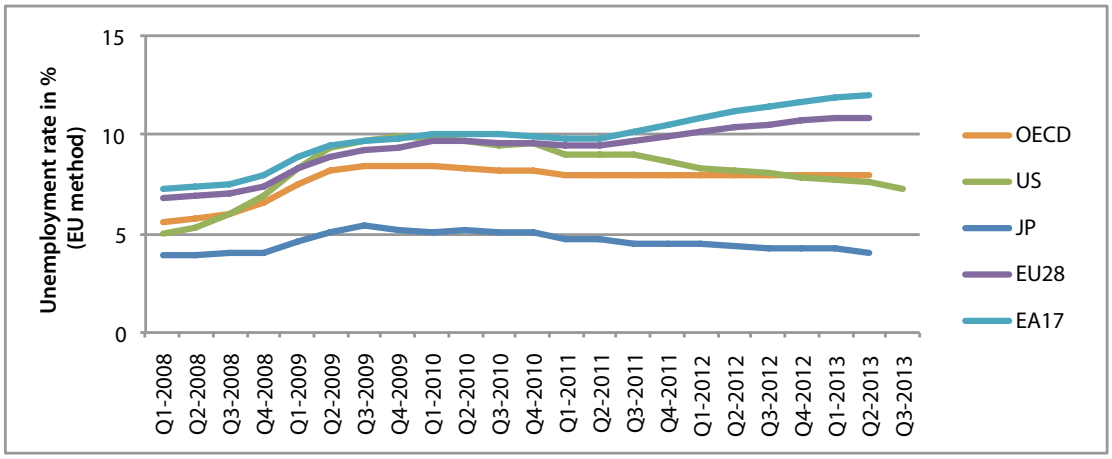
Die weiter steigende Arbeitslosigkeit führt, insbesondere im europäischen Süden und in der Peripherie, in Kombination mit dem sozialen Kahlschlag, der eine notwendige Bedürfnisdeckung für breite Teile der Bevölkerung – seien es materielle Grundbedürfnisse oder das Angebot an öffentlichen Unterstützungsleistungen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

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 44–56

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 Schieflagen 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/Templ 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 Schieflagen 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.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 44–56

- 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-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 44–56

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 Echtkostenberechnungen (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.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 44–56

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 Ausbauetappen. 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 in ein Plus für die öffentliche Hand von 14 Mio. Euro pro Jahr. Bei etwas positiveren Annahmen im mittleren

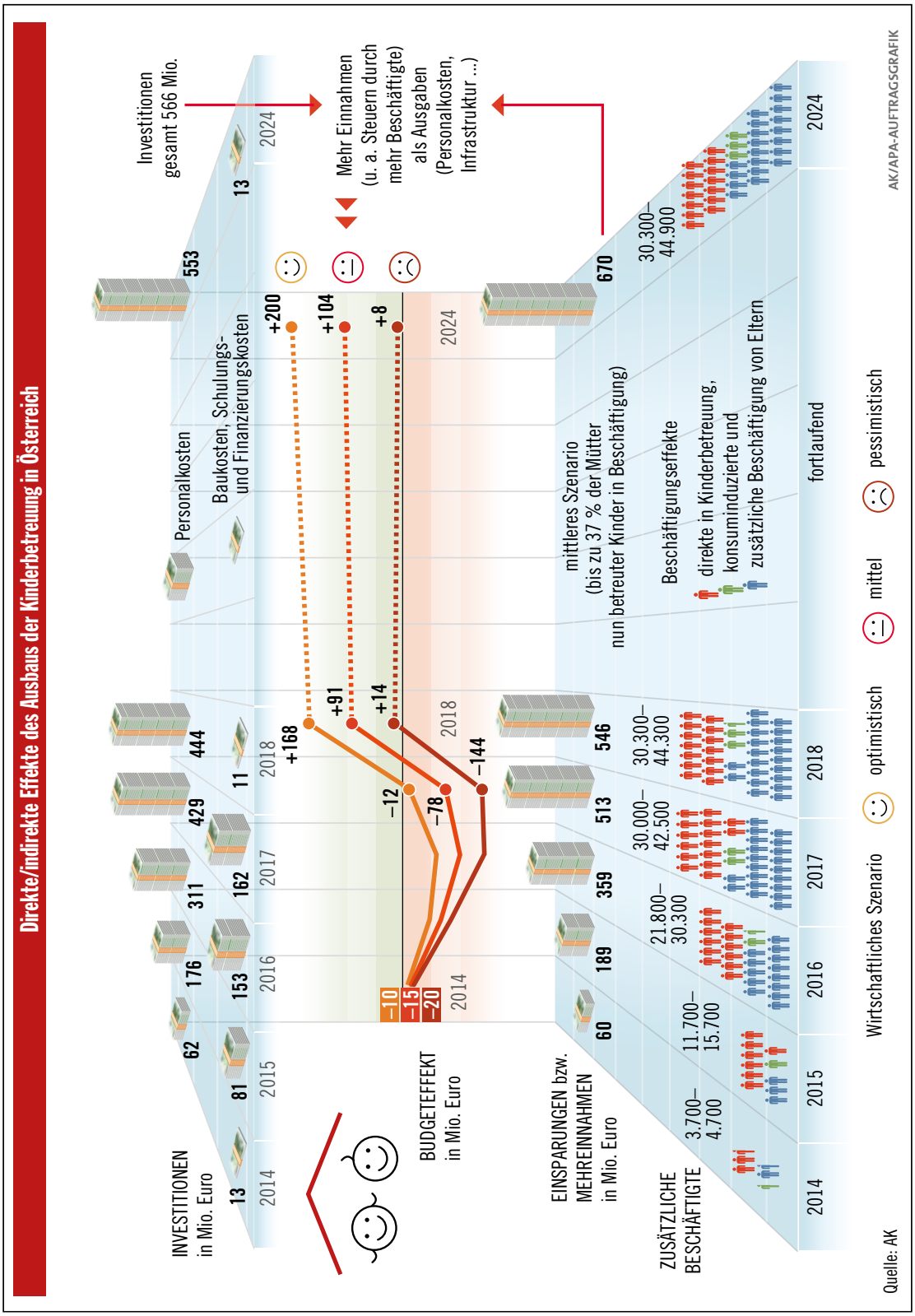
Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 44–56

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

14.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse. Darüber hinaus werden durch die Bauinvestitionen und die zusätzlich erzielten Einkommen der Kindergartenpädagoginnen/Kindergartenpädagogen und BetreuerInnen dauerhaft mehr als 2.300 Arbeitsplätze in anderen Branchen geschaffen.

Ebenfalls beträchtlich sind die Effekte durch die Ausweitung der individuellen Arbeitszeiten bei Teilzeit auf ein höheres Stundenausmaß bzw. die Ermöglichung von Arbeitsaufnahmen für Personen, die bislang durch ihre Betreuungspflichten dabei eingeschränkt oder zur Gänze daran gehindert waren. Allein bis 2018 könnten selbst bei einem sehr moderaten Wirtschaftswachstum dadurch 14.000 weitere Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Bei besserer konjunktureller Entwicklung könnten sogar bis zu 28.000 Eltern, insbesondere Mütter, Beschäftigung finden. Das Potenzial dafür wäre jedenfalls vorhanden: In einer rezenten Befragung gaben mehr als 140.000 Eltern (vor allem Frauen) an, aufgrund fehlender Kinderbetreuungsplätze nicht oder nur in Teilzeit berufstätig zu sein (vgl. Statistik Austria 2010).

Damit könnten in Summe im schlechtesten Fall etwas über 30.000, im besten Szenario fast 45.000 Menschen mehr in Beschäftigung kommen. Durch die zusätzlich Beschäftigten würden über direkte Lohnabgaben (Steuern, Sozialversicherung und Lohnsummenabgaben) beträchtliche Mittel an die öffentliche Hand zurückfließen. Unter der zusätzlichen Berücksichtigung von Einsparungen in der Arbeitslosenversicherung ergeben sich 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 selbst bei schlechter wirtschaftlicher Entwicklung ein bescheidenes Plus für die öffentlichen Haushalte von rund 14 Mio. Euro. Aber auch wenn der Ausbau der Kinderbetreuung für die öffentliche Hand damit „nur“ kostenneutral wäre, würde die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Tausende Eltern verbessert und den Kindern mehr Frühförderung und Chancengleichheit geboten.

Bei einer besseren wirtschaftlichen Entwicklung könnte hingegen auch noch ein deutlicher laufender Budgetüberschuss ab 2018 zwischen 91 und 168 Mio. pro Jahr erzielt werden.

4. UNZUREICHENDE BUDGETIERUNG DER NOTWENDIGEN INVESTITIONEN – SOZIALPOLITISCH UND ÖKONOMISCH GROB FAHRLÄSSIG

Obwohl die Bedeutung und die positiven Effekte eines breit angelegten Sozialinvestitionspakets auf der deklarativen Ebene zumindest von einzelnen Generaldirektionen innerhalb der EU-Kommission zunehmend betont werden, wird offensichtlich verabsäumt, mit einer entsprechenden Schwerpunktsetzung im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2014–2020) zu reagieren. Die Europäische Union versäumt damit auch die Gelegenheit, den EU-Haushalt dafür zu verwenden, die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen für ihre BürgerInnen zu verbessern und sich für die zukünftigen Herausforderungen gerade in den Bereichen Beschäftigung, Soziales und Armutsbekämpfung zu rüsten.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 16/2014: Seiten 44–56

Auch auf nationaler Ebene sollte daher die Schwerpunktsetzung gerade des Europäischen Fonds für die ländliche Entwicklung ELER nochmals überdacht und entlang der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Schwerpunkte Beschäftigung, soziale Inklusion, Abbau territorialer Ungleichheit, aktives und gesundes Altern, Zugang zu Sozial-, Bildungs- und Gesundheitsleistungen sowie lebenslanges Lernen ausgerichtet werden. Immerhin ist der überwiegende Teil der ländlichen Bevölkerung nicht in der Landwirtschaft tätig. Derartige Maßnahmen würden zudem helfen, die Landflucht abzumildern.

Führt man sich angesichts der vorherrschenden Austeritätsregime vor Augen, welche enormen Wachstums- und Beschäftigungspotenziale – die zu einer nachhaltigen Entlastung der öffentlichen Haushalte beitragen können – ungenutzt bleiben, stellt sich die gewichtige Frage, ob wir es uns eigentlich leisten können, nicht zu investieren.

Einen aktuellen – in der institutionellen Bedeutung vielleicht bescheidenen, aber nicht zu unterschätzenden – „Lichtblick" stellt die aktuelle Initiativstellungnahme „Auswirkungen von Sozialinvestitionen" des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (vgl. EWSA 2014) dar. Welche Diskussion mit den darin angeführten politischen Forderungen angestoßen und welche realen Wirkungen entfaltet werden können, wird abzuwarten sein – als konsensuales Signal der Sozialpartner auf europäischer Ebene und Aufforderung an die EK ist diese EWSA-Stellungnahme jedenfalls beachtlich.

5. CONCLUSIO

Ein glaubwürdiger Paradigmenwechsel der zentralen AkteurInnen in Richtung einer „investiven und präventiven" Strategie in zentralen Politik- und Handlungsfeldern (u. a. Bildungs-, Sozial-, Arbeitsmarkt-, Gesundheitspolitik, gesundheitserhaltende Arbeitsorganisation und Unternehmenskultur etc.) ist erst dann gegeben, wenn sowohl im EU-Haushalt als auch in den Budgets der Mitgliedsstaaten die notwendigen Mittel für diese „social investments" bereitgestellt werden.

Ohne entsprechende Investitionen (u. a. Ausbau der sozialen Infrastruktur, Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit, Ausbildung und Weiterbildung, zielgruppenbezogene Förderangebote) kann es angesichts steigender Arbeitslosigkeit und der schwachen Wachstumserwartungen jedenfalls 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 Alternative des Nichthandelns bzw. des Nichtinvestierens wäre allerdings mittel- und langfristig deutlich teurer, da damit strukturelle Probleme weiterhin ungelöst bleiben, die EU-2020-Ziele deutlich verfehlt werden und die Arbeitslosigkeit nicht gesenkt wird. Letztlich würde dieser Weg nur dazu führen, dass der Spielraum für die Budgets der öffentlichen Haushalte für die Zukunft noch kleiner würde!

Europa braucht also keine Wettbewerbspakte – der „jüngste" Vorschlag zur fiskalpolitischen Disziplinierung der EU-Mitgliedsstaaten bzw. der Euro-Länder –, sondern Investitionen in die Sozialsysteme und in die BürgerInnen!

BIBLIOGRAFIE

Bundesarbeitskammer (2013), Stellungnahme zur Mitteilung der EU-Kommission vom 2.10.2013, KOM (2013) 690 endg, Stärkung der sozialen Dimension in der Wirtschafts- und Währungsunion, Wien.

Buxbaum, Adi and Sybille *Pirklbauer* (2013), AK Position Paper, Social Investment – Growth, Employment and Financial Sustainability, Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria, AK Europa, Brüssel; Download: http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_en_304.pdf bzw. http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Investiver_Sozialstaat.pdf.

Buxbaum, Adi und Norbert *Templ* (2013), Das „Social Investment Package" der EU-Kommission – Erster Schritt zu Paradigmenwechsel oder soziales „Feigenblatt"?, in: *AK* (Hg.), infobrief eu & international, Ausgabe 2/April 2013, Wien; Download: http://media.arbeiterkammer.at/PDF/EU_Infobrief_2_2013.pdf.

Europäische Kommission (2012), José Manuel Durão Barroso (Präsident der Europäischen Kommission) – Rede zur Lage der Union 2012, SPEECH/12/596 vom 12/09/2012, Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg; Download: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_de.htm?locale=en.

Europäische Kommission (2013a), Employment and Social Development in Europe 2012, Brussels.

Europäische Kommission (2013b), COM(2013) 83 final, 20.2.2013, Kommissionsmitteilung: Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, Brüssel; Download: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0083&from=EN.

Europäische Kommission (2013c), COM(2013) 690 final, Kommissionsmitteilung vom 2.10.2013, Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union, Brüssel; Download: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0690:FIN:EN:PDF.

Europäische Kommission (2013d), Kommissionsempfehlung vom 20. Februar 2013, Investing in children: breaking the cycle of disadvantage (2013/112/EU), Brüssel; Download: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN.

Europäische Kommission (2014a), Employment and Social Development in Europe 2013, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=7684.

Europäische Kommission (2014b), COM(2014) 130 – vorläufige Fassung, Kommissionsmitteilung: Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_de.pdf.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss/EWSA (2014), SOC/496 Auswirkungen von Sozialinvestitionen, Initiativstellungnahme zu den Auswirkungen von Sozialinvestitionen auf die Beschäftigung und die öffentlichen Haushalte, Brüssel.

Eurostat (2014), Pressemitteilung Euroindikatoren 4/2014 vom 8. Jänner 2014, Luxemburg; Download: http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5179178/3-08012014-BP-EN.PDF/a0f28208-15fa-4ab9-8678-9716dae3e75c.

Statistik Austria (2010), Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Modul der Arbeitskräfteerhebung 2010, Wien 2010; Download: http://www.familieundberuf.at/fileadmin/user_upload/Studien_und_Literatur/vereinbarkeit_von_beruf_und_familie_2010_statistik_austria.pdf.

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012), Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich und die Bundesländer. Berufliche und sektorale Veränderungen 2010 bis 2016, Wien, Download: http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=43873&mime_type=application/pdf.