Adi Buxbaum (Hg.)

PERSPEKTIVEN FÜR SOZIALEN FORTSCHRITT

SOZIALINVESTITIONEN HABEN EINE MEHRFACHDIVIDENDE

August 2014

wien.arbeiterkammer.at

AK WIEN

PERSPEKTIVEN FÜR SOZIALEN FORTSCHRITT

SOZIALINVESTITIONEN HABEN EINE MEHRFACHDIVIDENDE

Sozialpolitik in Diskussion – Band 16

Adi Buxbaum (Hg.)

August 2014

www.arbeiterkammer.at/service/studien/sozialpolitik/sozialpolitik.html

INHALTSVERZEICHNIS

Adi Buxbaum und Josef Wöss
Einleitung 3

Christian Schober und Olivia Rauscher
The Costs of Inaction: Was kostet es, nichts zu tun? 9

Ulrike Famira-Mühlberger
Zur ökonomischen Notwendigkeit eines investiven Sozialstaats 27

Adi Buxbaum und Sybille Pirklbauer
Investiver Sozialstaat – Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit:
Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung
in Österreich 43

Silvia Hofbauer, Edith Kugi-Mazza und Lisa Sinowatz
Erfolgsmodell überbetriebliche Ausbildung:
Eine Analyse der Auswirkungen auf betroffene Jugendliche und öffentliche Haushalte
in Österreich 57

Kurt Kremzar
Die positiven Effekte des Ausbaus der schulischen Tagesbetreuung in Österreich 69

Josef Wöss und Erik Türk
1.000 Milliarden Euro stehen auf dem Spiel:
Der hohe Preis für die Nichterreichung des EU-2020-Beschäftigungsziels 85

AutorInnen 91

Adi Buxbaum und Josef Wöss

EINLEITUNG

Soziale Probleme erfordern soziale Antworten, dazu bedarf es eines starken investiven Sozialstaats. Auf Kurzfristeffekte angelegtes Sparen, wie von der EU-Kommission und den meisten FinanzministerInnen favorisiert, löst nicht die Probleme. Diese Einsichten sollten heute eigentlich für alle relevanten AkteurInnen zum Common Sense gehören. Die (traurige) Realität ist allerdings eine andere: Trotz wiederholter Warnungen der ArbeitnehmerInnenvertretungen, trotz massiver sozialer Verwerfungen und trotz der seit Jahren anhaltenden Wachstumsschwäche ist das im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise etablierte Austeritätsregime noch immer vorherrschend.

AUSTERITÄTSKURS IN EUROPA GESCHEITERT

Klare Belege für diesen tristen Befund des Scheiterns finden sich sogar in EU-eigenen Analysen und Standardberichten, wie z. B. im Beschäftigungs- und Sozialbericht für Europa 2013 (vgl. European Commission 2014a) oder in der ernüchternden Zwischenbilanz zur Umsetzung der EU-2020-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2014b). Der Austeritätskurs hat nicht nur den sozialen Zusammenhalt beträchtlich gefährdet, sondern auch die Wachstumsdynamik in Europa gedämpft und das Vertrauen der BürgerInnen in verlässliche Institutionen massiv erschüttert.

Die aktuellen Trendanalysen (vgl. European Commission 2014a) veranschaulichen, dass sich die soziale Lage in Europa auch 2013 und in der ersten Jahreshälfte 2014, also mehr als fünf Jahre nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, keineswegs entspannt hat. Im Gegenteil: Es gibt rund 10 Mio. mehr arbeitslose Menschen im Vergleich zu 2008, zunehmende prekäre und damit in aller Regel nicht existenzsichernde Beschäftigung sowie steigende Ungleichheit und Armut. In insgesamt 16 Ländern der EU-28, insbesondere in den Peripherie-Ländern, haben sich die vorher schon hohen Gefährdungslagen noch weiter verschärft. Das augenscheinlichste Eingeständnis des verfehlten Krisenmanagements ist, dass die Arbeitslosigkeit trotz „beschönigender“ Methodik – im Labour-Force-Konzept wird bereits als „erwerbstätig“ gemessen, wer eine (!) Stunde in der Referenzwoche gegen Bezahlung gearbeitet hat (vgl. Biehl 2013) – Rekordhöhen jenseits der 26-Millionen-Marke erreicht hat.

LICHTBLICKE AUF DEM WEG ZU EINEM SOZIALEREN EUROPA?

In letzter Zeit gibt es einige Anzeichen für ein Umdenken und für eine neue Sichtweise auf die Bedeutung und Wirkung von Sozialpolitik. Die Erkenntnis, dass eine menschenzentrierte, aktive (im Unterschied zum neoliberalen Konzept der „aktivierenden“) Sozialpolitik eine positive Mehrfachdividende aufweist, wird von vielen AkteurInnen artikuliert. Deutlich wird das z. B. an folgenden Aussagen:

1. Rede des Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, zur Lage der EU (Europäische Kommission 2012):

   „Yes, we need to reform our economies and modernize our social protection systems. But an effective social protection system that helps those in need is not an obstacle

to prosperity. It is indeed an indispensable element of it. 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."

2. „Sozialinvestitionspaket" der EU-Kommission (Europäische Kommission 2013a, 3):

   „Welfare systems fulfil three functions: social investment, social protection and stabilization of the economy. Social investment involves strengthening people's current and future capacities. In other words, as well as having immediate effects, social policies also have lasting impacts by offering economic and social returns over time, notably in terms of employment prospects or labour incomes."

3. EK-Mitteilung zur Stärkung der sozialen Dimension der Wirtschafts- und Währungsunion (Europäische Kommission 2013b, 3)

   „Without collective action to ensure that employment and social challenges are tackled in a timely and effective manner, long-lasting disparities may develop."

4. Die OECD unter Bezugnahme auf die negativen sozialen Auswirkungen von Krise und Ungleichheit (OECD 2014, 11):

   „The capacity of governments to meet these challenges is constrained by fiscal consolidation. However, cuts in social spending risk adding to the hardship of the most vulnerable groups and could create problems for the future."

5. EWSA-Stellungnahme zum Sozialinvestitionspaket der EU-Kommission (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2014, 2)

   „Der soziale, ökonomische, fiskalische und gesellschaftliche Nutzen, d. h. die Mehrfachdividende sozialer Investitionen wird umso höher ausfallen, je besser sie in einen glaubwürdigen makroökonomischen und institutionellen Kontext eingebettet sind."

Derartige Zitate geben Anlass zur Hoffnung – vor allem die „Erkenntnis", dass gerade die Länder mit den besten Sozialsystemen und mit den am weitesten entwickelten Sozialpartnerschaften die ökonomisch erfolgreichsten sind (vgl. Barroso-Zitat). Sehr zu begrüßen ist auch der Hinweis auf die Bedeutung der sogenannten „automatischen Stabilisatoren", d. h. insbesondere auf die konsumstützende Wirkung der öffentlichen Pensionen und der Arbeitslosenleistungen. Die hinter derartigen Einschätzungen stehenden empirischen Befunde belegen erneut, dass es gerade in Krisenzeiten stabiler und verlässlicher Sicherungssysteme bzw. sozialer Institutionen bedarf.

Beachtlich progressiv ist zudem die – mit überwältigender Mehrheit beschlossene, d. h. auch von den ArbeitgebervertreterInnen mitgetragene (!) – Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (vgl. EWSA 2014). Es werden darin wichtige Wirkungsketten der Sozialpolitik beschrieben. Gleichzeitig wird klargestellt, dass verschiedene Sicherungs-

systeme nicht gegeneinander „ausgespielt“ werden dürfen und soziale Ausgaben nicht nur dort zum Einsatz kommen dürfen, wo diese sich „rechnen“.

Auch neuere universitäre Forschungsergebnisse (vgl. Hemerijck 2014) kommen zum Schluss, dass Fortschritte in der Sozialpolitik keineswegs in Konkurrenz zu wirtschaftlichem Fortschritt oder Wirtschaftswachstum stehen. Im Gegenteil: Es sind vielmehr Crowding-in-Effekte beobachtbar, wonach staatliches Handeln die Initiative der Menschen unterstützt und es ihnen erleichtert, sich aktiv – hier nur im ökonomischen Sinne – in der Wirtschaft einzubringen.

NEUAUSRICHTUNG DER POLITIK LÄSST AUF SICH WARTEN

Wer gehofft hat, dass der Würdigung der Vorzüge einer guten Sozialpolitik glaubwürdige Schritte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und sonstiger sozialer Problemlagen folgen würden, wurde bisher enttäuscht. Eine Neuausrichtung der Politik in Abkehr vom Neoliberalismus und vom Austeritätskurs ist nach wie vor nicht erkennbar.

Rechtlich unverbindlichen Empfehlungen zu Social Investments, zur Stärkung der sozialen Dimension etc. stehen „verrechtlichte“ Strategien zur Fortführung oder sogar Verschärfung des Kurses der letzten Jahre gegenüber (Fiskalpakt, Six-Pack etc.). Soweit derzeit absehbar, werden es diese verfehlten Strategien sein, die die Ausrichtung der EU-Politik auch in den kommenden Jahren bestimmen werden. In diese Richtung weisen nicht zuletzt auch die kontinuierlichen Bestrebungen zum weiteren Abbau bestehender Arbeitsrechts- und Sozialstandards als vermeintlich probate Antwort auf die im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise entstandenen Schwierigkeiten.

IN WELCHER FORM WERDEN DISKURSIVE UND SYSTEMISCHE WIDERSPRÜCHE AUFGELÖST?

Grundsätzlich werden sowohl das „Sozialinvestitionspaket“ als auch die Initiative der Europäischen Kommission zur „Stärkung der sozialen Dimension“ von den ArbeitnehmerInnenvertretungen als mögliche erste Schritte hin zu einem erforderlichen Paradigmenwechsel durchaus positiv eingeschätzt. Wie bereits eingangs erörtert, ist allerdings das Spannungsverhältnis zur zentralen Ausrichtung der EU-Politik unübersehbar.

In der politischen Auseinandersetzung kristallisieren sich diskursive Widersprüche und Gegensätze heraus, deren Auflösung die Zukunft der wohlfahrtsstaatlichen Absicherung in Europa maßgeblich bestimmen wird. So stehen sich im Streit über die Möglichkeiten und über die sinnvolle Gewichtung der Sozialpolitik (entlang unterschiedlicher Interessenlagen) u. a. folgende Sichtweisen bzw. Positionen konkurrierend gegenüber:

- prozyklische Austeritätspolitik versus antizyklische Fokussierung z. B. auf die Erreichung der Beschäftigungs- und Armutsreduktionsziele der EU-2020-Strategie,
- verbindliche Fiskalziele versus unverbindliche Sozialziele,
- buchhalterische Kurzfrist-Logik („Nulldefizit“ möglichst rasch) versus nachhaltige mittel- bis langfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte,
- Sozialstaat reduziert auf Armutsvermeidung („poor services for the poor“) versus leistungsstarker Sozialstaat mit hohem Schutzniveau, präventiver Ausrichtung und universellem Charakter,

- selektive „Zukunftsinvestitionen“ gegenfinanziert durch Sozialabbau versus Einbettung einer investiven Sozialpolitik in einen starken zukunftsorientierten Sozialstaat inklusive der Absicherung verschiedener Risikolagen über den Lebenszyklus (z. B. Bildungsdefizite, Arbeitslosigkeit, Armut, Alter, Krankheit etc.),
- „Strukturreformen“ im Sinne eines Abbaus von ArbeitnehmerInnenrechten versus positive Weiterentwicklung erreichter Schutzbestimmungen zur Bewältigung neuer Herausforderungen.

Welche Ausrichtung sich letztlich – im Diskurs, vor allem aber in der konkreten Politikgestaltung – durchsetzen wird, ist nicht zuletzt eine Frage der „Deutungshoheit“ über Funktionen und Wirkungen der Sozialpolitik. Mehr noch ist es aber eine Frage der (politischen, ökonomischen, institutionellen etc.) Machtverhältnisse und der Realverfassung sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaatlicher Ebene.

INVESTITIONEN IN DEN SOZIALSTAAT – BEISPIELE

In der vorliegenden Publikation wird die soziale und ökonomische Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit von Sozialinvestitionen an einigen konkreten Beispielen deutlich gemacht.

- An Themen wie Kinderbetreuung, überbetriebliche Lehrausbildung, schulische Tagesbetreuungsangebote etc. wird aufgezeigt, dass mit zielgerichteten Investitionen in den Sozialstaat nicht nur soziale Probleme adressiert werden, sondern dass damit auch ein signifikanter Beitrag zur nachhaltigen Budgetkonsolidierung geleistet werden kann. Zu einer dauerhaften Entlastung der öffentlichen Haushalte kommt es, wenn strukturelle Probleme gelöst und positive Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gesetzt werden.
- Gezeigt wird auch, dass Nichthandeln – und damit Inkaufnahme des Fortbestehens von Problemen – in aller Regel eine sehr teure Variante ist, mit massiven individuellen und gesellschaftlichen Langzeitschäden und entsprechenden Folgekosten (z. B. Nichtbeseitigen von Qualifikationsdefiziten [vgl. NEETS-Thematik; NEETS = Jugendliche bis 24 Jahre, die sich weder in Ausbildung/Schulung noch in einem Beschäftigungsverhältnis befinden] oder von gesundheitlichen Gefährdungslagen). Untersucht wird in diesem Zusammenhang auch, welche teuren Folgen Fehlallokationen bzw. das Nichtvorhandensein einer mobilen Pflegeinfrastruktur in Wien hätten.
- Um welche enormen monetären Dimensionen es vielfach geht, wird an den Budgeteffekten der Erreichung bzw. Nichterreichung des Beschäftigungsziels der EU-2020-Strategie deutlich, die in einer – hier zusammenfassend wiedergegebenen – Studie des European Policy Center ermittelt wurden.

IST EINE KONSISTENTE INSTITUTIONELLE „EINBETTUNG“ UND NEUAUSRICHTUNG DER SOZIALPOLITIK IN EUROPA MÖGLICH?

Eine nachhaltig erfolgreiche Implementierung eines breit angelegten „Social Investment Package“ bedarf einer glaubwürdigen makroökonomischen, rechtlichen und institutionellen „Einbettung“. Eine der zentralen Voraussetzungen ist ein entsprechender budgetärer Spielraum, der in der aktuellen Situation wohl nur durch die Abkehr vom vorherrschenden Austeritätsregime und eine gezielte Umverteilungspolitik herstellbar ist. Nur so können sowohl eine nachhaltige Stärkung der sozialen Dimension als auch eine nachhaltige (mittel- bis langfristige)

Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erreicht werden. Die Umsetzung einer derartigen Strategie würde es auch ganz wesentlich erleichtern, die Glaubwürdigkeit und Verlässlichkeit der europäischen und nationalstaatlichen Institutionen wieder außer Streit zu stellen.

Wird stattdessen der bisherige Kurs fortgeführt, so ist ernsthaft zu befürchten, dass nicht nur die EU-Initiative für Social Investments weitgehend Makulatur bleibt, sondern sich auch die sozialen Problemlagen in Europa weiter verschärfen.

Wünschenswert wäre ein breites „Commitment" bzw. ein Paradigmenwechsel der politischen Eliten in Europa hin zu einem starken investiven Sozialstaat, der das Seine zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit Europas beiträgt und auf individueller Ebene den Menschen mehr Chancen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Teilhabe eröffnet.

Klarzustellen bleibt abschließend, dass ein leistungsstarker Sozialstaat nicht notwendigerweise einer ökonomischen Rechtfertigung bedarf: Seine Erfolge messen sich primär an Kriterien wie Herstellung von Gerechtigkeit, Gleichheit oder sozialem Zusammenhalt. Nicht übersehen werden sollte allerdings, dass der Sozialstaat auch eine wesentliche Bedeutung für das nachhaltige Funktionieren der Wirtschaft hat.

BIBLIOGRAFIE

Biehl, Kai (2013), Ab einer Stunde gilt man bereits als erwerbstätig, Blog „Arbeit&Wirtschaft", Beitrag vom 5. Dezember 2013, Wien; Download: http://blog.arbeit-wirtschaft.at/ab-einer-stunde-gilt-man-bereits-als-erwerbstaetig/.

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), COM (2013) 83 final (= „Social Investment Package", kurz: SIP), Brüssel.

Europäische Kommission (2013b), COM (2013) 690 final, Brüssel.

European Commission (2014a), Employment and Social Development in Europe 2013, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&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 (2014), SOC/496 Auswirkungen von Sozialinvestitionen, Brüssel; Download: http://eescopinions.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=ces/soc/soc496/de/eesc-2013-06193-00-00-ac-tra-de.doc.

Hemerijck, Anton (2014), Social Investment and EMU, Präsentation vom 21. Mai 2014, WIFO, Wien; Download: http://www.foreurope.eu/fileadmin/events/lectures/Anton_Hemerijck/WWWforEurope_Lecture_Social_Investment_Hemerijck.pdf.

OECD (2014), Society at a Glance 2014, Paris; Download: http://www.oecd.org/els/soc/OECD2014-SocietyAtAGlance2014.pdf.

Türk, Erik, Josef *Wöss* und Fabian *Zuleeg* (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits, EPC Issue-Paper No. 72, Nov. 2012; Download: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

Christian Schober und Olivia Rauscher

THE COSTS OF INACTION: WAS KOSTET ES, NICHTS ZU TUN?

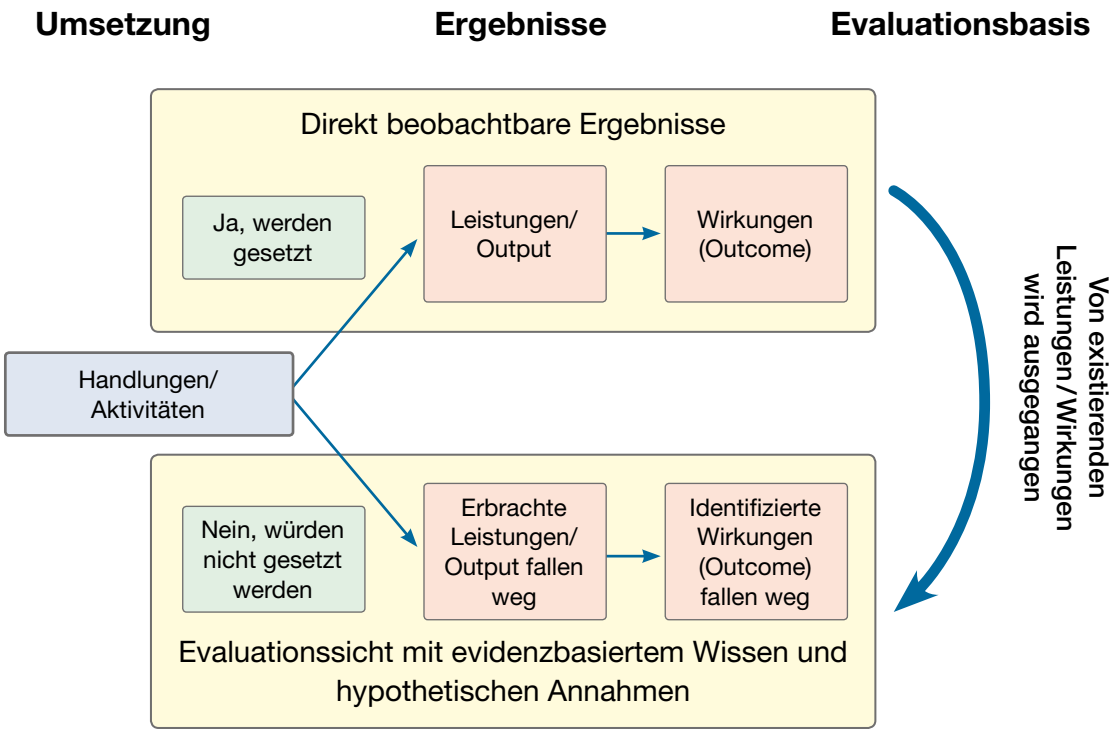
1. HANDLUNGEN UND DEREN WIRKUNGEN

Wir alle setzen laufend Handlungen, wir unternehmen etwas, wir führen Gespräche, wir stellen etwas her. Jede dieser Handlungen, sei es beispielsweise eine Einladung, sei es die Bereitstellung einer Dienstleistung, verändert etwas bei anderen Personen, in der Umwelt oder auch bei uns selbst. Gleiches gilt allerdings auch für nicht durchgeführte Handlungen, sei es beispielsweise, einer bestimmten Personengruppe keine Unterstützungsleistungen bereitzustellen oder eine Reise nicht anzutreten.

Allgemein formuliert entfaltet jede Handlung, wie auch jedes Unterlassen einer Handlung, Wirkungen. Diese vielleicht etwas banal klingende Aussage ist jedoch zentral für das Verständnis, dass Nichtstun ebenfalls Wirkungen nach sich zieht. „Lassen wir es im Zweifelsfall einfach bleiben“ kann somit im Moment eine entlastende Entscheidung sein, die jedoch (un)intendierte Wirkungen entfalten kann. Analytisch gesehen ist es grundsätzlich irrelevant, ob eine Unterlassung oder eine Handlung vorliegt. Die Identifikation der Wirkungen im Falle der Unterlassung ist jedoch ungleich schwieriger. In diesem Fall stellt sich zunächst die Frage, ob wirklich „nichts“ unternommen wurde oder nicht vielmehr stattdessen „woanders“ gehandelt wurde (Alternativeffekt). Weiters stellt sich die Frage, ob mit der Unterlassung allenfalls Ressourcen für eine spätere effektivere Handlung frei werden (Zeiteffekt). Bei einer Unterlassung muss hypothetisch angenommen werden, welche Leistung und welche Wirkung zustande gekommen wären, wenn eine Handlung stattgefunden hätte. Hier sind mehr Annahmen notwendig als bei der Alternative, in der eine tatsächliche Handlung zu identifizierbaren Wirkungen führt und diese „lediglich“ weggedacht werden müssen.

Nachfolgende Abbildung 1 zeigt zunächst Szenario A, bei dem Handlungen gesetzt werden und zur Bewertung aus einer Analysesicht (Evaluationssicht) angenommen wird, diese Handlungen würden im Alternativszenario nicht gesetzt werden. Es müssen entsprechend Leistungen und darauf folgende Wirkungen weggedacht werden. Dies ist insofern weniger problematisch als konkrete Leistungen in konkreten Kontexten vorliegen, deren Folgen des Nicht-Erbringens eher abgeschätzt werden können, als bei Szenario B in Abbildung 2 dargestellt.

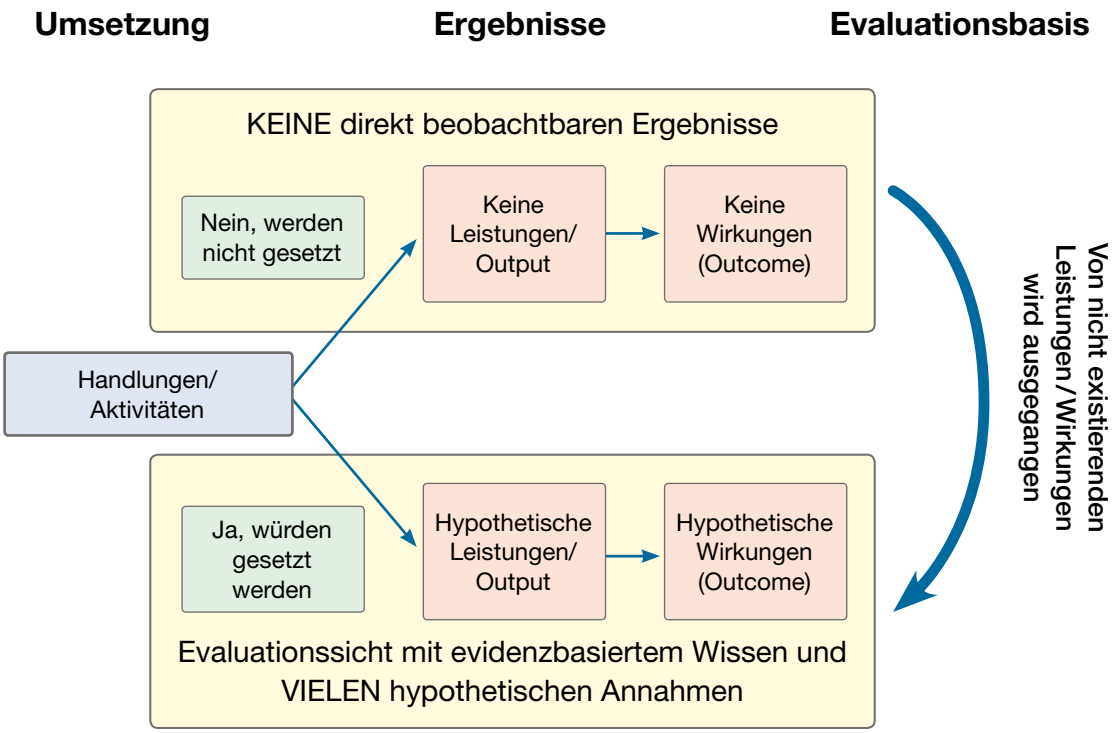
Abbildung 1: Szenario A – Ausgangspunkt: Handlungen werden gesetzt



Eigene Darstellung.

Im Szenario B wurden Handlungen unterlassen und nun gilt es, aus einer analytischen Sicht eine Bewertung vorzunehmen, welche Effekte dieses Unterlassen hat. Hierzu muss ohne konkrete Basis an existierenden Leistungen ein vollständig hypothetisches Szenario aufgebaut werden. Die hierfür notwendigen Annahmen beginnen schon bei Art und Umfang der aufgrund der nicht gesetzten Handlung nicht entstehenden Leistungen. Um welche Leistungen würde es sich hierbei handeln? In welchem Umfang würden sie bei entsprechenden Handlungen erstellt werden? Aus diesen hypothetischen Leistungen müssen in der Folge noch hypothetische Wirkungen abgeleitet werden. Hierzu sind weitere Annahmen hinsichtlich der Reaktion der Leistungsbetroffenen, der allenfalls veränderten Strukturen usw. zu treffen. Das analytische Unterfangen gelingt leichter, wenn auf evidenzbasiertem Wissen, also beispielsweise durchgeführten Studien, aufgebaut werden kann. Dieses kann allerdings wie in Szenario A allenfalls beim logischen Zusammenhang zwischen Leistungen und Wirkungen sinnvoll zur Anwendung gebracht werden. Art, Qualität und Umfang der tatsächlich erbrachten Leistungen bleiben mit hypothetischen Annahmen belegt.

Abbildung 2: Szenario B – Ausgangspunkt: Handlungen werden nicht gesetzt



Eigene Darstellung.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es ungleich schwieriger ist, von nicht gesetzten Handlungen und nicht existierenden Leistungen auf deren Wirkungen zu schließen.

2. WAS IST MIT „COSTS OF INACTION" GEMEINT?

Bislang war nur von (unterlassenen) Handlungen, daraus entstehenden Leistungen und deren Wirkungen die Rede. Diese (unterlassenen) Aktivitäten, Leistungen und Wirkungen können qualitativ beschrieben, quantifiziert und teilweise auch in Kosten ausgedrückt werden. Hierauf fokussieren die Überlegungen im Zusammenhang mit den Kosten des Untätigseins (Costs of Inaction). Wie hoch sind die Kosten jener Wirkungen, die aufgrund des Unterlassens zustande kommen? Können diese Kosten adäquat erfasst werden? Kosten werden normalerweise in Geldeinheiten bewertet dargestellt. Wir bewegen uns somit im Feld der Ökonomie bzw. der ökonomischen Evaluation (vgl. Schober/Rauscher/Millner 2013, 451–470). Geht es aber immer nur um „Kosten", einen negativ konnotierten Begriff? Grundsätzlich eigentlich nicht. Bei Kosten wird von einem Wertverzehr ausgegangen, der hier nicht unbedingt vorliegen muss. Es könnten genauso gut positive Wirkungen auftreten, die in Geldeinheiten vorliegen, also Erträge oder – sofern diese höher als die Kosten sind – Gewinne.

Gehen wir aber einen Schritt zurück. Aus einer ökonomischen Perspektive basieren Handlungen meist auf Entscheidungen, in welche Bereiche investiert und wo desinvestiert wird. Aus einer rein finanzwirtschaftlichen Perspektive stehen die KapitaleignerInnen im Mittelpunkt, die mittels Investitionsrechnung und in Erwartung zukünftiger finanzieller Erträge Investitionsentscheidungen, beispielsweise auf Basis abgezinster Barwerte, treffen. Eine Investition lohnt

sich, wenn ein positiver finanzieller Return on Investment erzielt wird. Im Vergleich zwischen mehreren Alternativen wird jene mit dem größten finanziellen Rückfluss gewählt. Das bereitgestellte finanzielle Kapital wird vermehrt. Die Kosten des Untätigseins wären in diesem Fall der entgangene finanzielle Ertrag oder der entgangene Gewinn.

Diese Investitionsentscheidungen haben allerdings auf betriebswirtschaftlicher Ebene Konsequenzen für Kundinnen und Kunden, MitarbeiterInnen und weitere Stakeholder von Unternehmen und Organisationen bis hin zur Bevölkerung oder einer Gesellschaft an sich. Arbeitsplätze werden geschaffen oder gehen verloren, Produkte und Leistungen werden geschaffen oder aufgelassen, Steuern und Abgaben werden gezahlt oder fallen aus, Kontakte werden geknüpft oder nicht, die Umwelt wird verschmutzt oder bleibt intakt und vieles mehr. Auf einer aggregierten Ebene entstehen dann makroökonomische Effekte, die allenfalls auch ökonomische Kosten des Untätigseins darstellen können. Es ist ein breiteres Wirkungskettendenken vorherrschend, das an das Logische Modell, also eine logische Verknüpfung zwischen Input, erbrachten Aktivitäten/Leistungen, Output und Wirkungen, anknüpft (vgl. Schober/Rauscher/Millner 2013).

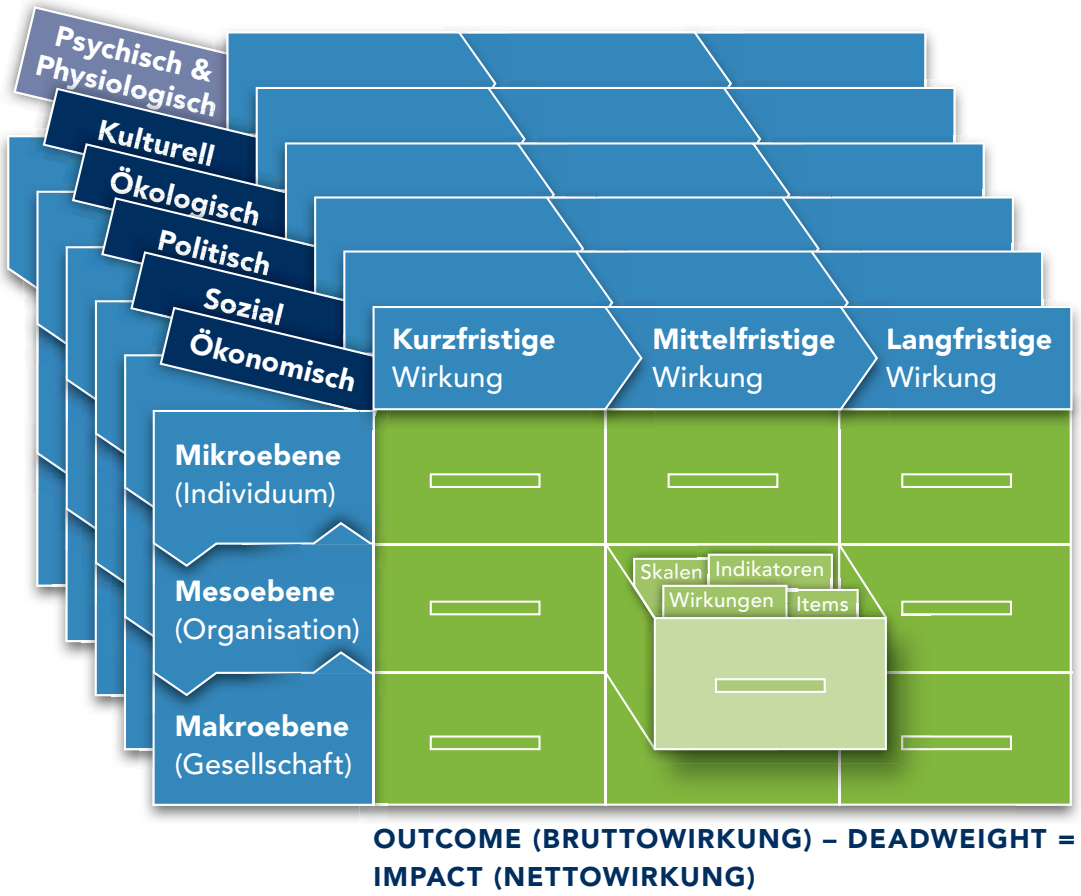
Ungleich interessanter, aber auch komplexer wird es allerdings, wenn es um Investitionen in Bereiche geht, die nicht primär oder vielleicht gar keine finanziellen Rückflüsse oder direkten ökonomischen Wirkungen zur Folge haben. Es werden gesellschaftlich mehr oder weniger bedeutsame Wirkungen entfaltet, die aber empirisch schwieriger zu fassen sind. Es handelt sich um soziale, kulturelle, politische, indirekt ökonomische und ökologische Wirkungen, die im Mittelpunkt stehen. Aber kann man in diesem Zusammenhang überhaupt von Investitionen sprechen oder sind es nicht vielmehr Kosten, die hier verursacht werden? Betriebswirtschaftlich gesehen handelt es sich bei Investitionen um die „langfristige Bindung finanzieller Mittel in materiellen oder in immateriellen Vermögensgegenständen“ (Springer Gabler Verlag 2013). Kosten sind im Gegensatz dazu „bewerteter Verzehr von wirtschaftlichen Gütern materieller und immaterieller Art zur Erstellung und zum Absatz von Sach- und/oder Dienstleistungen sowie zur Schaffung und Aufrechterhaltung der dafür notwendigen Teilkapazitäten“ (Springer Gabler Verlag 2013a). Breiter als rein finanziell gesehen, können Kosten aber durchaus als Investitionen bezeichnet werden. Dies ist der Fall, wenn es sich um soziale Investitionen handelt, die einen anderen Rückfluss als herkömmliche finanzielle Renditen erzielen sollen (vgl. Then/Kehl 2012, 42f; Schober/Rauscher/Millner 2013, 464). Es wird in das immaterielle Vermögen einer Gesellschaft investiert und somit eine gesellschaftliche Rendite erzielt. Das Beschriebene gilt, wenn die finanzielle Investition Wirkungen hervorbringt, die andere Kapitalformen aufbauen. Das finanzielle Kapital wird beispielsweise in soziales Kapital, politisches Kapital oder kulturelles Kapital übergeführt und ist dann dort gebunden. Es kann nicht so leicht wieder in finanzielles Kapital rückgeführt werden, ist aber gegebenenfalls für die längerfristige Aufrechterhaltung von Leistungsfähigkeit und Wohlstand in der Gesellschaft bedeutender. Kosten des Untätigseins können entsprechend auch aufgrund mangelnder Investitionen in gesellschaftlich bedeutende Bereiche entstehen, deren Existenz primär auf Kapitalformen jenseits des Finanzkapitals aufbaut. Allenfalls werden hier langfristige Defizite in einer Gesellschaft aufgebaut. Als Beispiel sei mangelndes (finanzielles) Investment in unterschiedliche Formen des freiwilligen Engagements genannt, was mittel- bis langfristig zu einem Verlust an Gemeinschaftsbildung und Sozialkapital führen kann.

Nachfolgende Abbildung 3 zeigt eine breitere Logik des Wirkungsdenkens. Wirkungen können inhaltlich gesehen in unterschiedlichen Dimensionen auftreten, zeitlich unterschiedliche Hori-

zonte haben und für Individuen, Organisationen oder die Gesellschaft als Ganzes Relevanz entfalten. Sie können zudem in jeder Kategorie über Indikatoren, die meist aus Skalen und Items bestehen, gemessen werden.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die Frage, welche Wirkungen tatsächlich den Leistungen zugeschrieben werden können. Als „Deadweight“ werden jene Wirkungen bezeichnet, die ohnehin, auch ohne die Intervention, eingetreten wären. In der Evaluationsliteratur wird in diesem Zusammenhang auch vom Programmeffekt gesprochen (vgl. Rossi/Lipsey/Freeman 2004, 207). Diese Wirkungen müssen konsequenterweise von den Bruttowirkungen abgezogen werden, um schließlich zu jenen Wirkungen zu kommen, die ausschließlich durch die Leistungen generiert werden.

Abbildung 3: Gesellschaftliche Wirkungsmatrix



Eigene Darstellung.

Die Kosten des Untätigseins, verstanden als entgangene positive Wirkungen oder höhere negative Wirkungen, können aus dieser Perspektive auf vielen Ebenen auftreten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang nun die Frage nach deren Messbarkeit und Bewertung.

3. WIE WERDEN DIE „COSTS OF INACTION" GEMESSEN UND BEWERTET?

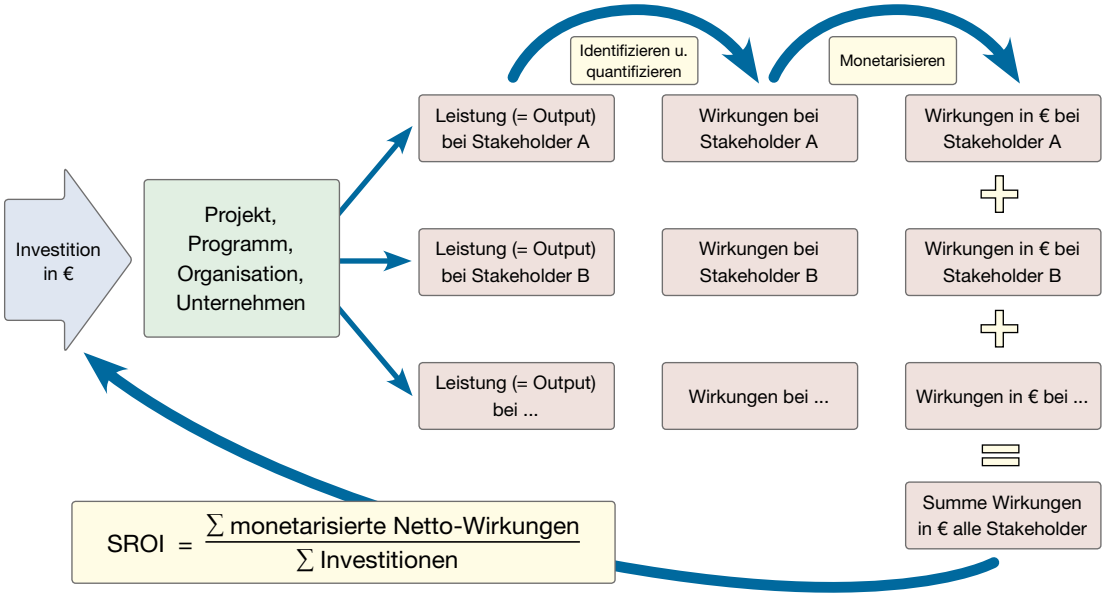
Sollen nun Investitionsentscheidungen auf Basis der nichtfinanziellen Wirkungen getroffen werden, wirft dies Mess- und Bewertungsprobleme auf. Welche konkreten Wirkungen in welcher Wirkungsdimension werden tatsächlich aufgrund einer Investition und der damit geschaffenen Produkte und Leistungen hervorgerufen? Wie umfassend sind diese Wirkungen? Wie steht eine Wirkung in Zusammenhang mit anderen Wirkungen? Wie lange hält diese Wirkung an? Was wäre ein Substitut für die konkrete Leistung mit ähnlichen Wirkungen? Wie viel ist sozialer Zusammenhalt oder erhöhtes Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen im Vergleich zu geretteten Menschenleben oder geringerer Umweltverschmutzung wert? Nur wenn ein Vergleichsmaßstab gegeben ist, kann hier eine Wirkung in eine andere umgerechnet werden.

Ein universeller Vergleichsmaßstab können Geldeinheiten sein. Werden Wirkungen also in Geldeinheiten ausgedrückt, können sie miteinander verglichen oder auch summiert werden. Dieser Logik folgen die herkömmlichen Kosten-Nutzen-Analysen (Cost-Benefit-Analysen bzw. CBA) und die neuere, mit einer etwas anderen Terminologie operierende und breiter angelegte, Social-Return-on-Investment-Analyse (SROI-Analyse).

Beide Methoden eignen sich zur Identifikation von Kosten des Untätigseins. Bei beiden Analysemethoden werden Wirkungen konsequent quantifiziert und in Geldwerte umgerechnet, wobei die SROI-Analyse etwas weiter geht. Hier werden mehr Wirkungen und vor allem auch jene, die nicht finanziell vorliegen und nicht leicht finanziell bewertet werden können, ebenfalls berücksichtigt. Es handelt sich um einen klaren Fall der Kommensuration (vgl. Espeland/Stevens 1998), d. h. des Vergleichs unterschiedlicher Qualitäten anhand einer gemeinsamen Metrik.

Im Falle der SROI-Analyse werden zudem die monetarisierten Wirkungen den Investitionen (Input) gegenübergestellt und es werden zumindest die Hauptstakeholder des analysierten Objekts (Organisation, Programm, Projekt) berücksichtigt. Abb. 4 gibt diesen Grundsatz wieder.

Abbildung 4: Grundlegende Logik SROI-Analyse



Eigene Darstellung.

Das Alternativszenario einer SROI-Analyse ist meist die hypothetische Vorstellung, eine Leistung, d. h. eine Organisation, ein Projekt, würde es ceteris paribus nicht geben. So kann gut aufgezeigt werden, welche Auswirkungen das Unterlassen einer Investition hätte. Die Kosten des Untätigseins werden dargestellt. Konsequenterweise sollte hier allerdings nicht von Kosten, sondern von entgangenem gesellschaftlichem Gewinn bzw. entgangener gesellschaftlicher Rendite gesprochen werden.

Mit Blick auf die beiden oben in Kapitel 1 skizzierten Szenarien verlangt die SROI-Analyse allerdings bei Szenario B („Handlungen werden nicht gesetzt“) ungleich mehr Annahmen als im Falle des Wegdenkens einer vorhandenen Organisation bzw. Intervention (Szenario A). Grundsätzlich anwendbar ist die Analyse jedoch in beiden Fällen.

Im Falle der Cost-Benefit-Analysen (CBA) wird nicht von Investitionen, sondern herkömmlich von Kosten auf der Inputseite gesprochen. Es wird also von einem Wertverzehr ausgegangen, der aber wenigstens Nutzen oder eben Wirkungen hervorbringt, die dann wiederum monetär bewertet dargestellt werden. Meist stehen hierbei eine bestimmte Wirkungsdimension und/oder eine bestimmte Stakeholdergruppe, wie beispielsweise die Begünstigten, im Mittelpunkt. Je nach Ausgestaltung der Analyse werden unterschiedliche Alternativen verglichen oder es wird wiederum angenommen, die kostenverursachenden Handlungen/Aktivitäten würden nicht gesetzt werden. Diese Vorgehensweise entspricht dem oben skizzierten Szenario A. Teilweise werden auch sogenannte Benefit-Cost-Ratios (BCR) angegeben, die, ähnlich einem SROI-Wert, das Verhältnis der Wirkungen zum Input (Kosten bzw. Investitionen) angeben.

Sind SROI-Analysen oder Cost-Benefit-Analysen nun die Lösung für gesellschaftliche Verteilungsprobleme? Kann mittels dieser Analysen eindeutig geklärt werden, wo investiert werden soll, damit ein möglichst hoher gesellschaftlicher Nutzen entsteht? Können diese Ansätze sinnvoll aufzeigen, welche gesellschaftlichen Kosten ein Untätigsein in bestimmten Bereichen verursacht? Vom Ansatz her und sofern man utilitaristisches Denken nicht per se ablehnt, ist es der richtige Weg. Die Analysen sind aber nicht unproblematisch umzusetzen, wie im Folgenden skizziert wird.

4. PROBLEMBEREICHE VON SROI- UND COST-BENEFIT-ANALYSEN

4.1 Die SROI-Werte oder die Benefit-Cost-Ratios allein sind nur bedingt aussagekräftig und eingeschränkt vergleichbar

Obwohl unter Financiers und Non-Profit-Organisationen (NPOs) gerade in Hinblick auf die SROI-Analyse die Meinung vorherrscht, dass hier mit einer einzigen Zahl der Erfolg einer Organisation gemessen werden kann (vgl. Gair 2009, 2; Jardine/Whyte 2013, 28; Nicholls/Lawlor/Neitzert/Goodspeed 2009, 11) und viele SROI-Studien einen starken Fokus auf diese eine Kennzahl legen, können die einzelnen SROI-Werte nur eingeschränkt verglichen werden. Gleiches gilt für die Benefit-Cost-Ratios. Erstens muss die Breite und Tiefe der dahinterstehenden Analyse berücksichtigt werden. Es kann einen deutlichen Unterschied machen, ob mehr oder weniger Wirkungsdimensionen berücksichtigt wurden, ob mehr oder weniger Stakeholder betrachtet wurden und ob mehr oder weniger konsequent Wirkungen monetarisiert werden.

Hinzu kommt, dass das Deadweight durch die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes verändert werden kann (vgl. Simsa/Millner/Maier/Schober/Rauscher 2012; Maier/Millner/Rauscher/Schober/Simsa 2013). So wird z. B. bei der Analyse eines einzelnen Pflegeheims das Deadweight höher anzusetzen sein als bei der Analyse eines gesamten Pflegeanbieterverbandes. Der Ausfall eines Heimes kann teilweise durch freie Kapazitäten in anderen Heimen kompensiert werden, der Ausfall aller Heime hingegen nicht. Bei der Interpretation und dem Vergleich von SROI-Werten ist daher zu beachten, auf welchen Untersuchungsgegenstand sich diese beziehen. Auch über unterschiedliche Einkommensniveaus und Lebenshaltungskosten wird das ökonomische Umfeld schlagend. In vielen Fällen betreffen diese Ungleichheiten die Inputseite (z. B. Gehälter der Angestellten der NPOs) und die Wirkungsseite (z. B. generierte Einkommenssteigerungen der Begünstigten) gleichermaßen und fallen somit in Summe kaum ins Gewicht. Systematische Verzerrungen entstehen jedoch, wenn größere Mengen an Sachleistungen oder Rohstoffen zum Einsatz kommen. Würden z. B. in Rumänien und Österreich Obdachlose mit Schlafsäcken vor dem Erfrieren gerettet, so wären die Kosten für die Schlafsäcke in beiden Ländern ungefähr gleich hoch, aber die geretteten Menschenleben wären aufgrund der unterschiedlichen eingesparten Spitalskosten oder zukünftig zu erwartenden Einkommen usw. in Rumänien rein monetär weniger wert. Hier spielen unterschiedliche Monetarisierungsmethoden eine große Rolle. Bei kostenbasierten Ansätzen der Monetarisierung ist das wohlfahrtsstaatliche Niveau und sozialstaatliche Umfeld bedeutsam, da der Nutzen von Interventionen oftmals anhand der dadurch eingesparten Sozialleistungen bewertet wird. Gibt es im untersuchten Bereich ein starkes staatliches Sicherheitsnetz, kann hier durch NPOs viel eingespart werden, was sich in hohen SROIs niederschlägt.

Weiters bleibt umstritten, wie valide es ist, Aktivitäten bzw. Organisationen mit unterschiedlichen Zielen bei Einsatz gleicher Methodik zu vergleichen. Ein prominentes Beispiel für solch einen Vergleich ist das Kopenhagen-Konsens-Projekt, das im Vergleich von Cost-Benefit-Analysen zu dem Schluss kommt, der HIV-Bekämpfung sei gegenüber den Aktivitäten zur Eindämmung des Klimawandels der Vorzug zu geben.

In diesem Zusammenhang zeigt sich auch, dass jene Aktivitäten von NPOs geringere SROIs oder BCRs ausweisen, die indirekte Wirkungen erzeugen, deren Wirkungen nur mit relativ geringer Wahrscheinlichkeit auftreten oder zeitlich gesehen in weiter Zukunft liegen. Auf Funktionen von NPOs (vgl. Neumayr 2010) gemünzt bedeutet dies, Interessenvertretung und Gemeinschaftsbildung sind deutlich schwieriger zu bewerten als Dienstleistungserbringung.

4.2 Subjektive Annahmen

Wie bereits beschrieben, sind bei Wirkungsanalysen Annahmen zu treffen. Dies beginnt bei der Entscheidung über die räumliche, zeitliche und inhaltliche Breite der Analyse, der entsprechenden Auswahl des Forschungsdesigns und der eingesetzten sozialwissenschaftlichen Methoden, geht über die berücksichtigten Stakeholder bis hin zur Auswahl unterschiedlicher Monetarisierungsansätze.

Bei Forschungsdesigns verlangen Puristen Experimentaldesigns als „gold standard“. Diese sind allerdings im sozialwissenschaftlichen Kontext oft nicht oder nur mit hohem Ressourcenaufwand umzusetzen. Wo nicht direkt gemessen werden kann, werden Hilfsindikatoren (Pro-

xies) herangezogen, um Wirkungen quantifizieren und monetarisieren zu können. Hier kann aus einer relativ breiten Auswahl an unterschiedlichen Herangehensweisen und Datenquellen ausgewählt werden.

Damit sind das Objektivitätskriterium und, in weiterer Folge, die Validität und Reliabilität der Ergebnisse von SROI- und Cost-Benefit-Analysen zu hinterfragen. Für eine fundierte Analyse sind somit aus aktueller Sicht eher Gütekriterien der interpretativen Sozialwissenschaften, wie intersubjektive Transparenz des Prozesses, Angemessenheit der gewählten Herangehensweise, empirische Verankerung in der Wirkungskette, Aufzeigen von Grenzen und Reflexion der Subjektivität (vgl. Steinke 2004) heranzuziehen.

4.3 Zeitliche Effekte

Zeitliche Effekte haben bei nichtfinanziellen Wirkungen eine besondere Bedeutung. In der Literatur wird dies hinsichtlich unterschiedlicher Diskontierungssätze diskutiert (vgl. Polonsky/Grau 2011, 202). Verknüpft mit den zeitlichen Effekten sind die Themen: Inflation, Zurechenbarkeit von Effekten zu bestimmten Interventionen (Attribution), Opportunitätskosten bzw. zeitliche Präferenz und Linearität. Grundsätzlich gilt: Soziale Wirkungen dürfen nicht ohne Weiteres abgezinst werden.

Sofern eine Intervention zukünftig eine finanzielle Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, die Inflation zu berücksichtigen und entsprechend abzuzinsen. Bei Sachnutzen macht dies keinen Sinn.

Hinsichtlich der Attribution scheint es sachlogisch, dass der Eintritt von intendierten Wirkungen umso unwahrscheinlicher ist, je weiter sie in der Zukunft liegen – in einem längeren Zeitraum kann mehr schiefgehen. Sinnvolle Diskontierungssätze können hier vorwiegend nur auf Basis von evidenzbasiertem Vorgehen gefunden werden. Ob die im konkreten Thema jeweils notwendigen wissenschaftlichen Studien bereits durchgeführt wurden, bleibt jeweils zu recherchieren.

Eine Diskontierung analog zu alternativen, z. B. risikolosen, Investmentmöglichkeiten, wie in der herkömmlichen Investitionsrechnung im Opportunitätskostendenken vorgeschlagen, macht im Fall von sozialen Investments nur Sinn, wenn auch der soziale Rückfluss als Diskontierungsfaktor herangezogen wird. Finanzieller Rückfluss steht schließlich nicht im Mittelpunkt. Ein Heranziehen von Zinssätzen, die auf den finanziellen Rückfluss abstellen (z. B. Verzinsung von zehnjährigen Staatsanleihen), ist hier eine auf die rein finanzielle Dimension verkürzte Sichtweise, die gerade dem Gedanken des sozialen Investments widerspricht. Der soziale Rückfluss liegt allerdings in den meisten Fällen nicht vor. Nachdem soziale Investoren somit grundsätzlich nur einmal die Chance des Investments mit ebendiesen finanziellen Mitteln haben, bleibt ihnen lediglich die Entscheidung, gleich oder zu einem späteren Zeitpunkt zu investieren (vgl. auch Klausner 2003).

Es empfiehlt sich, entsprechend als Ersatz für das betriebswirtschaftliche Opportunitätskostendenken den ökonomischen Ansatz der sozialen Zeitpräferenzrate (vgl. Marini/Scaramozzino 2000; Feldstein 1964) heranzuziehen. Hierunter gilt es mit Bezug auf eine intergenerationale Gerechtigkeit gut abzuwägen, unter welchen Aspekten Investitionen und entsprechende positive soziale Wirkungen in die heutige Generation jenen in kommende Generationen vorzuziehen sind.

Nicht zuletzt ist auch die häufig unreflektiert angenommene Linearität des sozialen Rückflusses zu hinterfragen. Eine Erhöhung des Investments in einen bestimmten Bereich wird nicht unbedingt zu einer äquivalenten Steigerung des sozialen Rückflusses führen. So wird der Rückfluss bei zunehmender Befriedigung sozialer Bedürfnisse (vgl. Cheney/Merchant/Killins 2012) oder der Abnahme von Motivation und Engagement für eine Sache sinken. Andererseits könnten die Wirkungen durch Lerneffekte auch überproportional gesteigert werden (vgl. Arvidson/Lyon 2013, 13).

Es verbleiben also viele technische Fragen, die im Rahmen von SROI-Analysen und Cost-Benefit-Analysen geklärt werden müssen. Gute Analysen zeichnen sich dadurch aus, dass die erwähnten Problembereiche berücksichtigt werden und eine nachvollziehbare Argumentation für eine gefällte Entscheidung angeführt ist.

Seriös durchgeführt und mit den angeführten Problembereichen im Falle einer Beurteilung im Blick, kann diese Form von Analysen somit sehr wohl helfen, Ressourcen sinnvoll zu allozieren bzw. festzustellen, wo und in welchem Ausmaß gesellschaftliche Renditen entstehen. Eine weitere Standardisierung in der methodischen Umsetzung und Grundlagenforschungsaktivitäten als Basis für evidenzbasiertes Vorgehen können zukünftig helfen, die Qualität der Analysen weiter zu steigern.

5. BEISPIELE VON SROI-ANALYSEN

Trotz aller skizzierten Einschränkungen wurden bereits etliche SROI-Analysen zu unterschiedlichsten Themenbereichen durchgeführt. Arbeitsmarktintegration, Lebensberatung, Umweltthemen, Aus- und Weiterbildung sowie soziale Integration sind hierbei dominante Themen (vgl. Krlev/Münscher/Mülbert 2013).

Die AutorInnen des Beitrags haben selbst bereits etliche SROI-Analysen (vgl. Rauscher/Pervan-Al Soqauer 2012; Rauscher/Schober/More-Hollerweger/Pervan-Al Soqauer 2011; Schober/More-Hollerweger/Rauscher 2012; Schober/Schober/Perić/Pervan 2012) wie auch Cost-Benefit-Analysen (vgl. Schober/Sprajcer/Schober 2012) durchgeführt. Gründe, warum SROI-Analysen aktuell so beliebt sind, liegen in der Möglichkeit der Legitimation unter einem ökonomischen Paradigma, der potenziellen Entscheidungshilfe bei der Allokation von Ressourcen und der leichten Kommunizierbarkeit der Spitzenkennzahl bei vergleichsweise breiter und tiefer Berücksichtigung dahinterstehender Wirkungsdimensionen.

Nachfolgend wird anhand des Beispiels einer SROI-Analyse der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien, bei der die AutorInnen federführend beteiligt waren (vgl. Schober/Schober/Perić/Pervan 2012), kurz aufgezeigt, wie vorgegangen wurde und welcher SROI-Wert berechnet wurde. Es wird hierbei auch skizziert, welche gesellschaftlichen Kosten bzw. korrekter in der Sprache der SROI-Analyse, welche entgangenen Rückflüsse, bei unterlassener Investition in den Bereich entstanden wären.

Konkret wurden im Rahmen der Analyse die Dienstleistungen Heimhilfe, Hauskrankenpflege und Besuchsdienst der 25 in Wien anerkannten bzw. anbietenden NPOs hinsichtlich ihrer

Wirkungen im Jahr 2010 analysiert. Insgesamt wurden von den NPOs 20.347 KlientInnen mit etwa 5,6 Mio. Leistungsstunden betreut.

Die Studie zeigt, welch vielfältige Aufgaben und Tätigkeiten mobile Dienste in Wien erfüllen. Sie identifiziert darüber hinaus vor allem Wirkungen für unterschiedliche Stakeholder, die in Tabelle 1 angeführt sind. Diese Wirkungen sind zum Gutteil positiv, können aber durchaus auch negativ sein, wie beispielsweise erhöhte psychomentale Belastung bei den MitarbeiterInnen. Die identifizierten Wirkungen wurden in geeignete Indikatoren übersetzt und mit Daten belegt, um schlussendlich den SROI-Wert berechnen zu können. Als Alternativszenario wurde angenommen, dass es ceteris paribus keine mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien gibt.

Beispielhaft seien hier zwei Berechnungswege skizziert. Bei der allgemeinen Wiener Bevölkerung wurde ein Sicherheitsgefühl in Hinblick auf eine gute Versorgung im Alter als Wirkung angenommen. Für einen gewissen Anteil der über 40-jährigen Personen wurden dann die jährlichen Verwaltungskosten einer Pflegeversicherung als Wert zur Monetarisierung herangezogen, da Versicherungen ebenfalls ein Sicherheitsgefühl hervorrufen und vermitteln. Bei den KlientInnen wurde die Möglichkeit, in der eigenen Wohnung verbleiben zu können, mit den Kosten einer 24-Stunden-Betreuung für ein Jahr bewertet. Basis sind jene Personen, die im Alternativszenario in ein Krankenhaus oder Pflegeheim kommen würden und entsprechend nicht mehr zu Hause wohnen könnten.

Das Endergebnis, die inkludierten Stakeholder und einige wichtige Wirkungen (Profite in der Terminologie der SROI) sind in Tabelle 1 angeführt.

Insgesamt ergeben sich auf Basis der hier durchgeführten Erhebungen und Berechnungen für das Jahr 2010 monetarisierte Wirkungen in der Höhe von rund 660 Mio. Euro. Demgegenüber stehen Investitionen von hochgerechnet rund 178 Mio. Euro, die insbesondere aus Zahlungen des Fonds Soziales Wien und KlientInnenbeiträgen bestehen. Wird der Gesamtprofit auf die Gesamtinvestitionen in die Mobilen Dienste bezogen, ergibt dies einen SROI-Wert von 3,70. Dies bedeutet, dass jeder 2010 in die Mobilen Dienste investierte Euro Wirkungen im monetarisierten Gegenwert von 3,70 Euro schafft.

Der größte Profit entsteht für die Krankenhäuser, gefolgt von den KlientInnen, der allgemeinen Wiener Bevölkerung und den Angehörigen. Der niedrigste Profit entsteht den LieferantInnen. Die EigentümerInnen haben einen geringen Negativnutzen, also quasi einen Verlust. Die Krankenhäuser profitieren hierbei durch geringere Kosten aufgrund einer geringeren Anzahl an Fehlbelegungen (Procuratio-Fällen).

Tabelle 1: SROI-Analyse der Mobilen Dienste in Wien 2010 – Gesamtbetrachtung: Investitionen und Profite

Stakeholder	Investitionen in die Mobilen Dienste (in €)		Profite von den Mobilen Diensten (in €)		Anteil am Profit (in %)
KH	Vermittlung an MD	–	weniger Procuratio-Fälle, geringerer verwaltungstechnischer Aufwand	262.725.874	39,9 %
KlientInnen	Kostenbeiträge	48.117.388	z. B. verbesserter allgemeiner physischer Zustand, Kostenersparnis, Einschränkung der Selbstbestimmung durch Bevormundung	162.531.990	24,7 %
allgemeine Wiener Bevölkerung	Spenden Sonstige Einnahmen	1.234.814	Sicherheitsgefühl	97.937.170	14,9 %
Angehörige	Zeit und Bereitschaft, an der Pflege und Betreuung mitzuwirken	–	z. B. weniger soziale/physische/psychische Belastungen	67.577.253	10,3 %
SV und MVK	N/A	–	zusätzliche Beiträge zur Sozialversicherung und MVK	19.953.375	3,0 %
MitarbeiterInnen	Zeit, Fähigkeiten (Sozialkompetenz …), Fertigkeiten (erworbenes Wissen, Ausbildung …)	–	z. B. feste Beschäftigung und fixes Erwerbseinkommen, positives Gefühl (Erfüllung, etwas Gutes tun)	16.599.070	2,5 %
AMS	Eingliederungsbeihilfe für Langzeitarbeitslose	890.118	z. B. Einsparung von Arbeitslosengeld/Notstandshilfe, Einsparung von (Re-)Qualifizierungskosten	13.810.757	2,1 %
Bund	Kostenersätze für Zivildienstleistende	141.836	z. B. zusätzliche Steuer/Abgabeneinnahmen, Einsparung von Förderung für 24-Stunden-Betreuung	6.931.344	1,1 %
SachwalterInnen	Organisatorische Tätigkeiten	–	Zeitersparnis	3.105.317	0,5 %
Einsatzorganisationen	N/A	–	Geringeres Einsatzaufkommen	1.313.516	0,2 %

Stakeholder	Investitionen in die Mobilen Dienste (in €)		Profite von den Mobilen Diensten (in €)		Anteil am Profit (in %)
VermieterIn-nen	N/A	–	Verwahrlosung der Wohnung wird verhindert, Verhinderung Mieterhöhung	1.300.645	0,2 %
Ärztinnen und Ärzte	Beratung und Austausch über medizinische Therapie	–	weniger Hausbesuche notwendig	5.350.295	0,8 %
FSW und Stadt Wien	Zahlung	127.430.547	z. B. zusätzliche Steuereinnahmen, MitarbeiterInnen haben einen Arbeitsplatz	639.929	0,1 %
LieferantIn-nen	Produkte/Dienstleistungen	–	zusätzliche Aufträge	277.250	0,0 %
EigentümerInnen	Verlust Auflösung Rückstellungen	–	Einschränkung der MD nötig	–1.289.956	–0,2 %
Gesamt		**177.814.703**			**658.763.828**
SROI					**3,70**

Quelle: Schober et al. 2012, 67.

Zusammengefasst agieren die in Wien tätigen mobilen Pflege- und Betreuungsdienste sehr erfolgreich. Ihre Wirkungen waren, bezogen auf das Jahr 2010, mehr als 3,7-mal so hoch wie die getätigten Investitionen.

Bezogen auf die Überlegungen zu den Kosten des Untätigseins in diesem Beitrag bedeuten die Ergebnisse der SROI-Analyse der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien, dass etwa 659 Mio. Euro an entgangenen Gewinnen, bei einer Ersparnis von etwa 178 Mio. Euro an Investitionen, bei Inexistenz der Dienste entstehen würden. Die Kosten des Untätigseins lägen somit bei 481 Mio. Euro. Hierbei muss berücksichtigt werden, dass auch monetarisierte nichtfinanzielle Wirkungen inkludiert sind. Die SROI-Analyse eignet sich so gesehen gut, um die Kosten des Untätigseins aufzuzeigen.

6. BEISPIELE VON COST-BENEFIT-ANALYSEN

Wie erwähnt gibt es Cost-Benefit-Analysen schon deutlich länger als SROI-Analysen. Besonders in den 1970er-Jahren wurden in den USA etliche Cost-Benefit-Analysen bei Programmen im Bereich Bildung (vgl. Froomkin 1969; Levin 1983), Menschen mit psychischen bzw. intellektuellen Beeinträchtigungen (vgl. Sorensen/Grove 1977; Cummings/Follette 1976) und Gesundheit (vgl. Drummond/McGuire 2001) durchgeführt. Die US-Armee verwendet im Zusammenhang mit Hochwasserschutz Cost-Benefit-Analysen schon seit den 1930er-Jahren (vgl.

Yates 2009). Die allermeisten Studien sind allerdings dem Szenario A in Kapitel 1 zuzurechnen. Sie fokussieren auf gesetzte Interventionen. Diese Cost-Benefit-Analysen haben zudem hinsichtlich der Breite der berücksichtigten Wirkungen einen eingeschränkteren Fokus. Die ökonomischen Wirkungen mit direkten und indirekten Kosten stehen im Mittelpunkt. Soziale, politische und kulturelle Wirkungen werden nicht oder bestenfalls eingeschränkt thematisiert.

Im Bereich des Umweltschutzes und Klimawandels wurden ebenfalls viele Cost-Benefit-Analysen durchgeführt. So zeigt beispielsweise Scapecchi (2008) anhand etlicher Studien auf, welche gesundheitlichen Folgekosten durch Luftverschmutzung hervorgerufen werden.

Im Bereich des Klimawandels haben sich zudem in den vergangenen Jahren einige Studien explizit mit den Kosten des Untätigseins (Costs of Inaction) beschäftigt (vgl. Hunt/Watkiss 2011; Ruth 2010; Kemfert/Schumacher 2005). So kommen Ackerman/Stanton (2008) beispielsweise zu dem Ergebnis, dass die Kosten des Klimawandels in den USA unter dem „Business as usual"-Szenario bis 2100 1,8 Prozent des BIP ausmachen. Hierbei wurden allerdings nur Kostenveränderungen mit Bezug auf Hurrikane, Immobilien, Energie und Wasser berechnet. In einem Alternativszenario, bei dem es eine weltweite ambitionierte Bekämpfung von CO_2-Emmissionen gibt, läge der Wert bei 0,3 Prozent des BIP. Somit sind 1,5 Prozent des US-BIP im Jahr 2100, die Differenz zwischen 1,8 und 0,3 Prozent, als Kosten des Untätigseins anzusehen.

Ruth (2010) zeigt für ausgewählte Bereiche, wie beispielsweise die Apfelproduktion in den USA oder den Anstieg des Meeresspiegels in Boston, die Auswirkungen des Untätigseins. Im Falle von Boston wären es knapp 200 Mio. USD an Kosten, die durch das Untätigsein verursacht werden würden (vgl. Ruth 2010, 391).

In Summe bauen diese Cost-Benefit-Analysen allerdings vor allem auf Makrodaten auf und fokussieren auf ausgewählte Wirkungsdimensionen, deren Auswahl nicht immer nachvollziehbar ist. Zudem ist nicht immer durchgängig das in Kapitel 1 skizzierte Szenario B Ausgangspunkt der Analyse. Vielmehr werden auch hier teilweise Studien herangezogen, die wiederum von gesetzten Handlungen ausgehen, die weggedacht werden (Szenario A). Nichtsdestotrotz gelingt es mithilfe solcher Analysen gut, aufzuzeigen, welche oft kostspieligen Folgen unterlassene Handlungen haben können.

7. CONCLUSIO

Es ist mehr als legitim, sich die Frage nach den Konsequenzen des Untätigbleibens zu stellen und diese so weit wie möglich auch hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Wirkungen anzusehen. Es ist allerdings auch ein ungleich schwierigeres und mit deutlich mehr Annahmen versehenes Vorgehen, als schlicht gesetzte Handlungen und deren Wirkungen wegzudenken.

Insbesondere mit Bezug auf Investitionen in Bereiche, die keinen direkten finanziellen Rückfluss bringen, sondern beispielsweise primär auf soziale, kulturelle oder ökologische Wirkungen abzielen, ist es deutlich spannender, zu analysieren, welche Wirkungen sich entfaltet hätten und diesen einen Wertmaßstab zu geben. Die hier vorgestellten Methoden der SROI-

Analyse und der Cost-Benefit-Analysen gehen diesbezüglich einen Weg der Monetarisierung der Wirkungen. Der grundlegende Unterschied der beiden Analyseformen liegt in der Breite der berücksichtigten Wirkungen und der etwas konsequenteren Berücksichtigung von Substituten im Fall der SROI-Analyse. Beide Analyseformen eignen sich für die Frage nach den Wirkungen bzw. allenfalls Kosten des Untätigseins.

Das insgesamt oft aufwendige und mit allerlei Annahmen gespickte Unterfangen lohnt sich insbesondere dann, wenn es um Wirkungen auf das Fundament der Gesellschaft bzw. deren grundlegende Werte und Ziele geht. Diese sind meist schwierig zu fassen bzw. zu messen und liegen in der Regel primär nicht in Geldeinheiten vor. Daher werden sie in vielen Analysen allenfalls erwähnt, wenn überhaupt behandelt. Eine vernünftige Monetarisierung kann jedoch aufzeigen, dass es sich auch um wesentliche Werte mit Blick auf die aktuell so wesentliche ökonomische Betrachtungsweise handelt. Dies ermöglicht es, Gelder für Projekte, Organisationen und Themen zu legitimieren, die gesellschaftlich wichtig sind, aber aus einer rein finanzorientierten, betriebswirtschaftlichen Perspektive lediglich Kosten mit diffusen Nutzen darstellen. Dies gilt insbesondere, wenn die sinnvolle, alternative Möglichkeit von Bewertungsentscheidungen auf Basis von demokratischen Abstimmungsprozessen aufgrund langwieriger Prozesse, fehlender Kenntnisse oder fehlenden Interesses nicht gewählt wird.

Die vorhandenen Analysen sind von unterschiedlichen Herangehensweisen und unterschiedlicher, teils minderer Qualität und manchmal fragwürdiger Validität der Annahmen gekennzeichnet. Dies sollte uns aber nicht davon abhalten, in wirkungsorientierte Analysen zu investieren und das damit verbundene Denken zu fördern. Mit zunehmender Forschungsaktivität hinsichtlich Wirkungen und einer besseren Datenverfügbarkeit wird es letztlich auch leichter, valide, evidenzbasierte Annahmen zu treffen. Letztlich wird damit einen Stück des Weges von einer Leistungsgesellschaft in eine Wirkungsgesellschaft erschlossen.

BIBLIOGRAFIE

Ackerman, Frank and Elizabeth A. *Stanton* (2008), Climate Change and the U.S. Economy: The Costs of Inaction, Global Development and Environment Institute and Stockholm Environment Institute, US Center Tufts University.

Arvidson, Malin and Fergus *Lyon* (2013), Social Impact Measurement and Non-profit-Organizations: Compliance, Resistance, and Promotion, in: Voluntas, International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 1–18.

Cheney L. Amy, Kathryn E. *Merchant* and Robert Jr *Killins* (2012), Impact Investing: A 21st Century Tool to Attract and Retain Donors, in: The Foundation Review 4/4, 45–56; Download: http://johnsoncenterforphilanthropy.files.wordpress.com/2013/03/tfr_4-4_cheney.pdf.

Cummings, A. Nicolas and William T. *Follette* (1976), Brief psychotherapy and medical utilization: An eight-year follow-up. The professional psychologist today: New developments in law, health insurance and health practice, San Francisco.

Drummond, Michael and Alistair *McGuire* (eds., 2001), Economic evaluation in health care: merging theory with practice, Oxford.

Espeland, Wendy Nelson and Mitchel L. *Stevens* (1998), Commensuration as a social process, in: Annual Review of Sociology 24, 313–343; Download: http://static.ow.ly/docs/Commensuration_18vC.pdf.

Feldstein, Martin (1964), The Social Time Preference Discount Rate in Cost Benefit Analysis, in: The Economic Journal 74/294, 360–379.

Froomkin, Joseph (1969), Cost/effectiveness and cost/benefit analyses of educational programs, in: Socio-Economic Planning Sciences 2/2–4, 381–387.

Gair, Cynthia (2009), SROI Act II: A Call to Action for Next Generation, SROI, San Francisco; Download: http://www.redf.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/10/REDF-Stepping-Out-of-the-Maze-Series-SROI-Vol-2-A-Call-to-Action-for-Next-Generation-SROI-Paper-20091.pdf.

Hunt, Alistair and Paul *Watkiss* (2011), Climate change impacts and adaptation in cities: a review of the literature, in: Climatic Change Vol. 104/1, 13–49.

Jardine, Cara and Bill *Whyte* (2013), Valuing Desistence? A Social Return on Investment Case Study of a Throughcare Project for Short-Term Prisoners, in: Social and Environmental Accountability Journal Vol. 33/1, 20–32.

Kemfert, Claudia and Katja *Schumacher* (2005), Costs of Inaction and Costs of Action in Climate Protection: Assessment of Costs of Inaction or Delayed Action of Climate Protection and Climate Change, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

Klausner, Michael (2003), When Time Isn‘t Money: Foundation Payouts and the Time Value of Money, in: Stanford Social Innovation Review Vol. 1/1, 51–59.

Krlev, Gorgi, Robert *Münscher* and Katharina *Mülbert* (2013), Social Return on Investment (SROI): State-of-the-Art and Perspectives. A Meta-Analysis of practice in Social Return on Investment (SROI) studies published 2002-2012, Centrum für soziale Investitionen & Innovationen, Universität Heidelberg, 1–62; Download: https://www.csi.uni-heidelberg.de/downloads/CSI_SROI_Meta_Analysis_2013.pdf.

Levin, M. Henry (1983), Cost-effectiveness: A primer, Sage Publications. Thousand Oaks, CA.

Maier, Florentine, Reinhard *Millner*, Olivia *Rauscher*, Christian *Schober* and Ruth *Simsa* (2013), SROI Analysis: Merits, Limitations and “Realistic. Excellence”, ARNOVA’s 42nd Annual Conference, Hartford, CT.

Marini, Giancarlo and Pasquale *Scaramozzino* (2000), Social time preference, in: Journal of Population Economics 13/4, 639–645; Download: http://www.nisd.cass.cn/upload/2012/12/d20121221224844887.pdf.

Neumayr, Michaela (2010), Resource Dependence. Der Einfluss öffentlicher Finanzierungsformen auf die Funktionen von Nonprofit Organisationen in Österreich, Wien; Download: http://epub.wu.ac.at/2790/1/neumayr_dissertation.pdf.

Nicholls, Jeremy, Eilis *Lawlor*, Eva *Neitzert* and Tim *Goodspeed* (2009), A guide to Social Return on Investment, Office of the Third Sector, The Cabinet Office, London; Download: http://www.bond.org.uk/data/files/Cabinet_office_A_guide_to_Social_Return_on_Investment.pdf.

Polonsky, Michael and Stacy *Landreth Grau* (2011), Assessing the social impact of charitable organizations: four alternative approaches, in: International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing Vol. 16/2, 195–211.

Rauscher, Olivia und Ina *Pervan-Al Soqauer* (2012), SROI-Analyse: Starthilfe Wohnen. Ein Projekt des Armutsnetzwerks Vöcklabruck, Wien.

Rauscher, Olivia, Christian *Schober*, Eva *More-Hollerweger* und Ina *Pervan-Al Soqauer* (2011), Social Return on Investment (SROI)-Analyse für das Projekt „Casa Abraham“ von Pater Georg Sporschill, Wien.

Rossi H. Peter, Mark W. *Lipsey* and Howard E. *Freeman* (2004), Evaluation. A Systematic Approach, California, USA.

Ruth, Matthias (2010), Economic and Social Benefits of Climate Information. Assessing the Cost of Inaction, in: Procedia Environmental Sciences, Vol. 1, 387–394.

Scapecchi, Pascale (2008), The Health Costs of Inaction with Respect to Air Pollution, OECD Environment Working Papers Vol. 2, OECD Publishing. doi: 10.1787/241481086362.

Schober, Christian, Eva *More-Hollerweger* und Olivia *Rauscher* (2012), SROI-Analyse für die Feuerwehren in Oberösterreich, NPO-Kompetenzzentrum, WU, Wien.

Schober, Christian, Doris *Schober*, Nataša *Perić* und Ena *Pervan* (2012), Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien mittels einer SROI-Analyse, NPO-Kompetenzzentrum, Wirtschaftsuniversität Wien, Wien; Download: http://www.wu.ac.at/npo/competence/research/abgeschlforsch/sroi-analyse_mobile_dienste_wien_endbericht_npo-kompetenzzentrum.pdf.

Schober, Christian, Olivia *Rauscher* und Reinhard *Millner* (2013), Evaluation und Wirkungsmessung. in: Ruth *Simsa*, Michael *Meyer* und Christoph *Badelt* (Hg.), Handbuch der Nonprofit-Organisation: Strukturen und Management, 451–470.

Schober, Christian, Selma *Sprajcer* und Doris *Schober* (2012), Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen des Zivildienstes in Österreich, NPO-Kompetenzzentrum, Wirtschaftsuniversität Wien, Wien.

Simsa, Ruth, Reinhard *Millner*, Florentine *Maier*, Christian *Schober* und Olivia *Rauscher* (2012), Das Konzept des Social Return on Investment: Grenzen und Perspektiven, in: Markus *Gmür*, Reinbert *Schauer* und Ludwig *Theuvsen* (Hg.), Performance Management in Nonprofit-Organisationen. Theoretische Grundlagen, empirische Ergebnisse und Anwendungsbeispiele, Bern.

Steinke, Ines (2004), Quality criteria in qualitative research, in: Uwe *Flick*, Ernst von *Kardorff* and Ines *Steinke* (eds.), A companion to qualitative research, Hamburg, 184–190.

Sorensen, E. James and Hugh D. *Grove* (1977), Cost-Outcome and Cost-Effectiveness Analysis: Emerging Nonprofit Performance Evaluation Techniques, in: The Accounting Review Vol. 52/3, 658–675.

Springer Gabler Verlag (Hg., 2013), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Investition, online im Internet: http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54808/investition-v8.html.

Springer Gabler Verlag (Hg., 2013a), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Kosten, online im Internet: http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54284/kosten-v7.html.

Then, Volker und Konstantin *Kehl* (2012), Soziale Investitionen: ein konzeptioneller Entwurf, in: Helmut K. *Anheier*, Andreas *Schröer* und Volker *Then* (Hg.), Soziale Investitionen. Interdisziplinäre Perspektiven, Wiesbaden, 39–86.

Yates, Brian (2009), Cost-inclusive evaluation: A banquet of approaches for including costs, benefits, and cost-effectiveness and cost-benefit analyses in your next evaluation. In: Evaluation and Program Planning, 32, 52–54.

Ulrike Famira-Mühlberger

ZUR ÖKONOMISCHEN NOTWENDIGKEIT EINES INVESTIVEN SOZIALSTAATS

1. DIE ÖKONOMISCHEN EFFEKTE VON SOZIALPOLITIK

Aus einer ökonomischen Perspektive sind eine Vielzahl von sozialpolitischen Maßnahmen einerseits Investitionen in die zukünftige Entwicklung einer Gesellschaft oder sie tragen andererseits zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung bei. Zu Ersterem zählen vor allem Maßnahmen der frühkindlichen Bildung („Kinderbetreuung“) und der weiteren Bildung (Schule, Universität, berufsbegleitende Bildung), aber auch Maßnahmen des Gesundheitsschutzes, bei Zweitem sind Leistungen der Pensions- und Arbeitslosenversicherung wesentlich. Die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass diese „automatischen Stabilisatoren“ einer Abschwächung der privaten Konsumausgaben entgegengewirkt und dazu beigetragen haben, die Wirtschaft zu stabilisieren. Sozialpolitik wirkt nicht nur durch soziale Transfers, sondern auch durch das Steuer- und Abgabensystem, die staatliche Bereitstellung und Förderung sozialer Infrastruktur und durch gesetzliche Regelungen im Bereich des Arbeitsmarktes, der Familien- und der Bildungspolitik. Darüber hinaus unterstützt der Wohlfahrtsstaat Modernisierungsprozesse, wenn Modernisierung durch soziale Sicherheit begleitet wird.

Sozialpolitik beeinflusst die Wirtschaftsleistung eines Staats über unterschiedliche Wirkungsmechanismen. Erstens haben Maßnahmen im Bereich der Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung abzielen und damit aktivierend wirken, direkte Effekte auf die Leistung einer Volkswirtschaft. Eine hohe Arbeitsmarktpartizipation der Bevölkerung stellt nicht nur die effektivste Möglichkeit zur Reduktion von Armut dar, sondern erhöht auch die gesellschaftlichen Teilhabechancen und trägt damit zur gesellschaftlichen Stabilität und zur nachhaltigen Finanzierung der öffentlichen Haushalte bei. Zweitens haben Maßnahmen im Bereich der Familien- und Pflegepolitik sowie der Bildungspolitik, die die öffentliche Infrastruktur ausweiten, auch einen direkten und indirekten Arbeitsplatzschaffungseffekt. Drittens verbessern sozialpolitische Maßnahmen die Verteilungssituation in einer Volkswirtschaft, was positiv auf das Wirtschaftswachstum wirkt. Viertens geben EmpfängerInnen von sozialpolitischen Transfers den Großteil ihres Einkommens für Konsumgüter aus, wodurch Transfers eine stabilisierende Wirkung haben. Fünftens sind Bildungsausgaben eine wesentliche Determinante für die Produktivität und damit für das Wirtschaftswachstum. Sechstens haben sozialpolitische Transfers für gesellschaftliche Randgruppen eine Verbesserung der gesellschaftlichen Integration und Teilhabe dieser Personen sowie deren Familien zur Folge, was die soziale Vererbung reduzieren und die intergenerative Mobilität fördern kann (vgl. Bock-Schappelwein/Eppel/Mühlberger 2009).

2. DIE ENTWICKLUNG ZUM INVESTIVEN SOZIALSTAAT

Der Wohlfahrtsstaat unterliegt seit seiner umfassenden Etablierung in den 1950er-Jahren einem konstanten Wandel und reflektiert beides, ökonomische und politische Gegebenheiten. Obwohl in Europa verschiedene Ausprägungen des Wohlfahrtsstaats vorzufinden sind (vgl. Mau/Verwiebe 2010; Crouch 2005; Hall/Soskice 2001; Castles 1993; Esping-Andersen 1990), die jeweils unterschiedlichen Entwicklungen unterliegen, können drei verschiedene Phasen in den EU-15-Wohlfahrtsstaaten ausgemacht werden.

In der ersten Phase – von den 1950er- bis zu den 1970er-Jahren – wurden umfangreiche wohlfahrtsstaatliche Leistungen erstmals etabliert und kontinuierlich erweitert. Die zweite Phase – von den 1980er-Jahren bis Mitte der 1990er-Jahre – war charakterisiert durch einen Rückzug des Staats in wesentlichen Wirtschaftsbereichen und durch einen Umbau und teilweisen Abbau der sozialstaatlichen Leistungen. Dennoch blieb die Sozialquote in den meisten Ländern aus unterschiedlichen Gründen (z. B. steigende Arbeitslosigkeit, demografische Entwicklung) stabil bzw. stieg in manchen Ländern sogar an (vgl. Castles 2005). Unter anderem durch diese Erfahrungen zeigt sich in vielen EU-Staaten seit Mitte/Ende der 1990er-Jahre eine Orientierung hin zu einer Aktivierung und Mobilisierung der BürgerInnen, um eine Arbeitsmarktteilnahme zu forcieren, sowie eine stärkere Fokussierung auf Bildungspolitik (vgl. Bonoli/Natali 2012; Hemerijck 2012; Allmendinger/Nikolai 2010; Taylor-Gooby 2008; Palier 2006).

In der dritten Phase – seit Mitte der 1990er-Jahre – waren die europäischen Wohlfahrtsstaaten durch signifikante qualitative Veränderungen gekennzeichnet: Lohnzurückhaltung, geringere Unternehmensbesteuerung, geringere Arbeitsschutzbestimmungen, flexiblere Arbeitszeitgesetze, aktivierende Arbeitsmarktpolitik (mehr (Um-)Schulungen), Erhöhung des Pensionsantrittsalters, kürzere Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützungen und Erweiterung der Zumutbarkeitsbestimmungen für Arbeitssuchende, „Flexicurity“ (arbeitgeberfreundliche Kündigungsbestimmungen in Kombination mit absichernder Arbeitslosenunterstützung und aktiver Arbeitsmarktpolitik). Aber auch eine Ausweitung von sozialen Dienstleistungen (Familienunterstützungen, Kindergärten, Angebote für pflegebedürftige Menschen) und von Bildungs- und Forschungsausgaben ist eine Entwicklung, die viele europäische Wohlfahrtsstaaten, darunter auch Österreich, kennzeichnet.

3. DIE CHARAKTERISIERUNG DES INVESTIVEN SOZIALSTAATS

Hinter einigen dieser Entwicklungen liegt die Erkenntnis, dass ein transferorientierter Wohlfahrtsstaat nicht ausreicht, um den Veränderungen am Arbeitsmarkt hin zu hoch qualifizierten Arbeitsplätzen und der demografisch bedingten Alterung der Gesellschaft entgegenzutreten. Zusätzlicher Druck kommt von den Finanzierungsproblemen mancher Sozialstaaten, die die finanziellen Spielräume einschränken. Aus- und Weiterbildung sowie Umschulungen rücken verstärkt ins Zentrum, aber auch Mobilisierung und Aktivierung von Personen, die nicht oder nur in geringem Maß am Arbeitsmarkt teilnehmen (vgl. Allmendinger/Nikolai 2010).

Der empirische Zusammenhang zwischen Bildungs- und Sozialpolitik hat die Bildungspolitik stärker mit der Sozialpolitik verzahnt: Bildungspolitik heute hat einen gravierenden Einfluss

auf die Sozialpolitik von morgen. Gut ausgebildete Personen haben bessere Chancen am Arbeitsmarkt, sind weniger von Arbeitslosigkeit betroffen, in der Regel zufriedener mit ihrer Arbeit und gesünder und zahlen aufgrund von höheren Löhnen auch mehr Steuern und Sozialversicherungsabgaben in die öffentlichen Kassen (vgl. OECD 2012). Allerdings gibt es in Europa seit einigen Jahren kaum Fortschritte, um die SchulabbrecherInnenquote zu senken und die AkademikerInnenquote zu steigern. 12,9 % der jungen EuropäerInnen zwischen 15 und 24 Jahren sind weder in Beschäftigung noch in Aus- oder Weiterbildung (2011). Die Jugendarbeitslosigkeit hat sich in fast allen Ländern erhöht und liegt 2012 bei 22,8 % (EU-27). Obwohl Österreich zu den Ländern mit der geringsten Jugendarbeitslosigkeit gehört, sind auch hier 8,7 % der Erwerbstätigen zwischen 15 und 24 Jahren arbeitslos (vgl. European Commission 2013a).

Bildungspolitik im weiteren Sinn – also neben schulischer und postschulischer Bildung auch frühkindliche Förderung und Umschulungen – ist zentraler Bestandteil des investiven Sozialstaats. Der Sozialinvestitionsstaat ist dadurch charakterisiert, nachfrageseitige Politikmaßnahmen mit angebotsseitigen Instrumenten – jenseits von Lohnzurückhaltungen und Anreizsystemen für Arbeitslose, gering bezahlte Arbeit aufzunehmen – zu ergänzen. Dabei steht eine höhere Qualifizierung von jungen Menschen und Arbeitslosen im Zentrum, die Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe verbessert (vgl. Hemerijck 2012, 27). Soziale Investitionen umfassen Bereiche wie die aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, qualitative Kinderbetreuung und frühkindliche Förderung, alle Bereiche der Bildung und Forschung sowie gesundheitliche Präventiv- und Rehabilitationsmaßnahmen.

Der Paradigmenwechsel hin zum investiven Sozialstaat wurzelt im ökonomischen Ansatz der endogenen Wachstumstheorie (vgl. Romer 1990; Aghion/Howitt 1997), die im Wesentlichen besagt, dass langfristiges Wirtschaftswachstum vor allem durch Humankapital bestimmt wird. In der politischen Theorie basiert der investive Sozialstaat auf den Ideen eines „dritten Weges“ (vgl. Giddens 1998), der einen präventiven, investiven statt eines versorgenden Sozialstaats propagiert. Eine erste Umsetzung erfuhr dieser Weg unter der britischen Labour-Regierung ab Ende der 1990er-Jahre, die vor allem in der Arbeitsmarktpolitik auf Aktivierung durch strengere Bestimmungen des Arbeitslosengeldbezugs und eine Kombination von Sozialleistungen und Arbeitsmarktbeteiligung („workfare“ oder „welfare to work“) gesetzt hat. Auch neuere Wohlfahrtsstaatstheorien (vgl. Esping-Andersen 1999; Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck/Myles 2002), die sich mit einem Nachfolgemodell des „männlichen Ernährermodells“ aus einer Lebenszyklusperspektive auseinandersetzen und den investiven Sozialstaat als Ergänzung zum klassischen Sozialstaat sehen, dienen als Basis für neuere sozialpolitische Ansätze (siehe auch European Commission 2012). In der sozialpolitischen Praxis wurde die enge Definition des investiven Sozialstaats jedoch hinlänglich kritisiert.

Vor dem Hintergrund des Spannungsfelds der politischen Theorie und Praxis ist es auch naheliegend, dass es keine einheitliche Definition von sozialen Investitionen gibt. Hemerijck (2012) fasst als soziale Investitionen die öffentlichen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuung, Bildung, Forschung und Rehabilitation kranker Menschen zusammen und illustriert die Veränderung von sozialen Investitionen gemessen am BIP zwischen 1997 und 2007 in Europa. Dabei zeigt sich in vielen, aber nicht allen der untersuchten EU-Staaten eine Erhöhung von sozialen Investitionen in diesem Zeitraum. Österreich gehört neben Belgien, Großbritannien, Polen, Irland und Finnland zu den Staaten mit den größten Zuwächsen. Schweden (auf sehr hohem Niveau), Griechenland und Ungarn haben in diesen zehn Jahren

ihre sozialen Investitionen allerdings reduziert. Dänemark, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Spanien, Italien, Portugal und die Tschechische Republik haben hingegen ihre Sozialinvestitionen relativ zum BIP mehr oder weniger konstant gehalten.

In Österreich zeigt sich für die Bereiche Forschung und aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 2000 bis 2012 eine Ausgabensteigerung, aber ein relativ konstanter Verlauf der Bildungsausgaben (inkl. (Teil-)Ausgaben für Kindergärten).

Übersicht 1: Öffentliche Ausgaben für ausgewählte sozialpolitische Bereiche in Österreich (in % des BIP)

	2000	2005	2010	2012
Bildung	5,6	5,2	5,7	5,6
Forschung	0,6	0,9	1,2	1,2
Aktive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik	0,4	0,7	0,8	0,7
Summe	**6,6**	**6,8**	**7,7**	**7,5**

Quelle: Statistik Austria (COFOG), BMASK, WIFO-Berechnungen.

Übersicht 2: Öffentliche Ausgaben für sozialen Schutz in Österreich (in % des BIP)

	2000	2005	2010
Krankheit/Gesundheitsversorgung	7,0	6,9	7,4
Invalidität/Gebrechen	2,7	2,3	2,2
Alter	10,9	11,3	12,7
Hinterbliebene	2,3	2,0	2,0
Familie/Kinder	2,9	2,8	3,1
Arbeitslosigkeit	1,3	1,6	1,7
Wohnung	0,1	0,1	0,1
Soziale Ausgrenzung	0,2	0,3	0,3
Ausgaben insgesamt (Sozialquote)	**28,3**	**28,2**	**30,4**

Quelle: Eurostat (ESSOSS).

Die öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz in Österreich haben sich seit der Finanz- und Wirtschaftskrise natürlich erhöht – diese Krise hat allerdings die Funktion der öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz als automatische Stabilisatoren eindeutig gezeigt. Wie sich in der oben stehenden Auflistung zeigt, sind bei den öffentlichen Ausgaben für sozialen Schutz Bereiche inkludiert, die zum Teil auch als soziale Investitionen gesehen werden können. Eine genaue Abgrenzung zwischen diesen beiden Bereichen ist dementsprechend nicht möglich. Wie bereits erwähnt, haben soziale Investitionen heute einen starken Einfluss auf die Ausga-

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 II[1] 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 Ausbildungszweige 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/Pronzato (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 Investitionserträge 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 Verfügbarkeit[6] und einen negativen Effekt der Kosten formeller Kinderbetreuung[7] 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 Jahren[8] 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 Arbeitsmarktteilhabe 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.

3) Reduktion der Treibhausgase um 20 % und andere Umweltziele,

4) Reduktion der Anzahl der SchulabbrecherInnen um 10 % und 40 % AkademikerInnenquote bei den 30- bis 34-Jährigen und

5) Reduktion der Anzahl der Menschen, die von Armut betroffen sind, um mindestens 20 Mio.

Die Strategie Europa 2020 enthält allerdings keine rechtlich bindenden Ziele. Die offene Methode der Koordinierung (OMK) in den Bereichen Sozialschutz und soziale Inklusion gibt der EU zwar Möglichkeiten, außerhalb der durch die EU-Verträge zugebilligten Kompetenzen zur Rechtssetzung politisch aktiv zu werden, hat aber keine unmittelbare Verbindlichkeit („soft law"). Die OMK benutzt die Instrumente des wechselseitigen Lernens, der strategischen Vergleiche, der Leitlinien, der Benchmarks und der Empfehlungen.

Im Februar 2013 wurde von der Europäischen Kommission ein Paket zu Sozialinvestitionen vorgelegt (vgl. European Commission 2013a–f), welches Leitlinien zur Verwirklichung der Europa-2020-Ziele vorgibt.[9] In diesem Sozialinvestitionspaket der Europäischen Kommission werden ein wirksamer Einsatz von Sozialhaushalten, eine Stärkung der Qualifikation der Menschen, soziale Leistungen, die den Lebenszyklus unterstützen, Prävention sowie Investitionen in Kinder und junge Menschen vorgeschlagen. Der jüngste Vorstoß der Europäischen Kommission zur Stärkung der sozialen Agenda (vgl. European Commission 2013h) vom Oktober 2013 muss vorerst als inhaltlicher Rückzug gesehen werden, da nur Themen wie verstärkte Überwachung der Beschäftigungssituation, verstärkte Solidarität und eine Stärkung des sozialen Dialogs vorgebracht werden.

Die politische Umsetzung des Sozialinvestitionspakets wird dadurch erschwert, dass die EU nach gültigen EU-Verträgen keine rechtsverbindliche Handlungsmacht im Bereich der sozialen Investitionen hat. Darüber hinaus ist die Vereinbarkeit der politischen Ideen, die hinter der Europa-2020-Strategie und dem Sozialinvestitionspaket auf der einen Seite und dem Fiskalpakt[10], der Anfang des Jahres 2013 in Kraft getreten ist, auf der anderen Seite stehen, problematisch. Der Fiskalpakt verpflichtet die EU-Länder bereits in kurzfristiger Perspektive (2016) zu strukturell ausgeglichenen Haushalten und jene Länder, die einen öffentlichen Schuldenstand von über 60 % des BIP aufweisen, diesen möglichst rasch zu reduzieren – nämlich durch Strukturreformen und (geringe) Nachfrageimpulse für Investitionen. Es muss bezweifelt werden, ob der als Gegengewicht zum Fiskalpakt ausgehandelte Pakt für Wachstum und Beschäftigung vom Juni 2012 die wachstumsdämpfenden Effekte des Fiskalpakts ausgleichen kann. Aus der voranstehenden Analyse ist jedoch klar ersichtlich, dass Sozialinvestitionen längerfristige Investitionen sind, die einer von „Panik getriebenen Austeritätspolitik" (vgl. De Grauwe/Ji 2013) entgegenstehen können.

Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die Ziele von Europa 2020 aller Voraussicht nach nicht erfüllt werden können, wie auch von der Europäischen Kommission kürzlich eingestanden, was zu erheblichen Kosten führen wird (vgl. Türk/Wöss/Zuleeg 2012). Aus diesem Grund ist eine Steigerung der sozialen Investitionen umso wichtiger. Allerdings haben die Finanzkrise in der EU und ihre Konjunktureffekte die Diskussion um den Sozialinvestitionsstaat in den Hintergrund

[9] Dieses Paket ergänzt das Beschäftigungspaket, das Weißbuch zu Pensionen und Renten und das Paket zur Jugendbeschäftigung (vgl. European Commission 2013a).

[10] Vertrag über die Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKS).

gerückt. Darum mehren sich jüngst die Stimmen, die die Notwendigkeit von sozialen Investitionen für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung hervorheben (vgl. EWSA 2014; Aiginger 2012; Hemerijck 2012; Bonoli/Natali 2012; Vandenbroucke/Hemerijck/Palier 2011). Die demografische Entwicklung sowie der technologische und strukturelle Wandel hin zu hoch qualifizierten Arbeitsplätzen machen eine Erhöhung der Erwerbstätigenquote und verstärkte Investitionen in (Weiter-)Bildung unerlässlich. Können BürgerInnen neue Qualifikationsansprüche erfüllen und werden Familien durch qualitative Kinderbetreuung, die eine frühkindliche Bildung vermittelt, unterstützt, so birgt dies ein großes Potenzial für Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum (vgl. Hemerijck 2012). Investitionen in Ausbildung sowie ein förderndes Sozialsystem tragen auch langfristig zur Wettbewerbsfähigkeit bei, wenn diese im weiteren Sinne von Einkommen, sozialem Zusammenhalt und ökologischer Exzellenz verstanden wird. Aiginger/Bärenthaler-Sieber/Vogel (2013) zeigen im Rahmen des Projektes „WWWforEurope“[11] auf, dass eine solche Strategie gerade für die hoch entwickelten EU-Länder von herausragender Bedeutung ist, um im globalen Wettbewerb mit Niedriglohnländern bestehen zu können.

Ein soziales Investitionsprogramm hat die stärksten Effekte, wenn es nicht national isoliert, sondern auf EU-Ebene ausverhandelt wird. Zum einen werden sowohl die Kosten als auch die Erträge von Bildungsinvestitionen durch eine erhöhte EU-weite Migration internationalisiert und zum anderen werden höhere Sozialstaatsausgaben auch den Konsum von importierten Gütern und Dienstleistungen erhöhen und damit einen Effekt auf andere EU-Staaten haben.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Soziale Investitionen heute sind wesentliche Bestimmungsfaktoren für die ökonomische Entwicklung und die Höhe der sozialpolitischen Ausgaben von morgen. Werden beispielsweise Kinder von sozialen Randgruppen verstärkt bildungs- und arbeitsmarktpolitisch gefördert, wird der Sozialstaat in Zukunft geringere Ausgaben im Bereich der Arbeitslosenunterstützung, der krankheitsbedingten Kosten und der bedarfsorientierten Mindestsicherung (bzw. anderen Transfers) für diese Personengruppen verzeichnen. Dieser langfristige Effekt von sozialen Investitionen muss vor allem in Zeiten von Budgetkonsolidierungen im Zentrum stehen, da Budgeteinschnitte langfristige Wirkungen haben: Zu geringe soziale Investitionen verursachen langfristige volkswirtschaftliche Kosten.

Das Paradigma des Sozialinvestitionsstaats bedeutet aber auch eine Modernisierung oder Anpassung des Sozialstaats an neue Gegebenheiten.[12] Soziale Investitionen können „neuen“ sozialen Risiken begegnen: Sinkende Halbwertszeiten des Wissens, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Betreuung von betagten Familienangehörigen trotz Erwerbstätigkeit, steigende Scheidungsraten und Individualisierung der Haushalte sowie unstetige Erwerbsverläufe lassen sich durch Investitionen in qualitative Kinderbetreuung, in schulische und postschulische Bildung, in aktive Arbeitsmarktpolitik (Aktivierung und Mobilisierung) sowie Dienstleistungsangebote zur Altenpflege unterstützen und tragen zum Wirtschaftswachstum bei (vgl. Hemerijck 2012; Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck/Myles 2002).

[11] „WWWforEurope – Welfare, Wealth, Work“ wird vom 7. Rahmenprogramm für EU-Forschung finanziert und durch das WIFO koordiniert (www.foreurope.eu).
[12] Siehe dazu das EU-Projekt „WWWforEurope – Welfare Wealth Work“ koordiniert durch das WIFO (www.foreurope.eu).

Bildungspolitik nimmt eine Schlüsselrolle bei der Reduktion von sozialer Ungleichheit, erfolgreicher Migrationspolitik und der nachhaltigen Finanzierung des Sozialstaats ein (vgl. Aiginger 2012). Effektive Bildungspolitik beginnt allerdings bei dem, was üblicherweise unter „Kinderbetreuung“ subsumiert wird, also in der frühkindlichen Lebensphase. Bildungsausgaben sind hier am effektivsten eingesetzt. Bildungspolitik steht demnach in enger Verbindung mit Frauen- und Familienpolitik. Der Ansatz einer passiven, kompensatorischen Sozialpolitik ist zu kurz gegriffen und muss durch aktive, präventive Elemente der Bildungspolitik, Frauen- und Familienpolitik, Arbeitsmarktpolitik und Migrationspolitik erweitert und ergänzt werden. Soziale Investitionen sind allerdings kein Substitut für sozialen Schutz. Vielmehr ist eine grundlegende soziale Absicherung eine notwendige Bedingung für effektive soziale Investitionen (vgl. Solga 2012; Allmendinger/Nikolai 2010; Esping-Andersen/Gallie/Hemerijck/Myles 2002).

BIBLIOGRAFIE

Aghion, Philippe and Peter *Howitt* (1997), Endogenous Growth Theory, Cambridge (MA), MIT Press.

Aiginger, Karl (2012), Sozialpolitik bei Budgetengpässen und Fiskalpakt, WIFO Working Paper Nr. 440, Wien; Download: http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=45779&mime_type=application/pdf.

Aiginger, Karl, Susanne *Bärenthaler-Sieber* and Johanna *Vogel* (2013), Competitiveness under New Perspectives, WWWforEurope, Working Paper No. 44.

Allmendinger, Jutta und Rita *Nikolai* (2010), Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, in: Soziale Welt, 61, 105–119; Download: http://www.soziale-welt.nomos.de/fileadmin/soziale-welt/doc/Aufsatz_SozWelt_10_02.pdf.

Almond, Douglas and Janet *Currie* (2011), Human Capital Development before Age Five, in: *Orley* Ashenfelter and David *Card*, Handbook of Labour Economics, Vol. 4B, Chapter 15, 1315–1486, Elsevier.

Bauchmüller, Robert, Mette *Gørtz* and Astrid *Würtz Rasmussen* (2011), Long-Run Benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling, AKF Working Paper, Kopenhagen.

Bauer, C. Philipp und Regina T. *Riphahn* (2010), Kindergartenbesuch und intergenerationale Bildungsmobilität, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 79/3, 121–132.

Becker, Birgit (2010), Wer profitiert mehr vom Kindergarten? Die Wirkung der Kindergartenbesuchsdauer und Ausstattungsqualität auf die Entwicklung des deutschen Wortschatzes bei deutschen und türkischen Kindern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 62/1, 139–163.

Bock-Schappelwein, Julia, Rainer *Eppel* und Ulrike *Mühlberger* (2009), Sozialpolitik als Produktivkraft, WIFO Monatsberichte 11/2009, 845–857, Wien; Download: http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=37544&mime_type=application/pdf.

Bonoli, Giuliano and David *Natali* (2012), The Politics of the New Welfare State, Oxford, Oxford University Press.

Brilli, Ylenia, Daniela *Del Boca* and Chiara *Pronzato* (2011), Exploring the Impacts of Public Childcare on Mothers and Children in Italy: Does Rationing Play a Role?, IZA Discussion Paper No. 5918, Bonn.

Büchner, Carlotte und Katharina C. *Spieß* (2007), Die Dauer vorschulischer Betreuungs- und Bildungserfahrungen: Ergebnisse auf der Basis von Paneldaten, DIW Discussion Papers Nr. 687, Berlin; Download: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.56556.de/diw_sp0010.pdf.

Budimir, Kristina, Rainer *Eppel*, Ulrike *Famira-Mühlberger*, Ulrike *Huemer* und Christine *Mayrhuber* (2010), Erwerbsinaktivität und soziale Sicherungssysteme: Ein europäischer Vergleich, in: WIFO Monatsberichte 12/2010, 955–967.

Castles, G. Francis (Ed., 1993), Families of Nations, Patterns of Public Policy in Western Democracies, Aldershot.

Castles, G. Francis (2005), Social Expenditures in the 1990s, Data and Determinants, in: Policy and Politics, 33, 411–430.

Conti, Gabriella and James J. *Heckman* (2012), The Economics of Child Well-Being, IZA DP No. 6930; Download: http://ftp.iza.org/dp6930.pdf.

Cunha, Flavio and James J. *Heckman* (2008), Formulating, identifying and estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation, in: Journal of Human Resources, 43/3, 738–782.

Crouch, Colin (2005), Models of Capitalism, in: New Political Economy, 10/4, 439–456.

De Grauwe, Paul and Yuemei *Ji* (2013), Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications, VOX research based policy analysis and commentary from leading economists; Download: http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications.

De la Fuente, Angel (2003), Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft. Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU Kommission Beschäftigung und Soziales.

Del Boca, Daniela and Silvia *Pasqua* (2005), Labour supply and fertility in Europe and the U.S., in: Tito *Boeri*, Daniela *Del Boca* and Christopher Antoniou *Pissarides* (Eds.), Women at Work: An Economic Perspective, Oxford, 126–153.

Del Boca, Daniela, Silvia *Pasqua*, Chiara *Pronzato* and Cecile *Wetzels* (2007), An empirical analysis of the effects of social policies on fertility, labour market participation and hourly wages of European women, in: Daniela *Del Boca* and Cecil *Wetzels* (Eds.), Social Policies, Labour Marktes and Motherhood. A Comparative Analysis of European Countries, Cambridge, 271–303.

Del Boca, Daniela and Robert M. *Sauer* (2006), Life Cycle Employment and Fertility across Institutional Environments, IZA Discussion Paper No. 2285; Download: http://ftp.iza.org/dp2285.pdf.

Del Boca, Daniela and Daniela *Vuri* (2007), The mismatch between employment and child care in Italy: the impact of rationing, in: Journal of Population Economics, 20, 805–832.

Dumas, Christelle and Arnaud *Lefranc* (2012), Early schooling and later outcomes, in: John *Ermisch*, Markus *Jäntti* and Timothy *Smeeding* (Eds.), From Parents to Children. The Intergenerational Transmission of Advantage, New York, 164–189.

Esping-Andersen, Gøsta (1990), Three Worlds of Capitalism, Oxford.

Esping-Andersen, Gøsta (1999), Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford.

Esping-Andersen, Gøsta, Ducan *Gallie*, Anton *Hemerijck* and John *Myles* (2002), Why We Need a New Welfare State, Oxford.

EUROFOUND (2013), Caring for Children and Dependants: Effects on Careers of Young Workers, Background Paper, Dublin.

European Commission (2012), Employment and Social Developments in Europe 2012, Brüssel.

European Commission (2013a), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020, Com (2013) 83 final.

European Commission (2013b), Social Investment Package: Evidence on Demographic and Social Trends, Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy, Commission Staff Working Document I/II, accompanying Com (2013) 83 final.

European Commission (2013c), Social Investment Package: Evidence on Demographic and Social Trends, Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy, Commission Staff Working Document II/II, accompanying Com (2013) 83 final.

European Commission (2013d), Social Investment Package: Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach, Commission Staff Working Document, accompanying Com (2013) 83 final.

European Commission (2013e), Social Investment Package: Key facts and figures, DG Employment, Social Affairs & Inclusion.

European Commission (2013f), Investing in children: breaking the cycle of disadvantage, Commission Recommendation of 20 February 2013, Official Journal of the European Union.

Europäische Kommission (2013g), Empfehlungen für eine Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Österreichs 2013 mit einer Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Österreichs für die Jahre 2012 bis 2017, COM(2013) 370 final, Brüssel, 29.5.2013; Download: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/csr2013_austria_de.pdf.

European Commission (2013h), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Strengthening the Social Dimension of the Economic and Monetary Union, COM(2013) 690 provisoire, Brüssel, 2.10.2013; Download: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.

Europäische Kommission (2014), Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, COM(2014)130, final, Brüssel, 5.3.2014; Download: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_de.pdf.

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

Felfe, Christina und Rafael *Lalive* (2013), How Does Early Childcare affect Child Development? mimeo.

Fritschi, Tobias und Thomas *Oesch* (2008), Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte des Besuchs von Kindertageseinrichtungen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Giddens, Anthony (1998), The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Polity Press, Cambridge.

Haan, Peter and Katharina *Wrohlich* (2011), Can Child Care Policy Encourage Employment and Fertility? Evidence from a Structural Model, in: Labour Economics, 18/4, 498–512.

Hall, A. Peter and David *Soskice* (2001), Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage, Oxford.

Havnes, Tarjei and Magne *Mogstad* (2010), Is Universal Child Care Leveling the Playing Field? Evidence from Non-Linear Difference-in-Differences, IZA Discussion Paper No. 4978, Bonn; Download: http://ftp.iza.org/dp4978.pdf.

Heckman, J. James and Lakshmi K. *Raut* (2013), Intergenerational long term effects of preschool – structural estimates from a discrete dynamic programming model, NBER working Paper 19077.

Heckman, J. James, Seong *Moon*, Rodrigo *Pinto*, Peter A. *Savelyev* and Adam *Yavitz* (2010), The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program, Journal of Public Economics, 94, 114–128; Download: http://jenni.uchicago.edu/papers/Heckman_Moon_etal_2010_JPubEc_v94_n1.pdf.

Heckman, J. James, Rodrigo *Pinto* and Peter A. *Savelyev* (2013), Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes, American Economic Review, 103/6, 2052-86.

Hemerijck, Anton (2012), When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet, in: Sociologica, 1/2012; Download: http://rszarf.ips.uw.edu.pl/welfare-state/hemerijck.pdf.

Landvoigt, Tim, Grit *Mühler* and Friedhelm *Pfeiffer* (2007), Duration and Intensity of Kindergarten Attendance and Secondary School Track Choice, ZEW Discussion Paper No. 07-051, Mannheim; Download: ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp07051.pdf.

Mahringer, Helmut and Christine *Zulehner* (2013), Child Care Costs and Mothers' Employment Rates. An empirical Analysis for Austria, WIFO Working Paper, Vol. 429.

Mau, Steffen and Roland *Verwiebe* (2010), European Societies, The Policy Press, Bristol.

Müller, Kai-Uwe, Katharina C. *Spieß*, Chrysanthi *Tsiasioti*, Katharina *Wrohlich*, Elisabeth *Bügelmayer*, Luke *Haywood*, Frauke *Peter*, Marko *Ringmann* und Sven *Witzke* (2013), Evaluationsmodul: Förderung und Wohlergehen von Kindern, DIW Politikberatung kompakt No. 73; Download: http://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.423215.de/diwkompakt_2013-073.pdf.

OECD (2007), Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life (Vol. 5): A Synthesis of Findings for OECD countries, Paris.

OECD (2012), Bildung auf einen Blick 2012: OECD-Indikatoren, Paris; Download: http://www.oecd.org/education/country%20note%20Germany%20(DE).pdf.

Oreopoulos, Philip and Kjell P. *Salvanes* (2011), Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling, in: Journal of Economic Perspectives, 25/1, 159–184; Download: http://blogg.nhh.no/thechoicelab/wp-content/uploads/2011/12/priceless.pdf.

Palier, Bruno (2006), The Re-orientation of European Social Policies toward Social Investment, in: IPG 1/2006, 105–116; Download: http://library.fes.de/pdf-files/id/ipg/03644.pdf.

Riddell, W. Craig and Xueda *Song* (2011), Impact of Education on Unemployment Incidence and Re-employment Success: Evidence from the U.S. Labour Market, IZA Discussion Paper No. 5572.

Riesenfelder, Andreas (2013), Wiedereinstiegsmonitoring: Ein Überblick über die Ergebnisse der Kohorten 2006 bis 2010 in Österreich und in der Bundeshauptstadt Wien, L&R, Wien; Download: http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Studie_Wiedereinstiegsmonitoring.pdf.

Romer, Michael Paul (1990), Endogenous Technological Change, Journal of Political Economy, 98:5, 71–102; Download: http://pages.stern.nyu.edu/~promer/Endogenous.pdf.

Roßbach, Hans-Günther (2005), Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien, in: *Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht* (Hg.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren, Band 1, München.

Schlotter, Martin (2011), Age at Kindergarten Entrance and Non-cognitive Skills before School – An Instrumental Variable Approach, Ifo Working Paper No. 112.

Seyda, Susanne (2009), Kindergartenbesuch und späterer Bildungserfolg. Eine bildungsökonomische Analyse anhand des Sozio-ökonomischen Panels, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 12/2, 233–251.

Solga, Heike (2012), Bildung und materielle Ungleichheit. Der investive Sozialstaat auf dem Prüfstand, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 52, 459–487.

Stadelmann-Steffen, Isabelle (2008), Women, labour and public policy: female labour market integration in OECD countries. A comparative perspective, in: Journal of Social Policy, 37, 383–408.

Taylor-Gooby, Peter (2008), The new welfare state settlement in Europe, in: European Societies, 10/1, 3–24.

Türk, Erik, Josef *Wöss* and Fabian *Zuleeg* (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficit, EPC Issue Paper No. 72, November 2012, Brüssel; Download: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

Vandenbroucke, Frank, Anton *Hemerijck* and Bruno *Palier* (2011), The EU needs a Social Investment Pact, Observatoire social européen, Opinion Paper, No. 5; Download: http://www.ose.be/files/OpinionPaper5_Vandenbroucke-Hemerijk-Palier_2011.pdf.

Vandenbussche, Jérôme, Philippe *Aghion* and Costas *Meghir* (2006), Growth, distance to frontier and composition of human capital, in: Journal of Economic Growth, 11, 97–127.

Wrohlich, Katharina (2011), Labor Supply and Child Care Choices in a Rationed Child Care Market, DIW Discussion Papers Nr. 1169.

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.

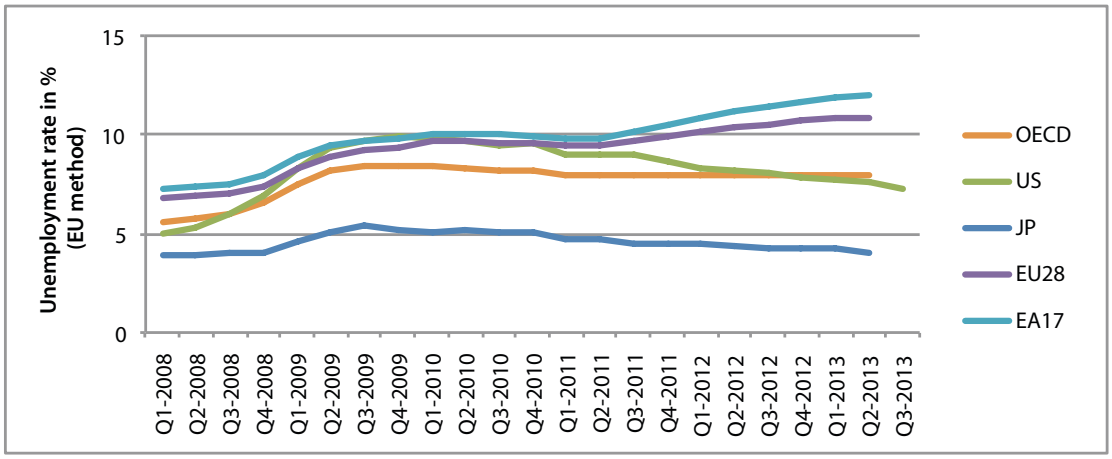
Dass sich die soziale Lage insgesamt in Europa auch 2013 und im ersten Halbjahr 2014, also mehr als fünf Jahre nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise, keineswegs entspannt hat, belegen auch die neuesten Daten aus dem Beschäftigungs- und Sozialbericht (vgl. Europäische Kommission 2014a) für Europa 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.

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.

- 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 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.

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.

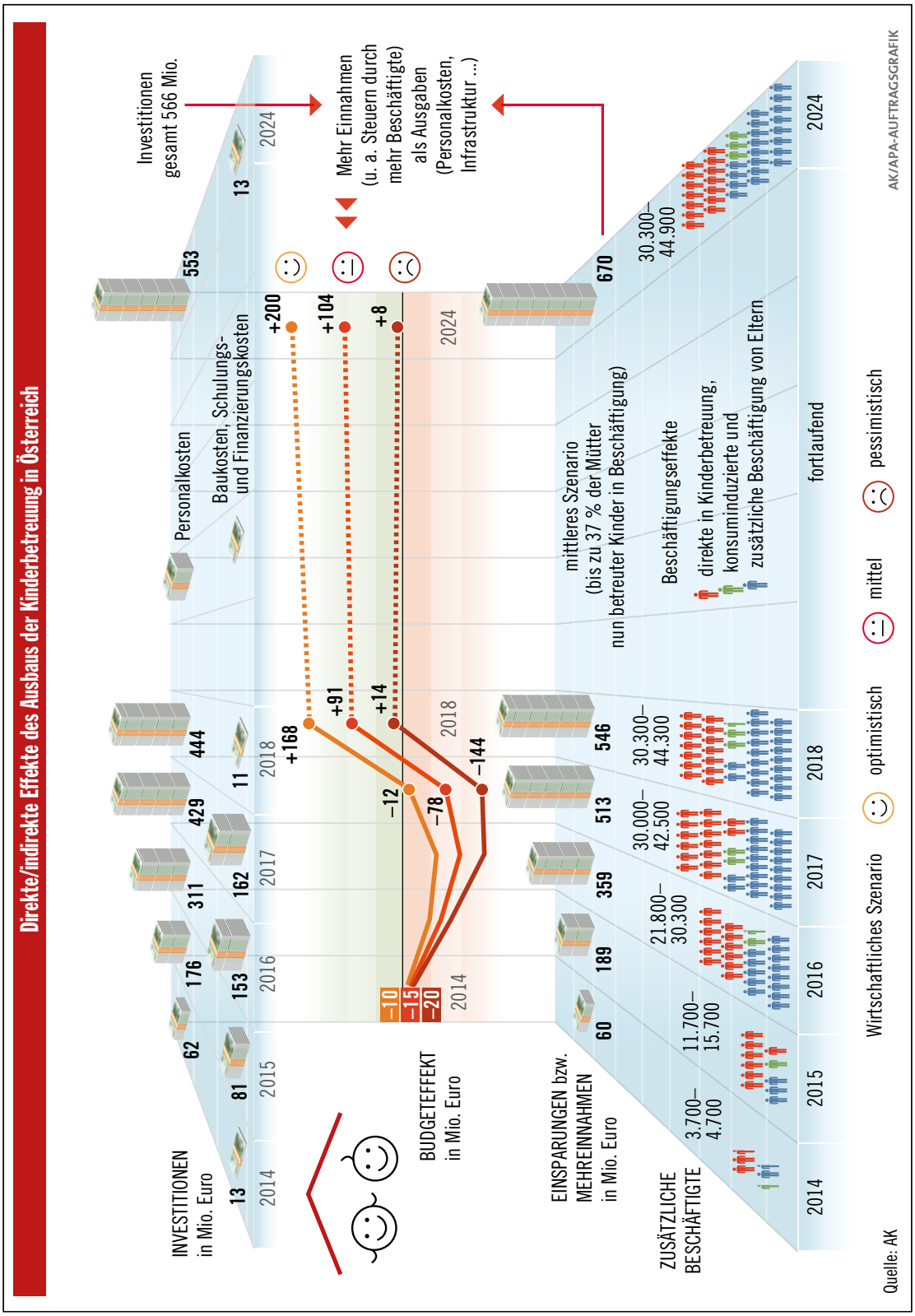
Je nachdem, welche wirtschaftliche Entwicklung bzw. indirekten Beschäftigungseffekte unterstellt werden, ergeben sich unterschiedlich hohe Nettokosten (= Gesamtkosten abzüglich Rückflüsse). Sie erreichen 2016 das höchste Ausmaß und betragen je nach Szenario zwischen 61 und 148 Mio. Euro. Nach dem Ende 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

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.

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.

Silvia Hofbauer, Edith Kugi-Mazza und Lisa Sinowatz

ERFOLGSMODELL ÜBERBETRIEBLICHE AUSBILDUNG: EINE ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN AUF BETROFFENE JUGENDLICHE UND ÖFFENTLICHE HAUSHALTE IN ÖSTERREICH

In Österreich beginnen etwa 40 % aller Jugendlichen (vgl. BMASK 2013b, 22) eines Altersjahrgangs nach dem Pflichtschulabschluss eine Lehre. Diese ist, ähnlich den Berufsausbildungen in der Schweiz oder Deutschland, dual aufgebaut. Um berufsspezifische praktische Fertigkeiten und theoretische Fachkenntnisse bestmöglich zu vermitteln, erfolgt die Ausbildung dual – im Betrieb und in der Berufsschule (ca. im Verhältnis 80:20). Die rechtlichen Grundlagen der Lehre sind im Berufsausbildungsgesetz (BAG) festgelegt, ergänzend existiert für jeden Lehrberuf eine eigene verpflichtende Ausbildungsverordnung. Gegenwärtig gibt es etwa 250 Lehrberufe, die in der sogenannten Lehrberufsliste enthalten sind. Je nach Lehrberuf variiert die Lehrzeit zwischen zwei und vier Jahren, die Lehrlingsentschädigung ist für die meisten Berufe kollektivvertraglich festgelegt.

Obwohl das duale Ausbildungssystem eine breite gesellschaftliche Anerkennung genießt und auch von ArbeitgeberInnenverbänden regelmäßig als Vorzeigemodell bezeichnet wird, ist der Lehrstellenmarkt seit Langem durch einen deutlichen Rückgang der betrieblichen Ausbildungsbereitschaft gekennzeichnet. Die Zahl der Lehrverträge im ersten Lehrjahr in den österreichischen Betrieben ist zwischen 2008 und 2014 (jeweils zum Stichtag 31. Jänner) um ca. 8.700 Lehrlinge (22,6 %) zurückgegangen (vgl. AK Wien 2014a).

Angesichts der stetig steigenden Anzahl Lehrstellensuchender ohne Ausbildungsplatz wurden daher bereits Ende der 1990er-Jahre erste überbetriebliche Ausbildungsangebote implementiert. Ziel dieser Maßnahmen war es, die teilnehmenden Jugendlichen beim Umstieg in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis und in Folge bei der Erlangung eines Lehrabschlusses zu unterstützen. Im Jahr 2008 wurden die Rahmenbedingungen für eine Ausbildungsgarantie für Jugendliche bis 18 Jahre geschaffen. Diese umfasst ein Bündel unterschiedlicher, komplementärer Maßnahmen, deren Ziele im Wesentlichen darin bestehen, Drop-outs vorzubeugen, (schwierige) Übergänge zu begleiten und Berufsabschlüsse zu sichern. Herzstück der Ausbildungsgarantie ist die überbetriebliche Lehrlingsausbildung (ÜBA).

Diese gliedert sich in zwei Typen: ÜBA 1 und ÜBA 2. Beide Modelle zielen auf die Vermittlung Jugendlicher in ein betriebliches Lehrverhältnis ab, wobei die ÜBA-1-Ausbildung zur Gänze in einer Einrichtung erfolgt oder die Ausbildung in einer Einrichtung mit Praktika in Betrieben kombiniert. Die ÜBA 2 entspricht dem Angebot einer vorübergehenden überbetrieblichen Ausbildung mit einem raschen Übergang in ein betriebliches Lehrverhältnis. Ebenfalls im Rahmen der ÜBA wird auch die sogenannte integrative Berufsausbildung (IBA) angeboten, die Jugendlichen den Zugang zu einer Teilqualifizierung oder einer verlängerten Lehrzeit bietet.

Das Angebot der überbetrieblichen Ausbildung richtet sich an alle beim Arbeitsmarktservice (AMS) vorgemerkten Lehrstellensuchenden, die ihre Schulpflicht absolviert haben und trotz Suche keinen betrieblichen Lehrplatz finden. Ziel der Maßnahme ist es, die Jugendlichen beim Erwerb eines positiven Lehrabschlusses zu unterstützen – das bedeutet, sie entweder in eine betriebliche Lehrstelle zu vermitteln oder ihnen im Rahmen einer ÜBA-Einrichtung eine Ausbildung zur Facharbeiterin/zum Facharbeiter zu ermöglichen.

Tabelle 1: Überbetriebliche Ausbildung in Österreich

	ÜBA 1	ÜBA 2	IBA
Zielgruppe	Lehrstellen-suchende ohne betrieblichen Ausbildungsplatz	Lehrstellen-suchende ohne betrieblichen Ausbildungsplatz	Lehrstellensuchende mit Benachteiligung ohne betrieblichen Ausbildungsplatz (Jugendliche mit sonderpädagogischem Förderbedarf, Behinderungen oder sozialen Benachteiligungen)
Ziel	Erwerb eines Lehrabschlusses	Erwerb eines Lehrabschlusses	Erwerb eines Lehrabschlusses oder einer Teilqualifizierung
Maßnahme	Ausbildung im Rahmen eines Ausbildungsvertrages in einer Ausbildungseinrichtung bzw. einer Ausbildungseinrichtung mit Betriebspraktika	Ausbildung im Rahmen eines Ausbildungsvertrages in Kooperation mit einem Betrieb	Ausbildung im Rahmen einer Teilqualifizierung oder einer verlängerten Lehrzeit (entweder in einer Ausbildungseinrichtung oder einer Ausbildungseinrichtung in Kooperation mit einem Betrieb)

Quelle: AK 2014, eigene Darstellung.

Durch den Ausbau der überbetrieblichen Ausbildung ist es gelungen, die massiv rückläufige Zahl der betrieblichen Ausbildungsplätze zu kompensieren. Viele der Jugendlichen, die unter den zunehmend erschwerten Bedingungen am Arbeitsmarkt keine betriebliche Lehrstelle bekommen konnten, haben einen Ausbildungsplatz in einer Lehrwerkstätte gefunden. So stiegen die TeilnehmerInnenzahlen der überbetrieblichen Ausbildung zwischen Jänner 2008 und Jänner 2014 um knapp 20 % an (1.494 Lehrlinge) (vgl. AK 2014).

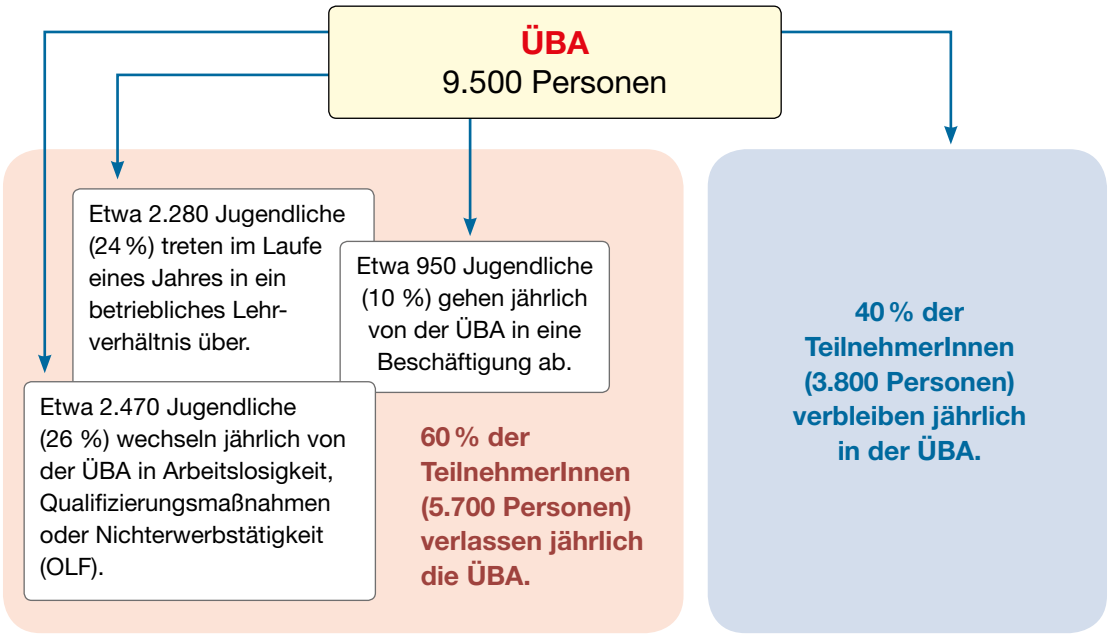
Unter Berücksichtigung dessen, dass einige Personen in der Jahresstatistik des AMS zur überbetrieblichen Ausbildung mehrmals aufscheinen und eine hohe Fluktuation der TeilnehmerInnen besteht, ist gegenwärtig davon auszugehen, dass durchschnittlich etwa 9.500[1] Jugendliche jährlich eine überbetriebliche Ausbildung besuchen. Diese Kopfzahlen basieren auf dem errechneten Jahresmittel der Jahre 2008 bis 2012 (vgl. AMS 2013a).

[1] Mit Blick auf den demografischen Wandel ist davon auszugehen, dass ab dem Jahr 2016 statt 9.500 nur mehr 9.000 ÜBA-Plätze benötigt werden. Dieser Aspekt fand in sämtlichen Zeitreihenberechnungen entsprechend Berücksichtigung.

1. DER PREKÄRE LEHRSTELLENMARKT UND DIE ROLLE DER ÜBERBETRIEBLICHEN AUSBILDUNG (ÜBA)

Rund 60 % der 9.500 AusbildungsteilnehmerInnen verlassen die ÜBA im Laufe eines Jahres wieder. Diese wechseln entweder in ein betriebliches Lehrverhältnis, in 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. Diese getroffenen Annahmen über die prozentuale Verteilung basieren auf den Durchschnittswerten der vergangenen Jahre (vgl. AMS 2013b).

Grafik 1: Aktuelle Struktur der Ausbildungs- und Beschäftigungspfade von ÜBA-TeilnehmerInnen



Quelle: AK 2014, eigene Darstellung.

2. LEISTUNGEN DER ÜBA IM SPIEGEL IHRER TEILNEHMERiNNEN UND ABSOLVENTiNNEN

Das österreichische Modell der dualen Ausbildung bzw. der Ausbildungsgarantie ist mittlerweile zu einem international diskutierten Good-Practice-Beispiel avanciert. Trotz dieser Entwicklung lagen zur volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nachhaltigkeit dieser investiven Maßnahme bislang keine detaillierteren Forschungen vor. Im Rahmen von Modellberechnungen wurde nun versucht, diese Lücke zu schließen und basierend auf Durchschnittswerten realistische Entwicklungsszenarien über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der österreichischen Ausbildungsgarantie in Form der überbetrieblichen Ausbildung zu zeichnen. Dabei ist vorauszuschicken, dass die Berechnungen nur jene positiven monetären Effekte abbilden, die auf Basis des gegenwärtig vorhandenen Datenmaterials ermittelt werden konnten. Für sämtliche getroffenen Annahmen gilt, dass diese bewusst vorsichtig angesetzt wurden.

Um die Kosten der Ausbildungsgarantie zu berechnen, wurden als Kostenfaktoren die ÜBA, die geförderte Lehre und die geförderte unselbstständige Beschäftigung berücksichtigt. Die geplanten Gesamtkosten dieses Teils der Ausbildungsgarantie würden sich, exemplarisch für das Jahr 2014, laut dieser Berechnung auf rund 141 Mio. Euro belaufen.

Tabelle 2: Kosten der Ausbildungsgarantie für das Jahr 2014

Maßnahme	Durchschnittliche Kosten pro Person und Jahr	Personen pro Jahr im Durchschnitt	Durchschnittliche Kosten pro Jahr
ÜBA (inklusive 12 % Länderbeitrag)	14.238 Euro	9.500	135.261.000
Geförderte Lehre	2.755 Euro	1.003	2.763.265
Geförderte unselbstständige Beschäftigung	2.112 Euro	105	221.817
Zwischensumme			138.296.770
Finanzierungskosten 2 %			2.765.935
Gesamtkosten			**141.062.706**

Quelle: AK 2014, eigene Darstellung.

Basierend auf statistischen Daten von Arbeitsmarktservice und BMASK wurde zunächst ermittelt, wie viele Jugendliche zwischen 2014 und 2024 eine überbetriebliche Ausbildung für einen begrenzten Zeitraum besuchen bzw. absolvieren werden. Unter Berücksichtigung dieser empirischen Datenlage sowie individueller und arbeitsmarktbezogener Faktoren wurden – ausgehend vom 1. Jänner 2014 – folgende mögliche Ausbildungs- und Beschäftigungspfade identifiziert:

a) ÜBA und Übertritt in Lehre

b) ÜBA und Übertritt in Lehre + Lehrabschluss + facheinschlägige Beschäftigung

c) ÜBA und Übertritt in Lehre + kein Lehrabschluss + nicht facheinschlägige Beschäftigung

d) ÜBA und Übertritt in unqualifizierte Beschäftigung (ohne Lehrabschluss)

e) ÜBA und Lehrabschluss + qualifizierte Beschäftigung

Aufbauend darauf wurde berechnet, welche Gesamteinkommen die ehemaligen TeilnehmerInnen oder AbsolventInnen der überbetrieblichen Ausbildung zwischen 2014 und 2024 erwirtschaften könnten und welche Abgabenleistungen daraus resultieren würden. Dazu wurde auf Basis der kollektivvertraglich festgelegten FacharbeiterInnenentgelte das Jahresdurchschnittsgehalt der zehn quantitativ häufigsten Lehrberufe über den Zeitraum von zehn Jahren berechnet. Für die Inflationsanpassung und Erhöhung der Kollektivverträge wurde eine jährliche Steigerung von 2,5 % angenommen. Davon wurden Sozialversicherungsbeiträge und Lohnsteuer sowie die Dienstgeberbeiträge ermittelt. Diese durchschnittlichen Abgaben wurden mit der jeweiligen Personenzahl multipliziert. Zukünftige Karriereschritte (wie beispielsweise kollektivvertragliche Einstufungen in höhere Lohngruppen) konnten nicht berücksichtigt werden.

Zusätzlich wurde die Abgabenleistung jener Personen berücksichtigt, die als AusbilderInnen und in der administrativen Abwicklung der ÜBA tätig sind. Dies betrifft aktuell etwa 650 Aus-

bilderInnen und 70 Administrativkräfte. Im Verhältnis zur demografisch bedingten verringerten Anzahl betroffener Jugendlicher ist ab 2016 von einer entsprechenden Reduzierung der Ausbildungskräfte und Administrativangestellten auszugehen.

3. FISKALISCHE EFFEKTE DER ÜBA: BESCHÄFTIGUNGSEFFEKTE UND ABGABENLEISTUNG DER ÜBA-TEILNEHMERiNNEN

Im Folgenden zeigen Tabelle 3 und Grafik 2, dass jedes Jahr AbsolventInnen der überbetrieblichen Ausbildung diese als kompetente Fachkräfte verlassen und mit ihrer Erwerbstätigkeit einen stetig steigenden finanziellen Beitrag durch Steuern und Abgaben erbringen. Somit erhöht sich die Zahl der am Arbeitsmarkt als Fachkräfte tätigen ÜBA-AbsolventInnen kontinuierlich.

Um unterschiedliche Szenarien abzubilden, wurden bei der Berechnung drei verschiedene Ausgangsgrößen angenommen (optimistische, mittlere, pessimistische Schätzung der nachhaltigen Arbeitsmarktintegration aufgrund des Besuchs der ÜBA) und die jeweilige Abgabenleistung wurde gesondert berechnet.

Sowohl die folgende Übersichtstabelle als auch die Grafik zeigen, dass sich die ÜBA im optimistischen Szenario schon nach fünf Jahren „rechnet“ und ab diesem Zeitpunkt einen Überschuss für die öffentlichen Haushalte erzielt. Dieser würde sich laut Berechnungen im Jahr 2019 auf 11 Mio. Euro belaufen. Im mittleren Szenario ist dies nach sechs Jahren der Fall und selbst im pessimistischen bereits nach sieben Jahren.

Ein Blick auf die Detailergebnisse zum mittleren Szenario (siehe Tabelle 3) zeigt: Bis zum Jahr 2018 werden laut dem AK-Modell insgesamt etwa 5.700 FacharbeiterInnen und etwa 1.550 HilfsarbeiterInnen von der ÜBA in den Arbeitsmarkt übertreten. Zusätzlich werden die Einrichtungen der ÜBA etwa 600 AusbilderInnen und 60 administrative MitarbeiterInnen beschäftigen. Die im Rahmen dieser unmittelbaren (AusbilderInnen, Administrativkräfte) und mittelbaren (TeilnehmerInnen und AbsolventInnen) Beschäftigungseffekte erbrachten Abgaben- und Steuerleistungen führen im Jahr 2018 zu Rückflüssen in der Höhe von insgesamt 109 Mio. Euro, die sich wie folgt aufschlüsseln:

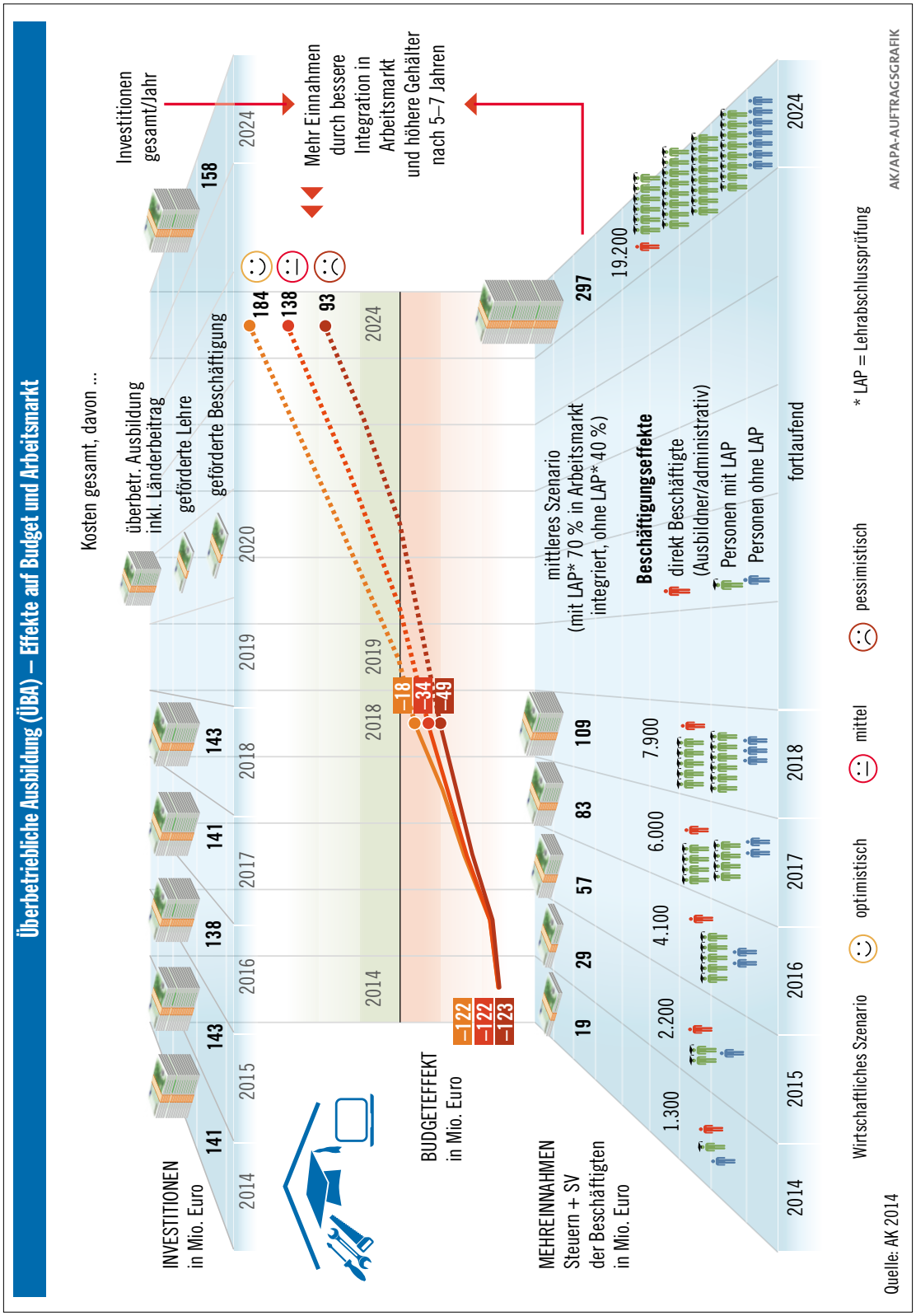
- AusbilderInnen und Administrativkräfte: 15 Mio. Euro
- Fachkräfte, die ihre Lehrabschlussprüfung in der ÜBA erworben haben: 32 Mio. Euro
- Fachkräfte, die aus der ÜBA in eine betriebliche Ausbildung gewechselt und dort ihre Lehrabschlussprüfung erworben haben: 44 Mio. Euro
- Hilfskräfte, die die ÜBA besucht, aber keinen Lehrabschluss erworben haben: 6 Mio. Euro
- Hilfskräfte, die aus der ÜBA in eine betriebliche Ausbildung gewechselt, aber dort keine Lehrabschlussprüfung erworben haben: 12 Mio. Euro
- Lehrlinge, die aus der ÜBA in eine geförderte oder ungeförderte Lehre gewechselt haben: 1 Mio. Euro

Tabelle 3: Effekte der Investitionen in die überbetriebliche Ausbildung (ÜBA)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020–23	2024
	in Mio. Euro (gerundete Werte)							
Kosten								
ÜBA-Plätze	9.500	9.500	9.000	9.000	9.000	9.000	⇔	9.000
ÜBA-Kosten	135	138	133	135	137	139	⇧	152
Geförderte Lehre/unselbstständige Beschäftigung	3	3	3	3	3	3	⇧	3
Finanzierungskosten	3	3	3	3	3	3	⇧	3
Bruttokosten	**141**	**143**	**138**	**141**	**143**	**145**	⇧	**158**
Effekte – Beschäftigung (kumuliert, nach Szenarien) (gerundete Werte)								
Direkte Beschäftigungseffekte – AusbilderInnen (1 A. pro 15 Plätze)	650	650	600	600	600	600	⇔	600
Direkte Beschäftigungseffekte – administratives Personal	70	70	60	60	60	60	⇔	60
Beschäftigungseffekte ÜBA-TeilnehmerInnen (nach Karrierepfad)								
FacharbeiterInnen (mit Lehrabschluss = mLAP) – mittlere Variante	490	980	2.590	4.170	5.690	7.210	⇧	14.820
HilfsarbeiterInnen (ohne Lehrabschluss = oLAP) – mittlere Variante	100	470	850	1.200	1.550	1.910	⇧	3.670
Beschäftigungseffekte gesamt – mittlere Variante	**1.310**	**2.170**	**4.100**	**6.030**	**7.910**	**9.780**	⇧	**19.160**
Rückflüsse aus Beschäftigung (nach Karrierepfad) – mittlere Variante								
AusbilderInnen/administratives Personal	14	15	14	14	15	15	⇧	17
ÜBA-AbsolventInnen (ÜBA → mLAP → facheinschlägige Beschäftigung)	3	9	19	25	32	39	⇧	80
ÜBA-AbsolventInnen (ÜBA → Lehre → mLAP → facheinschlägige Beschäftigung)	0	0	14	29	44	59	⇧	149
ÜBA-AbsolventInnen (ÜBA → oLAP → Hilfsarbeit)	1	2	3	5	6	7	⇧	14
ÜBA-AbsolventInnen (ÜBA → Lehre → oLAP → Hilfsarbeit)	0	3	6	9	12	16	⇧	36
Lehrlinge (ÜBA → geförderte/ungeförderte Lehre)	0	0	0	0	1	1	⇧	1
Summe der Rückflüsse	**19**	**29**	**57**	**83**	**109**	**137**	⇧	**297**
Budgeteffekt – mittleres Szenario								
Mittleres Szenario in Mio. Euro → „rechnet sich" ab 2020	–122	–114	–82	–58	–34	–9	⇧	138
Weitere berechnete Szenarien:								
Optimistisches Szenario in Mio. Euro → „rechnet sich" ab 2019	–122	–112	–75	–47	–18	11	⇧	184
Pessimistisches Szenario in Mio. Euro → „rechnet sich" ab 2021	–123	–117	–89	–69	–49	–28	⇧	93

Quelle: AK Wien (2014), eigene Berechnungen.

Grafik 2: Überbetriebliche Ausbildung (ÜBA) – Effekte auf Budget und Arbeitsmarkt



Unter optimistischen Annahmen würde die Anzahl jener ÜBA-AbsolventInnen bzw. ÜBA-TeilnehmerInnen, die als Fach- oder HilfsarbeiterInnen in den Arbeitsmarkt übergetreten sind, im Jahr 2019 jenes Niveau erreichen, auf dem ihre Steuern und Abgabenleistungen zum ersten Mal im angenommenen Zeitraum zu Überschüssen (11 Mio. Euro) gegenüber den Investitionskosten führen. Dieser Trend setzt sich über die Jahre 2020–2023 fort.

Bereits 2020 gilt auch für das mittlere angenommene Szenario, dass die positiven Budgeteffekte der ÜBA erstmals deren Kosten übersteigen und somit zu strukturellen Mehreinnahmen für die öffentlichen Haushalte führen. Bis zum Jahr 2024 wächst der Nettoüberschuss, der auf jenen Steuer- und Abgabenleistungen beruht, die aus den unmittelbaren und mittelbaren Beschäftigungseffekten der ÜBA resultieren, weiter an. Im mittleren Szenario steigt der positive Budgetsaldo bis 2024 auf knapp 140 Mio. Euro (2024: 138 Mio. Euro) pro Jahr an.

Unter diesen Voraussetzungen fiele die kumulierte „Beschäftigungsbilanz" der ÜBA über den Beobachtungszeitraum (2014–2024) insgesamt äußerst beachtlich aus. Nicht zuletzt durch die Teilnahme an der ÜBA würde es gelingen, fast 19.000 Jugendliche – deren Arbeitsmarktperspektiven ohne überbetriebliche Lehrausbildung als äußerst prekär einzustufen gewesen wären – nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren: Rund 15.000 Jugendliche erhielten als FacharbeiterInnen eine realistische Zukunftsperspektive, weitere 3.700 Jugendliche ohne Lehrabschluss könnten durch „Nachreifungsprozesse" und Erstqualifikationen erfolgreich am Arbeitsmarkt Fuß fassen und damit den Grundstein für weitere (erforderliche) Qualifizierungsschritte legen.

Würde es zudem gelingen, die Ausbildungsqualität der ÜBA weiter zu erhöhen und damit auch die Erfolgswahrscheinlichkeit für die ÜBA-AbsolventInnen, erfolgreich in den Arbeitsmarkt überzutreten, noch weiter zu steigern, dann würden auch die Rückflüsse ins öffentliche Budget noch höher ausfallen und der „Selbstfinanzierungsgrad" der ÜBA könnte weiter gesteigert werden.

4. NICHT QUANTIFIZIERTE POSITIVE BUDGETEFFEKTE DER ÜBERBETRIEBLICHEN AUSBILDUNG

Neben den dargestellten Rückflüssen in Form von Steuern und Abgaben gibt es eine Reihe weiterer, jedoch schwer bzw. nicht quantifizierbarer positiver Budgeteffekte.

4.1 Verringerung und Vermeidung von Jugendarbeitslosigkeit

Österreich hat mit 9,4 % eine vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosigkeit nach EU-Methode (EU-28: 23,7 %) (vgl. BMASK 2014). Für die Lebensrealität der von Arbeitslosigkeit Betroffenen ist diese statistische Kenngröße jedoch irrelevant: Aufgrund ihrer spezifischen Situation sind sie einer Mehrfachbelastung durch unterschiedliche finanzielle, soziale und psychologische Negativfaktoren ausgesetzt.

Die Investition in ein effektives Berufsausbildungssystem, das – wie die überbetriebliche Ausbildung – möglichst keine/n Jugendliche/n zurücklässt, ist deshalb nicht nur als sozialpolitische Maßnahme zur „Stabilisierung" der Betroffenen zu verstehen, sondern vielmehr als grundlegende Präventivarbeit zur Abfederung systemisch bedingter Problematiken wie der verfestigten (Jugend-)Arbeitslosigkeit und all ihrer unerwünschten Folgen.

4.2 Individuelle Integrationsleistung

Jugendliche, die heute nicht adäquat auf die veränderten Anforderungen der Arbeits- und Lebenswelten vorbereitet werden, unterliegen zukünftig der Gefahr sozialer und gesellschaftlicher Ausgrenzung. Nicht zuletzt haben sie mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu kämpfen.

Die überbetriebliche Ausbildung fungiert als ausgleichende Maßnahme, um Mängel am Lehrstellenmarkt zu überbrücken. Sie gibt Jugendlichen, die aufgrund der teils prekären Lage am Lehrstellenmarkt keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden können, die Möglichkeit, eine Berufsausbildung bzw. einen positiven Lehrabschluss zu erwerben.

Die ÜBA bietet Jugendlichen also Ziele und Perspektiven und liefert damit einen maßgeblichen Beitrag zur persönlichen Stabilisierung in einer Situation (oft quälender) Unsicherheit. Gleichzeitig gibt sie Raum für sogenannte „Nachreifungsprozesse“ und bietet Unterstützung beim Nachholen von Bildungsinhalten.

4.3 Finanzielle und psychische Entlastung der betroffenen Familien

Erwerbslose Menschen sind durch ihre Situation zahlreichen Problemen und Herausforderungen unterschiedlicher Art ausgesetzt (vgl. AK Wien 2014b). Gerade bei jungen arbeitslosen Menschen bzw. sogenannten NEETs – das sind Jugendliche, die weder in Bildung oder Ausbildung noch im Erwerbsleben stehen – ist auch das soziale Nahumfeld besonders in Mitleidenschaft gezogen, weil es aufgrund der spezifischen Beziehungskonstellation häufig einen Großteil der finanziellen und emotionalen Unterstützungsarbeit leistet. Ersteres ist vor allem der Fall, wenn Jugendliche aufgrund ihres geringen Alters, d. h. des Fakts, dass sie noch keine Versicherungszeiten erwerben konnten, noch keine Beitragszeiten aufweisen können und damit nicht zum Bezug von Sozialversicherungsleistungen berechtigt sind. Die daraus resultierende finanzielle Mehrbelastung für den (oft gemeinsamen) Haushalt sowie der situativ bedingte psychische Druck (Sorgen um die Zukunftschancen der/des Jugendlichen etc.) stellen eine Belastung für die betroffenen Jugendlichen und ihre Familien dar. Die überbetriebliche Ausbildung bietet daher nicht nur mehrfache Entlastung für junge arbeitslose Menschen, sondern auch für deren Familien.

Die Leistungen des Instrumentes ÜBA stellen neben ihrer wichtigen Unterstützungsfunktion für betroffene Individuen aber zweifelsfrei auch (präventiv) eine finanzielle Entlastung für die Systeme der sozialen Sicherung dar.

4.4 Kosten des Nichthandelns

Nicht berücksichtigt wurden in den Berechnungen jene Kosten, die entstehen würden, wenn die Jugendlichen an keiner Ausbildung, wie sie die ÜBA bereitstellt, teilnehmen würden, sondern langfristige Arbeitslosigkeit die Folge wäre. Das Entstehen solcher Kosten ist unbestritten, über die Dauer einer solchen Erwerbsferne und die Höhe der Transferleistungen gibt es für Österreich allerdings keine verlässlichen Daten. Längerfristige Panelstudien europäischer Länder, wie z. B. Dänemark, belegen jedoch klar die massiven sozialen und ökonomischen Folgen verfestigter Jugendarbeitslosigkeit (vgl. OFCE/ECLM/IMK 2012, 59–62).

5. FAZIT

Die Ausbildungsgarantie gibt Jugendlichen, die am angespannten heimischen Lehrstellenmarkt keinen betrieblichen Ausbildungsplatz finden, die Möglichkeit, einen Beruf zu erlernen. Damit bietet sie den Betroffenen Hoffnung und Halt, verringert Jugendarbeitslosigkeit und hat einen nachhaltigen positiven Einfluss auf die Erwerbskarrieren der TeilnehmerInnen. Sie führt zu einer höheren Erwerbsbeteiligung und einer Steigerung der Abgabenleistung. Damit leistet sie einen Beitrag zur Finanzierung des Sozialstaats.

Mittlerweile hat sich die überbetriebliche Ausbildung zu einem dritten Ausbildungszweig entwickelt und wirkt positiv auf die Absicherung des Wirtschaftsstandorts Österreich, der nicht zuletzt auf gut qualifizierte Fachkräfte setzt. Dass sich die ÜBA „auszahlt", zeigen nicht zuletzt die jüngsten Berechnungen der AK: Im optimistischsten angenommenen Szenario rechnet sich die ÜBA nach fünf Jahren, im mittleren nach sechs und im pessimistischen nach sieben Jahren.

Vergleicht man die – dank Investitionen in die ÜBA und ähnliche Instrumente – relativ gute Situation am hiesigen Arbeits- und Ausbildungsmarkt mit jener in vielen europäischen Ländern, so zeigt sich, dass die österreichische Offensivstrategie erheblich zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit beigetragen hat.

In Hinblick auf die bis dato vage formulierten Pläne der österreichischen Bundesregierung, eine Ausbildungspflicht bis zum 18. Lebensjahr zu installieren, muss das Augenmerk zukünftig umso mehr auf eine leistungsstarke und qualitativ hochwertige Ausbildung gelegt werden – sowohl im betrieblichen als auch im überbetrieblichen Sektor. Eine gesetzliche Ausbildungspflicht ohne ausreichende Ausbildungsangebote ist nicht denkbar.

Im Interesse der Lehrlinge – und zugunsten der Wirtschaft – wäre eine längst überfällige flächendeckende gesetzliche Verankerung eines professionellen Qualitätsmanagements mit verbindlichen Standards für betriebliche und überbetriebliche Ausbildungsformen. Ziel muss es sein, die Ausbildungsqualität messbar zu machen und weiter zu steigern, um die Potenziale des hiesigen Ausbildungssystems vor dem Hintergrund demografischer Entwicklungen und zukünftiger Standortsicherung bestmöglich zu entfalten.

BIBLIOGRAFIE

AK Wien (2013), ÜBA-Ausbildungsgarantie: Kosten und Rückflüsse (= Berechnungen der Abteilungen für Arbeitsmarkt und Integration, Lehrlings- und Jugendschutz der AK Wien).

AK Wien (2014a), Lehrstellenlücke Jänner 2014 (= Berechnungen der Abteilung für Lehrlings- und Jugendschutz der AK Wien).

AK Wien (2014b), Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit. Individuelle Strategien zur Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit in Wien (= Studie von IFES und SORA im Auftrag der AK Wien); Download: http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Existenzsicherung_bei_Arbeitslosigkeit_2014.pdf.

AMS (2013a), Planungsdokumente zur überbetrieblichen Ausbildung der Jahre 2008–2012 (= interne Dokumente des AMS, eigene Berechnungen der Abteilungen für Arbeitsmarkt und Integration, Lehrlings- und Jugendschutz der AK Wien).

AMS (2013b), Auswertungen des Datawarehouse des AMS; Download: http://www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/statistik/statistik.asp, 11.7.2013 (= eigene Berechnungen der Abteilungen für Arbeitsmarkt und Integration, Lehrlings- und Jugendschutz der AK Wien).

BMASK (2013a), Auswertungen der Arbeitsmarktdatenbank des BMASK; Download: http://www.dnet.at/bali/, 11.7.2013 (= eigene Berechnungen der Abteilungen für Arbeitsmarkt und Integration, Lehrlings- und Jugendschutz der AK Wien).

BMASK (2013b), Jugend und Arbeit in Österreich. Berichtsjahr 2012/13, Wien.

BMASK (2014), Jugendarbeitslosenquote (15–24 Jahre) im internationalen Vergleich (Monatswerte vom Oktober 2013); Download: http://www.dnet.at/ELIS/TABELLEN/ARBEITSMARKT/AMINTER_ALQJUGENDINTER_MONAT.PDF.

OFCE, ECLM and IMK (2012), independent Annual Growth Survey, First Report 2013. Failed Austerity in Europe: The Way Out; Download: http://www.iags-project.org/documents/iags_report2013.pdf, 19.4.2014.

Kurt Kremzar

DIE POSITIVEN EFFEKTE DES AUSBAUS DER SCHULISCHEN TAGESBETREUUNG IN ÖSTERREICH

Der vorliegende Beitrag gliedert sich in folgende Abschnitte: Zunächst werden die in mehrfacher Hinsicht positiven Effekte, die mit einem Ausbau der schulischen Tagesbetreuung verbunden sind, beschrieben. Anschließend erfolgen eine Analyse des Ist-Zustands und die Beschreibung der aktuellen Regierungsvorhaben. Schließlich werden die Beschäftigungseffekte geschätzt und es wird – erstmals für Österreich – eine detaillierte Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt.

1. POTENZIELLE EFFEKTE DES AUSBAUS DER SCHULISCHEN TAGESBETREUUNG

Ein qualitativ hochwertiges ganztägiges Schulangebot ist laut aktuellen Erkenntnissen der Wissenschaft und Forschung (vgl. u. a. OECD 2013) aus pädagogischer Sicht die Schulform der Zukunft. Durch den Ausbau ganztägiger Angebote kann neben der optimalen Förderung der SchülerInnen eine Reihe weiterer positiver Effekte erzielt werden:

1.1 Bildungspolitische Effekte

Ganztägige Schulen ermöglichen vor allem in Form der verschränkten Ganztagsschule die Umsetzung des Konzepts eines pädagogisch fundierten Abwechselns zwischen Lerneinheiten, Fördereinheiten, Sport und Freizeit. Ganztägige Schulen sind sozial gerechter, da in dieser Schulform die Kosten für Nachhilfe geringer ausfallen, wie vielfach nachgewiesen wurde – bei ganztägigen Schulangeboten werden die Familien somit finanziell massiv entlastet (vgl. IFES 2014). Zudem findet eine bessere Förderung aller SchülerInnen (Förderung von Begabungen, Behebung von Defiziten) statt. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Erhöhung der Chancengleichheit für SchülerInnen aus sozial benachteiligten Familien.

1.2 Beschäftigungspolitische Effekte

Ganztägige Schulen ermöglichen eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung, was – angesichts des in Österreich nach wie vor dominierenden Male-Breadwinner-Modells – vor allem Frauen zugutekommt. Die Frauenerwerbsquote in Österreich ist zwar in den letzten Jahren insgesamt angestiegen, dennoch deuten die Beschäftigungsstatistiken weiterhin auf eine niedrigere Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Kinderbetreuungsverpflichtungen hin (vgl. Statistik Austria 2010). Derzeit liegt die Erwerbsquote von verheirateten Frauen mit Kindern unter 15 Jahren bei 65,1 %, jene der Alleinerzieherinnen bei 70,3 % (ohne Frauen in Elternkarenz).

1.3 Integrationspolitische Effekte

Ganztägige Schulen sind ein Motor der Integration von SchülerInnen mit Migrationshintergrund, da durch gemeinsames Lernen und gemeinsame Freizeitaktivitäten der Spracherwerb erleichtert und Diversität so gelebt wird, dass kulturelle sowie soziale Barrieren „spielerisch" abgebaut werden.

1.4 Gesundheits- und kulturpolitische Effekte

In Schulen mit ganztägiger Betreuung werden kinder- und jugendgerechte Bedingungen geschaffen – nicht gedrängt aneinandergereihte Schulstunden, sondern auch Zeit für Sport, Musik und Kreativität, fürs Miteinander-Reden, für ein gemeinsames gesundes Essen. Ganztägige Schulen sind die optimale Grundlage, um sowohl eine tägliche Bewegungseinheit in den Schulen umzusetzen als auch in Kooperation mit Kultur- und Musikvereinen die musischen und kreativen Begabungen der SchülerInnen zu fördern.

1.5 Familienpolitische Effekte

Aus der Ganztagsschule kommt das Kind im Idealfall ohne Schultasche nach Hause. Da an Ganztagsschulen der Lehrstoff und die dazugehörigen Übungszeiten richtig organisiert sind, fallen kaum Hausaufgaben an – abgesehen von Leseübungen und vom Lernen für Schularbeiten. Das schätzen SchülerInnen und Eltern an Ganztagsschulen am meisten, weil nach der Schule mehr Zeit für Aktivitäten in der Familie bleibt.

1.6 Kommunalpolitische Effekte

Erstklassige ganztägige Schulen sind für jede Gemeinde ein wichtiger Standortfaktor. Qualitätsvolle Schulen, mit denen Eltern, LehrerInnen und SchülerInnen zufrieden sind, wirken sich positiv auf das kommunale Gefüge aus.

1.7 Volkswirtschaftliche Effekte

Investitionen in den Ausbau ganztägiger Schulen „rechnen sich": Durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Ermöglichung einer Beschäftigungsaufnahme bzw. einer Ausweitung des geleisteten Beschäftigungsausmaßes – dies betrifft vor allem Frauen – entstehen erhebliche Mehreinnahmen für den Staat. Mehr Einkommen der Frauen und des Fachpersonals an Ganztagsschulen bringt ein zusätzliches Abgaben- und Steueraufkommen (Sozialversicherung, Lohnsteuer, kommunale Abgaben etc.). Der Ausbau der Ganztagsschule kann somit einen wesentlichen Beschäftigungs- und Wachstumsimpuls setzen (siehe S. 79).

Im Folgenden wird unter Berücksichtigung des Status quo der Betreuungssituation versucht, vor allem die volkswirtschaftlichen Effekte der unterschiedlichen Ausbauszenarien zu quantifizieren. Dabei werden die oben beschriebenen positiven – über die volkswirtschaftlichen

Effekte hinausgehenden – Wirkungsketten aber nur zum Teil mitberücksichtigt, da deren Quantifizierung mitunter schwierig ist. Die positiven Effekte fallen realiter dementsprechend höher aus!

2. DIE ENTWICKLUNG DER SCHULISCHEN TAGESBETREUUNG IN ÖSTERREICH

Im Schuljahr 2012/13 genossen 17,5 % aller 6- bis 14-jährigen SchülerInnen eine Form der schulischen Tagesbetreuung (vgl. BMUKK 2013a bzw. Tabelle 1). Der Ausbau wird auch in den Folgejahren kontinuierlich fortgesetzt (vgl. Grafik 1). Immerhin bieten derzeit 83,5 % der AHS-Unterstufenschulen, aber nur ein Drittel der Pflichtschulen eine Tagesbetreuung an. Allerdings muss angemerkt werden, dass in der AHS die Hälfte der SchülerInnen (etwa 19.000) nur eine Mittagsbetreuung in Anspruch nehmen. Zusätzlich besuchten im Schuljahr 2012/13 56.002 Kinder einen Hort. Somit hatten im Schuljahr 2012/13 insgesamt 174.788 Kinder bzw. 25,8 % aller SchülerInnen im Pflichtschulalter eine Tagesbetreuung (vgl. BMUKK 2013a).

Tabelle 1: Tagesbetreuung von SchülerInnen im Pflichtschulalter im Schuljahr 2012/13

2012/13	SCHULE		HORT		GESAMT	
	in Betreuung	in %	in Betreuung	in %	in Betreuung	in %
Burgenland	5.209	24,43 %	863	4,05 %	6.072	28,48 %
Kärnten	4.813	11,21 %	4.208	9,80 %	9.021	21,01 %
NÖ	16.669	12,69 %	10.272	7,82 %	26.941	20,51 %
OÖ	11.350	9,33 %	12.178	10,01 %	23.528	19,34 %
Salzburg	6.851	15,01 %	1.059	2,32 %	7.910	17,33 %
Steiermark	12.898	14,37 %	2.584	2,88 %	15.482	17,25 %
Tirol	5.213	8,78 %	2.522	4,25 %	7.735	13,03 %
Vorarlberg	8.559	24,44 %	4.412	12,60 %	12.971	37,04 %
Wien	47.224	35,96 %	17.904	13,63 %	65.128	49,59 %
Gesamt	**118.786**	**17,51 %**	**56.002**	**8,26 %**	**174.788**	**25,77 %**

Quelle: BMUKK 2013a.

2.1 Idealszenario für den Ausbau von Ganztagsbetreuungsplätzen an Schulen

Im Rahmen der schulischen Tagesbetreuung sollen die SchülerInnen durch den altersgemäßen Ablauf von Lern-, Ruhe-, Spiel-, Förder- und Essenszeiten optimal gefördert und in ihrer persönlichen und leistungsbezogenen Entwicklung unterstützt werden. Das pädagogische Gesamtkonzept mit Angeboten aus den Bereichen Kunst, Kultur, Naturwissenschaften, Bewegung und Sport fördert Interessen, Begabungen sowie Kreativität und stärkt die Persönlichkeit.

Tabelle 2: Entwicklung der SchülerInnenzahlen in schulischer Tagesbetreuung 2007–2013

	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13
Burgenland	2.358	3.050	3.463	4.241	4.648	5.209
Kärnten	3.114	4.065	3.911	4.087	4.301	4.813
Niederösterreich	8.662	10.271	12.080	14.361	15.437	16.669
Oberösterreich	6.657	7.510	8.307	8.362	8.425	11.350
Salzburg	3.721	5.997	6.153	5.590	6.283	6.851
Steiermark	8.576	9.760	11.351	11.847	12.339	12.898
Tirol	3.011	4.155	3.810	4.298	4.515	5.213
Vorarlberg	6.187	6.469	7.422	7.316	7.419	8.559
Wien	34.693	40.104	43.533	43.836	45.698	47.224
Österreich	**76.979**	**91.381**	**100.030**	**103.938**	**109.065**	**118.786**

Quelle: BMUKK 2013a.

Im Bad Ischler Papier der Sozialpartner „Chance Bildung“ (2007) wurde für jeden österreichischen Verwaltungsbezirk eine Ganztagsschule (in verschränkter Form) gefordert, um die Wahlfreiheit der Eltern sicherzustellen. In vielen Bundesländern wurde dieses Ziel auch erreicht. So gab es allein in den letzten drei Jahren einen starken Zuwachs an Ganztagsschulen vor allem in den westlichen Bundesländern Tirol und Vorarlberg, während es in Niederösterreich und Kärnten zu einem Rückgang kam.

Tabelle 3: Schulen in verschränkter Form (Ganztagsschulen) 2012/13

	Standorte APS	Klassen APS	SchülerInnen APS	Standorte AHS	SchülerInnen AHS	Standorte 2012/13 gesamt	Standorte 2009/10 gesamt
Burgenland	2	6	119			2	1
Kärnten	9	55	1.054			9	10
NÖ	1		122			1	4
OÖ	10	72	1.148	3	364	13	6
Salzburg	11	49	675			11	9
Steiermark	10	33	645	5	651	15	8
Tirol	12	16	197			12	2
Vorarlberg	11	35	650	2	371	13	3
Wien	43	439	9.626	7	675	50	33
Österreich	**109**	**705**	**14.236**	**17**	**2.061**	**126**	**76**

Quelle: BMUKK 2013b.

Allerdings benötigen die Gemeinden eine verstärkte finanzielle Unterstützung des Bundes und der Länder, um die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur finanzieren zu können: In

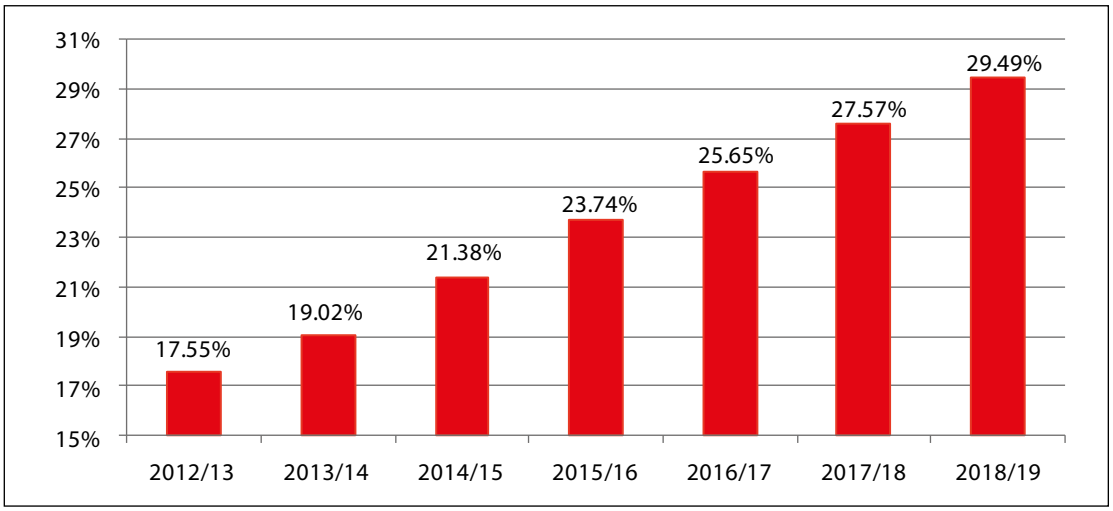
einer Studie der AK gaben 71 % der befragten BürgermeisterInnen der Bezirksstädte an, die zusätzlichen Gesamtkosten für Personal und Umbau mit ihrem Budget nicht abdecken zu können (vgl. Lachmayr 2005, 44).

3. MASSNAHMEN DER BUNDESREGIERUNG SEIT 2010

Die Bundesregierung beschloss 2010 ein Finanzierungspaket von insgesamt 320 Mio. Euro – jährlich fließen bis inklusive des Budgetjahrs 2014 somit 80 Mio. Euro in den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung zur Unterstützung der Länder und Gemeinden, die für die Pflichtschulen zuständig sind. Damit werden sowohl bauliche Investitionen als auch personelle Aufwendungen für die Nachmittagsbetreuung gefördert. Die Erfahrungen mit diesem Ausbauprogramm zeigen, dass einerseits die Gemeinden vom Bund dringend eine gewisse Planungssicherheit einfordern, um Investitionen in die Tagesbetreuung forcieren zu können. Andererseits ist die Nachfrage der Eltern nicht nur konstant hoch, sondern auch ständig ansteigend. Daher beschloss die Regierung ein zweites Ausbauprogramm, das von 2014 bis 2018 jährlich 160 Mio. Euro bereitstellt.

Die Bundesregierung (vgl. Arbeitsprogramm der Bundesregierung 2013, 44) verfolgt damit das Ziel, ein Angebot von 200.000 Plätzen ab dem Schuljahr 2018/19 und somit eine Betreuungsdichte von rund 30 % zu erreichen (vgl. Grafik 1). Für jedes Kind, das einen Platz in der schulischen Tagesbetreuung braucht, soll ein Angebot in zumutbarer Nähe zum Wohnort zur Verfügung stehen.

Grafik 1: Ausbau der schulischen Tagesbetreuung (Prognose des BMUKK auf Basis der SchülerInnenzahlen 2012/13)



Quelle: BMUKK 2013a.

Aufgrund der Prognosen sollte 2018/19 die Betreuungsdichte von derzeit 17,6 % auf knapp 30 %, also von derzeit 119.036 Plätzen auf rund 200.000 Plätze, gesteigert werden. Rechnet man die ca. 50.000 Hortplätze hinzu, sollte das Angebot dann auf insgesamt 250.000 Plätze ansteigen – was einer Betreuungsdichte von knapp 37 % entsprechen würde.

3.1 Bedarf an ganztägigen Schulangeboten

Das Institut für empirische Sozialforschung (IFES) führte 2010 in Zusammenarbeit mit dem BMUKK und den Elternverbänden eine bundesweite Befragung aller Eltern von Kindern, die die 1. bis 8. Schulstufe besuchten, über den Bedarf an qualitativ hochwertigen ganztägigen Schulangeboten durch (vgl. IFES 2010). Ein qualitativ hochwertiges Angebot sollte nach Meinung der befragten Eltern ein ausgewogenes Mittagessen, Lernhilfe und Förderangebote, das gemeinsame Erledigen von Hausaufgaben, Kreativkurse sowie Sport- und Freizeitangebote umfassen. 36 % der Eltern würden ein solches hochwertiges Angebot „sicher“ und weitere 26 % „eher schon“ nutzen. Im Rahmen eines solchen Angebots wären die Eltern bereit, einen Kostenbeitrag für das Mittagessen zu bezahlen.

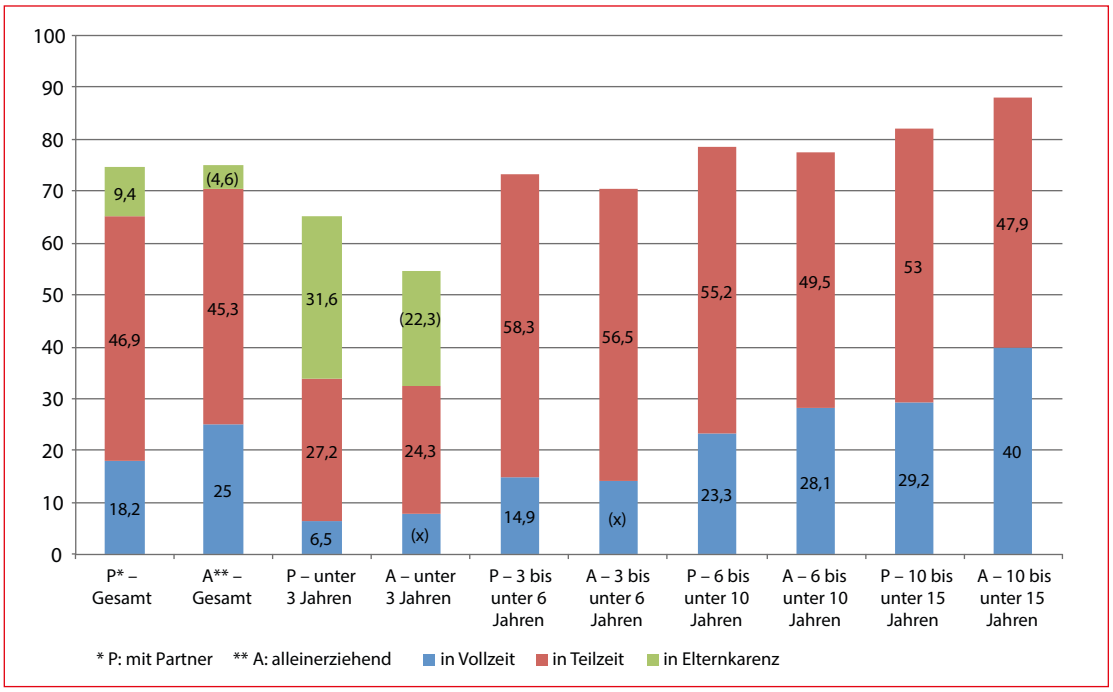
Auf Basis dieser Großerhebung (über 143.700 TeilnehmerInnen) ergibt sich ein realistischer Bedarf von 350.000 Plätzen für eine ganztägige Schulform, also etwa für die Hälfte der PflichtschülerInnen. Diese Umfrage deckt sich mit den Ergebnissen von AK-Erhebungen (vgl. Wittinger 2008, Ogris 2012), wonach 68 % der Bevölkerung dem weiteren Ausbau von Ganztagsschulen zustimmen. Dies belegt einen unmittelbaren Handlungsbedarf hinsichtlich eines weiteren Ausbaus ganztägiger schulischer Angebote, vor allem aber in Hinblick auf Ganztagsschulen in verschränkter Form.

4. GANZTAGSSCHULEN ALS WIRTSCHAFTSFAKTOR

Ganztägige Schulen erleichtern einerseits durch die bestehenden Angebote die Förderung der Kinder, andererseits verbessern sie offenkundig für Eltern die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Für AlleinerzieherInnen kann die Verfügbarkeit eines solchen Angebots mitunter sogar von existenzieller Bedeutung sein, da sie zur Einkommenssicherung auf ein möglichst hohes Stundenausmaß der Erwerbstätigkeit angewiesen sind (vgl. Grafik 2).

Grafik 2: Erwerbstätigenquoten von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren nach Ausmaß der Erwerbstätigkeit und Alter des jüngsten Kindes 2011



Quelle: Statistik Austria 2010. – Nach ILO-Konzept. Erstellt am 15.02.2013. – ( ) Werte, die auf weniger als hochgerechnet 6.000 Personen beruhen, sind sehr stark zufallsbehaftet. – (x) Werte, die auf weniger als 3.000 Personen beruhen, sind statistisch nicht interpretierbar.

Laut Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2010 (vgl. Statistik Austria 2010) liegt die Erwerbstätigenquote von verheirateten Frauen mit Kindern unter 15 Jahren bei 65,1 % (vgl. Grafik 2) und jene der Alleinerzieherinnen bei 70,3 % (ohne Frauen in Elternkarenz). Betrachten wir die Frauen mit Kindern im Schulalter, zeigt sich folgende Entwicklung:

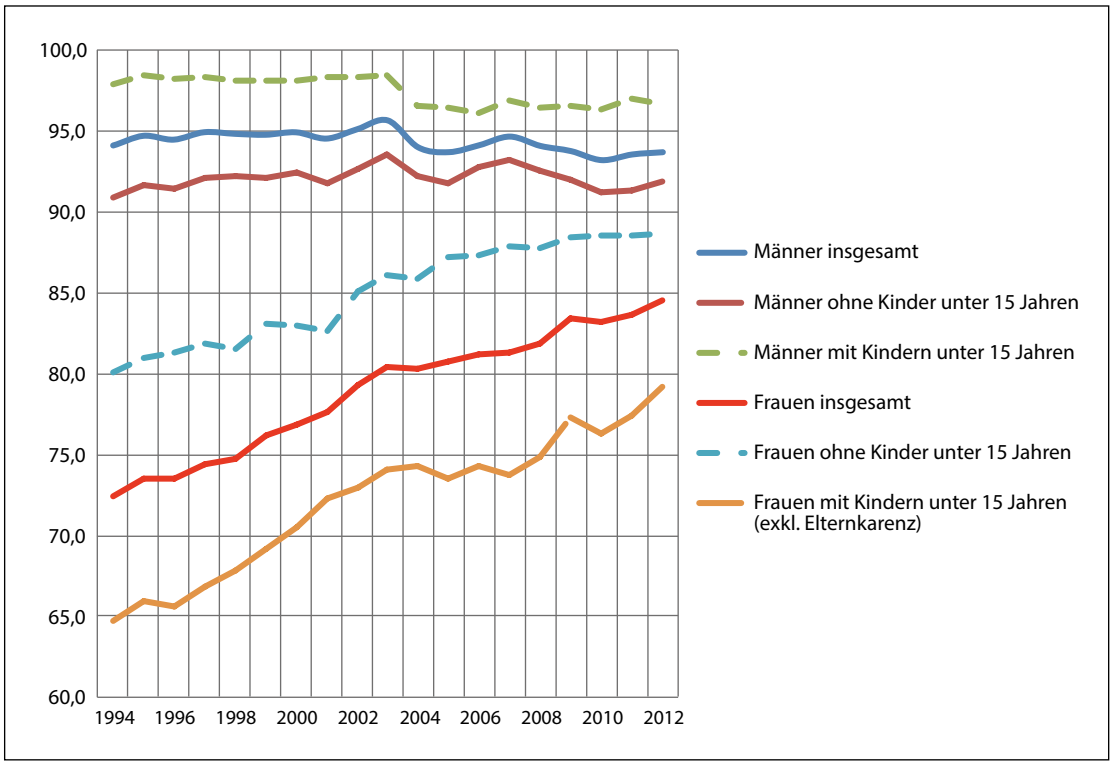
Tabelle 4: Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen (bis 64 Jahre) mit Kindern im Alter von 6 bis 15 Jahren

Jahr	Frauen mit Kindern insgesamt	davon erwerbstätig	in %	nicht erwerbstätig	in %
2004	432.000	333.000	**77,0**	99.000	**23,0**
2007	421.000	329.000	**78,1**	92.000	**21,9**
2011	387.000	313.000	**80,1**	74.000	**19,1**

Quelle: Statistik Austria 2012.

Die Erwerbstätigkeit der Frauen mit Kindern im Pflichtschulalter stieg im Zeitraum von 2004 bis 2011 um 3,1 Prozentpunkte auf 80,1 % (vgl. Tabelle 4).

Grafik 3: Entwicklung der Erwerbstätigkeit (aktiv erwerbstätig und Arbeitslose) der 25- bis 49-Jährigen mit Kindern bzw. ohne Kinder unter 15 Jahren



Quelle: Statistik Austria 2013.

Im Vergleich zu den Frauen ohne Kinder ist die Erwerbstätigkeit der Frauen mit Kindern immer noch signifikant niedriger, aber stetig wachsend.

Tabelle 5: Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen (bis 64 Jahre) mit Kindern im Alter von 6 bis 10 Jahren

Jahr	Frauen mit Kindern insgesamt	davon erwerbstätig	in %	nicht erwerbstätig	in %
2004	191.000	144.000	**75,4**	47.000	**24,6**
2007	178.000	133.000	**74,7**	45.000	**25,3**
2011	178.000	140.000	**78,7**	38.000	**21,3**

Quelle: Statistik Austria 2012.

Auch in der Gruppe der Frauen mit Kindern im Volksschulalter konnte die Erwerbstätigkeit von 2004 bis 2011 von 75,4 % auf 78,7 % (vgl. Tabelle 5), also um 3,3 Prozentpunkte, gesteigert werden. Allerdings zeigt sich, dass die Zunahme der Erwerbstätigkeit bei Frauen mit Kindern im Volksschulalter überwiegend im Teilzeitbereich (fast drei Viertel) stattfindet (vgl. Tabelle 6).

Tabelle 6: Merkmale der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern von 6 bis 10 Jahren

Jahr	Frauen mit Kindern insgesamt	davon erwerbstätig	selbst-ständig	unselbstständig		Teilzeit-quote
				Vollzeit	Teilzeit	
2004	191.000	144.000	18.000	41.000	84.000	67,2 %
2007	178.000	133.000	18.000	34.000	82.000	70,7 %
2011	178.000	140.000	16.000	33.000	91.000	73,4 %

Quelle: Statistik Austria 2012.

5. VOLKSWIRTSCHAFTLICHER NUTZEN DER INVESTITIONEN IN DEN AUSBAU DER SCHULISCHEN TAGESBETREUUNG

Durch den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung entstünden erhebliche Mehreinnahmen für den Staat. Eltern, vor allem Frauen, könnten sich durch die Ganztagsschule in der Regel für ein höheres Beschäftigungsausmaß entscheiden. Höhere Fraueneinkommen und der Einsatz des Fachpersonals an Ganztagsschulen bringen in der Folge ein zusätzliches Abgaben- und Steueraufkommen mit sich.

5.1 Berechnungsgrundlagen im Detail – zugrunde gelegte Annahmen und Parameter

5.1.1 Baukosten

Nach der Prognose des Bildungsministeriums sollen beginnend mit 2014 jährlich 15.000 neue Betreuungsplätze geschaffen werden. Durch die Schaffung von 15.000 Betreuungsplätzen entstehen nach einer Studie im Auftrag der AK (vgl. Lachmayr 2005) Baukosten von rund 30 Mio. Euro jährlich (in den Folgejahren werden die Baukosten dem Preisindex angepasst). Hinzu kommen etwa 5 % der Baukosten für die Instandhaltung der bereits bestehenden Gebäude (1,5 Mio. Euro für 2014).

5.1.2 Direkte Beschäftigungseffekte: Personal- und Ausbildungskosten

Bei 15.000 neuen Betreuungsplätzen entstehen etwa 1.000 neue Betreuungsgruppen in den Schulen. Unter der Annahme eines zusätzlichen Personalbedarfs von 0,5 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro Gruppe (0,4 VZÄ Pädagoginnen/Pädagogen und 0,1 VZÄ Hilfskräfte) sowie unter der Annahme, dass diese Personen teilzeitbeschäftigt werden, ergibt sich ein direkter Beschäftigungseffekt von 1.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Als Einkommen wird ein Einstiegsgehalt von 2.250 Euro brutto/VZÄ herangezogen (in den Folgejahren werden bei den Personalkosten die allgemeine Preisentwicklung und reale Gehaltserhöhungen mitberücksichtigt! Durchschnittlich wird ein Anstieg von nominell 3,7 % pro Jahr unterstellt). Zu den Vollkosten (d. h. inklusive Dienstgeberbeiträgen) ergeben sich Personalkosten in Höhe von 15,9 Mio.

Euro für das Jahr 2014. Hinzu kommt noch der Personalaufwand für Hilfskräfte, der sich in Summe auf 4,6 Mio. Euro beläuft (vereinfachte Annahme: Einkommen wie Pädagoginnen/Pädagogen). Insgesamt entstehen für direkte Beschäftigungseffekte Kosten von 20,5 Mio. Euro. Hinzu kommen noch etwa 600.000 Euro für Fortbildungsmaßnahmen.

5.1.3 Gesamtkosten der Investitionen

Für die Schaffung von 15.000 Betreuungsplätzen müssen originär (2014) entsprechend der oben angeführten Annahmen in Summe 53,7 Mio. Euro inklusive Finanzierungskosten (Refinanzierungssatz: 2 %) aufgewendet werden. Diese Kosten entstehen für die Deckung der Baukosten, des Personalaufwands sowie des Schulungs- und des Finanzierungsaufwands.

5.1.4 „Rückflüsse“

Durch den kontinuierlichen Ausbau der schulischen Tagesbetreuung entstehen direkte Beschäftigungseffekte sowie Mehreinnahmen für den Staat bzw. Minderausgaben für Arbeitslosenunterstützung. Darüber hinaus kann die Frauenerwerbstätigkeit in der Gruppe der Mütter mit Kindern im Volksschulalter gesteigert werden, was wieder zu indirekten Beschäftigungseffekten und Mehreinnahmen für den Staat führt.

Die Zunahme der Zahl der Betreuungsplätze in den letzten Jahren hat auch zu einer Steigerung der Erwerbsquote der Frauen mit Kindern im Volksschul- und Pflichtschulalter geführt. Durch die Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze ist zudem von einem weiteren Anstieg der Frauenbeschäftigung auszugehen.

5.1.5 Optimistisches Szenario für die Effekte der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie (indirekte Beschäftigung I)

Durch den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung werden die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie – insbesondere für Frauen – deutlich verbessert. Um unnötige Komplexitäten zu vermeiden, wurde die ausbaubedingte, bessere Arbeitsmarktintegration von „Eltern“ im Berechnungsmodell nur mit steigender Frauenbeschäftigung interpretiert und bewertet.

Dem AK-Modell zufolge ermöglichen 100 zusätzliche Betreuungsplätze im Durchschnitt die (intensivere) Erwerbsbeteiligung von zehn Frauen. Dies geschieht durch Beschäftigungsaufnahme oder in Form der Ausweitung des bisherigen Arbeitsstundenausmaßes. 15.000 neue Betreuungsplätze pro Jahr bedeuten demnach für 1.500 Frauen eine reale Chance auf eine bessere Arbeitsmarktintegration. Die monetäre Bewertung der neuen bzw. ausgeweiteten Beschäftigung erfolgt im Verhältnis 3:7 von Voll- und Teilzeitbeschäftigung (vgl. Tabelle 7). Als Bruttoeinkommen wurden für Vollzeitkräfte 2.000 Euro/Monat bzw. für Teilzeitkräfte 1.000 Euro/Monat und eine jährliche Lohn-/Gehaltserhöhung von nominell 3,7 % angenommen.

Tabelle 7: „Optimistisches Szenario“ für die steigende Frauenbeschäftigung

2011	Frauen mit Kindern von 6 bis 15 Jahren	in %	Beschäftigungspotenziale bei zusätzlichen 15.000 Plätzen jährlich
gesamt	387.000	100,0 %	15.000
nicht erwerbstätig	59.000	15,2 %	
Erwerbspersonen	328.000	84,8 %	
arbeitslos	15.000	3,9 %	
selbstständig	38.000	9,8 %	
unselbstständig	275.000	71,1 %	1.500
erwerbstätig in TZ	192.000	69,8 %	1.050
erwerbstätig in VZ	83.000	30,2 %	450

Quelle: Statistik Austria 2012; eigene Berechnungen.

5.1.6 Mittleres Szenario

Hier werden die indirekten Beschäftigungseffekte statt bei 1.500 Frauen bei 1.200 Frauen (also 80 % der optimistischen Variante) angesetzt. Ein positiver Budgeteffekt tritt nach drei Jahren ein. Die Grundparameter entsprechen jenen des optimistischen Szenarios.

5.1.7 Pessimistisches Szenario

In diesem Szenario werden die indirekten Beschäftigungseffekte statt bei 1.500 Frauen bei 900 Frauen (also 60 % der optimistischen Variante) angesetzt. Ein positiver Budgeteffekt tritt hier nach sechs Jahren ein. Die Grundparameter entsprechen wieder jenen des optimistischen Szenarios.

5.1.8 Mehreinnahmen durch indirekte Beschäftigungseffekte

Zu den bereits oben beschriebenen (in)direkten (Frauen-)Beschäftigungseffekten kommen weitere indirekte Beschäftigungseffekte durch am Bau geschaffene Arbeitsplätze (300) und durch konsuminduzierte Effekte (100) aufgrund der höheren Konsumausgaben der zusätzlich berufstätigen Personen hinzu. Dabei wurde – um eine „Überschätzung“ der Effekte zu vermeiden – auf Makro-Multiplikatoren des WIFO (vgl. Kaniovski et al. 2006) zurückgegriffen.

5.1.9 Zusammenfassung: potenzielle Budget- und Beschäftigungseffekte der Investitionen

Wie die Berechnungen zeigen, ergäbe die Summe der direkten (1.400) und indirekten Beschäftigungseffekte (Effekt I: 1.500; Effekt II: 400) im Basisjahr 2014 rund 2.900 zusätzliche Arbeitsplätze im optimistischen Szenario (vgl. Tabelle 9 bzw. Grafik 3). Die dadurch entstehenden Mehreinnahmen bzw. Einsparungen an Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung für den Staat würden 33,9 Mio. Euro ergeben. Das bedeutet, dass von den 53,7 Mio. Euro (2014) an Investitionen bereits im gleichen Jahr 33,9 Mio. – d. h. beinahe zwei Drittel (!) der Investitionskosten – wieder zurückfließen würden.

Wendet man dieselbe (optimistische) Berechnung für das Folgejahr unter Berücksichtigung der Schaffung von weiteren 15.000 Betreuungsplätzen an, so verbleibt im optimistischen Szenario nur mehr ein Nettoinvestitionsaufwand von rund 8,1 Mio. Euro. Aber bereits im dritten

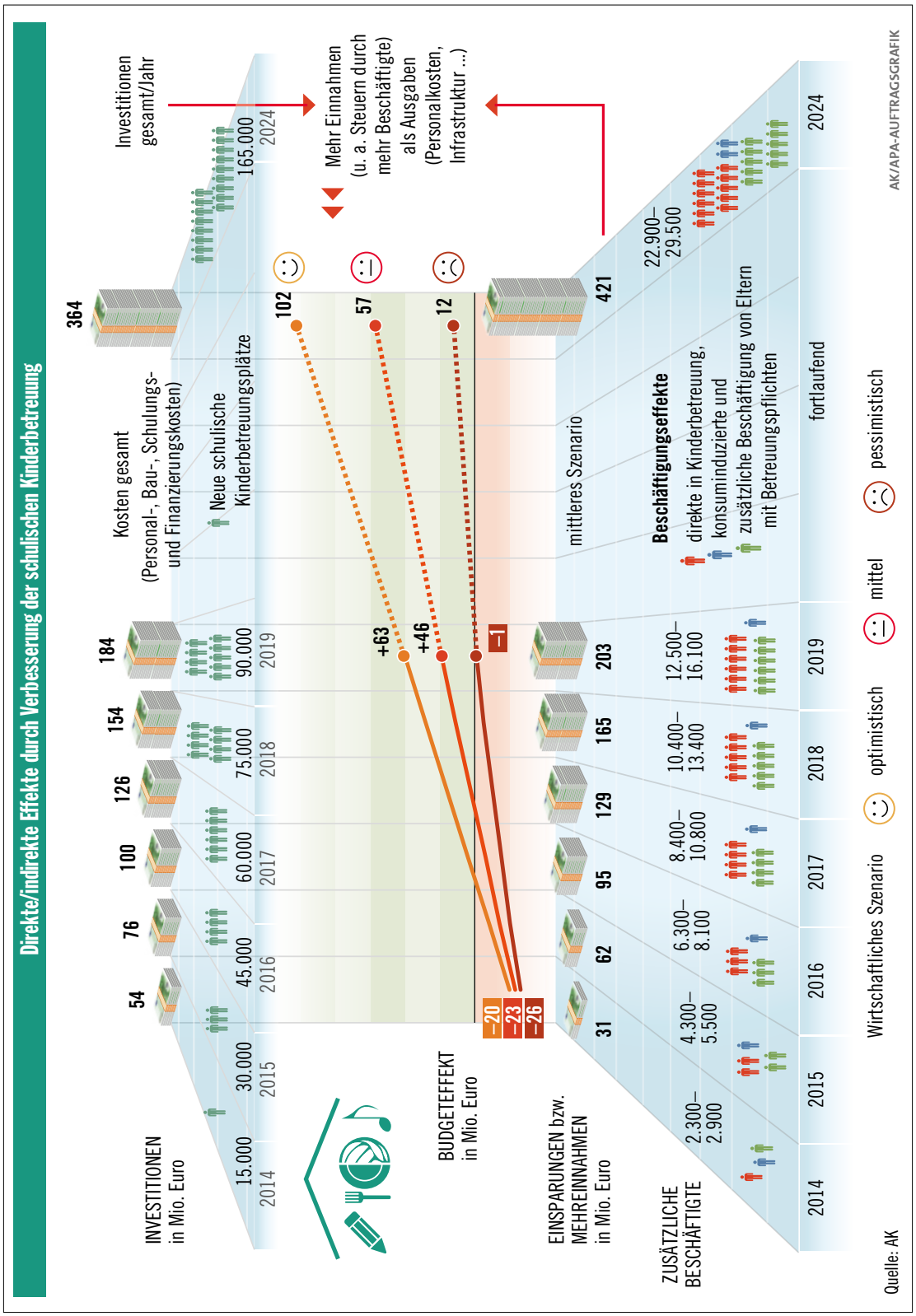
Jahr hätten sich die laufenden Investitionsausgaben für die öffentliche Hand nicht nur amortisiert, sondern es würden um 3,6 Mio. Euro mehr in die öffentlichen Budgets fließen als ausgegeben wurden. Unter der Annahme, dass das Ausbauprogramm der Bundesregierung über das Jahr 2018 hinaus fortgesetzt wird, beliefen sich die jährlichen (!) Nettorückflüsse in den öffentlichen Haushalt sogar auf bis zu 102 Mio. Euro (2024).

In der mittleren Variante (vgl. Tabelle 8 bzw. Grafik 4) „rechnen“ sich die getätigten Investitionen ab dem vierten Jahr (2017: 3 Mio. Euro Nettorückflüsse ins Budget) und der positive Budgeteffekt beliefe sich bis 2024 auf bis zu 57 Mio. Euro pro Jahr.

Tabelle 8: Überblick über die Szenarien durch den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung

in Mio. Euro		*2014*	*2015*	*2016*	*2017*	*2018*	*2019*	*2020–23*	*2024*
Verbesserung des schulischen Betreuungsangebots (Plätze kumuliert)									
	Neue schulische Kinderbetreuungsplätze	15.000	30.000	45.000	60.000	75.000	90.000	⇧	165.000
Kosten									
	Jährliche Personalkosten in Mio. – kumuliert	21	43	66	91	119	148	⇧	324
	Jährliche Baukosten in Mio. – inklusive Erhaltungskosten	32	32	32	32	32	32	⇧	32
	Schulungskosten für zusätzliches Personal	1	1	1	1	1	1	⇧	1
	Finanzierungskosten	1	2	2	3	3	4	⇧	7
Summe der Kosten für Kinderbetreuungsausbau in Mio. Euro		54	76	100	126	154	184		364
Effekte – Beschäftigung									
	Direkte Beschäftigungseffekte in der Kinderbetreuung	1.000	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	⇧	11.000
	Konsuminduzierte Beschäftigungseffekte	100	200	300	500	600	800	⇧	1.700
	Am Bau geschaffene Arbeitsplätze	300	300	300	300	300	300	⇔	300
	Zusätzliche Beschäftigung von Eltern mit Betreuungspflichten	900 bis 1.500	1.800 bis 3.000	2.700 bis 4.500	3.600 bis 6.000	4.500 bis 7.500	5.400 bis 9.000	⇧	9.900 bis 16.500
Beschäftigungseffekte gesamt		2.300 bis 2.900	4.300 bis 5.500	6.300 bis 8.100	8.400 bis 10.800	10.400 bis 13.400	12.500 bis 16.100	⇧	22.900 bis 29.500
Einsparungen bzw. Mehreinnahmen (kumuliert)									
	Optimistisches Szenario	34	68	104	142	181	223	⇧	466
	Mittleres Szenario	31	62	95	129	165	203	⇧	421
	Skeptisches Szenario	28	56	85	117	148	182	⇧	376
Budgeteffekt									
Optimistisches Szenario → „rechnet sich" ab 2016		**–20**	**–8**	**4**	**16**	**28**	**40**	⇧	**102**
Mittleres Szenario → „rechnet sich" ab 2017		**–23**	**–14**	**–6**	**3**	**11**	**19**	⇧	**57**
Skeptisches Szenario → „rechnet sich" ab 2020		**–26**	**–20**	**–15**	**–10**	**–5**	**–1**	⇧	**12**

Grafik 4: Überblick über die direkten und indirekten Effekte durch den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung



6. CONCLUSIO

Viele nationale und internationale Studien bestätigen, dass das österreichische Schulsystem äußerst selektiv ist und es nicht gelingt, soziale Ungleichheiten zu kompensieren. Der Ausbau ganztägiger Schulen und eine mittelfristige Umstellung aller Volksschulen auf Ganztagsschulen wären sinnvolle Maßnahmen zur besseren Förderung aller Kinder.

In Deutschland wird seit 2005 in einer groß angelegten Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen untersucht, wie sich ein ganztägiges Schulangebot auf die SchülerInnen auswirkt. Allein die dauerhafte Teilnahme an Ganztagsangeboten verringert – unabhängig von der pädagogischen Qualität – das Risiko von Klassenwiederholungen und problematischem Sozialverhalten in der Schule. Wäre das Ganztagsangebot zudem auch auf Motivation, Unterstützung, Aktivierung und Herausforderung der SchülerInnen ausgerichtet, würde das auch die Schulnoten, die Schulfreude und die Motivation verbessern.

Der Ausbau von qualitativen Ganztagsschulen in Österreich kann demnach zu mehr Chancengerechtigkeit beitragen. Als „Nebeneffekt" wären diese Investitionen auch ein wirtschaftlicher Wachstumsimpuls. Es würden neue Arbeitsplätze durch den Ausbau der schulischen Tagesbetreuung geschaffen und zudem würde es derzeit nicht erwerbstätigen Personen, vor allem Frauen, ermöglichen, ins Erwerbsleben (wieder)einzusteigen. Bei einem jährlichen Ausbau von 15.000 Betreuungsplätzen kann von einem Beschäftigungseffekt von 2.300 bis 2.900 zusätzlichen Arbeitsplätzen ausgegangen werden. 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.

BIBLIOGRAFIE

Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (2007), Chance Bildung. Konzepte der österreichischen Sozialpartner zum lebensbegleitenden Lernen als Beitrag zur Lissabon-Strategie, Bad Ischl; Download: http://www.plattform-educare.org/INTERIMSORDNER%20F%C3%9CR%20PDF-DATEIEN/ChancebildungFinalPDF.pdf.

BMUKK (2013a), Pressekonferenz der Bundesministerin Dr. Claudia Schmied: Ausbau der schulischen Tagesbetreuung, 13. Juni 2013.

BMUKK (2013b), Bildungspolitische Sommergespräche der Bundesministerin Dr. Claudia Schmied: Die Ganztagsschule im Praxistest, 20. August 2013.

Bundeskanzleramt (2013), Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018. Erfolgreich. Österreich, Wien; Download: http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264.

Bundesregierung (2013), Vortrag an den Ministerrat: Ausbau ganztägiger Schulformen bringt höhere Bildungschancen und bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, 4. Juni 2013, Wien.

Forschungsteam Institut für Schulentwicklungsforschung u. a. (2013), Studie zur Entwicklung von Ganztagsschulen, Frankfurt/Main.

Institut für empirische Sozialforschung (2010), Bundesweite Elternbefragung über den Bedarf an qualitativ hochwertigen ganztägigen Schulangeboten, Wien; Download: http://www.elternbefragung.at/23800_022_Bericht_2010-01-22b.pdf.

Institut für empirische Sozialforschung (2014), Bundesweite Elternbefragung über Nachhilfe in Österreich im Auftrag der AK, Wien.

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

Lachmayr, Norbert (2005), Ganztägige Volksschulen in Österreich und deren Umsetzungsperspektive. Eine Primärerhebung bei 76 Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern in Österreich (= Studie des Österreichischen Instituts für Berufsbildungsforschung im Auftrag der AK Wien), Wien; Download: http://www.oeibf.at/db/calimero/tools/proxy.php?id=14070.

Ogris, Günther, Elke Larcher und Ingrid Putz (2012), Bevölkerungsrepräsentative Studie zur Akzeptanz bildungspolitischer Zielsetzungen, SORA Institute for Social Research and Consulting – im Auftrag der AK Wien, Wien.

Statistik Austria (2010), Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2010, Wien.

Statistik Austria (2012), Familien- und Haushaltsstatistik 2011, Wien.

Statistik Austria (2013), Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung 2013, Wien.

Wittinger, Daniela (2008), Berufliche Weiterbildung und Schulpolitik in Österreich, Studie von SORA Institute for Social Research and Analysis – im Auftrag der AK Wien, Wien.

Josef Wöss und Erik Türk[1]

1.000 MILLIARDEN EURO STEHEN AUF DEM SPIEL: DER HOHE PREIS FÜR DIE NICHTERREICHUNG DES EU-2020-BESCHÄFTIGUNGSZIELS

Als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise wurde europaweit eine Spar- und Kürzungspolitik ausgerufen, um die gestiegenen Defizite und Schuldenquoten zu reduzieren. Dieser Kurs, der davon ausgeht, dass die weitere Einschränkung öffentlicher Ausgaben unumgänglich ist, führt nicht nur zu massiven sozialen Problemen, sondern ist auch aus Sicht der öffentlichen Haushalte sehr kurzsichtig. Dadurch werden politische Handlungsspielräume verengt und die Umsetzung zukunftsweisender Strategien erschwert. Solche Strategien wären aber sowohl zur Überwindung der aktuellen Krise als auch zur Bewältigung mittel- und langfristiger Herausforderungen (wie der deutlichen Alterung der Bevölkerung) dringend erforderlich.

1. UNTERSCHIEDLICHE ARBEITSMARKTSZENARIEN AUF DEM PRÜFSTAND

In einer vom European Policy Centre publizierten Studie (vgl. Wöss/Türk/Zuleeg 2012) wurden die Budgeteffekte verschiedener Arbeitsmarktszenarien für den EU-Raum berechnet.

Zwecks Abschätzung der mittelfristigen budgetären Auswirkungen wurden mithilfe des durch die AK Wien entwickelten Abhängigkeitsquoten-Rechners (vgl. Wöss/Türk 2011) für die EU-27 insgesamt vier unterschiedliche Szenarien für 2020 durchgerechnet. Der Rahmen hierfür wird mit einem pessimistischen und einem optimistischen Arbeitsmarktszenario abgesteckt.

Im pessimistischen *Status-quo-Szenario* wird angenommen, dass die alters- und geschlechtsspezifischen Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten auf den (schlechten) Niveaus des Jahres 2010 verharren.

Das optimistische *EU-2020-Szenario* basiert auf der Annahme, dass die Zielsetzung der EU-2020-Strategie, die Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen bis 2020 auf 75 % zu erhöhen, erreicht wird.

In den beiden zentralen Szenarien werden diese Arbeitsmarktannahmen mit den im EU Ageing Report 2012 (vgl. European Commission 2012a) getroffenen Annahmen zur Entwicklung der Produktivität und zur Entwicklung der Pensionsniveaus kombiniert.

1 Die zugrunde liegende Studie (vgl. Wöss/Türk/Zuleeg 2012) des European Policy Centre findet sich unter: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

2. AUSGANGSLAGE

Basis der Berechnungen ist die Entwicklung der im AK-Rechner verwendeten „wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote“, definiert als Zahl der PensionistInnen und Arbeitslosen relativ zur Zahl der Erwerbstätigen. Die so definierte „Abhängigkeitsquote“ wurde u. a. im EU-Weißbuch zu den Pensionen (vgl. European Commission 2012b) aufgegriffen, wo in Abgrenzung zu den oft in den Vordergrund gerückten rein demografischen Relationen festgestellt wird: „Yet the real issue is the economic dependency ratio, defined as the unemployed and pensioners as a percentage of the employed“ (European Commission 2012b, 6).

Nachfolgende Grafik aus dem AK-Rechner zeigt die Ausgangssituation in den EU-27-Ländern im Jahr 2010, dargestellt mit dem „Demografie-Baum“. Die Bevölkerung ist nach Geschlecht und Fünf-Jahres-Gruppen gegliedert und ab dem Alter von 15 Jahren nach dem ökonomischen Status in drei Gruppen aufgeteilt:

- Erwerbstätige (gelbe Bereiche),
- Arbeitslose und PensionistInnen (rote Bereiche) und
- Sonstige wie z. B. SchülerInnen, Studierende, Hausfrauen/-männer (dunkelgraue Bereiche).

Die Grafik macht deutlich:

a) Die wirtschaftliche „Abhängigkeit“ ist mit 65 % derzeit 2,5-mal so hoch wie die demografische (vor allem deshalb, weil die oft vorgenommene Gleichsetzung von „im Erwerbsalter“ und „erwerbstätig“ meilenweit von der Realität entfernt ist);

b) durch eine bessere Erwerbsintegration der Menschen in allen Altersgruppen könnte die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote ganz erheblich verbessert und damit auch der öffentliche Finanzierungsbedarf reduziert werden.

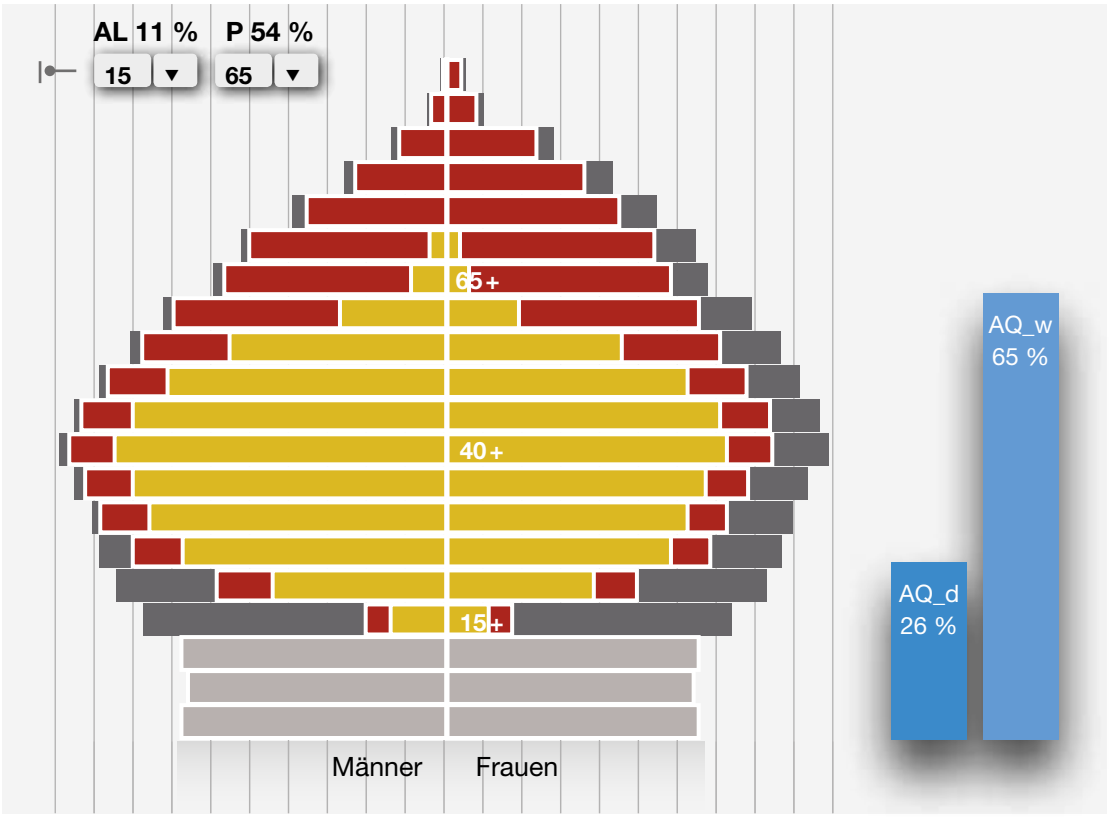
Der riesige Unterschied zwischen demografischer und wirtschaftlicher Abhängigkeitsquote belegt die Bedeutung der Berücksichtigung des ökonomischen Status der Menschen. In den EU-27-Ländern waren 2010 rund 120 Mio. Menschen im erwerbsfähigen Alter nicht (!) erwerbstätig. Ein hoher Anteil der Nichterwerbstätigen ist, etwa wegen Arbeitslosigkeit oder aus gesundheitlichen Gründen, auf Lohnersatzleistungen angewiesen. Hier schlagen sich soziale Problemlagen wie schlechte Einstiegschancen Jugendlicher, Bildungsdefizite, unzureichende Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Mängel beim Gesundheitsschutz, fehlende alternsgerechte Arbeitsplätze etc. nieder.

3. EUROPA IM JAHR 2020

Eine der zentralen Fragen der kommenden Jahre und Jahrzehnte ist, wie sich die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote vor dem Hintergrund des bevorstehenden demografischen Wandels

entwickeln wird. Evident – aber oft ignoriert – ist, dass dabei der Entwicklung des Arbeitsmarkts eine sehr zentrale Rolle zukommt (vgl. z. B. Wöss/Türk 2011).

Grafik 1: Wirtschaftliche Abhängigkeitsquote 2010 (EU-27)



Abhängigkeitsquoten-Rechner (AQR), AK Wien
Datenquellen: Eurostat/Labour Force Survey; EU Ageing Report.
AQ_d: Abhängigkeitsquote demografisch: Zahl der Menschen im Alter ab 65 relativ zur Zahl der Menschen im Alter 15 bis 64; d. h. Verhältnis hier: ca. 1:4.
AQ_w: Abhängigkeitsquote wirtschaftlich: Zahl der Arbeitslosen und PensionistInnen relativ zur Zahl der Erwerbstätigen; d. h. 100 Erwerbstätigen zwischen 15 und 64 Jahren stehen 65 LeistungsbezieherInnen aller (!) Altersgruppen (15+) gegenüber

Bereits im Vergleich 2020/2010 zeigt sich der wachsende Altenanteil ziemlich deutlich. Die Altersgruppe 15–64 wird nach den Schätzungen der DemografInnen etwas kleiner und die Altersgruppe 65 plus deutlich größer. Erwartet wird, dass die demografische Abhängigkeitsquote aus diesen Gründen von 26 % auf 31 % ansteigen wird.

Aus dem Blickwinkel der öffentlichen Haushalte ist allerdings viel wichtiger, wie sich die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote entwickeln wird. Das wiederum hängt bei Weitem nicht nur von der Demografie, sondern ganz zentral auch davon ab, ob es gelingt, „mehr und bessere Jobs“ und damit höhere Beschäftigungsquoten zu erreichen.

3.1 Status-quo-Szenario

Sind die Beschäftigungsquoten im Jahr 2020 nach wie vor so niedrig und die Arbeitslosenquoten noch immer so hoch wie im Jahr 2010, so bewirkt das – wegen des Rückgangs der

Zahl der Menschen im Erwerbsalter – einen Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen um rund 3 Mio. Die in allen Altersgruppen existierenden Beschäftigungspotenziale blieben damit weiterhin in sehr hohem Maß ungenützt. Diese Entwicklung würde das reale BIP-Wachstum auf Basis der gegebenen Produktivitätsannahmen über die gesamte Periode auf 12 % begrenzen. Die ökonomische Abhängigkeitsquote würde bei Realisierung des Status-quo-Szenarios von 65 % auf 74 % im Jahr 2020 ansteigen, was einen Zuwachs um 14 % bedeutet (vgl. Grafik 2). Unverändert hohe Arbeitslosigkeit und steigende Pensionszahlen würden zu Mehrausgaben von rund 450 Mrd. Euro führen. Als Folge der steigenden Pensionsaufwendungen und des schwachen realen BIP-Zuwachses würde der Aufwand für Arbeitslosigkeit und Pensionen gemessen am BIP von rund 13 % im Jahr 2010 auf 14,9 % im Jahr 2020 in die Höhe gehen.

3.2 EU-2020-Szenario

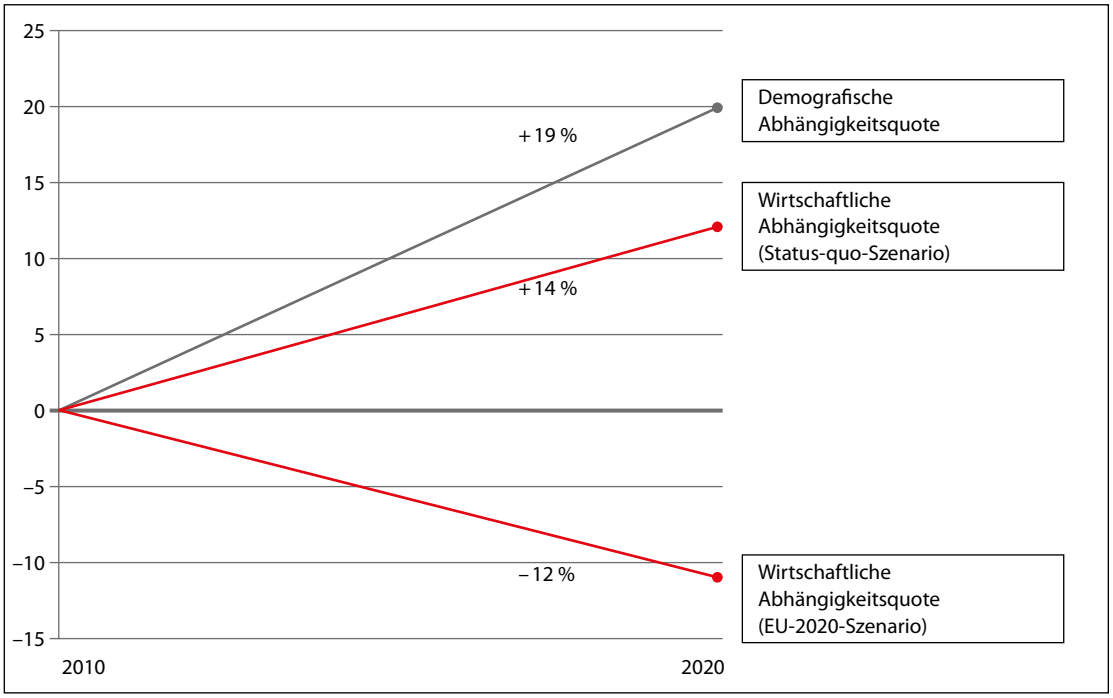
Ein völlig anderes Bild würde sich ergeben, wenn das Beschäftigungsziel der EU-2020-Strategie (vgl. Europäische Kommission 2014) erreicht werden würde. Durch die höheren Beschäftigungsquoten würde die Zahl der Erwerbstätigen – trotz Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter – um rund 19 Mio. nach oben gehen. Die Auswirkung auf die wirtschaftliche Abhängigkeitsquote wäre enorm: Bei Realisierung dieses Szenarios würde sie bis 2020 von 65 % auf 57 % – d. h. um 12 % (vgl. Grafik 2) sinken! Wenngleich das EU-2020-Szenario aus heutiger Sicht (nicht zuletzt als Folge der eingangs angesprochenen Austeritätspolitik) als wenig wahrscheinlich erscheint, macht es doch sehr deutlich, wie groß die vorhandenen Potenziale sind, um den Anstieg der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote – und damit auch die alterungsbedingten Mehrkosten – einzudämmen.

Die positive Beschäftigungsentwicklung bewirkt bei unveränderter Produktivitätsannahme, dass der reale Anstieg des BIP mit 24 % doppelt so hoch ausfallen würde wie im Status-quo-Szenario. Auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte würde sich das mit Mehreinnahmen in der Höhe von 650 Mrd. Euro zu Buche schlagen. Aufgrund der deutlich geringeren Arbeitslosigkeit und einer merklich niedrigeren Zahl an Pensionen (durch verbesserte Beschäftigungschancen Älterer) würde parallel dazu der Anstieg der Aufwendungen für arbeitslose Menschen und PensionistInnen um 250 Mrd. Euro reduziert. In Summe würde sich ein positiver budgetärer Nettoeffekt von über 900 Mrd. Euro ergeben.

Grafik 2 zeigt, wie dramatisch anders die Entwicklung der wirtschaftlichen Abhängigkeitsquote in den beiden Arbeitsmarktszenarien verläuft. Einem 14-%-Zuwachs im Standard-Szenario steht eine 12-%-Reduktion im EU-2020-Szenario gegenüber. Das dahinterstehende Demografie-Szenario ist in beiden Fällen das gleiche, mit einem Anstieg der demografischen „Abhängigkeit“ um 19 %.

In einem EU-2020-Sub-Szenario wird angenommen, dass eine Wachstumsstrategie mit verstärkten Investitionen in Aus- und Weiterbildung, in Forschung und Entwicklung und in die soziale Infrastruktur nicht nur der Beschäftigung und dem sozialen Zusammenhalt zugute kommt, sondern dass dadurch auch ein positiver Effekt auf die Produktivität entsteht. In diesem Fall würden die positiven Budgeteffekte im Jahr 2020 sogar deutlich über 1.000 Mrd. Euro liegen!

Grafik 2: Demografische und wirtschaftliche Abhängigkeitsquote 2010–2020 (EU-27)



Quelle: Abhängigkeitsquoten-Rechner, AK Wien.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Eine offensive Wachstums- und Beschäftigungsstrategie ist nicht nur die beste Antwort auf die drängendsten aktuellen Probleme und den demografischen Wandel, sondern auch die beste Strategie zur Entlastung der öffentlichen Haushalte bzw. zur Schaffung der erforderlichen Spielräume für Zukunftsinvestitionen. Ein Kurswechsel der (EU-)Politik in Richtung Beschäftigungsförderung wäre damit nicht nur die sinnvollste Antwort auf das Problem der hohen Arbeitslosigkeit, sondern würde auch in den öffentlichen Haushalten enorme Spielräume öffnen.

Es bleibt zu hoffen, dass auch in den Finanzministerien die für den Startschuss zu einer derartigen Strategie erforderlichen Mittel nicht mehr vorrangig als Kosten gesehen werden. Es geht um dringend notwendige und letztlich hoch lukrative Investitionen in die Zukunft mit mittel- bis langfristig erheblich positiven Effekten auch für die öffentlichen Haushalte.

BIBLIOGRAFIE

European Commission (2012a), The 2012 Ageing Report, Brussels; Download: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf.

European Commission (2012b), White Paper. An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, Brussels, 16.2.2012, COM(2012) 55 final; Download: http://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXIV/EU/07/29/EU_72910/imfname_10018928.pdf.

Europäische Kommission (2014), Sammlung der Standarddokumente zur EU-2020-Strategie, Brüssel; Download: http://ec.europa.eu/europe2020/index_de.htm.

Wöss, Josef und Erik *Türk* (2011), Abhängigkeitsquoten im demographischen Wandel: Arbeitsmarkt hat zentrale Bedeutung (= ETUI Policy Brief, Europäische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, 4/2011); Download: http://www.etui.org/content/download/4245/44514/file/Policy+Brief-Blue-Issue4-2011-DE.pdf.

Wöss, Josef, Erik *Türk* and Fabian *Zuleeg* (2012), 1000 billion Euros at stake: How boosting employment can address demographic change and public deficits, EPC Issue Paper No. 72, Nov. 2012; Download: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3074_1000bn_euros_at_stake.pdf.

Impressum:
Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 1040 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20–22.
Redaktion: Ursula Filipič und Sabine Jovic, AK Wien, Abteilung Sozialpolitik.
Grafik/Layout: Walter Schauer, Verlag des ÖGB, 1020 Wien. Druck: Druckerei Schmidbauer GmbH, 7400 Oberwart.

AUTORiNNEN

Adi *Buxbaum* ist Referent in der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien.

Ulrike Famira-Mühlberger ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung.

Silvia *Hofbauer* ist Referentin in der Abteilung Arbeitsmarkt und Integration der Arbeiterkammer Wien.

Kurt *Kremzar* ist Referent in der Abteilung Bildungspolitik der Arbeiterkammer Wien.

Edith *Kugi-Mazza* ist Leiterin der Abteilung Lehrlings- und Jugendschutz der Arbeiterkammer Wien.

Sybille *Pirklbauer* ist Referentin in der Abteilung Frauen und Familie der Arbeiterkammer Wien.

Olivia *Rauscher* ist Projektleiterin und Senior Researcherin am Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen der WU Wien.

Lisa *Sinowatz* ist Referentin in der Abteilung Lehrlings- und Jugendschutz der Arbeiterkammer Wien.

Christian *Schober* ist wissenschaftlicher Leiter und Senior Researcher am Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen der WU Wien.

Erik *Türk* ist Referent in der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien.

Josef *Wöss* ist Leiter der Abteilung Sozialpolitik der Arbeiterkammer Wien.

Wirtschaft und Gesellschaft

Die heuer im 40. Jahrgang erscheinende Quartalszeitschrift „Wirtschaft und Gesellschaft“ wird von der Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien redaktionell betreut. Sie beschäftigt sich sowohl mit österreichischen als auch internationalen Fragen der Wirtschaftspolitik, mit Wirtschaftstheorie, gelegentlich auch mit verwandten Bereichen wie Wirtschaftsgeschichte, Soziologie und Politikwissenschaft.

Die Zeitschrift wendet sich an alle, die an eingehenderen Analysen von wirtschaftspolitischen Themen interessiert sind. Bei der Auswahl und Behandlung der Inhalte wird großer Wert auf die Synthese aus Erkenntnissen der akademischen Wissenschaft mit der Praxis, der wirtschafts- und sozialpolitischen Realität, gelegt.

Ein Jahrgang umfasst vier Hefte mit insgesamt rund 600 Seiten. Jedes Heft enthält ein Editorial, in dem zu aktuellen tagespolitischen Problemen Stellung bezogen wird, vier bis fünf Hauptartikel sowie mehrere Rezensionen kürzlich erschienener Fachliteratur. Fallweise erscheinen auch Beiträge in den Rubriken „Kommentar“ und „Berichte und Dokumente“ sowie längere Besprechungsaufsätze. Die Artikel stammen von in- und ausländischen Vertretern von Theorie und Praxis, aus Forschung und Lehre, von Unternehmen und Verbänden.

In den letzten Heften erschienen u. a.: ein Beitrag von J. E. King über Post Keynesian Macroeconomics (4/13), von E. Springler über postkeynesianische Alternativen in Wirtschaftstheorie und -politik (4/12), von H. Walther über die Eurokrise aus keynesianischer Sicht (2/12), von F. Lindner über Weltersparnisse und die US-Immobilienblase (1/14), von H. Schuberth über Finanzmarktregulierung in der EU (4/13), von V. Steiner et al. über Steuerreformvorschläge in Diskussion (2/14), von W. Altzinger et al. über die Einkommenskonzentration in Österreich (1/12) sowie von Th. Schulten und T. Müller über den neuen lohnpolitischen Interventionismus in der EU (3/13).

Preise: Einzelnummer € 10,50, Jahresabonnement € 33,– (inkl. Auslandsversand € 55,–), ermäßigtes Studenten-Jahresabonnement gegen Bekanntgabe einer gültigen ÖH-Card-Nummer € 19,50, jeweils inkl. Mwst.

Zu bestellen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25, Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, E-Mail: verlag@lexisnexis.at. Dort kann auch ein kostenloses Probeheft angefordert werden.

http://www.wirtschaftundgesellschaft.at

LexisNexis® ARD Orac

AK WIEN

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 Koste-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 langfristig 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: Verharrten 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 anderseits 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!

Bisher erschienen

1 Ulrich Schönbauer, Ältere im Betrieb (Februar 2006)

2 Ursula Filipič (Hg.), Neoliberalismus und Globalisierung (September 2006)

3 Ursula Filipič (Hg.), Arbeitsmarktpolitik in Europa (März 2007)

4 Kai Biehl und Norbert Templ (Hg.), Europa altert – na und? (August 2007)

5 Helmut Ivansits und Ursula Filipič (Hg.), Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen (November 2007)

6 Ursula Filipič (Hg.), Soziale Gerechtigkeit versus Eigenverantwortung (Dezember 2007)

7 Josef Wallner (Hg.), Gestaltung und Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik: Ein internationaler Vergleich (Jänner 2008)

8 Erik Türk (Hg.), Invalidität: Aktuelle Debatten – Lösungsvorschläge (August 2008)

9 Gerhard Stemberger (Hg.), Psychotherapie zwischen gesellschaftlicher Anpassung und Emanzipation (April 2009)

10 Alexander Schneider, Zu alt für Weiterbildung? (August 2009)

11 Elisabeth Beer und Ursula Filipič (Hg.), Sozialstaaten unter Druck: Wohlfahrtsstaatliche Veränderungen in Mittelosteuropa – Rückwirkungen auf Österreich? (August 2010)

12 Thomas Riesenecker-Caba und Alfons Bauernfeind, Verwendung personenbezogener Daten und Grenzen betrieblicher Mitbestimmung: Datenschutz in der Arbeitswelt (August 2011)

13 Ursula Filipič und Elisabeth Beer (Hg.), Sozialer Aderlass in Europa: Arbeit und soziale Sicherung unter Druck (März 2013)

14 Martina Chlestil (Hg.), Konflikte und Mobbing am Arbeitsplatz: Rechtliche Möglichkeiten und praktische Handlungsanleitungen (September 2013)

15 Sonja Ertl und Ursula Filipič (Hg.), Die Qualität der Arbeit auf dem Prüfstand: Der Einfluss der Arbeitsmarktlage auf die Arbeitsqualität (Dezember 2013)

ISBN 978-3-99046-093-1

Kostenloser Download der Publikation unter:
http://wien.arbeiterkammer.at/service/studien/sozialpolitik

Bestellung der Print-Ausgabe für einen Druckkostenbeitrag von 10 € bei:
fachbuchhandlung@oegbverlag.at



wien.arbeiterkammer.at