WIFO

A-1103 WIEN, POSTFACH 91
TEL. 798 26 01 • FAX 798 93 86

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Sozialpolitik als Produktivkraft

Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Ulrike Mühlberger

Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Sandra Schneeweiß, Andrea Sutrich

April 2009

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG
AUSTRIAN INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

Sozialpolitik als Produktivkraft

Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Ulrike Mühlberger

April 2009

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes

Begutachtung: Thomas Leoni • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Sandra Schneeweiß, Andrea Sutrich • Unter Mitarbeit von Käthe Knittler

Inhalt

Die Studie untersucht den Einfluss sozialpolitischer Maßnahmen im Bereich der Verteilungspolitik, Familien- und Care-Politik, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Internationale Beispiele zeigen, dass ein hohes Maß an Sozialleistungen nicht mit einer geringen Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft in Verbindung steht. Sozialpolitik kann über verschiedene Transmissionsmechanismen die Produktivkraft einer Volkswirtschaft erhöhen. Sie kommt nicht nur durch soziale Transfers zum Tragen, sondern auch durch das Steuer- und Abgabensystem, die staatliche Bereitstellung und/oder Förderung sozialer Infrastruktur und andere gesetzliche Regelungen im Bereich des Arbeitsmarktes bzw. der Familienpolitik. Eine reine Fokussierung auf Transferpolitik wäre zu kurz gegriffen.

Rückfragen: Julia.Bock-Schappelwein@wifo.ac.at, Rainer.Eppel@wifo.ac.at, Ulrike.Muehlberger@wifo.ac.at

2009/087-1/S/WIFO-Projektnummer: 8208

© 2009 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Medieninhaber (Verleger), Herausgeber und Hersteller: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Wien 3, Arsenal, Objekt 20 • Postanschrift: A-1103 Wien, Postfach 91 • Tel. (+43 1) 798 26 01-0 • Fax (+43 1) 798 93 86 • http://www.wifo.ac.at/ •
Verlags- und Herstellungsort: Wien

Verkaufspreis: 50,00 € • Download 40,00 €: http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35602&typeid=8&display_mode=2

Sozialpolitik als Produktivkraft

Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Ulrike Mühlberger

Kurzzusammenfassung

Die vorliegende Studie untersucht den Einfluss sozialpolitischer Maßnahmen im Bereich der Verteilungs-, Familien- und Care-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Internationale Beispiele zeigen, dass ein hohes Maß an Sozialleistungen nicht mit einer geringen Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft in Verbindung steht (*Aiginger – Guger*, 2006). Diese Studie führt aus, dass Sozialpolitik über verschiedene Transmissionsmechanismen die Produktivkraft einer Volkswirtschaft erhöhen kann.

Erstens haben Maßnahmen im Bereich der Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung abzielen, direkte Effekte auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft. Eine hohe Arbeitsmarktpartizipation der Bevölkerung stellt auf der Mikroebene nicht nur die effektivste Möglichkeit zur Reduktion von Armut dar, sondern erhöht auch die gesellschaftlichen und familiären Teilnahmechancen und trägt damit zur gesellschaftlichen Stabilität bei. Zweitens haben Maßnahmen im Bereich der Familien- und Carepolitik sowie der Bildungspolitik, die die öffentliche Infrastruktur bzw. Finanzierung ausweiten, auch einen direkten Arbeitsplatzschaffungseffekt. Drittens verbessern sozialpolitische Maßnahmen die Verteilungssituation in einer Volkswirtschaft (*Statistik Austria*, 2008A), 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 Familie zur Folge, was die soziale Vererbung reduzieren kann und die intergenerative Mobilität fördert.

Die Studie zeigt auf, dass Sozialpolitik nicht nur durch soziale Transfers, sondern auch durch das Steuer- und Abgabensystem, die staatliche Bereitstellung und/oder Förderung sozialer Infrastruktur und andere gesetzliche Regelungen im Bereich des Arbeitsmarktes bzw. der Familienpolitik zum Tragen kommt. Eine reine Fokussierung auf Transferpolitik wäre zu kurz gegriffen.

Im Bereich der Steuer- und Abgabenpolitik schlägt die Studie vor, den steuerfinanzierten Anteil der Sozialversicherung zu erhöhen um so positive Effekte auf die Beschäftigung und die Einkommenserteilung zu erzielen. Sozialversicherungsbeiträge wirken durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung. Reformen, die positive Wachstums-

und Beschäftigungseffekte mit Verteilungszielen verbinden können, zielen zum einen auf eine Verbreiterung der Beitragsbasis durch eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage und zum anderen auf eine Ausweitung der Beitragspflicht auf alle Einkunftsarten ab (wie bereits in *Guger et al.,* 2008B vorgeschlagen).

Die Ausführungen zur Bildungs-, Familien- und Carepolitik zeigen auf, dass Bildungspolitik im frühkindlichen Alter einsetzen muss. Kostenloser und qualitativ hochwertiger Bildungszugang sollte nicht erst im Alter von sechs oder sieben Jahren ansetzen, sondern deutlich früher, Studien zufolge bereits im Alter von zwei Jahren. Empirische Studien im Bereich der Familien- und Carepolitik machen deutlich, dass eine qualitativ hochwertige außerhäusliche Tagesbetreuung im Alter ab zwei Jahren die soziale und kognitive Entwicklung von Kindern fördert. Darum muss die Betreuung von Kleinkindern als Bildungsinvestition verstanden werden und in der politischen Diskussion dementsprechend neu positioniert werden. Ein derartiger Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik würde nicht nur für die kognitive Entwicklung von Kindern förderlich sein, sondern auch das äußerst dringende Problem der mangelnden Integration von Kindern mit Migrationshintergrund in Angriff nehmen. Studien zeigen außerdem eine signifikante Leistungsüberlegenheit von SchülerInnen in kleinen Klassen in den untersten Klassenstufen, wovon besonders Kinder aus Migrationsfamilien profitieren konnten (*Weiß*, 1997, *Weiß - Preuschoff*, 2004). Darüber hinaus sind Länder, deren Bildungssystem die soziale Selektion verringern, erfolgreicher, da sie die vertikale und horizontale Durchlässigkeit im Bildungssystem gewährleisten. Diese Ergebnisse sprechen für eine spätere Selektion und damit für ein Vorantreiben der Gesamtschule. Eine Integration des frühkindlichen Betreuungsbereichs mit dem Bildungsbereich könnte mit der Verankerung einer Zuständigkeit des Bildungsministeriums für sämtliche Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen (aller Altersstufen) einhergehen. Damit wäre die Grundlage geschaffen, um bundesweit einheitliche Qualitätsstandards (Betreuungsschlüssel, Gruppengröße, Qualifikation des Personals, etc.) festzulegen, sodass österreichweit ein universeller und kostenloser Zugang zu einem qualitativ hochwertigen Angebot sichergestellt werden kann. Eine weitere Schlussfolgerung im Bereich der Bildungspolitik ist eine notwendige Fokussierung auf eine Weiterbildungsstrategie, die die Folgen des technischen Fortschritts bewältigt. Die starke Konzentration auf mittlere berufliche Qualifikationen kann dem technologischen Wandel, der eindeutig höhere Qualifikationsanforderungen stellt, nicht mehr entgegentreten.

Diese Studie unterstreicht, dass für eine verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen eine grundlegende Anpassung der Betreuungsstruktur notwendig ist. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht nicht nur die Produktivkraft einer Volkswirtschaft, sondern ist auch von wesentlicher Bedeutung für die langfristige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates. Auf individueller Ebene bedeutet eine stärkere Einbindung von Frauen am Arbeitsmarkt eine eigenständige soziale Absicherung, die bei steigenden Scheidungsraten und steigender Lebenserwartung an Wichtigkeit gewinnt. Außerdem zeigen Forschungsergebnisse, dass eine geringere Arbeitsmarkteinbindung eine wichtige Erklärung für die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede ist. Arbeitsreduktionen und -unterbrechungen haben langfristige Effekte auf die

Einkommens- und Karriereverläufe von Frauen. Weiters belegen Studien, dass eigenes Einkommen positive Wirkungen auf die Stärkung der innerfamiliären Verhandlungsposition und die Reduktion der häuslichen Gewalt hat.

Diese Studie legt dar, dass eine Richtungsänderung in der Familienpolitik notwendig ist. Zurzeit wird in der Familienpolitik besonderes Gewicht auf Geldleistungen gelegt, was aus strikt ökonomischer Sicht effizient sein und die Wahlfreiheit theoretisch erhöhen kann (solange es die Möglichkeit einer Auswahl gibt), dabei wird aber auf notwendige Lenkungseffekte verzichtet. Eine Umschichtung von Geld- zu Sachleistungen bzw. zu zweckgebundenen Geldleistungen erhöht die Treffsicherheit von familienpolitischen Maßnahmen. Empirische Ergebnisse zeigen, dass der Schlüssel zu einer verstärkten Arbeitsmarktintegration von Frauen weniger in generösen Geldleistungen als vielmehr in der Sicherstellung eines universellen Zugangs zu einer quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen außerhäuslichen Kinderbetreuung (insbesondere für Kinder unter drei Jahren) liegt. Durch die höheren Bildungsabschlüsse von Frauen in den letzten Jahren führen lange Kinderkarenzzeiten zunehmend auch zu einer Missallokation von Qualifikationen. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur ist auf der Angebots- und zugleich auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksam. Empirische Studien zeigen zudem, dass ein quantitativ ausreichendes und gleichzeitig qualitativ hochwertiges Angebot an außerhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur eine förderliche Wirkung auf die Beschäftigung, sondern auch auf die Fertilität hat. Die Steigerung der Geburtenrate ist eine wesentliche Komponente zur Erhöhung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft sowie zur nachhaltigen Finanzierung des Wohlfahrtsstaates.

Im Bereich der familienpolitischen Geldleistungen plädiert diese Studie für die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit kurzer Bezugsdauer sowie einer Flexibilität der Inanspruchnahme (z. B. durch ein Karenzkontosystem). Ein wesentlicher Bestandteil einer wirksamen Reform sollte die Erhöhung der Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter sein. Länderbeispiele zeigen, dass die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes in der Regel mit einer stärkeren Inanspruchnahme durch Männer einhergeht. Um die notwendigen Wirkungen zu erzielen, muss eine Verkürzung (auf maximal insgesamt zwei Jahre) bzw. Flexibilisierung des Karenzsystems von einem massiven, flächendeckenden Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung – im Sinne einer ökonomisch effektiven Humankapitalinvestition (siehe oben) – begleitet sein. Dadurch würde man auch die frühkindliche Integration von Kindern mit Migrationshintergrund – welche eine der dringendsten Herausforderungen darstellt – verbessern.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die Arbeitsmarkteinbindung erhöhen, sind von zentraler Bedeutung für die Produktivkraft einer Volkswirtschaft. Neben den oben beschriebenen Maßnahmen im Bereich der Steuer- und Abgabenpolitik, der Bildungspolitik und der Familien- und Carepolitik, sind Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen von zentraler Bedeutung. Die Ergebnisse der österreichischen und internationalen Evaluierungsliteratur zeigen deutlich, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik positiv auf die Erwerbsbe-

teiligung wirken (besonders bei Frauen). Eine bessere Orientierung an der regionalen Qualifikationsnachfrage ist hier von zentraler Bedeutung. Mit organisatorischer und finanzieller Einbindung von ArbeitgeberInnen und regionalen Arbeitsmarktstellen wäre ein Aufbau von regionalen Weiterbildungsclustern eine Möglichkeit, die Zielgenauigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. Eine stärkere Mitverantwortung von Unternehmen bei Weiterqualifizierungsmaßnahmen könnte mit betrieblichen Steuervorteilen oder beispielsweise einem reduzierten Satz zur Arbeitslosenversicherung – bzw. einem Bonus-Malus-System – in Verbindung stehen. Um ältere ArbeitnehmerInnen länger am Arbeitsmarkt halten zu können, sind

Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik notwendig. Frühzeitige Umschulungen – wie sie beispielsweise in Dänemark vorangetrieben werden – könnten die Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen reduzieren. Zusätzlich plädiert diese Studie für eine möglichst frühe Abschaffung der so genannten Hacklerregelung und eine Anhebung des faktischen Pensionsantrittsalters.

Sozialpolitik als Produktivkraft

Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Ulrike Mühlberger

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

1.1 Ziel der Studie 1

1.2 Begründungen für Sozialpolitik und Definitionen 2

1.3 Sozialpolitik als Produktivkraft: Transmissionsmechanismen 3

1.4 Die ökonomische Ausgestaltung des österreichischen Sozialmodells im europäischen Vergleich 6

1.5 Die Wirkungen der Einkommensverteilung auf die Produktivkraft: Ein Überblick über die theoretische und empirische Literatur 9

2. Sozialpolitische Instrumente zur Steigerung der Produktivkraft 12

2.1 Verteilungspolitik 12

2.1.1 Einleitung 12

2.1.2 Die Entwicklung der Primärverteilung in Österreich 14

2.1.3 Die egalisierenden Effekte von Abgaben und Transfers: Sekundärverteilung 17

2.1.4 Geringe Umverteilungswirkungen von Staatseinnahmen 20

2.1.5 Hohe Umverteilungswirkungen von Staatsausgaben 21

2.1.6 Schlussfolgerungen 23

2.2 Bildungspolitik 24

2.2.1 Einleitung 24

2.2.2 Zur Bedeutung der Bildungsausgaben in Österreich 25

2.2.3 Bildung und Arbeitsmarktintegration 30

2.2.4 Der Einfluss der Bildung auf die Einkommensverteilung 33

2.2.5 Wachstumseffekte von Bildung 36

2.2.6 Schlussfolgerungen 38

2.3 Familien- und Carepolitik 40

2.3.1 Einleitung 40

2.3.2 Die Effekte der gesellschaftlichen Gestaltung von Kinderbetreuung auf die Arbeitsmarktintegration von Frauen 47

2.3.3 Die Effekte der gesellschaftlichen Gestaltung der Altenbetreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen 71

2.3.4 Schlussfolgerungen 74

2.4 Arbeitsmarktpolitik 77

2.4.1 Einleitung 77
2.4.2 Die Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik 85
2.4.3 Die Effekte von passiver Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutzmaßnahmen 88
2.4.4 Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung 91
2.4.5 Schlussfolgerungen 95

3. Wirtschafts- und sozialpolitische Schlussfolgerungen: Reformoptionen 96

3.1 Reformen des Steuer- und Abgabensystems zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zur Reduktion von Einkommensungleichheiten 96

3.2 Reformen des Bildungssystems zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zur Reduktion von sozialen Ungleichheiten 98

3.3 Reformen im Bereich der Familien- und Carepolitik zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Frauen, um Wachstum und Beschäftigung zu forcieren 100

3.4 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung und damit der Produktivkraft 103

Literaturhinweise 105

Anhang 1: Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter in Skandinavien 117

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Konsumneigung nach Einkommensgruppen	5
Übersicht 2:	Entwicklung der Staatsquote in Österreich	14
Übersicht 3:	Armutsgefährdungsquoten	18
Übersicht 4:	Anteil der Sozialleistungen und Pensionen am verfügbaren Einkommen	19
Übersicht 5:	Ergebnisse der Wachstumszerlegung	38
Übersicht 6:	Betreuungsquoten nach Bezirkstyp und Altersgruppe, Erwerbsquote der Frauen	63
Übersicht 7:	Betreuungsschlüssel in Kinderbetreuungseinrichtungen	69
Übersicht 8:	Gruppengrößen in Kinderbetreuungseinrichtungen	70
Übersicht 9:	Quantifizierung der Beschäftigung in Österreich	78
Übersicht 10:	Teilzeiterwerbstätige Frauen nach Alter und den Gründen für Teilzeitarbeit	80
Übersicht 11:	Erwerbstätige: Frauenanteil sowie Teilzeitarbeit nach Wirtschaftsabschnitten	81
Übersicht 12:	Erwerbsbeteiligung von Frauen in ausgewählten EU-Staaten	81
Übersicht 13:	Erwerbsquoten in ausgewählten Altersgruppen nach Geschlecht	83
Übersicht 14:	Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes	84
Übersicht 15:	Mitteleinsatz für Arbeitsmarktförderung	86
Übersicht 16:	Atypische Beschäftigung im europäischen Vergleich	92
Übersicht 17:	Entwicklung der Zeitarbeit in Österreich 2008	92

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Verteilung der Bruttomarkteinkommen der unselbständig Beschäftigten	15
Abbildung 2:	Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte	16
Abbildung 3:	Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen	27
Abbildung 4:	Öffentliche Bildungsausgaben inklusive Forschung	28
Abbildung 5:	Bildungsausgaben im internationalen Vergleich	29
Abbildung 6:	Unselbständig Beschäftigte nach höchster abgeschlossener Ausbildung	30
Abbildung 7:	Wachstum der Arbeitsstunden nach Qualifikationsniveau	31
Abbildung 8:	Arbeitslosenquoten nach höchster abgeschlossener Ausbildung	32
Abbildung 9:	Relative Erwerbseinkommen nach höchster abgeschlossener Ausbildung für Männer und Frauen in Österreich	33
Abbildung 10:	Relative Verteilung der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung nach Einkommenshöhe und Bildungsstand	34
Abbildung 11:	Bruttojahreseinkommen ganzjährig Vollzeitbeschäftigter nach höchster abgeschlossener Ausbildung in Österreich	35
Abbildung 12:	Erwerbsquoten nach Geschlecht und Alter	41
Abbildung 13:	Beschäftigungsquoten (Vollzeitäquivalente) nach Geschlecht im europäischen Vergleich	42
Abbildung 14:	Durchschnittlich geleistete unbezahlte und bezahlte wöchentliche Arbeitszeit 2002	43
Abbildung 15:	Erwerbstätigenquoten von Elternteilen	44
Abbildung 16:	Öffentliche Ausgaben für Familien im internationalen Vergleich	46
Abbildung 17:	Wiedereinstieg von Frauen ins Berufsleben nach dem Alter des jüngsten Kindes	49
Abbildung 18:	KinderbetreuungsgeldbezieherInnen nach Bezugsvariante und Geschlecht	52
Abbildung 19:	Kinderbetreuungsquoten nach Altersgruppen und Bundesland	62
Abbildung 20:	Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren im europäischen Vergleich	64

Abbildung 21: Betreuungsquote der Kinder zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter im europäischen Vergleich 65

Abbildung 22: Jährliches Arbeitsvolumen von Erwerbstätigen nach Geschlecht 79

Abbildung 23: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen und Geschlecht 2008 84

Abbildung 24: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im internationalen Vergleich 87

Abbildung 25: Entwicklung der Reallöhne und des Wirtschaftswachstums real 93

1. Einleitung

1.1 Ziel der Studie

Im Jahr 2000 haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs darauf geeinigt, Maßnahmen zu setzen, um die EU zum "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt" zu machen. Dabei soll "die EU im Rahmen des globalen Ziels der nachhaltigen Entwicklung ein Vorbild für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt in der Welt sein". Mit der Lissabon-Strategie hat sich die EU das Ziel gesetzt, Wettbewerbsstärke mit besseren Arbeitsplätzen, sozialem Zusammenhalt und nachhaltigem Wachstum zu verbinden. Ein wesentlicher Faktor der Lissabon-Strategie ist somit, die Wechselwirkungen von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik so zu gestalten, dass Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum auch zu höherem sozialen Schutz und Wohlstand führen. Zur Umsetzung der Lissabon-Ziele im sozialpolitischen Bereich nahm der Europäische Rat in Nizza im Dezember 2000 die Europäische Sozialagenda an, welche die Zielsetzungen für sozialpolitische Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Ebene sowie für Verhandlungen mit den Sozialpartnern auf EU-Ebene beinhaltet.

Die Sozialpolitik innerhalb der EU liegt vertragsgemäß grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten. Um die sozial- und beschäftigungspolitische Strategie der Europäischen Sozialagenda voranzutreiben, wird auf die in den 1990er-Jahren etablierte Offene Methode der Koordinierung (OMK) zurückgegriffen, die der EU Möglichkeit gibt, außerhalb der durch die EU-Verträge zugebilligten Kompetenzen zur Rechtssetzung politisch tätig zu werden. Die OMK benutzt die Instrumente des wechselseitigen Lernens, der strategischen Vergleiche, der Leitlinien, der Benchmarks und der Empfehlungen. Da sie keine unmittelbare Verbindlichkeit besitzt, wird sie häufig als "soft law" bezeichnet. Die EU-Kommission schlägt eine engere Verknüpfung der OMK mit der Lissabon-Strategie vor, um so für ein größeres politisches Engagement im sozialen Bereich und die Festlegung von quantitativen Zielvorgaben zu sorgen.

Die Wechselwirkungen von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik werden im EU-Kontext "als feeding-in" und "feeding-out" Prozesse konkretisiert. Feeding-in bezieht sich hierbei auf die Auswirkungen der Maßnahmen im Bereich der Offenen Methode der Koordinierung für Sozialschutz und soziale Eingliederung auf Wachstum und Beschäftigung. Feeding-out beschreibt die Auswirkungen der Maßnahmen im Bereich der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung auf den sozialen Zusammenhalt und die soziale Lage.

Die vorliegende Studie fokussiert auf den feeding-in Prozess und untersucht den Einfluss sozialpolitischer Maßnahmen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung. Internationale Beispiele zeigen, dass ein hohes Maß an Sozialleistungen nicht mit einer geringen Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft in Verbindung steht (*Aiginger – Guger*, 2006). Diese Studie führt

aus, dass Sozialpolitik über verschiedene Transmissionsmechanismen die Produktivkraft einer Volkswirtschaft erhöhen kann.

Die Erhöhung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft kann im Wesentlichen nur über drei Wege erreicht werden. Zum einen über eine Erhöhung der Produktivität, des Sach- und/oder Humankapitals und über eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung. In allen Fällen spielen sozialpolitische Maßnahmen eine entscheidende Rolle. Die Grundvoraussetzung zur Erhöhung der Produktivität ist eine zukunftsorientierte Bildungspolitik, die Humankapital als Sozialinvestition versteht. Politikmaßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung müssen auf Frauen, ältere Personen und arbeitsmarktfernere Personen wie MigrantInnen, deren Familien und gering Qualifizierte fokussieren.

Ziel der Studie ist es, einen theoretischen und empirischen Literaturüberblick über die Wirkungen von sozialstaatlichen Maßnahmen auf ihre Produktivkraft für mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung zu geben. Daraus werden Vorschläge abgeleitet, ökonomische Anreize so zu gestalten, dass der Sozialstaat als ein wichtiger Motor für Wachstum und Beschäftigung wirkt.

1.2 Begründungen für Sozialpolitik und Definitionen

Es gibt normative und positive Begründungen für sozialpolitische Eingriffe des Staates. Während die normative Perspektive auf eine gerechte Verteilung abzielt, fokussiert die positive Perspektive auf die Funktion der Sozialpolitik um Marktversagen[1]) zu unterbinden. Das normative Ziel von Sozialpolitik ist es, durch politische Maßnahmen die soziale und wirtschaftliche Situation von Personen zu verbessern (Ausgleich von Benachteiligungen) sowie im Sinne einer Prävention die Chancenverteilung zu fördern. Das positive Ziel von Sozialpolitik ist es, eine effiziente Allokation von Ressourcen sicherzustellen (*Barr*, 1998, *Badelt – Österle,* 2001). Schlussendlich soll Sozialpolitik das gesellschaftliche und politische Gefüge einer Volkswirtschaft stabilisieren.

Effizienzkonzepte lassen sich für die sozialpolitische Diskussion nach dem Gesichtspunkt der Makro- und der Mikroeffizienz unterscheiden. Makroeffizienz verlangt eine effiziente, das heißt ressourcenschonende (das Kosten-Nutzen-Verhältnis maximierende) Verteilung der verfügbaren Ressourcen auf unterschiedliche gesellschaftliche (bzw. sozialpolitische) Anliegen. Der Begriff der Mikroeffizienz bezieht sich auf den Einsatz knapper Ressourcen auf der Ebene der unmittelbaren Leistungserstellung, durch den Leistungen möglichst kostengünstig erbracht werden sollen. Dazu zählt auch die Frage des optimalen Instrumenteneinsatzes (Geld- oder Sachleistungen) (*Barr*, 1998, *Badelt – Österle,* 2001).

---

[1]) Hervorgerufen z. B. durch Informationsasymmetrien oder externe Effekte.

Die Beurteilung von Effizienz ist jedoch nicht linear, da die Reaktionen von Individuen auf Anreizwirkungen durch sozialpolitische Maßnahmen bedacht werden müssen (Feedback-Effekte). Diese Studie zielt im Speziellen auf diese Anreizmechanismen ab und fokussiert auf die analytische Trennung von Geld- und Sachleistungen, die mit jeweils unterschiedlichen Anreizmechanismen einhergehen.

Diese Studie zeigt auf, dass Sozialpolitik einen entscheidenden Einfluss auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft hat. Unter Produktivkraft versteht man Arbeit, Kapital und Technologie. Die in dieser Studie diskutierten sozialpolitischen Bereiche der Verteilungs-, Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik verdeutlichen den Einfluss sozialpolitischen Handelns auf die Produktivität von Arbeit und Kapital. Weitergehend wird diese Studie aber klarstellen, dass auch gesellschaftliche Stabilität, Egalität und soziale Kohäsion produktive Faktoren einer Volkswirtschaft darstellen.

1.3 Sozialpolitik als Produktivkraft: Transmissionsmechanismen

Sozialpolitische Maßnahmen wirken über verschiedene Transmissionsmechanismen auf die Wirtschaftskraft einer Ökonomie. Erstens haben Maßnahmen im Bereich der Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung abzielen, direkte Effekte auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft. Eine hohe Arbeitsmarktpartizipation der Bevölkerung stellt auf der Mikroebene nicht nur die effektivste Möglichkeit zur Reduktion von Armut dar (Steigerung der Haushaltseinkommen, Verbesserung des Wohlstandes von Kindern) (*Phipps – Burton*, 1998), sondern erhöht auch die gesellschaftlichen und familiären Teilnahmechancen und trägt damit zur gesellschaftlichen Stabilität bei. Die Ergebnisse des EU-SILC (*Statistik Austria*, 2008A) zeigen, dass arbeitslose (sowie ärmere) Personen eine geringere gesellschaftliche Teilhabe aufweisen. Arbeitsökonomische Forschungen zeigen, dass eine verstärkte Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen die häusliche Gewalt reduziert (*Tauchen – Dryden Witte – Long,* 1991, *Farmer – Tiefenthaler,* 1997) und die innerfamiliären Machtverhältnisse besser ausgleicht (*Lundberg – Pollak*, 1996). Die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen trägt auch zu einer egalitäreren Einkommensverteilung der Haushalte bei (*Pasqua,* 2002, *Del Boca – Pasqua*, 2003). Außerdem kommen Untersuchungen zu Lohnunterschieden sowie zum Arbeitsangebotsverhalten von Frauen zum Schluss, dass sich die Präferenzen von Frauen verstärkt hin zur Erwerbsarbeit verlagert haben (*Grünberger – Zulehner*, 2009). Veränderte Familienstrukturen und gestiegene Scheidungsraten machen weiters eine Spezialisierung der Ehepartnerinnen aufgrund der langfristigen Folgen des Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt immer problematischer. Analysen zu den geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden zeigen auch, dass die geringere Arbeitsmarktanbindung durch lange Unterbrechungen aufgrund von Kinderbetreuung einen wesentlichen Grund für die geringeren Löhne von Frauen darstellt (*Grünberger – Zulehner,* 2009). Andererseits zeigen Studien, dass die Reduktion von Lohnunterschieden die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen erhöhen würde. Auf Makroebene bedeutet eine hohe Arbeitsmarktbeteiligung die Sicherstellung der Finanzierung des öffentlichen

Sektors, im Besonderen der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen. Die langfristige Finanzierung des Sozialstaates hängt wesentlich von der Entwicklung der Arbeitsmarktpartizipation ab (*Mühlberger*, 2004).

Zweitens haben Maßnahmen im Bereich der Familien- und Carepolitik sowie der Bildungspolitik, die die öffentliche Infrastruktur bzw. Finanzierung ausweiten, auch einen direkten Arbeitsplatzschaffungseffekt. Da diese Wirtschaftszweige vorwiegend von Frauen ausgeübt werden, würden damit Teile der unbezahlten Hausarbeit in eine bezahlte Marktarbeit übergeführt und so Arbeitskapazitäten frei gemacht werden, was zu einer effektiveren Allokation von Arbeitskraft beitragen kann. Das stark gestiegene Bildungsniveau von jüngeren Frauen macht eine Orientierung zur Haus- und Betreuungsarbeit immer ineffizienter (die Opportunitätskosten steigen). Die Auslagerung von Bildungs- und Betreuungstätigkeiten auf den Markt ermöglicht so eine bessere Allokation der Arbeitskräfte.

Drittens verbessern sozialpolitische Maßnahmen die Verteilungssituation in einer Volkswirtschaft (*Statistik Austria*, 2008A). Umverteilung wird in Österreich im Wesentlichen über Staatsausgaben getätigt (*Guger et al.*, 2008A). Die Daten des EU-SILC zeigen deutlich, dass sozialpolitische Transfers die Armutsgefährdung drastisch reduzieren. Eine egalitäre Verteilung hat positive Effekte auf die Anreize zur Arbeitsaufnahme und das Wirtschaftswachstum. Die Ergebnisse der experimentellen Wirtschaftsforschung zeigen, dass Menschen ihr Wohlbefinden relativ zu anderen sehen (*Frey*, 2008). Dies bedeutet, dass eine egalitäre Verteilung für die meisten Menschen Nutzen stiftet und damit zur gesellschaftlichen Stabilität beiträgt, was wiederum positive Effekte auf Kapital- und Humankapitalinvestitionen und auf die Wettbewerbsfähigkeit hat.

Viertens dämpft eine Polarisierung der Verteilungsrelationen kurzfristig die Konsumnachfrage der privaten Haushalte. Der Konsumanteil am verfügbaren Einkommen unterscheidet sich wesentlich zwischen den Einkommensgruppen (siehe Übersicht 1). Haushalte im unteren Einkommensdrittel geben mit 80% kurzfristig den überwiegenden Teil eines zusätzlichen Einkommens für Konsumgüter aus. Langfristig (also mit der Berücksichtigung von Verschuldung und intergenerationellen Transfers) liegt die Konsumneigung sogar bei 1,2. Haushalte des oberen Einkommensdrittel verwenden hingegen zusätzliches Einkommen kurzfristig zu mehr als der Hälfte zur Erhöhung des Sparens – langfristig liegt hier die Konsumneigung bei nur 0,8. Eine Umverteilung von den unteren zu den oberen Einkommensschichten bewirkt deshalb einen Rückgang der Konsumnachfrage. Sozialpolitische Maßnahmen haben entscheidenden Einfluss auf eine egalitärere Verteilung und damit eine bedeutende ökonomische und gesellschaftliche Stabilisierungsfunktion.

Übersicht 1: Konsumneigung nach Einkommensgruppen

	Marginal, kurzfristig	Durchschnittlich, langfristig
1. Terzil	0,798	1,175
2. Terzil	0,520	1,013
3. Terzil	0,414	0,833

Q: Statistik Austria, Konsumerhebung 1999/2000, WIFO-Berechnungen.

Fünftens ist qualitativ hochwertige Bildung eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Produktivität und damit für ein hohes Wirtschaftswachstum (*Hanushek – Wößmann*, 2007A, 2007B). Investitionen in das Humankapital zeigen einen signifikanten Einfluss auf das Niveau sowie auf die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Dabei scheint nicht so sehr die Anzahl der durchschnittlichen Bildungsjahre entscheidend zu sein, sondern im Besonderen die Bildungsqualität. Je höher Volkswirtschaften entwickelt sind, desto stärker ist der Effekt von Humankapital auf das Wirtschaftswachstum (*Aghion*, 2008). Bildung trägt darüber hinaus zur politischen und gesellschaftlichen Stabilisierung sowie zur Wettbewerbsfähigkeit bei und kann einen komparativen Vorteil bei Standortentscheidungen bedeuten. Investitionen in die öffentliche Infrastruktur von Kinderbetreuung sollten verstärkt auch als Bildungs- bzw. Humankapitalinvestitionen gesehen werden, da die Lernfähigkeit eines Kindes vor allem in den ersten Lebensjahren geformt wird. Eltern besitzen jedoch eine ungleich verteilte Kapazität, in ihre Kinder zu investieren und ihre Lernfähigkeit zu fördern (*Esping-Andersen,* 2008). Eine verstärkte Konzentration auf die frühkindliche Bildungsförderung würde demnach die soziale Mobilität erhöhen (speziell für Kinder von MigrantInnen). Ein wesentliches Argument scheint in diesem Zusammenhang die zeitliche Komponente, da verstärkte Bildungsausgaben in der frühkindlichen Förderung bereits knapp 15 Jahre später direkte Effekte auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft haben.

Sechstens hat Sozialpolitik im engeren Sinn – also Transferleistungen für gesellschaftliche Randgruppen und arbeitsmarktferne Bevölkerungsschichten – eine Verbesserung der gesellschaftlichen Integration und Teilhabe dieser Personen sowie deren Familien zur Folge. Da die Wirkungsweise von Bildungspolitik nicht abgekoppelt von familiären Verhältnissen ist, kommt der Sozialpolitik (im Speziellen der öffentlichen Infrastruktur von Kinderbetreuung und Bildung) für die Bildungschancen der Kinder dieser Familien besondere Wichtigkeit zu. Auch wenn sozialpolitische Transfers zugunsten der gesellschaftlichen Randgruppen für diese Eltern keine größeren Effekte zeigen, können sie dennoch die Bildungsteilhabe der Kinder dieser Familien beträchtlich erhöhen und damit den Kreislauf der vererbten Armut durchbrechen, wobei Sachleistungen hier einen wesentlich größeren Lenkungseffekt als Geldleistungen aufweisen.

1.4 Die ökonomische Ausgestaltung des österreichischen Sozialmodells im europäischen Vergleich

Zunehmende Internationalisierung, rasche technologische Veränderungen sowie eine verstärkte Individualisierung der Gesellschaft haben die letzten zwei Jahrzehnte in Europa gekennzeichnet. Diese Entwicklung hat nicht nur auf dem Arbeitsmarkt langfristige strukturelle Auswirkungen (siehe Kapitel 2.4), sondern auch auf die Institutionen des Sozialstaates. Insbesondere für die Sozialsysteme der kontinentalen Wohlfahrtsstaaten, zu denen auch Österreich zählt, ergibt sich daraus erheblicher Reformbedarf (*Esping-Andersen et al.,* 2001, *Aiginger – Guger,* 2006, *Guger et al.,* 2008B). Diese Sozialsysteme basieren überwiegend auf dem Bismarck'schen Sozialversicherungssystem, das durch eine starke Erwerbszentrierung der sozialen Absicherung gekennzeichnet ist.

Sowohl die individuellen Anspruchsvoraussetzungen als auch die Finanzierung des österreichischen Sozialsystems stehen in engem Zusammenhang mit dem Erwerbssystem. Wer voll erwerbstätig ist oder mit einer voll erwerbstätigen Person zusammenlebt, ist verhältnismäßig gut abgesichert durch das bestehende Sozialsystem. Wer im Erwerbsleben nicht, zu kurz oder nur am Rande Fuß fassen kann, weil er behindert, krank, zu wenig qualifiziert ist oder Betreuungspflichten nachkommen muss, ist oft unzureichend versorgt und in einem wesentlich höheren Maß von Armut bedroht (*Statistik Austria*, 2008A).

Die finanzielle Ausstattung des österreichischen Sozialsystems schwankt stark mit den das Erwerbssystem betreffenden und beeinflussenden konjunkturellen und strukturellen Entwicklungen wie Arbeitslosigkeit, Stagnation der Erwerbseinkommen oder Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung und niedrig entlohnter Dienstleistungen auf Kosten von Hochlohnbranchen. Der langfristige ökonomische und gesellschaftliche Wandel bringt zum einen größere Flexibilitätsanforderungen mit sich, auf die das bestehende Sozialversicherungssystem nur unzureichend vorbereitet ist und daher ungenügend sozialen Schutz gewährt. So sind die Erwerbsbiographien weniger linear und die Beschäftigungsverhältnisse instabiler und atypischer geworden (*Mühlberger,* 2000). Auch zeigen sich im gesellschaftlichen Leben die Partnerbeziehungen fragiler und die Familienmuster vielfältiger. Zum anderen gingen die Wachstumsschwäche in Europa und der weiter anhaltende Strukturwandel – einerseits in Richtung Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft und andererseits von der Produktions- zur Finanz- und Vermögenswirtschaft – mit Beschäftigungseinbußen schlecht qualifizierter Personen und einem sich abzeichnenden Umverteilungsprozess zwischen Kapital und Arbeit einher. Dieser schlug sich in ganz Europa in einem deutlichen Rückgang der Lohnquote und einer entsprechend mäßigen Entwicklung der Beitragseinnahmen in den erwerbszentrierten Sozialversicherungssystemen vom Bismarck'schen Typ nieder, während die Vermögenseinkommen, die keiner Beitragspflicht unterliegen, erheblich expandierten (*Guger et al.,* 2008B).

Neben dem zentralen Finanzierungsaspekt stehen verteilungs- und beschäftigungspolitische Gesichtspunkte im Zentrum der ökonomischen Überlegungen für eine aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialsysteme (*Schmähl,* 2006). Im Falle einer deutlich erkennbaren Leistungs-

Gegenleistungs-Beziehung wird in der ökonomischen Diskussion die Beitragsfinanzierung im Wesentlichen als aufgabenadäquate Finanzierung mit geringen negativen ökonomischen Folgen eingeschätzt. Bei paritätischer Beitragsgestaltung werden wohl die Lohnnebenkosten erhöht, auf Seite der Versicherten treten aber aufgrund des direkten Bezugs zur Gegenleistung kaum negative Leistungsanreize auf.

Die Beitragsorientierung greift in dem Maße zu kurz, in dem interpersonelle Umverteilungsziele zwischen verschiedenen Einkommensgruppen – aber auch in Form der beitragsfreien Mitversicherung oder der Berücksichtigung beitragsfreier Versicherungszeiten – angestrebt werden: Zum einen beschränkt sich die Umverteilungslast nur auf den Kreis der Versichertengemeinschaft und zum anderen nur auf deren beitragspflichtige Lohn- bzw. Erwerbseinkommen bis zur Bemessungsgrenze. Dies widerspricht dem Prinzip der fiskalischen Leistungsfähigkeit in der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben und hat negative makroökonomische und beschäftigungspolitische Folgen. In der ökonomischen Diskussion wird daher für Systeme mit ausgeprägten Umverteilungszielen oder bei fehlendem Bezug zwischen Finanzierungsbeitrag und Gegenleistung eher die Steuerfinanzierung als aufgabenadäquat angesehen (*Guger et al.,* 2008B).

In Europa gibt es sehr unterschiedliche Ausprägungen von sozialen Sicherheitssystemen. Die Modelle der einzelnen Länder unterscheiden sich hinsichtlich der Organisation der Abdeckung von Risiken wie Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit, in den Zugangsregelungen zu und der Struktur von Sozialleistungen und auch dahingehend, von wem die Leistungen erbracht werden: von Staat, Markt oder Familie. Große länderspezifische Differenzen gibt es auch in der Finanzierungsstruktur (Steuern, Beiträge und Gebühren) sowie der Ausgabenhöhe für soziale Sicherheit. Je nach Wohlfahrtsmodell ergeben sich aber auch unterschiedliche Probleme hinsichtlich dessen nachhaltiger Finanzierbarkeit und unterschiedliche Möglichkeiten zur Umverteilung.

Guger et al. (2008B) analysieren die Sozialstaatsfinanzierung von Dänemark und Schweden (universelles Wohlfahrtsstaatsmodell), Frankreich und den Niederlanden (kontinentaleuropäisches Modell) sowie Großbritannien (Beveridge-Modell). Die Ausgaben für soziale Sicherheit waren 2006 gemessen an der Wirtschaftsleistung (BIP) in Frankreich mit 31,1% des BIP am höchsten. Die zweithöchste Sozialquote hat Schweden mit 30,7%, gefolgt von Belgien mit 30,1% sowie den Niederlanden mit 29,3%. Dänemark (29,1%) und Österreich (28,7%) liegen ebenfalls über dem Durchschnitt der EU 15 (27,5%), Großbritannien (26,4%) darunter. Die Finanzierungsstruktur der Sozialausgaben ist zwischen den Staaten, abhängig vom jeweiligen Wohlfahrtssystem, sehr unterschiedlich. Je nach Modell überwiegen hier die staatlichen Zuweisungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen (Schweden, Dänemark) oder die Einnahmen aus den Sozialversicherungsbeiträgen (Frankreich, Österreich, Niederlande). In Großbritannien sind die Anteile von Steuer- und Beitragsfinanzierung in etwa gleich groß, wobei die Anteile für Steuerfinanzierung inklusive zweckgebundener Steuern mit 51,5% leicht überwiegen.

Den zweckgebundenen Steuern bzw. den zweckgebundenen beitragsähnlichen Steuern kommt als zusätzliche Finanzierungsquelle je nach Land unterschiedliche Bedeutung zu, wobei sie unter den hier ausgewählten Ländern vor allem in Dänemark, den Niederlanden und in Frankreich eine bedeutende Rolle spielen. Bezüglich der gesamten Abgabenstruktur zeigt sich, dass der Anteil der indirekten Steuern am gesamten Abgabenaufkommen in den untersuchten Ländern annähernd gleich ist. Er schwankt zwischen 33,8% in den Niederlanden und 36,8% in Dänemark. Sehr unterschiedlich ist hingegen der Anteil der direkten Steuern. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass unter den hier untersuchten Ländern jene mit niedrigen Sozialversicherungsbeiträgen diesen Einnahmeentgang durch einen höheren Anteil an direkten und nicht durch höhere indirekte Steuern kompensieren. In den letzten Jahren gab es allerdings eine leichte Angleichung zwischen den Finanzierungstypen: In den Ländern mit hoher Beitragsfinanzierung nahm der Anteil der Steuerfinanzierung zu, in den Ländern mit traditionell starkem Gewicht der Steuern stieg der Finanzierungsanteil der Beiträge.

Das kontinentale Wohlfahrtsstaatssystem wird oft als inflexibel, wenig reformfreudig und wenig zukunftsinvestitionsfreudig bezeichnet. Dennoch haben diese Länder in den letzten Jahren eine Reihe von Reformen durchgeführt. *Pierson* (2001) hat die Transformation des kontinentaleuropäischen Systems als "up-dating re-calibration" bezeichnet, da die Reformen nur eine geringe Auswirkung auf die Basisstruktur des Systems hatten. *Palier* (2007) argumentiert, dass die Ausgestaltung des Finanzierungssystems des kontinentaleuropäischen Modells einen wesentlichen Grund für die politischen Schwierigkeiten, Reformen durchzuführen, darstellt. Durch das Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen tendieren StaatsbürgerInnen dazu, Sozialleistungen als soziale Rechte, die sich direkt aus ihren Beiträgen ableiten, zu definieren. Dies könnte auch erklären, warum kontinentaleuropäische Länder eher Sozialversicherungsbeiträge erhöhen als Sozialleistungen kürzen.

Dennoch haben kontinentaleuropäische Länder in manchen Bereichen einen Rückzug des Sozialstaates seit Mitte der 1990er-Jahre erlebt. Prominenteste Beispiele sind hier die Hartz-Reformen in Deutschland oder die Pensionsreformen in den meisten Ländern dieser Gruppe. Gleichzeitig zeigt sich durch lange Übergangsfristen bei den Pensionsreformen, den demografischen Entwicklungen, der makroökonomischen Rezession und der gleichzeitigen Erweiterung mancher Teile des Sozialstaats (z. B. Langzeitpflege) in allen kontinentaleuropäischen Ländern eine Erhöhung der Sozialausgaben. Zusätzlich zu den Erhöhungen der Sozialausgaben sind die kontinentaleuropäischen Länder durch einen signifikanten institutionellen Wandel charakterisiert. So wurde das Arbeitslosengeld durch Aktivierungsmaßnahmen ergänzt und Änderungen bei Pensionseintritten beschlossen. Die politischen Diskussionen rund um diese institutionellen Änderungen waren einerseits von budgetären Überlegungen getrieben, andererseits rückten neue soziale Probleme verstärkt ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit (z. B. Patchwork-Familien, Jugendarbeitslosigkeit, Altenpflege).

1.5 Die Wirkungen der Einkommensverteilung auf die Produktivkraft: Ein Überblick über die theoretische und empirische Literatur

Die Höhe des Einkommens sowie des Vermögens hat erhebliche Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl von Menschen und damit auch auf die Verteilung von ökonomischer und gesellschaftlicher Macht (*Guger – Marterbauer*, 2007). Die Einkommensverteilung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Anreize der Erwerbsbeteiligung, auf Kapital- und Humankapitalinvestitionen und auf die gesellschaftliche Integration und Stabilität einer Volkswirtschaft. Die Ergebnisse der Glücksforschung zeigen, dass Menschen ihr Einkommen stets mit anderen vergleichen und dass zu große Einkommens- und Vermögensunterschiede zu Unzufriedenheit führen (*Frey*, 2008). Ein wesentlicher Faktor ist, wie bereits weiter oben erwähnt, dass die Verteilung der Einkommen aufgrund von unterschiedlichen Konsumneigungen von reicheren und ärmeren Menschen einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Konsumnachfrage und damit auf die Entwicklung des BIP ausübt.

Kuznets (1955) vertrat die Ansicht, dass die Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung anfangs mit der wirtschaftlichen Entwicklung einer Volkswirtschaft zunimmt, aber ab einem gewissen Einkommensniveau wieder abnimmt ('Kuznets-Hypothese'). Der Anstieg der Einkommensungleichheit in den meisten EU-Staaten seit Mitte der 1980er-Jahre (mit Ausnahme von Spanien, Irland, Griechenland und Frankreich) widerspricht der Kuznets-Hypothese deutlich, was ÖkonomInnen dazu veranlasst hat, die kausalen Wirkungskanäle zwischen Verteilung und Wachstum näher zu beleuchten.

Ausgehend von *Kaldor* (1956) beschreibt *Okun* (1975) den 'big trade-off' zwischen Gleichheit und Effizienz, der die Politik vor die Entscheidung stellt, entweder das Gesamteinkommen einer Volkswirtschaft zu erhöhen oder ein geringeres Gesamteinkommen gerechter zu verteilen. Die Literatur dieser Tradition geht davon aus, dass die Schaffung von ökonomischer Gleichstellung mit ökonomischen Kosten verbunden ist und dass ein gewisser Grad an Ungleichheit die ökonomische Performanz einer Volkswirtschaft steigern kann. Theoretische und empirische Forschungsarbeiten der letzten zwei Dekaden haben diese Sichtweise jedoch stark in Frage gestellt (*Perotti,* 1992, 1993, *Persson – Tabellini,* 1994, *Alesina – Rodrik,* 1991, 1994, *Galor – Zeira,* 1993). Dabei bildeten sich unterschiedliche ökonomische Erklärungsmuster heraus, die zeigen, dass eine sich vergrößernde Ungleichheit der Einkommen zu geringeren Wachstumsraten führt.

Dabei haben sich im Wesentlichen drei Begründungen des Transmissionsmechanismus herausgebildet: (1) die politische Orientierung an der MedianwählerIn, die in einer ungleichen Verteilungssituation Umverteilungspolitik favorisiert, (2) die politische Instabilität einer ungleichen Verteilung, die negativ auf Investitionen wirkt und (3) Kreditbeschränkungen, die zu geringen Humankapitalinvestitionen führen. Alle drei Erklärungsansätze gehen also davon aus, dass der Transmissionsmechanismus auf einer negativen Wirkung der reduzierten Kapitalakkumulation und unternehmerischen Aktivitäten auf das Wirtschaftswachstum basiert.

(1) *Alesina – Rodrik* (1991, 1994) gehen von einem eindimensionalen politischen Steuerungselement aus, nämlich der Besteuerung des Faktors Kapital (definiert als physisches Kapital und Humankapital). Eine Besteuerung des Faktors Kapital wirkt negativ auf die Kapitalakkumulation und damit auf das Wachstum. Durch die Heterogenität der individuellen Ausstattung dieses Faktors ergeben sich unterschiedliche Präferenzen der Wachstumsraten. Je egalitärer die Einkommensverteilung einer Gesellschaft ist, desto besser ist auch die Kapitalausstattung der MedianwählerIn und demnach das Wachstum einer Volkswirtschaft. Die Regierung wird aus politischem Kalkül einen Steuersatz wählen, der der MedianwählerIn entspricht. Bei einer ungleichen Verteilung hat die MedianwählerIn eine eher geringe Kapitalausstattung und wird für höhere Kapitalsteuern votieren. Diese induzieren einen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum. Die Autoren folgern daraus, dass eine ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung sich invers zum ökonomischen Wachstum verhält. Eine ungleiche Einkommensverteilung führt zu einem geringeren Wachstum. Eine ähnliche Argumentation findet sich in *Persson – Tabellini* (1994). Demnach führt eine starke Ungleichheit zu einem politischen Aufwind für Parteien, die eine Verteilungspolitik favorisieren. Deren Politik führt zu einem progressiven Steuersystem und dadurch zu Verzerrungen der Produktion und Investitionen. Redistributionspolitik hat demnach negative Effekte auf die Kapitalakkumulation und unternehmerische Aktivität. *Zweimüller* (2000) findet allerdings keine signifikante Evidenz dafür, dass Ungleichheit in Demokratien in eine stärkere Umverteilung mündet. Außerdem stellt er fest, dass es nur einen geringen Anhalt dafür gibt, dass Umverteilung einen negativen Einfluss auf Investitionen und das Wachstum hat. Ein wesentlicher Punkt dabei ist, *wie* die Steuern ausgegeben werden.

Die empirische Überprüfung bestätigt diese Theorie, da auf Basis von internationalen Daten zwischen 1960 und 1985 gezeigt wird, dass eine Einkommensungleichheit zu Beginn der Beobachtungsperiode negativ mit dem Wirtschaftswachstum korreliert. Allerdings zeigen *Alesina – Rodrik* (1991, 1994) auch, dass eine Umverteilung von den obersten Einkommensschichten zu den mittleren Einkommensschichten die Wachstumsperformanz einer Volkswirtschaft verbessert.

Obwohl die Erklärung durch das Verhalten der MedianwählerIn stark bezweifelt wurde, zeigt sich dennoch in den meisten empirischen Studien ein negativer Zusammenhang von Ungleichheit und Wachstum. *Benabou* (1996) hat diese Literatur analysiert und hebt hervor, dass 10 von den 13 untersuchten Studien einen signifikant negativen Zusammenhang bestätigen und 3 Studien keine Signifikanz des negativen Zusammenhangs erkennen. Diese Studien basieren zwar auf unterschiedlichen Untersuchungsperioden in unterschiedlichen Staaten mit verschiedenen Maßeinheiten für das Erfassen der Verteilung in einer Volkswirtschaft, aber die zentrale Aussage – dass eine höhere Ungleichheit zu geringeren Wachstumsraten führt – ist konsistent.

(2) *Alesina – Perotti* (1996) haben in einem neoklassischen Wachstumsmodell den Zusammenhang zwischen Einkommensungleichheit, politischer Instabilität und Wirtschaftswachstum

untersucht. Dabei sehen sie Investitionen – die wesentliche Determinante für Wirtschaftswachstum – von der politischen Stabilität eines Landes abhängig. Sie argumentieren, dass ökonomische Ungleichheit die politische Instabilität erhöht und diese wiederum die Investitionen und damit das Wirtschaftswachstum senkt. In einer empirischen Überprüfung anhand von 70 Staaten für die Jahre 1960 bis 1985 finden sie dies bestätigt. Politische Instabilität wird dabei anhand unterschiedlicher Indikatoren wie soziale Unruhen und Gewalttätigkeit sowie gewalttätige und illegale Formen des politischen Protests abgebildet. Eine Erhöhung der politischen Instabilität gefährdet Eigentumsrechte und hat dadurch einen negativen Effekt auf Investitionen und in weiterer Folge auf das Wachstum.

Dies trifft allerdings vorwiegend in einem Makrovergleich zwischen entwickelten und weniger entwickelten Staaten, die mit einer hohen politischen Instabilität zu kämpfen haben, zu. Unklar ist jedoch, ob geringere Einkommensunterschiede, wie wir sie in entwickelten OECD-Staaten finden, einen ähnlichen Effekt auf die Investitionstätigkeit haben. *Rodriguez* (2000) findet für die USA einen starken Zusammenhang zwischen der Einkommensungleichheit und der Anzahl der Eigentums- und Gewaltdelikte und einen starken Zusammenhang zwischen dieser Approximation von politischer Instabilität und Wirtschaftswachstum.

(3) Die Rolle des Humankapitals als ein bestimmendes Element zwischen der Ungleichheit und dem Wachstum einer Volkswirtschaft wurde insbesondere von der endogenen Wachstumstheorie geprägt (*Aghion – Caroli – Garcia-Peñalosa,* 1999). *Galor – Zeira* (1993) analysieren die Wirkungsweisen von Kreditrestriktionen bei Humankapitalinvestitionen auf die wirtschaftliche Entwicklung. Dabei wird argumentiert, dass Kreditbeschränkungen durch Imperfektionen am Kapitalmarkt zu einer Unterentwicklung der Humankapitalakkumulation führen und dadurch zu negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung.

Foellmi – Zweimüller (2003) heben hervor, dass Bildung eine Periode des Einkommensverzichts (oder der Einkommensreduktion) darstellt und Individuen, die weder über die notwendigen Mittel verfügen noch diese über den Kapitalmarkt aufbringen können, nur beschränkten Zugang zum Bildungssystem haben. Dies bedeutet, dass etwa weniger begabte Kinder von besser verdienenden Eltern in Bildung investieren, während hoch begabte Kinder von schlechter verdienenden Eltern dies in einem geringeren Ausmaß tun, was zu einer ineffizienten Allokation führt, da Bildungsrenditen je nach Begabung heterogen sind. Geht also Einkommensungleichheit mit imperfekten Kapitalmärkten einher, dann führt dies zu einem geringeren Wachstum einer Volkswirtschaft. Empirische Studien bestätigen eine stark negative Beziehung zwischen Einkommensungleichheit und höherer Schulbildung bzw. Tertiärbildung, wobei hier zusätzlich auch soziale Faktoren eine wichtige Rolle spielen (*Foellmi – Zweimüller,* 2003).

Der oben beschriebene empirische Konsens – nämlich, dass eine Ungleichheit der Einkommensverteilung negative Effekte auf das Wirtschaftswachstum hat – wurde von einigen AutorInnen in Frage gestellt. *Deiniger – Squire* (1998) bestätigen zwar eine signifikant negative Beziehung zwischen einer ungleichen Verteilung und Wirtschaftswachstum, bekräftigen aller-

dings, dass diese Beziehung insbesondere mit Blick auf die Einkommensverteilung weit weniger robust ist als angenommen. *Forbes* (2000) und *Li – Zou* (1998) wiederum finden einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen Änderungen in der Einkommensungleichheit und Wachstum. Nach diesen Autoren führt eine stärkere Ungleichheit in einer Volkswirtschaft zu mehr Wachstum. *Banerjee – Duflo* (2000) und *Rehme* (2002) kritisieren die methodische Vorgehensweise dieser beiden Studien und kommen zum Schluss, dass diese durch eine problematische Messung der Ungleichheit zustande kommen.

Foellmi – Zweimüller (2003) zeigen, dass die Einkommensverteilung einen wesentlichen Einfluss auf das Niveau und die Struktur des Konsums hat. Einkommensschwächere KonsumentInnen kaufen nicht nur weniger Güter, sondern auch ein anderes Güterbündel als einkommensstärkere KonsumentInnen. So kaufen erstere in einem geringeren Ausmaß innovative Produkte. Daraus folgt, dass die Nachfrage von neueren und besseren Produkten von der Einkommensverteilung abhängt und damit die Innovationsanreize von Unternehmen auch von der Einkommensverteilung bestimmt sind. Eine hohe Einkommensungleichheit kann Innovationen und in der Folge Produktivität und Wachstum bremsen. Bei einer ungleichen Einkommensverteilung haben Unternehmen einen Anreiz eher in Nischenprodukte zu investieren, die von den höheren Einkommensschichten gekauft werden. Bei fehlenden technologischen Fortschritten in Massenkonsumprodukten, die durch Skalenerträge geprägt sind, wird sich die Produktivität nur langsam entwickeln.

2. Sozialpolitische Instrumente zur Steigerung der Produktivkraft

2.1 Verteilungspolitik

2.1.1 Einleitung

Die Analyse des vorhergehenden Kapitels zeigt, dass eine egalitäre Verteilung positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum hat. Darüber hinaus wissen wir aus der experimentellen Forschung, dass das Wohlbefinden der Menschen ein relatives Maß ist, da der relative Wohlstand wichtiger zu sein scheint als der absolute (*Frey*, 2008). Mit anderen Worten, eine egalitäre Verteilung stiftet für die meisten Menschen einen Nutzen und trägt somit zu gesellschaftlichen Stabilität bei, was wiederum positive Effekte auf Kapital- und Humankapitalinvestitionen und auf die Wettbewerbsfähigkeit hat.

Sozialpolitik hat Auswirkungen auf die Primär- und auf die Sekundärverteilung

Die ökonomische Analyse der Einkommensverteilung unterscheidet zwischen der Primär- und der Sekundärverteilung. Ausgehend von den am Markt erzielten Primäreinkommen der Individuen wird nach Berücksichtigung der Abzüge und der monetären Transfers aller Haushalts-

mitglieder das verfügbare Haushaltseinkommen dargestellt. Zusammen mit dem realen Güter- und Leistungsangebot des Staates (reale Transferleistungen) ergibt sich daraus die Sekundärverteilung, also die eigentliche Wohlstandsverteilung der Haushalte (*Guger et al.,* 2008A). Wichtig ist hier allerdings anzumerken, dass der Staat durch politikimmanente Anreizmechanismen auch erheblichen Einfluss auf die Primärverteilung ausübt. Ob bzw. in welchem Ausmaß sich ein Individuum am Arbeitsmarkt beteiligt, hängt nicht nur von den individuellen Präferenzen, sondern auch z. B. von den Bildungschancen, den Betreuungsnotwendigkeit anderer im Haushalt lebender Personen oder den regionalen Beschäftigungsmöglichkeiten ab. Die folgenden Kapitel zu den Themen Bildungspolitik, Familien- und Carepolitik sowie Arbeitsmarktpolitik zeigen unter anderem diese Anreizmechanismen auf. Sozialpolitik übt Einfluss sowohl auf die Primär- als auch auf die Sekundärverteilung aus.

Hohes Umverteilungspotenzial in Österreich, unterdurchschnittliche Nutzung

Das Umverteilungspotenzial eines Staates wird durch den Umfang der Staatstätigkeit (Staatsquote) und die Struktur der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben bestimmt. Staatliche Umverteilung kann über die Abgaben- oder über die Ausgabenseite durchgeführt werden. Durch das Einheben von Steuern und Beiträgen sowie durch Staatsausgaben und Sozialtransfers nimmt der öffentliche Sektor Einfluss auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Der größte Teil der sozialstaatlichen Leistungen zielt auf die horizontale Umverteilung ab, also auf den Einkommensausgleich über den Lebenszyklus (Kindheit, Ausbildung, Erwerbsleben, Alter) sowie auf eine Reduktion sozialer Risiken (Krankheit, Unfall, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit) (*Barr,* 2001). Gleichzeitig zielt die staatliche Umverteilung auf die Einkommensverteilung zwischen den sozialen Schichten ab (vertikale Verteilung). Im internationalen Vergleich weist Österreich einen überdurchschnittlich hohen Staatsanteil am jährlichen Güter- und Leistungsvolumen auf, die Intensität der Umverteilung ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich. Einnahmeseitig kann man von einer regressiven Abgabenstruktur sprechen, da progressiven Steuern eine vergleichsweise geringe Bedeutung zukommt. Ausgabenseitig dominieren universelle (nicht-bedarfsgeprüfte) monetäre Transfers, während Realtransfers (soziale Dienste, vor allem Betreuungsinfrastruktur) im Vergleich mit mittel- und nordeuropäischen Staaten unterrepräsentiert sind (*Guger et al.,* 2008A). *Immervoll et al.* (2007) zeigen in einem EU-15-Vergleich, dass der Anteil der Sozialtransfers am verfügbaren Einkommen im obersten Dezil in keinem Land höher ist als in Österreich und im untersten Zehntel nur in Griechenland und in Italien niedriger ist.

Die Abgabenquote ist vor allem durch die Steuerreform 2004/2005 wieder auf das Niveau der frühen 1980er-Jahre gesunken und lag 2007 bei 42,1% des BIP. Damit liegt die Abgabenquote um rund 2 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der EU-Staaten (40%). Dänemark (48,8%), Schweden (48,1%), Belgien (44,5%), Frankreich (43,5%), Italien und Finnland (43,3%) weisen höhere Werte auf (*Aiginger et al.,* 2008). Auch die Ausgabenquote ist in den letzten Jahren

gesunken und lag 2007 bei 48,4% des BIP. Relativ stabil ist hingegen der Anteil der monetären Transferzahlungen am BIP (Transferquote) (2007: 24,2%) (Übersicht 2).

Übersicht 2: Entwicklung der Staatsquote in Österreich
1995 bis 2007

Jahr	Abgabenquote[1])	Transferquote[2])	Ausgabenquote[3])
		In %	
1995	41,4	24,7	56,3
1996	42,9	24,6	55,9
1997	44,4	24,9	53,7
1998	44,4	24,7	54,0
1999	44,0	24,9	53,7
2000	43,2	24,6	52,1
2001	45,3	24,7	51,6
2002	43,9	25,1	51,0
2003	43,8	25,5	51,5
2004	43,4	25,4	54,0
2005	42,2	25,1	49,8
2006	41,7	24,8	49,4
2007	42,1	24,2	48,4

Q: Statistik Austria, ESVG95. – [1]) Anteil der Steuern und tatsächlichen Sozialbeiträge (nur Pflichtbeiträge) am BIP, ab 1995 abzüglich uneinbringlicher Steuern und Sozialbeiträge. – [2]) Anteil der Subventionen und der öffentlichen Transferzahlungen (= laufende Transfers) an private Haushalte und POoE am BIP. – [3]) Anteil der Staatsausgaben insgesamt (konsolidiert) am BIP.

Umverteilung in Österreich primär über die Ausgabenseite, kaum über die Einnahmenseite

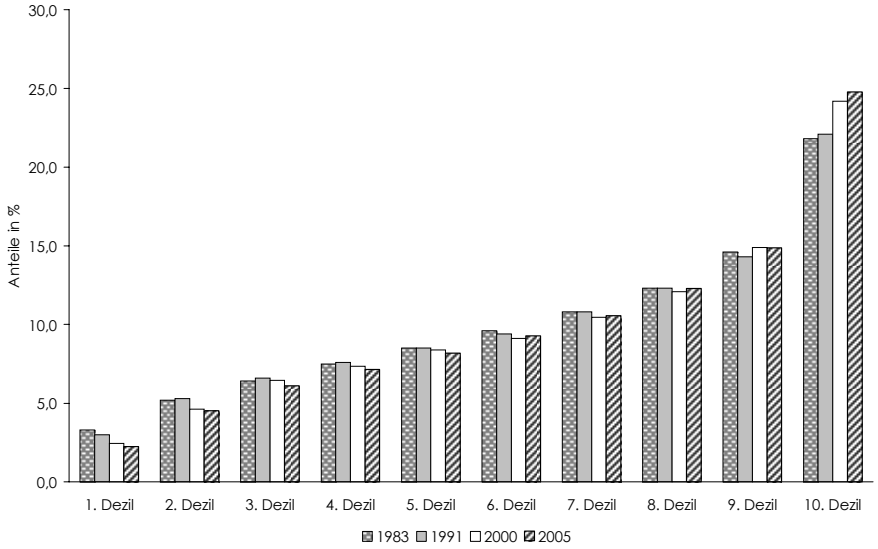
Aus einem jüngsten Verteilungsbericht der *OECD* (2008A) geht hervor, dass die Umverteilungseffekte der Ausgabenseite (Sozialtransfers und öffentliche Dienstleistungen) stärker egalisierend wirken als jene der Einnahmenseite (Steuern und Abgaben). Für Österreich zeigt sich, dass primär über die Ausgabenseite umverteilt wird und die Einkommensungleichheit zwischen den Personen bzw. zwischen den Haushalten durch Sozialtransfers und öffentliche Dienstleistungen deutlich verringert wird. Hingegen wird durch Abgaben und Steuern kaum umverteilt. Die progressiv gestaltete Einkommensteuer kann die regressiven Effekte der Sozialversicherungsbeiträge und der indirekten Steuern (Mehrwertsteuer) nicht kompensieren, allerdings ist die Abgabenleistung im untersten Dezil geringfügig niedriger und im obersten Zehntel geringfügig höher (*Guger et al.,* 2008A).

2.1.2 Die Entwicklung der Primärverteilung in Österreich

Gestiegene Ungleichheit der Personen- und Haushaltseinkommen in Österreich

Auf der Basis der Verknüpfung von Konsumerhebungen (1999/2000 und 2004/2005) sowie den EU-SILC Daten (2006) zeigen *Guger et al.* (2008A) für Österreich, dass die Verteilung der Primäreinkommen in den letzten 15 Jahren deutlich ungleicher wurde. Während die personellen Primäreinkommen vor allem in den 1990er-Jahren ungleicher wurden, änderten sich die Bruttomarkteinkommen der Haushalte vorwiegend seit dem Jahr 2000. Sowohl in der Personen- als auch in der Haushaltsperspektive haben sich die Einkommensanteile der unteren Einkommensgruppen in den letzten Jahrzehnten verringert, während sich jene der oberen Einkommensgruppen vergrößert haben (Abbildung 1 und Abbildung 2). So hat sich beispielsweise das Bruttomarkteinkommen des untersten Zehntels der Unselbständigenhaushalte von 4,6% im Jahr 1983 auf 2,9% im Jahr 2005 reduziert und ist im obersten Zehntel von 20,3% auf 24,5% gestiegen. Die Bruttoeinkommensverteilung der unselbständigen Personen (ohne PensionistInnen) verringerte sich im selben Zeitraum im untersten Zehntel von 3,3% auf 2,2% und stieg im obersten Zehntel von 21,8% auf 24,8%. Die untere Hälfte der Haushalte haben im Jahr 1983 32,2% und im Jahr 2005 28,2% verdient (Personen: 1983 30,9% und 2005 28,2%). Diese zunehmende Ungleichverteilung drückt sich auch im Gini-Koeffizient – ein statistisches Maß zur Messung der Ungleichheit[2]) – aus. Der Gini-Koeffizient für die Verteilung der Bruttomarkteinkommen für Haushalte (mit einem/r unselbständig beschäftigten HauptverdienerIn) stieg zwischen 1983 und 2005 von 0,25 auf 0,313 (1991: 0,281, 2000: 0,294).

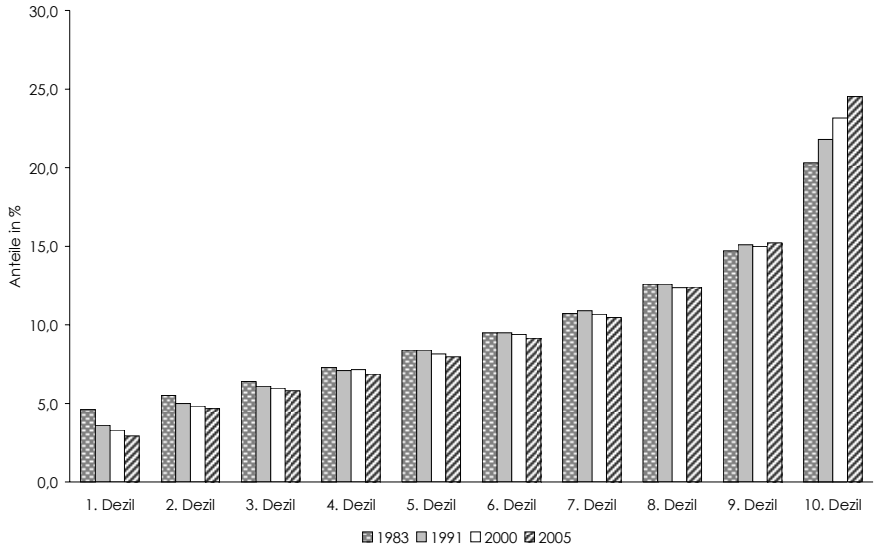
Abbildung 1: Verteilung der Bruttomarkteinkommen der unselbständig Beschäftigten



Q: *Guger et al.,* 1983; 1996, Konsumerhebung 1999/2000, EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen, zit. in *Guger et al.,* 2008A.

[2]) Der Wert kann zwischen 0 und 1 variieren. Je näher der Gini-Koeffizient bei 1 ist, desto größer ist die Ungleichheit.

Abbildung 2: Verteilung der Bruttomarkteinkommen der Unselbständigenhaushalte



Q: *Guger et al.,* 1983; 1996, Konsumerhebung 1999/2000, EU-SILC 2006, WIFO-Berechnungen, zit. in *Guger et al.,* 2008A.

Die gestiegene Ungleichheit der Personeneinkommen geht im Wesentlichen auf zwei Hauptfaktoren zurück. Zwar hat sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Beobachtungszeitraum deutlich erhöht, allerdings geht diese Zunahme vor allem auf eine Ausweitung der Teilzeitarbeit zurück (siehe Übersicht 16 sowie die Analyse des Kapitels 3.4 für Details zur Teilzeitarbeit und des Lohnunterschiedes zwischen Frauen und Männern). Es beziehen heute zwar mehr Menschen ein Markteinkommen – was zu einer absoluten Zunahme des Wohlstandes geführt hat – doch ist dieses aufgrund des unterschiedlichen Arbeitsumfanges ungleicher verteilt. Andere wichtige Ursachen für die zunehmende ungleiche Verteilung der Bruttomarkteinkommen sind der technische Fortschritt und die wachsende Internationalisierung – Faktoren, die Druck auf die Einkommen der geringer Qualifizierten ausüben, während besser Qualifizierte von dieser Entwicklung begünstigt werden. Wie in Kapitel 2.2 gezeigt wird, haben sich die Einkommen der Geringqualifizierten in Österreich unterdurchschnittlich entwickelt, während jene von Hochqualifizierten überdurchschnittlich gestiegen sind. Wenn das Bildungssystem nicht angemessen auf diesen Wandel der Qualifikationsstruktur der Arbeitskräftenachfrage reagiert und wenn die Immigration vor allem das Arbeitskräfteangebot im unteren Qualifikationsbereich ausweitet, dann steigt der Anteil der Haushalte mit geringerem Einkommen (working poor) (*Guger – Knittler,* 2008, *Biffl,* 2008).

Auf der Ebene des Haushalts geht die stärkere Ungleichverteilung zum einen auf die Ausweitung der Ein-Personen-Haushalte zurück. Zum anderen drückt sich die erhöhte Bildung und Erwerbsbeteiligung von Frauen in einer stärker konzentrierten sozialen Paarung aus, was bedeutet, dass tendenziell einkommensstarke bzw. einkommensschwache Personen jeweils einen Haushalt formieren (soziales Matching).

2.1.3 Die egalisierenden Effekte von Abgaben und Transfers: Sekundärverteilung

Die Ergebnisse der EU-SILC Daten von 2006 (*Statistik Austria,* 2008A) verdeutlichen, dass 12,6% der Menschen in Österreich in einem Haushalt leben, der – inklusive sozialer Transfers – weniger Einkommen als 60% des Medianäquivalenzeinkommens[3]) (nach europäischer Konvention als Armutsgefährdungsschwelle definiert) hat[4]). Vor allem MigrantInnen und AlleinerzieherInnen haben ein erhöhtes Armutsrisiko. Als wesentliches Risiko wird eine niedrige Erwerbsbeteiligung angeführt. Haushalte mit einer geringen Erwerbsbeteiligung – wie z. B. Haushalte mit Kleinkindern, wenn die Frau nicht erwerbstätig ist – haben ein erhöhtes Armutsrisiko.

Sozialtransfers egalisieren die Haushaltsverteilung und reduzieren die Armutsgefährdung

Staatliche Sozialtransfers stellen in österreichischen Haushalten einen wesentlichen Teil des Haushaltseinkommens dar. Ohne Sozialtransfers wäre die Armutsgefährdungsquote mit rund 25% doppelt so hoch (Übersicht 3). Berücksichtigt man zusätzlich die Pensionen, läge die Armutsgefährdung bei 43%. Diese Betrachtung beinhaltet jedoch eine Verzerrung, da berücksichtigt werden muss, dass Teile des Einkommens in Form von Steuern und Abgaben abgeführt werden, um Sozialleistungen auszahlen zu können. Würden keine Sozialleistungen und damit geringere Steuern und Abgaben bezahlt werden, hätten die Haushalte mehr Nettoeinkommen. Darüber hinaus wird ein Teil der Sozialtransfers über Sozialversicherungen (Pensions-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung) nach dem Äquivalenzprinzip finanziert und ein Teil über allgemeine Steuern (siehe *Mühlberger et al.,* 2008 für eine Diskussion über die Verteilungswirkungen von Abgaben versus Steuern im sozialpolitischen Kontext).

[3]) Bedarfsgewichtetes Netto-Pro-Kopf-Einkommen. Der "Medianlebensstandard" lag 2006 bei einem Äquivalenzeinkommen von 17.852 €. Bei Haushalten entsprechend der Haushaltszusammensetzung.

[4]) 3,1% der Personen verdienen weniger als 40% des Medianeinkommens und 6,1% weniger als 50%.

Übersicht 3: Armutsgefährdungsquoten
2006

		Armutsgefährdungsquote in %							
					vor …				
	Anzahl Personen in 1.000	nach Sozial-leistungen und Personen	Pensionen und Sozial-leistungen	Pensionen	Sozial-leistungen	Familien/ Bildungs-leistungen	Arbeits-losen-leistungen	Gesund-heits-leistungen	Sozialhilfe/ Wohnbei-hilfe
Insgesamt	8.182	13	43	30	25	19	15	15	13
Haushalte mit Pension	1.560	16	97	96	18	17	17	17	17
Alleinstehend männlich	129	(9)	(99)	(99)	(9)	(9)	(9)	(9)	(9)
Alleinstehend weiblich	431	28	99	99	30	29	28	28	30
MPH	999	12	96	95	15	12	13	12	12
Haushalte ohne Pension	6.623	12	30	15	27	20	15	14	12
Alleinstehend männlich	353	19	31	19	31	20	26	24	21
Alleinstehend weiblich	306	22	33	26	30	24	27	24	24
MPH ohne Kinder	1.909	8	21	13	16	8	10	13	8
Haushalte mit Kindern (ohne Pension)	4.055	12	34	15	31	26	15	13	13
Ein-Eltern-Haushalt	335	27	53	30	51	45	32	31	29
MPH + 1 Kind	1.463	8	22	9	21	13	11	9	8
MPH + 2 Kinder	1.486	11	32	14	29	24	13	12	12
MPH + mind. 3 Kinder	771	16	51	20	47	44	19	17	17
Haushalt mit jüngstem Kind									
bis 3 J.	1.161	16	47	19	44	40	19	17	17
4 bis 6 J.	600	17	37	19	35	31	20	18	18
über 6 J.	2.341	9	28	13	24	18	12	11	10
Haushalt mit …									
Behinderung	1.285	16	65	49	32	19	19	23	17
Arbeitslosigkeit									
Kurzzeit <6 Monate	794	9	36	16	31	18	15	12	11
Langzeit >= 12 Monate	451	40	81	47	78	50	67	45	44
ausl. Mitglied (aus Nicht EU/EFTA)	809	28	52	31	51	41	36	29	28
Eingebürgerten (ohne ausl. Staatsb.)	342	14	43	20	36	29	21	16	16

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2006.

Im Durchschnitt stammen 36% des Einkommens der österreichischen Haushalte aus Leistungen der öffentlichen Hand, wobei 21% Pensionszahlungen darstellen (Übersicht 4). Laut EU-SILC 2006 betragen Sozialleistungen (inklusive Pensionen) bei armutsgefährdeten Haushalten 60% des Haushaltseinkommens (33% bei nicht-armutsgefährdeten Haushalten). Ohne Pensionszahlungen machen Sozialleistungen bei armutsgefährdeten Haushalten 36% des Haushaltseinkommens bzw. 13% bei nicht-armutsgefährdeten Haushalten aus. Sozialleistungen haben damit einen wesentlichen Effekt auf die Verteilungssituation und stellen für Niedrigeinkommenshaushalte eine wesentliche Funktion in der Verringerung der Armutsrisiken dar (*Statistik Austria,* 2008A).

Übersicht 4: Anteil der Sozialleistungen und Pensionen am verfügbaren Einkommen
2006

	Anzahl Personen in 1.000	Median des verfügbaren Haushaltseinkommens pro Jahr in €	Relativer Anteil am verfügbaren Haushaltseinkommen in %		
			Sozialleistungen	Pensionen	Sozialleistungen plus Pensionen
Insgesamt	8.182	27.371	16	21	36
Haushalte mit Pension	1.560	19.650	2	92	94
Single Männer	129	18.589	0	99	100
Single Frauen	431	14.036	1	97	98
Mehrpersonenhaushalte	999	27.582	2	88	91
Haushalte ohne Pension	6.623	31.230	19	4	23
Single Männer	353	17.820	21	1	21
Single Frauen	306	16.863	18	1	19
MPH ohne Kinder	1.909	37.157	12	8	20
Haushalte mit Kindern (ohne Pension)	4.055	36.253	22	3	25
Ein-Eltern-Haushalt	335	21.091	37	0	37
MPH + 1 Kind	1.463	38.272	17	3	20
MPH + 2 Kinder	1.486	37.080	20	3	23
MPH + mind. 3 Kinder	771	40.422	29	3	31
Haushalt mit jüngstem Kind					
bis 3 Jahre	1.161	33.544	31	3	34
4 bis 6 Jahre	600	34.554	21	2	24
über 6 Jahre	2.341	38.534	18	4	22
Haushalte mit …					
Behinderung	1.285	24.266	20	38	58
Arbeitslosigkeit					
Kurzzeit <6 Monate	794	31.760	23	4	27
Langzeit >= 12 Monate	451	18.138	57	7	63
ausl. Mitglied (aus Nicht EU/EFTA)	809	26.179	28	3	30
Eingebürgerten (ohne ausl. Staatsb.)	342	26.240	23	8	31
nicht armutsgefährdet	7.155	30.801	13	20	33
armutsgefährdet	1.027	9.841	36	24	60

Q: Statistik Austria, EU-SILC 2006.

Die primäre Orientierung an Geldleistungen im Bereich der Familienpolitik zeigt sich auch in diesen Daten. Bei Familien ist der Anteil der Sozialleistungen (ohne Pensionen) überdurchschnittlich hoch. Bei Haushalten mit Kindern machen die Sozialleistungen (ohne Pensionen) 22% des Haushaltseinkommens aus, bei Haushalten mit Kindern bis 3 Jahre sogar 31%, da sich in diesen Haushalten zumeist die Mütter aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Trotz dieser sozialen Transfers sind Ein-Eltern-Haushalte und Familien mit mehr als zwei Kindern überdurchschnittlich von Armut bedroht. Auch für Haushalte mit einer Person mit Behinderung sowie für Haushalte mit arbeitslosen Personen stellen Sozialtransfers einen wichtigen Teil des Haushaltseinkommens dar. Bei Haushalten mit einer Person in Langzeitarbeitslosigkeit kommen sogar 57% des Haushaltseinkommens aus Sozialtransfers (Kurzzeitarbeitslosigkeit: 23%).

2.1.4 Geringe Umverteilungswirkungen von Staatseinnahmen

Wie bereits weiter oben ausgeführt, wird in Österreich kaum über die Staatseinnahmenseite umverteilt. Die progressiv gestaltete Einkommensteuer gleicht die regressiven Effekte der Sozialversicherungsbeiträge und der indirekten Steuern nicht aus. Allerdings ist die Gesamtabgabenleistung im untersten Zehntel geringfügig niedriger und im obersten Dezil geringfügig höher.

Progressive Umverteilungseffekte von Lohn- und Einkommensteuer, regressive Effekte der Sozialversicherungsbeiträge und der Konsum- und Verbrauchssteuern

Die Sozialversicherungsbeiträge wirken durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung, was durch die Absetzbarkeit der Beiträge als Werbungskosten im Einkommensteuerrecht zusätzlich verstärkt wird. Die regressive Wirkung der Sozialversicherungsbeiträge wurde jedoch seit den 1990er-Jahren durch die Zunahme der beitragsfreien geringfügigen Beschäftigung sowie durch die überproportionale Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage etwas abgeschwächt (*Guger – Knittler,* 2008). Im Niedriglohnbereich stellen die Sozialversicherungsbeiträge durch die volle Höhe ab der Geringfügigkeitsgrenze einen hohen Steuerkeil dar, was neben verteilungspolitischen Effekten auch zu Problemen der Arbeitsmarktintegration von gering qualifizierten Personen führt.

Die Verteilungseffekte von Lohn- und Einkommensteuer sind deutlich progressiv. Ein Vergleich der durchschnittlichen Belastung der steuerpflichtigen Einkommen nach Einkommensterzilen auf der Basis der integrierten Lohn- und Einkommensteuerstatistik für das Jahr 2004 zeigt, dass das unterste Einkommensdrittel 7,7% der steuerpflichtigen Einkommen bezieht, wobei kein Steueraufkommen anfällt; es ist daher mit einem effektiven Steuersatz von 0% belastet. Das mittlere Drittel vereint 26,2% der gesamten steuerpflichtigen Einkommen und 12% des Steueraufkommens auf sich; womit sich eine effektive Belastung von 8% ergibt. Auf das oberste Einkommensdrittel kommen etwa zwei Drittel der steuerpflichtigen Einkommen und knapp 88% des Steueraufkommens; sein durchschnittlicher Steuersatz erreicht somit 23,4% (*Guger et al.,* 2008B). Somit wird die Zunahme der Ungleichheit in den Markteinkommen durch die Einkommensbesteuerung deutlich reduziert. Trotz der regressiven Wirkung der Sozialversicherung ist die Verteilung der Nettoeinkommen (nach Steuern und Sozialversicherungsabgaben) egalitärer als die der Bruttobezüge. Der Gini-Koeffizient der Nettoeinkommen ist um rund 9% niedriger als jener der Bruttoverteilung (*Guger – Knittler,* 2008).

Indirekte Steuern (Konsum- und Verbrauchssteuern) haben eine eindeutig regressive Wirkung auf die Verteilung. Der Grund dafür liegt in der mit der Einkommenshöhe zurückgehenden Konsumneigung. *Guger et al.* (2008A) haben auf Basis der Konsumerhebung 1999/2000 eine Einkommenselastizität der indirekten Steuern von 0,6 (Unselbständigenhaushalte) bzw. 0,7 (Nicht-Unselbständigenhaushalte) berechnet. Dies bedeutet, dass ein um 1% höheres Einkommen eine Erhöhung der indirekten Steuern von nur 0,6% bzw. 0,7% nach sich zieht. Daraus

ergibt sich ein sinkender Anteil der indirekten Steuern am gesamten Steueraufkommen eines Haushalts bei höherem Einkommen. Ein Vergleich mit den frühen 1990er-Jahren zeigt eine Verstärkung der regressiven Wirkung von indirekten Steuern.

2.1.5 Hohe Umverteilungswirkungen von Staatsausgaben

Im Gegensatz zum Abgabensystem spielen die Staatsausgaben bei der Umverteilung eine wesentliche Rolle. Staatsausgaben kommen den unteren Einkommensschichten in deutlich höherem Maß zugute als den oberen Einkommensschichten. Die letzte umfassende Analyse der Verteilungswirkungen der Staatsausgaben wurde im Jahr 1996 publiziert (*Guger et al.,* 1996). Das WIFO arbeitet zurzeit an einer aktuellen Analyse der Umverteilungswirkungen des öffentlichen Sektors (*Guger et al.,* 2008A). Das Folgende fasst vorab die vorläufigen Erkenntnisse kurz zusammen und ergänzt sie mit den Daten des EU-SILC von 2006 (*Statistik Austria,* 2008A).

Positive Umverteilungswirkungen von Arbeitslosenunterstützungen, Sozialhilfe, Familienunterstützungen und Bildungsausgaben

Im Bereich der Arbeitslosenversicherung zeigt sich, dass mehr als drei Viertel des Arbeitslosengeldes und der Notstandshilfe in Haushalte fließen, die dem untersten Drittel, gemessen am Haushaltsmarkteinkommen, angehören (siehe auch Kapitel 2.4 zur Arbeitsmarktpolitik). Bezogen auf das Bruttoäquivalenzmarkteinkommen[5]) liegen die Werte sogar um 10 Prozentpunkte höher. Wie weiter oben bereits ausgeführt, stellen Arbeitslosenleistungen einen wesentlichen Teil der Haushaltseinkommen von arbeitslosen Personen dar. Die Armutsgefährdungsquote von Haushalten mit kurzzeitarbeitslosen Personen (unter 6 Monate) ist vor den Arbeitslosenleistungen 15%, nach den Transferzahlungen reduziert sich diese Quote auf 9%, bei Langzeitarbeitslosen (ab 12 Monate) ist die Armutsgefährdungsquote vor den Arbeitslosenleistungen sogar bei 67%, danach bei 40% (*Statistik Austria,* 2008A, siehe Übersicht 3). Von aktiven Arbeitspolitikmaßnahmen des Arbeitsmarktservice (AMS) profitieren vor allem Personen aus dem untersten Drittel: rund 70% (respektive 86,4% bezogen auf Bruttoäquivalenzmarkteinkommen) der Ausgaben kommen ihnen zugute. In Verbindung mit der Analyse der Mittelaufbringung zeigt sich eine stark progressive Verteilungswirkung der Arbeitslosenleistungen. Mehr als 60% der Arbeitslosenbeiträge leisten Haushalte aus dem obersten Drittel. Ab dem 6. Einkommensdrittel werden kumuliert mehr Beiträge geleistet als an Leistungen in Anspruch genommen wird. *Guger et al.* (2008A) zeigen, dass sich die vertikale Umverteilungswirkung im

[5]) Das Bruttoäquivalenzmarkteinkommen der Haushalte stellt das nach Personenanzahl und Altersstruktur bereinigte Einkommen exklusive der finanziellen Transferleistungen dar.

Rahmen der Arbeitslosenversicherung seit Mitte der 1990er-Jahre deutlich erhöht hat, was ein Indiz für eine fortschreitende Segmentierung des Arbeitsmarktes ist.

Ähnlich gelagert ist die Umverteilungswirkung der Sozialhilfe. Gemessen am Bruttoäquivalenzgesamteinkommen fließt – aufgrund der Einkommensgrenzen und der Bedarfsprüfung – die Sozialhilfe zur Gänze in die drei untersten Zehntel der Haushalte. 70% der Haushalte mit Sozialhilfe fallen in das unterste Zehntel der Haushaltseinkommen und 70% der Sozialhilfeleistungen fließen in das unterste Zehntel. Die Sozialhilfe stellt im 1. Zehntel der Haushalte ein Drittel des Gesamthaushaltsäquivalenzeinkommens dar und ist somit ein wesentlicher Einkommensbestandteil für diese Haushalte. Allerdings ändert die Sozialhilfe aufgrund der geringen Höhe der Auszahlungen nichts an der Armutsgefährdungsquote dieser Haushalte (siehe Übersicht 3), was wiederum eine direkte Konsequenz der Definition der Armutsgefährdungsquote ist.

Familienbezogene Leistungen wirken primär auf die horizontale Umverteilung, da sie nicht an einkommensbezogene Anspruchsvoraussetzungen gekoppelt sind (siehe auch Kapitel 2.3 zur Familien- und Carepolitik). Dennoch wirken sie aufgrund der Finanzierungsstruktur auch in starkem Maß auf die vertikale Umverteilung. Die letzte umfassende Analyse der Verteilungswirkung von familienpolitischen Leistungen geht zwar ins Jahr 1998 zurück[6]), die Analyse der EU-SILC Daten von 2006 gibt jedoch etwas Aufschluss über jüngere Wirkungszusammenhänge. Laut *Guger* (1998) erhielt das untere Einkommensdrittel Leistungen in 3-facher Höhe seiner Einzahlungen, während das obere Einkommensdrittel nur die Hälfte seiner Einzahlungen als Leistungen bezog. In den EU-SILC Daten (*Statistik Austria,* 2008) zeigt sich, dass familienpolitische Leistungen die Armutsgefährdung von Haushalten beträchtlich reduzieren. Allerdings werden hier familienpolitische und bildungspolitische Leistungen in einer gemeinsamen Kategorie angeführt. Bei Haushalten mit Kleinkindern (unter 3 Jahre) wird die Armutsgefährdungsquote durch familien- und bildungspolitische Leistungen von 40% auf 16% reduziert, bei Haushalten mit Kindern über 6 Jahre immerhin von 18% auf 9%.

Die Verteilungswirkung von Bildungsausgaben (Schule und Hochschule) ist leicht progressiv (siehe auch Kapitel 2.2.4 zur Bildungspolitik). Die Auswertungen des EU-SILC 2006 zeigen, dass Haushalte im untersten Drittel der Einkommensverteilung 39% aller öffentlichen Schulausgaben in Anspruch nehmen und nur 22% im obersten Drittel (mittleres Drittel: 39%). Bei den öffentlichen Hochschulausgaben fließen allerdings nur 32% in das untere Einkommensdrittel, 38% in das mittlere und 30% in das obere Einkommensdrittel. Somit sind die öffentlichen Hochschulausgaben gleichmäßiger als die öffentlichen Schulausgaben auf die Einkommensschichten verteilt (*Guger et al.,* 2008A). Allerdings ist diese Darstellung mit einem erheblichen Datenproblem behaftet: Rund 14% der Studierenden leben in eigenen Haushalten. Dies verzerrt die Verteilung der Hochschulausgaben, da Leistungen an diese Haushalte tendenziell als

[6]) *Guger* (1998) weist für die Nettoäquivalenzeinkommen im Jahr 1993 progressive Verteilungseffekte auf: 39,8% der öffentlichen Familienförderung gehen in das untere Drittel, 34,2% in das mittlere Drittel und 26% in das oberste Drittel.

Verteilung nach unten ausgewiesen werden. Viele dieser Studierendenhaushalte leben jedoch zum Teil von der finanziellen Unterstützung der Eltern und würden eigentlich in einen höheren Bereich der Einkommensverteilung fallen. Es kann vermutet werden, dass öffentliche Hochschulausgaben somit zu einem stärkeren Maß den mittleren Einkommensschichten zufließen.

Die öffentlichen Gesundheitsausgaben zeigen eine egalisierende Wirkung auf die Einkommensschichten. Unter Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung (Bruttoäquivalenzmarkteinkommen) entfielen auf das untere Einkommensdrittel 36% aller öffentlichen Gesundheitsleistungen und auf das obere Drittel nur 31% (33% auf das mittlere Einkommensdrittel). Die progressive Verteilungswirkung des Pflegegeldes wurde in *Mühlberger – Knittler – Guger* (2008) dokumentiert. Darüber hinaus ergibt die Analyse der Armutsgefährdung in Österreich (*Statistik Austria,* 2008A), dass öffentliche Gesundheitsausgaben auch die Armutsgefährdungsquote um ca. zwei Prozentpunkte reduzieren.

2.1.6 Schlussfolgerungen

Dieses Kapitel hat aufgezeigt, dass eine egalitäre Verteilung zur gesellschaftlichen Stabilität beiträgt und sich somit positiv auf Kapital- und Humankapitalinvestitionen sowie auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt. Sozialpolitik wirkt sowohl auf die Primär- als auch auf die Sekundärverteilung. Zum einen nimmt der Staat durch die Ausgestaltung von Anreizmechanismen und Rahmenbedingungen (wie Zugang zu Bildung oder Beschäftigung) erheblichen Einfluss auf die Primärverteilung. Zum anderen wirkt er mittels Umverteilung über die Einnahmen- und Ausgabenseite auf die sekundäre Einkommens- und Vermögensverteilung. Der größte Teil sozialstaatlicher Leistungen zielt auf die horizontale Umverteilung, also den Einkommensausgleich über den Lebenszyklus, sowie auf eine Reduktion sozialer Risiken (Krankheit, Unfall, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Erwerbsleben, Alter). Ergänzend erfolgt jedoch eine vertikale Verteilung, also ein Einkommensausgleich zwischen den sozialen Schichten.

In den vergangenen 15 Jahren ist die Ungleichheit der Personen- und Haushaltseinkommen in Österreich deutlich gestiegen. Wesentliche Ursachen für die stärkere Ungleichverteilung auf der personellen Ebene sind die Ausbreitung der Teilzeitbeschäftigung sowie der technische Fortschritt und die wachsende Internationalisierung – zwei Entwicklungen, die Druck auf die Einkommen der geringer Qualifizierten ausüben und gleichzeitig besser Qualifizierte begünstigen. Der Anstieg der Ungleichheit auf der Ebene des Haushalts ist auf eine Ausweitung der Ein-Personen-Haushalte sowie auf eine stärker konzentrierte soziale Paarung zurückzuführen.

Österreich weist im internationalen Vergleich eine überdurchschnittlich hohe Staatsquote auf, die Intensität der Umverteilung ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich. Die staatliche Umverteilung erfolgt in Österreich primär über die Ausgabenseite. Sozialtransfers – Arbeitslosenunterstützungen, Sozialhilfe, Familienunterstützungen und Bildungsausgaben – und öffentliche Dienstleistungen kommen den unteren Einkommensschichten in deutlich höherem Maße zugute als den oberen Einkommensschichten.

Sie verringern die Einkommensungleichheit zwischen den Personen bzw. zwischen den Haushalten und reduzieren die Armutsgefährdung von Niedrigeinkommenshaushalten deutlich. Im Gegensatz zu den Ausgaben wird über Abgaben und Steuern kaum umverteilt. Durch die progressiv gestaltete Lohn- und Einkommensbesteuerung wird die Zunahme der Ungleichheit in den Markteinkommen deutlich reduziert, die regressiven Effekte der Sozialversicherungsbeiträge und der indirekten Steuern (Konsum- und Verbrauchssteuern) werden aber nicht kompensiert. Die Abgabenstruktur wirkt somit insgesamt regressiv.

Mittels Reformen des Steuer- und Abgabensystems könnte das Umverteilungspotenzial in Österreich umfassender genutzt und damit nicht nur die bestehenden Einkommensungleichheiten stärker reduziert, sondern auch nachfrageseitige Wachstumsimpulse und positive Beschäftigungsanreize gesetzt werden. Im internationalen Vergleich spielen die direkten Steuern in Österreich eine untergeordnete Rolle. Eine Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils der Sozialversicherung würde Spielräume für eine Reduktion der Abgabenbelastung auf Arbeit schaffen, die in Österreich vergleichsweise hoch ist und einen relativ hohen Steuerkeil bedingt.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Reformen, potenziell positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte mit Verteilungszielen zu verbinden, wäre eine Verbreiterung der Beitragsbasis (1) durch eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung und (2) eine Ausweitung der Beitragspflicht auf alle Einkunftsarten. Eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage würde eine aufkommensneutrale Reduktion der Beitragssätze ermöglichen, durch welche die Arbeitskosten im Niedriglohnbereich gesenkt und in Folge die Lohnunterschiede verringert würden. Sie könnte zu einer Verringerung der Armutsgefährdung von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen beitragen, der Tendenz nach die gesamtwirtschaftliche Nachfrage beleben und zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Personen mit Qualifikations- und anderen Aktivierungsdefiziten führen. Frauen würden in besonderem Maße profitieren, da sie im unteren Einkommensbereich überproportional vertreten sind. Eine Verbreiterung der Beitragsgrundlage durch Einbezug der Vermögenseinkünfte birgt das Potenzial, die Abgabenbelastung der Arbeit zu senken und die Unterschiede in der Einkommensverteilung auszugleichen. Sie würde die Spielräume für wachstums- und beschäftigungsfördernde Maßnahmen erweitern, die unter dem Gesichtspunkt von neueren Veränderungen – wie der Rückgang der Lohnquote, der Entwertung gering qualifizierter Tätigkeiten und der starken Dynamik von Vermögenserträgen – dringend notwendig erscheinen.

2.2 Bildungspolitik

2.2.1 Einleitung

In hoch entwickelten Volkswirtschaften ist qualitativ hochwertige Bildung eine wichtige Voraussetzung für hohes Wirtschaftswachstum. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die Frage, ob und inwieweit sich Investitionen in das Humankapital auf das Niveau des BIP pro Kopf bzw.

auf die Wachstumsrate auswirken. Neuere Forschungsergebnisse belegen, dass nicht so sehr die Quantität der Bildungsabschlüsse (durchschnittliche Anzahl der Schul- bzw. Ausbildungsjahre in der Volkswirtschaft) entscheidend für hohes Wirtschaftswachstum ist, sondern vielmehr die Bildungsqualität (z. B. PISA-Schülerleistungen, Unterrichts- bzw. LehrerInnenqualität) (siehe *Hanushek – Wößmann,* 2007A, 2007B). Empirische Analysen zeigen darüber hinaus, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen (bzw. mit geringerem Abstand zur technologischen Grenze) Humankapital noch wichtiger für das Wachstum eines Landes wird (*Vandenbussche – Aghion – Meghir*, 2006, *Aghion*, 2008).

Bildung wirkt positiv auf das Wirtschaftswachstum sowie auf individuelle Einkommen und soziale Indikatoren

In zahlreichen Studien (siehe beispielsweise *Hanushek – Wößmann* (2008) für einen Literaturüberblick) wird auf den positiven Zusammenhang zwischen formalem Ausbildungsniveau und Einkommen auf individueller Ebene verwiesen. Für Österreich errechneten *Steiner – Schuster – Vogtenhuber* (2007) für die Jahre zwischen 1999 und 2005 je zusätzlichem Ausbildungsjahr einen Anstieg des Nettostundenlohns um durchschnittlich 7% und des Bruttostundenlohns um durchschnittlich 9%[7]). Abgesehen von den Auswirkungen formaler Qualifikationen verweisen *Hanushek – Wößmann* (2008) auf die Bedeutung von kognitiven Fähigkeiten für individuelle Einkommen, Einkommensverteilung und Wirtschaftswachstum. Darüber hinaus behandelt eine Arbeit von *Elias* (2005, zitiert nach *Becker* (2007)) den positiven Zusammenhang zwischen Bildungsstand und Gesundheit, Lebenserwartung, Familienbeziehung, Bildungsstand der Kinder, Gesetzestreue, Lebensweise, Sparquote und Teilnahme an Wahlen.

Dieses Kapitel zur Bildungspolitik gibt einen kurzen Überblick über die Bedeutung der Bildungsausgaben in Österreich und analysiert die Effekte von Bildung auf die Arbeitmarktintegration, die Einkommensverteilung und das Wirtschaftswachstum.

2.2.2 Zur Bedeutung der Bildungsausgaben in Österreich

Obwohl zahlreiche Studien darauf hinweisen, dass eine Erhöhung der Bildungsausgaben per se keinen Einfluss auf die Qualität der Bildung hat (*Hanushek – Wößmann*, 2007A, 2007B) und der erzielte Lern- und Ausbildungserfolg sowie die Chancengerechtigkeit eines Bildungssystems nur in verhältnismäßig geringem Maße von der Höhe der eingesetzten Mittel bestimmt wird (*Wößmann*, 2006A, 2006B, *Mandl*, 2007), sind Investitionen in frühen Bildungsphasen dennoch zu forcieren. Denn *Wößmann* (2006B) zufolge gibt es trotz beschränktem empirischen Wissens über die relative Effektivität von Interventionen in unterschiedlichen Lebensphasen in

[7]) Zu Bildungsertragsraten in Österreich siehe auch *Fersterer – Winter-Ebmer* (2001, 2003), *Fersterer – Pischke – Winter-Ebmer* (2008).

Europa einen starken Effekt von frühkindlichen Bildungsinvestitionen: "[...] high return to early investments, and that inadequate early investments are difficult and costly to remedy later on [...]". Des Weiteren führt er an, dass vor allem junge Menschen das Ziel von Bildungsinvestitionen sein sollen: "[...]In overall terms, the life cycle perspective on education and training policies suggests that the returns to public policies are highest at early ages and diminish over the life cycle. This implies that efficient policies would target resources particularly at the very young. In addition, at early ages the returns are highest when targeting children from disadvantaged families, so that the efficient policy is also equitable when enacted in early childhood. Only when public policies set in too late will the efficient allocation be inequitable [...]"[8]).

Bildungsausgaben im frühkindlichen Bereich am effektivsten

Ähnlich führt *Esping-Andersen* (2008) aus, dass die Lernfähigkeiten eines Kindes vor allem in den ersten Lebensjahren geformt werden. Da Eltern eine ungleich verteilte Kapazität haben, in ihre Kinder zu investieren und ihre Lernfähigkeit zu fördern, bedarf es einer aktiven Bildungspolitik im frühkindlichen Bereich. Dies gilt im hohen Maße für MigrantInnen, die aufgrund ihrer sozialen Stellung und ihrer eingeschränkten Verdienst- und Sprachmöglichkeit Schwierigkeiten haben, ihren Kindern die für die Zukunft notwendigen Bildungsinvestitionen zukommen zu lassen. Diese Erkenntnisse erfordern eine politische Reinterpretation der Kinderbetreuung in Richtung Bildungsinvestitionen und Humankapitalaufbau. Die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist nicht nur eine der Gleichberechtigung der Geschlechter, sondern auch eine der Forcierung von Bildung und hat damit Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum (siehe auch Kapitel 2.3 zur Familien- und Carepolitik).

Nach Auskunft von Statistik Austria nahmen die öffentlichen Bildungsausgaben zwischen 1995 und 2006 ähnlich stark zu wie die gesamten Staatsausgaben, und zwar um +3,4 Mrd. € oder +32% auf 14 Mrd. € (Staatsausgaben: +24 Mrd. € oder +24,4% auf 122,4 Mrd. €). Rund die Hälfte der öffentlichen Bildungsausgaben trägt dabei der Bund (1995: 49,3%, 2006: 53,4%), auf die Bundesländer ohne Wien entfallen rund 30% der Kosten (1995: 29,7%, 2006: 27,8%), knapp 11% auf die Gemeinden ohne Wien (1995: 12,2%, 2006: 10,3%) und fast 8% auf Wien (1995: 8%, 2006, 7,5%). Der übrige Aufwand wird von den Schulgemeindeverbänden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften finanziert. Hinsichtlich der Ausbildungsbereiche wurden im Jahr 2006 7,3% der öffentlichen Bildungsausgaben für den vorschulischen Bereich aufgewendet, 42,3% für die Pflichtschulen (ISCED 1,2), 23,2% für die weiterführenden Bildungseinrichtungen und 27,2% für den Hochschulbereich (ISCED 5, 6). Im Längsschnittvergleich gab es be-

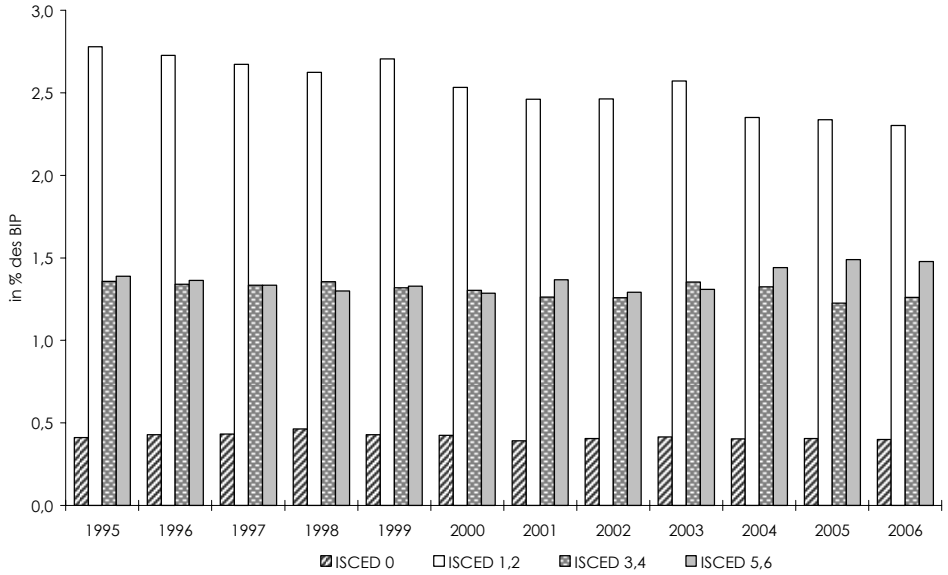
[8]) Einen umfassenden Literaturblick über die Wirkungen von Aus- und Weiterbildung im Lebenszyklus liefern *Cunha et al.* (2006).

sonders starke Ausgabenzuwächse an den beiden Rändern des Ausbildungssystems, einerseits im universitären Bereich (+52,4%), andererseits im vorschulischen Bereich (+42,9%).

Sinkende Bildungsausgaben gemessen am BIP, Österreich etwas unter dem OECD-Durchschnitt

Gemessen am BIP, als Indikator für die relative budgetäre Belastung durch das Bildungssystem, lagen die öffentlichen Bildungsausgaben für den vorschulischen Bereich (ISCED 0) zwischen den Jahren 1995 und 2006 konstant bei rund 0,4% des BIP[9]). Für die Volksschulen (ISCED 1) sanken die öffentlichen Ausgaben von 1,3% (1995) auf 1% des BIP (2006), für die untere Sekundarstufe von 1,5% (1995) auf 1,3% des BIP (2006). Für die obere Sekundarstufe (ISCED 3, 4) wurden im Jahr 2006 1,3% des BIP und für den Universitätsbereich (ISCED 5A/6) 1,5% des BIP aufgewendet (Abbildung 3). Insgesamt ging der Anteil der öffentlichen Bildungsausgaben seit 1995 sukzessive von 6,1% auf 5,4% des BIP im Jahr 2006 zurück (Abbildung 4).

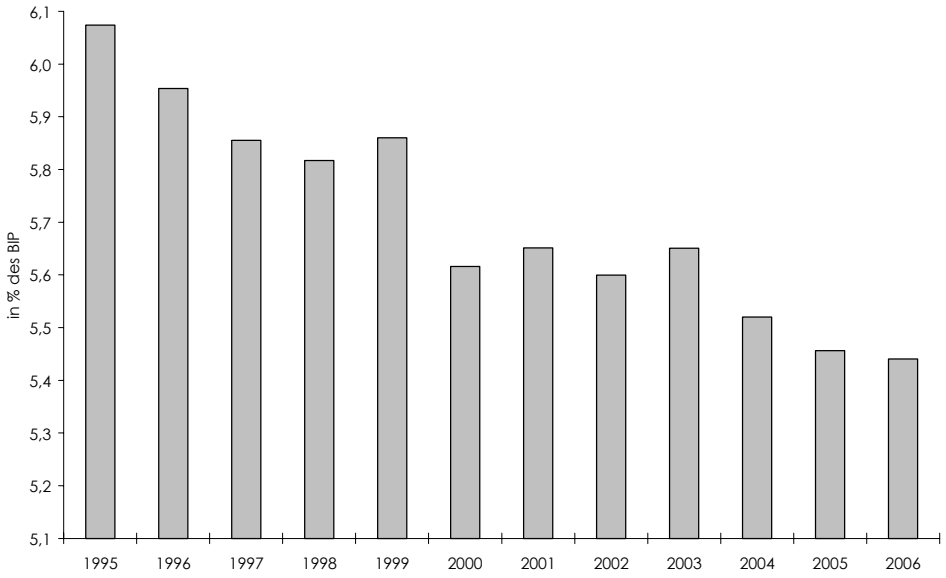
Abbildung 3: Öffentliche Bildungsausgaben nach Bildungsbereichen
1995 bis 2006



Q: Statistik Austria.

[9]) Zu den öffentlichen Bildungsausgaben auf Basis der VGR-kompatiblen COFOG-Statistik siehe *Pitlik et al.* (2008).

Abbildung 4: Öffentliche Bildungsausgaben inklusive Forschung
1995 bis 2006



Q: Statistik Austria.

Neben institutionellen Faktoren werden die Kosten des Bildungssystems maßgeblich von den Jahrgangsbesetzungen der Jugendlichen (siehe auch *Pitlik et al.*, 2008) und der Wahl der Schullaufbahn und Ausbildungsrichtungen bestimmt. Im Jahr 2007/2008 wurden 1,67 Mio. Kinder und Jugendliche in den einzelnen Bildungsebenen unterrichtet (vom Kindergarten bis zur Universität bzw. Fachhochschule). Im Universitätsbereich waren von den 272.000 Studierenden 80% ordentliche Studierende an öffentlichen Universitäten. Unter den SchülerInnen wurden rund 90,8% an öffentlichen Bildungseinrichtungen unterrichtet.

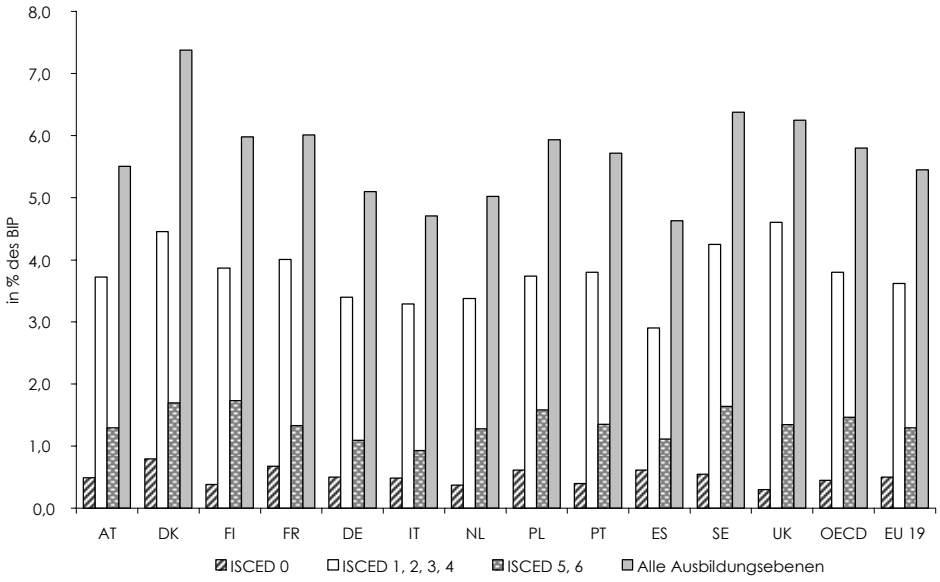
Gemessen an Ausgaben je SchülerIn kostete laut *OECD* (2008B) im Jahr 2005 in Österreich ein Kindergartenplatz durchschnittlich 6.600 US$, ein Platz in der Volksschule rund 8.300 US$, in der unteren Sekundarstufe 9.500 US$ und in der oberen Sekundarstufe 10.000 US$. Insgesamt beliefen sich die kumulierten Bildungsausgaben je SchülerIn in Österreich von der Volksschule bis zur oberen Sekundarstufe (unter der theoretischen Annahme von jeweils vier Jahren Volksschule, untere und obere Sekundarstufe) auf 111.200 US$, unter Berücksichtigung von zwei Jahren vorschulischer Bildung auf insgesamt 124.400 US$.

Angesichts der zunehmenden Bildungskosten je SchülerIn mit steigender Bildungsebene führt der Trend zu weiterführenden vollzeitschulischen Bildungseinrichtungen und universitärer Ausbildung zu einer Dynamisierung des Aufwandes. In den Jahren 2000/2001 bis 2007/2008 nahm die Zahl der Jugendlichen in weiterführenden Ausbildungszweigen im Anschluss an die Pflichtschulausbildung um +28.300 oder +6,5% auf 462.300 zu, insbesondere in den allgemeinbildenden, technischen und wirtschaftsberuflichen höheren Schulen. Dagegen erhöhte sich die

Zahl der Jugendlichen in berufsbildenden Pflichtschulen nur geringfügig um +3.600 oder +2,7% auf 136.200 SchülerInnen.

Im internationalen Vergleich lag Österreich im Jahr 2005 bei den Ausgaben für den vorschulischen Bereich (ISCED 0), die Volksschulen (ISCED 1) sowie die untere Sekundarstufe (ISCED 2) und die weiterführenden Ausbildungswege im Anschluss an die Pflichtschulausbildung (ISCED 3 und 4; obere Sekundarstufe, postsekundärer, nicht-tertiärer Bereich) gemessen am BIP fast im Schnitt der OECD-Länder. Für den Universitätsbereich (ISCED 5A/6) wurde weniger ausgegeben. Insgesamt waren die gesamten Bildungsausgaben in Österreich mit 5,5% des BIP um 0,3 Prozentpunkte geringer als der Schnitt der OECD-Länder; die Spannweite reichte unter den 19 EU-Staaten[10]) von 4,2% des BIP in Griechenland bis hin zu 7,4% des BIP in Dänemark (*OECD*, 2008B) (Abbildung 5). Bei den Bildungsausgaben liegt Österreich insbesondere weit hinter den skandinavischen Ländern zurück, die ein ähnlich hohes Pro-Kopf-Einkommen wie Österreich aufweisen. Deswegen empfehlen WirtschaftsforscherInnen seit längerem, dass ein Land mit einer Top-Position beim BIP pro Kopf wie Österreich auch eine Top-Position bei den Bildungsinvestitionen haben sollte.

Abbildung 5: Bildungsausgaben im internationalen Vergleich
2005



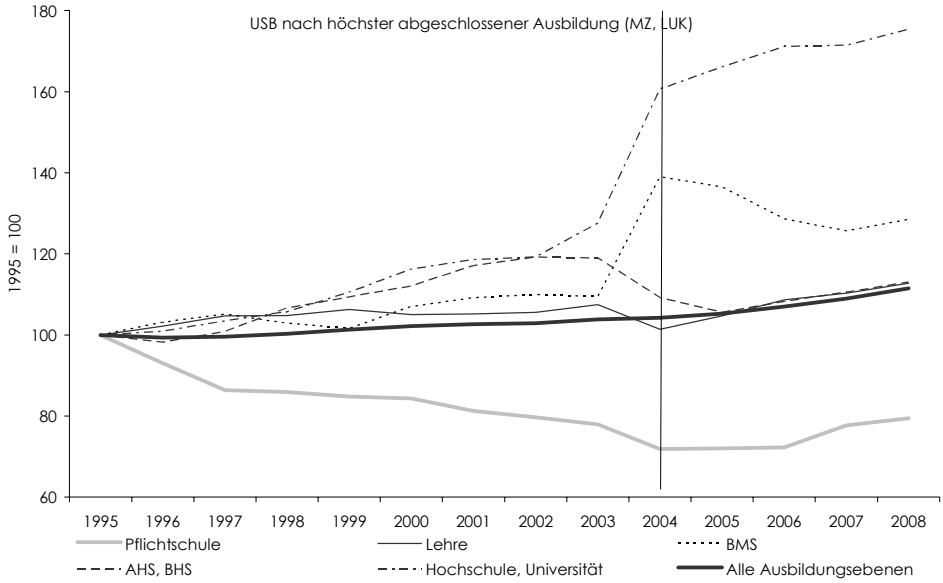
Q: *OECD* (2008B).

[10]) 19 untersuchte EU-Staaten: EU 27 ohne Rumänien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Zypern, Malta, Slowenien.

2.2.3 Bildung und Arbeitsmarktintegration

Formale Bildungsabschlüsse bilden aber nicht nur den Grundstein für weiterführende Bildungsphasen, sondern sind auch ein wichtiger Bestimmungsfaktor[11]) für den Übergang aus der Ausbildung in den Arbeitsmarkt und für die anschließende Arbeitsmarktintegration. Zahlreiche Studien verweisen in diesem Zusammenhang auf die neuen Anforderungs- und Qualifikationsprofile am Arbeitsmarkt und die Verschiebung der Berufsstruktur hin zu höher qualifizierten Tätigkeiten, die aus Internationalisierung und technologischen Neuerungen resultieren (siehe beispielsweise *Bock-Schappelwein – Huemer – Pöschl,* 2006 für einen Literaturüberblick oder *Fritz et al.,* 2007). Diesen zufolge werden Beschäftigungsbereiche mit standardisierten Anforderungsprofilen abnehmen, Beschäftigungsbereiche mit komplexen Anforderungsprofilen dafür wachsen. Außerdem werden andere berufliche Qualifikationen als in der Vergangenheit gefragt sein, da die Nachfrage im Dienstleistungssektor andere Qualifikationen und Tätigkeiten erfordert als im produzierenden Bereich. Zudem werden die Anforderungsprofile der Unternehmen an die Arbeitskräfte umfassender (*Galiläer*, 2006).

Abbildung 6: Unselbständig Beschäftigte nach höchster abgeschlossener Ausbildung
1995 bis 2008, 1995 = 100



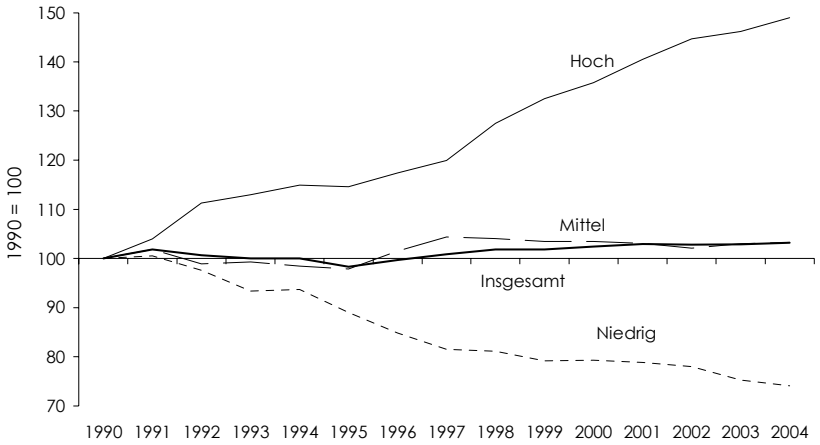
Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – 2004: Bruch in der Datenreihe; 2008: Schätzung.

[11]) Neben Erfahrungswissen, sozialen Kompetenzen und sprachlichen Fähigkeiten.

Bildung als zentrale Determinante des individuellen Erfolges am Arbeitsmarkt

Die vorliegenden Daten, die sich aus Angaben aus dem Mikrozensus (MZ), des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (HSV) und des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) zusammensetzen, belegen sehr deutlich die zunehmende Bedeutung der formalen Ausbildung für die Arbeitsmarktintegration und damit die Probleme gering qualifizierter Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt. Obwohl auch gering qualifizierte Arbeitskräfte vom enormen Beschäftigungsanstieg seit dem Jahr 2006 (+190.200 oder +5,9% auf 3,420.500 aufrechte Beschäftigungsverhältnisse), insbesondere im Jahr 2007, profitieren konnten, liegt ihr Beschäftigungsniveau weiterhin deutlich unter dem Niveau der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre. Bis zum Jahr 2007 hatte sich der Anteil der gering qualifizierten Arbeitskräfte von rund einem Viertel der Gesamtbeschäftigung auf rund 17% reduziert, während alle übrigen Ausbildungsformen zulegen konnten, insbesondere Arbeitskräfte mit Tertiärausbildung (von 8,2% (1995) auf 12,9% (2008)) (Abbildung 6). Noch deutlicher wird die zunehmende Bedeutung hoch qualifizierter Tätigkeiten am österreichischen Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der geleisteten Arbeitsstunden nach höchster abgeschlossener Ausbildung sichtbar. *Peneder et al.* (2006) wiesen bereits im WIFO-Weißbuch auf den massiven Anstieg der geleisteten Arbeitsstunden von Hochqualifizierten seit den 1990er-Jahren hin (+2,9% pro Jahr zwischen 1990 und 2004), während die Arbeitsstunden von Arbeitskräften mit mittleren Qualifikationen stagnierten (+0,2% pro Jahr) und jene von Geringqualifizierten stark rückläufig waren (–2,1% pro Jahr) (Abbildung 7).

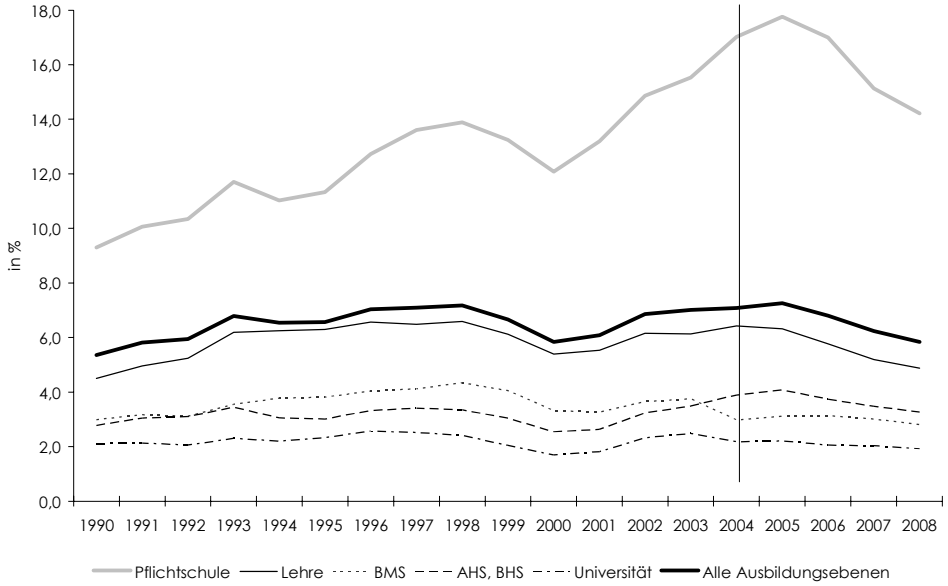
Abbildung 7: Wachstum der Arbeitsstunden nach Qualifikationsniveau
1990 bis 2004



Q: Statistik Austria, WIFO-Berechnungen.

In Bezug auf die Arbeitslosigkeit nach höchster abgeschlossener Ausbildung waren gering qualifizierte Personen seit den 1990er-Jahren nicht nur am stärksten davon betroffen, sie stieg auch überdurchschnittlich stark an. Ab 1999 war die Arbeitslosenquote von Personen mit nur einem Pflichtschulabschluss immer mindestens doppelt so hoch wie die gesamte Arbeitslosenquote (2008: um das 2,4-fache höher) (Abbildung 8). Insgesamt reichte die Spannweite der Arbeitslosenquote im Jahr 2008 von durchschnittlich 1,9% unter AkademikerInnen[12]), rund 3% unter Personen mit allgemeinbildender bzw. berufsbildender mittlerer oder höherer Ausbildung, knapp 5% unter LehrabsolventInnen bis hin zu rund 14% unter Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss.

Abbildung 8: Arbeitslosenquoten nach höchster abgeschlossener Ausbildung
Österreich, 1990 bis 2008



Q: AMS, HV, Statistik Austria, WIFO-Berechnungen. – 2004: Bruch in der Datenreihe. 2008: Schätzung.

Im internationalen Vergleich lag die Arbeitslosenquote unter gering qualifizierten Arbeitskräften in Österreich im Jahr 2006 mit 7,9% unter dem OECD-Durchschnitt von 9,6% (*OECD*, 2008C). Die Spannweite reichte innerhalb der EU-Staaten von 4,8% in den Niederlanden bzw. 4,9% in Luxemburg bis zu 19,9% in Deutschland und 22,3% in Tschechien.

Allerdings war auch die Erwerbsbeteiligung unter gering qualifizierten Personen in Österreich mit 60,5% (2006) die drittniedrigste in den 15 EU-Staaten nach Belgien (55,9%) und Italien

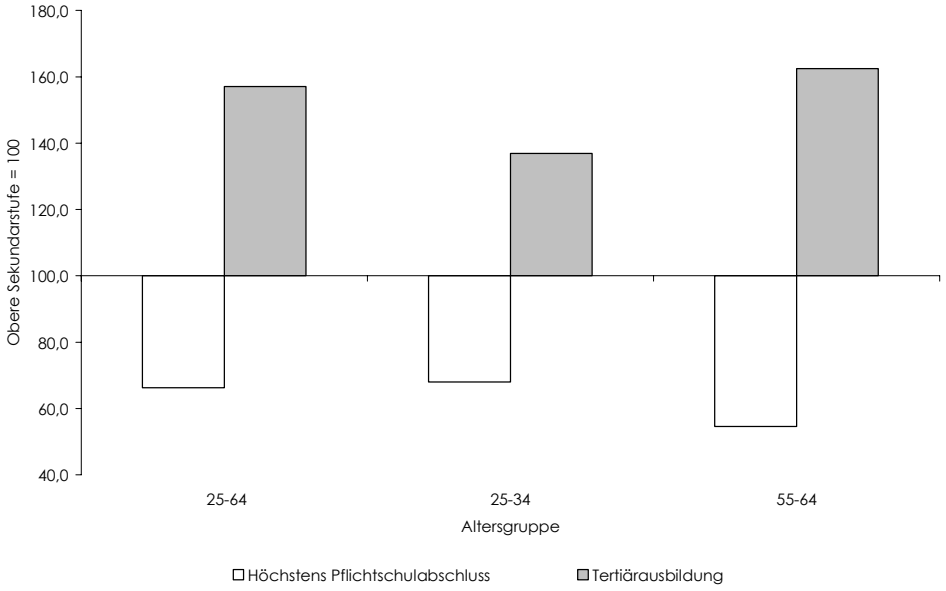
[12]) Für eine detailliertere Analyse der Akademikerarbeitslosigkeit siehe auch die AMS-Kurzinformation vom September 2008, http://www.ams.or.at/ueber_ams/14202.html.

(56,4%) (*OECD*, 2008C). Die niedrige Erwerbsbeteiligung gemeinsam mit der geringen Differenz zwischen Beschäftigungs- und Erwerbsquote zeugten somit davon, dass österreichweit rund 40% der gering qualifizierten Personen im Haupterwerbsalter zwischen 25 und 64 Jahren nicht am Erwerbsprozess teilnehmen.

2.2.4 Der Einfluss der Bildung auf die Einkommensverteilung

Die steigende Bildung hat auch einen Einfluss auf die Einkommensverteilung einer Volkswirtschaft. *Brunello et al.* (2007) untersuchten für 12 EU-Staaten, darunter auch Österreich, die Effekte von zusätzlichen Ausbildungsjahren auf die Einkommensverteilung. Sie fanden, dass zusätzliche Ausbildung, die aus einer Reform der Pflichtschuldauer resultiert, die Lohnungleichheit unterhalb des Medianeinkommens verringert, darüber allerdings erhöht.

Abbildung 9: Relative Erwerbseinkommen nach höchster abgeschlossener Ausbildung für Männer und Frauen in Österreich
2006; obere Sekundarstufe = 100



Q: *OECD* (2008B).

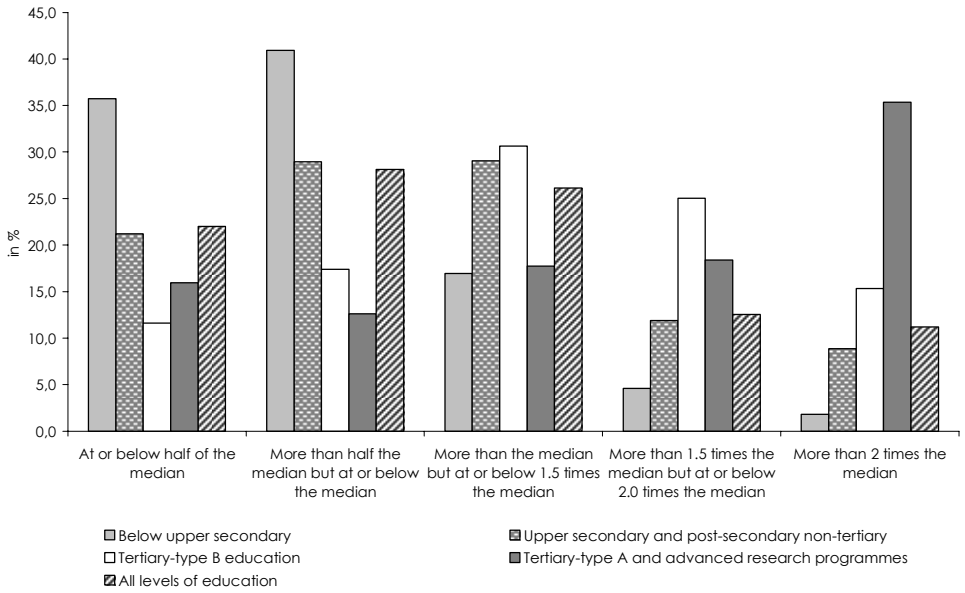
In quantitativer Hinsicht veröffentlicht die *OECD* (2008B) jährlich Daten über die Verteilung der Einkommen nach höchster abgeschlossener Ausbildung. Demzufolge verdienten im Jahr 2006 Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren mit nur einem Pflichtschulabschluss in Österreich im Vergleich zu Personen mit abgeschlossener oberer Sekundarausbildung um 34% weniger, Personen mit Tertiärausbildung dagegen um 57% mehr (Abbildung 9). Damit war der Einkommensabstand in Österreich im internationalen Vergleich zwischen Pflichtschulausbildung und oberer Sekundarstufe innerhalb der untersuchten OECD-Staaten am höchsten und zwischen

oberer Sekundarstufe und Tertiärausbildung höher als in den meisten der 15 EU-Staaten (außer Deutschland, Irland, Italien, Portugal und Vereinigtes Königreich).

Bildung als wesentliche Determinante des Einkommens

Noch deutlicher zeigen sich die Einkommensunterschiede in Österreich nach höchster abgeschlossener Ausbildung in Abhängigkeit von der Einkommenshöhe. Während mehr als drei Viertel der Personen mit nur einem Pflichtschulabschluss maximal das Medianeinkommen erreichen, sind es bei Personen mit Tertiärabschluss (Typ A) nur 28,6%. Dafür verdienen 35,3% der HochschulabsolventInnen mehr als den doppelten Medianlohn (*OECD*, 2008B) (Abbildung 10). Innerhalb der 15 EU-Staaten war damit der Anteil der Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss, die maximal das Medianeinkommen erhalten, nur in Großbritannien mit 80% höher als in Österreich. Andererseits war auch der Anteil der AkademikerInnen mit mehr als dem doppelten Medianlohn nur in Portugal höher als in Österreich, was als Indikator für die Bedeutung der formalen Ausbildung am österreichischen Arbeitsmarkt hinsichtlich der Einkommenshöhe zu sehen ist.

Abbildung 10: Relative Verteilung der 25- bis 64-jährigen Bevölkerung nach Einkommenshöhe und Bildungsstand
2006

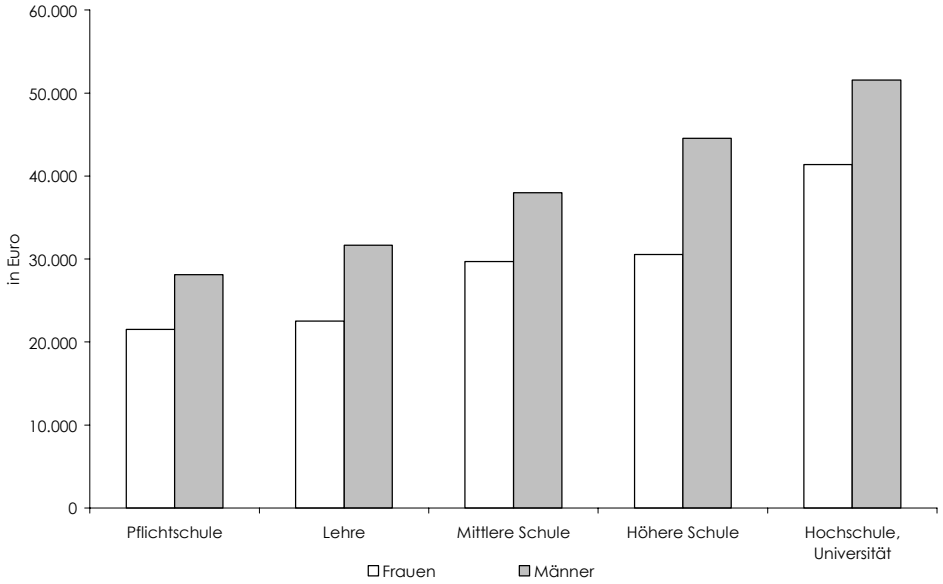


Q: *OECD* (2008B).

Auf nationaler Ebene bietet der Allgemeine Einkommensbericht 2008 des Rechnungshofes einen umfassenden Überblick über die Einkommenssituation der Arbeitskräfte am österreichischen Arbeitsmarkt. Diesem zufolge erzielten vollzeitbeschäftigte Personen mit Tertiärausbil-

dung im Jahr 2007 fast doppelt so hohe Bruttojahresmedianeinkommen wie Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss; Männer mit 51.555 € um 23.443 € oder 83,4% mehr als mit höchstens Pflichtschulabschluss, Frauen mit 41.400 € um 19.865 € oder 92,2% mehr als mit höchstens Pflichtschulabschluss. Zwischen den Ausbildungsebenen bestehen für Frauen bezogen auf die Medianeinkommen kaum Einkommenszuwächse zwischen Pflichtschule oder Lehre bzw. zwischen berufsbildenden mittleren Schulen und Maturantinnen, dafür merkliche Einkommensgewinne auf den überführenden Ebenen zwischen unterer (Pflichtschule, Lehre), mittlerer (BMS, AHS, BHS) und höherer Ausbildungsstufe (Hochschule, Universität). Bei den Männern steigen dagegen die Einkommen auf allen Ausbildungsstufen, auch zwischen Pflichtschule und Lehre. Am meisten zahlt sich für Frauen die Höherqualifizierung von Maturaniveau auf akademische Ausbildung aus (Einkommenszuwachs: +35,5%). Außerdem war im höchsten Qualifikationssegment die geschlechtsspezifische Einkommensschere mit einem Einkommensunterschied von 20% zwischen Frauen- und Männermedianeinkommen am geringsten, insbesondere durch den öffentlichen Dienst mit einer geschlechtsspezifischen Einkommensdifferenz von 18% (Abbildung 11).

Abbildung 11: Bruttojahreseinkommen ganzjährig Vollzeitbeschäftigter nach höchster abgeschlossener Ausbildung in Österreich
2007



Q: *Rechnungshof* (2008).

2.2.5 Wachstumseffekte von Bildung

Neben *Hanushek – Wössmann* (2007A, 2007B)[13]) wiesen bereits *Hanushek – Kimko* (2000) auf die Bedeutung der Bildungsqualität für das Wirtschaftswachstum hin. Sie untersuchten auf Basis von Querschnittsdaten den Zusammenhang zwischen Qualifikation der Arbeitskräfte, die aus mittleren Fachleistungen der Länder in Mathematik und Naturwissenschaften gebildet wurde, und den Wachstumsraten zwischen 1960 und 1990. Die so gemessene Qualität des Humankapitals hat einen doppelt so hohen Erklärungsanteil für die Varianz der totalen internationalen Faktorproduktivität wie die durchschnittlichen Schuljahre insgesamt.

Starke Wachstumseffekte von Bildung

Auf der makroökonomischen Ebene, die die gesellschaftlichen Kosten und Nutzen eines zusätzlichen Ausbildungsjahres bewertet, lässt ein zusätzliches Ausbildungsjahr die Produktivität in der EU sofort um etwa 6,2% und langfristig wegen seines Beitrags zur Beschleunigung des technologischen Fortschritts um weitere 3,1% ansteigen (*de la Fuente*, 2003). *Bassanini – Scarpetta* (2002) kommen auf Basis von Daten für die OECD-Länder zu dem Ergebnis, dass im Durchschnitt ein Jahr mehr Ausbildung bei der gesamten arbeitenden Bevölkerung langfristig zu einem Anstieg des Niveaus des Pro-Kopf-Einkommens um 6% führt.

Als Maß für die Bildungsquantität wird in diesen Studien die durchschnittliche Anzahl der Ausbildungsjahre der erwerbsfähigen Bevölkerung (im Alter zwischen 15 und 64 Jahren) herangezogen. Gemessen an den durchschnittlichen Ausbildungsjahren auf Basis der OECD-Daten schneidet Österreich mit rund 12 Jahren relativ gut ab und liegt sogar im Spitzenfeld, vor den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und Großbritannien, aber hinter Staaten mit einem vergleichbaren Bildungssystem (z. B. Schweiz). Die relativ gute Position Österreichs bei den durchschnittlichen Ausbildungsjahren der erwerbsfähigen Bevölkerung ist auf das gut ausgebaute Lehrlingsausbildungssystem zurückzuführen, welches in dieser Form in vielen anderen Ländern (wie z. B. in Skandinavien) nicht existiert. Defizite bei der Quote der Hoch-

[13]) Die Autoren zeigten mit Hilfe einer Wachstumsregression für 23 OECD-Länder für den Zeitraum 1960 bis 2000, dass eine Steigerung der Anzahl der Ausbildungsjahre bzw. die Höhe der Bildungsabschlüsse der Bevölkerung per se keinen Einfluss darauf hat, welche Länder seit den 1960er-Jahren an der Spitze der Wachstumshierarchie standen. Auf Basis einer empirischen Untersuchung für die OECD-Länder kamen sie außerdem zu dem Ergebnis, dass höhere Bildungsausgaben per se keinen Einfluss auf die Qualität der Bildung haben und schlossen daraus, dass höhere Bildungsqualität nicht notwendigerweise durch höhere Ausgaben zu erreichen sei, sondern nur mit gleichzeitigen Reformen des Bildungssystems. Den Autoren zufolge zahlen sich zusätzliche Investitionen im Bildungsbereich nur dann aus, wenn gleichzeitig das Schulsystem grundlegend geändert wird. Als im internationalen Vergleich Erfolg versprechend erweisen sich dabei insbesondere Wettbewerb und Wahlfreiheit zwischen Schulen (wenn sie nicht zu zunehmender Segregation führen), ein hoher Grad an Schulautonomie bei Prozess- und Personalentscheidungen, dezentrale Steuerung, Outcome-Orientierung, zentrale Prüfungen und extern gesetzte Leistungsstandards sowie Kombinationen zwischen den Faktoren wie Schulautonomie und zentrale Prüfungen.

schulabsolventInnen werden somit durch Stärken im Bereich der mittleren Qualifikationsebene kompensiert.

Studien auf Basis des Indikators "durchschnittliche Anzahl der Bildungsjahre" wurden in der Literatur häufig kritisiert, weil die Anzahl der Ausbildungsjahre unabhängig von der Art der Bildung (Grundschule, Sekundär- und Tertiärbildung) zu einem zusammengesetzten Index aggregiert werden. Beispielsweise werden HochschulabsolventInnen und Personen mit abgeschlossener Lehre in ein einziges Maß gebündelt, sodass implizit die Annahme zugrunde liegt, dass ein zusätzliches Ausbildungsjahr an einer Hochschule den gleichen Wachstumseffekt wie das erste Jahr in einer Lehre hat. Es ist aber durchaus möglich, dass ein Jahr mehr Sekundarschule einen geringeren Wachstumseffekt als ein zusätzliches Jahr an einer Hochschule hat.

Auch *Vandenbussche – Aghion – Meghir* (2006) argumentieren, dass Ausbildungsjahre nicht gleich Ausbildungsjahre sind und die akademische Ausbildung im Zeitverlauf wichtiger geworden ist. Die Autoren schlagen deswegen vor, die durchschnittlichen Ausbildungsjahre jeweils getrennt für HochschulabsolventInnen und AbsolventInnen niedrigerer Bildungsabschlüsse zu berechnen und beide Variablen als Erklärungsfaktor des wirtschaftlichen Wachstums heranzuziehen. Die Autoren zeigen, dass Hochschulbildung einen stärkeren Wachstumseffekt aufweist als die sekundäre Bildung. Darüber hinaus zeigen die Autoren, dass mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen bzw. mit geringerem Abstand zur technologischen Grenze Humankapital noch wichtiger für das Wachstum eines Landes wird. Die Autoren fordern aus den Ergebnissen eine stärkere Anhebung der Ausgaben für die Hochschulbildung im Vergleich zur sekundären Bildungsebene. Für eine effiziente Wirkung sind jedoch auch Änderungen der Rahmenbedingungen notwendig (etwa größere Autonomie der Universitäten).

Zur Abschätzung der Größenordnung des Beitrags des Humankapitals zum Wirtschaftswachstum bedient sich die empirische Forschung häufig der sogenannten Zerlegung des Wachstums in seine Produktionsfaktoren ("growth accounting"). Dabei wird das wirtschaftliche Wachstum eines Landes in das Wachstum der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie in die Qualitätsverbesserung von Arbeit (Ausbildung) und Kapital (etwa Strukturwandel von Bauten zu Maschinen, Geräten und Informationstechnologien) und in eine Restkomponente, die als faktorungebundener technischer Fortschritt bezeichnet wird, zerlegt. Arbeitskräfte werden nach verschiedenen Charakteristika (Bildungsabschluss, Geschlecht, Altersgruppe) aufgeteilt, anschließend mit ihrem Grenzprodukt (Lohnsatz) gewichtet und schließlich zu einem sogenannten qualitätsbereinigten Arbeitsinput aggregiert. Die Idee dahinter ist, dass ceteris paribus Beschäftigte mit höherem Lohn mehr "wert" sind als Beschäftigte mit einem niedrigeren Lohn. Der qualitätsbereinigte Arbeitsinput und Kapitalinput lässt sich in eine Mengen- und eine Qualitätskomponente zerlegen. Die Vermehrung von eingesetzten Maschinen und Arbeit gleicher Qualität wird als quantitatives Wachstum bezeichnet, die drei anderen Komponenten sind qualitatives Wachstum.

Im Rahmen der Wachstumszerlegung, die die Größenordnung des Beitrags von Humankapital auf das Wirtschaftswachstum abschätzt, zeigen *Peneder et al.* (2006, 2007) ähnlich wie *Ko-*

man – Marin (2005) für Österreich, dass das Wachstum bereits zur Hälfte aus qualitativen Faktoren erzielt wird. Die Autoren errechneten, dass 11,3% auf die Qualitätsverbesserung des Faktors Arbeit entfallen und 8,4% auf den Mengeneinsatz (Übersicht 5).

Übersicht 5: Ergebnisse der Wachstumszerlegung

	Peneder et al. (2006) 1990-2004		Koman – Marin (2005) 1960-1997	
Wachstumsrate der realen Wertschöpfung	2,4		3,2	
	Wachstumsbeitrag		Wachstumsbeitrag	
	In Prozentpunkten	In %	In Prozentpunkten	In %
Faktor Kapital	1,3	55,9	0,9	29,0
davon Menge	1,0	40,3		
davon Qualität des Kapitalstocks	0,4	15,5		
Faktor Arbeit gesamt	0,5	19,3	0,4	11,2
davon Menge (geleistete Stunden)	0,2	8,4	0,1	2,8
davon Qualität der Arbeitskräfte	0,3	11,3	0,3	8,3
Totale Faktorproduktivität	0,6	24,8	1,9	59,8
Insgesamt	2,4	100,0	3,2	100,0

Q: *Peneder et al.* (2006), *Koman – Marin* (2005).

2.2.6 *Schlussfolgerungen*

Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Aus- und Weiterbildung für wirtschaftliche Erfolge, gesellschaftlichen Zusammenhalt und individuellen Nutzen muss Bildung als ein umfassendes Konzept im Lebenszyklus verankert werden, beginnend mit der frühkindlichen Bildung, über das Erstausbildungssystem bis hin zu Bildungsmaßnahmen in anschließenden Erwerbs- und Lebensphasen. Gerade in der derzeitigen wirtschaftlichen Situation, die von Unsicherheit geprägt ist, sind Weiterqualifizierung sowie der Erhalt der Qualifikationen von Arbeitskräften ebenso wichtig wie Investitionen im vorschulischen und schulischen Bereich, da sie die soziale Selektion verringern und die vertikale und horizontale Durchlässigkeit im Bildungssystem gewährleisten. Außerdem benötigt eine vorausschauende Bildungspolitik Informationen über den künftigen Bedarf an Arbeitskräften nach Branchen und Berufen sowie über mögliche Lenkungsmaßnahmen in Ausbildungszweigen, um rechtzeitig auf sich ändernde Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt, trotz Vorlaufzeiten im Aus- und Weiterbildungssystem, reagieren zu können.

Angesichts der Bedeutung der frühkindlichen Bildung zur Förderung der Chancengleichheit der Kinder und zur Stärkung der sozialen Integration sowie infolge des anhaltenden Trends zu

weiterführenden Ausbildungszweigen, sollten sich Investitionen in das Humankapital einerseits auf die frühkindliche Förderung sowie den Übergang in die Volksschule konzentrieren[14]), andererseits auf die weiterführenden Ausbildungseinrichtungen. Empirische Ergebnisse zeigen eine signifikante Leistungsüberlegenheit von SchülerInnen in kleinen Klassen auf den untersten Klassenstufen, wovon besonders Kinder aus Minoritätenfamilien profitieren konnten (*Weiß*, 1997, *Weiß – Preuschoff*, 2004). *Weiß* (1997) zufolge wären "effektivitätsgeleitet [...] knappe Ressourcen danach [...] zur Erhöhung der Betreuungsintensität in den Eingangsklassen der Primarstufe einzusetzen, also dort, wo grundlegende Kenntnisse und Einstellungen vermittelt werden".

Die empirische Forschung zeigt, dass die Lernfähigkeiten eines Kindes vor allem in den ersten Lebensjahren geformt werden. Bildungspolitik muss also bereits hier ansetzen und nicht erst ab dem traditionellen Schuleintrittsalter (siehe auch Kapitel 2.3 zur Familien- und Carepolitik). Eine Integration des frühkindlichen Betreuungsbereichs mit dem zurzeit zu eng abgegrenzten Bildungsbereich ist für ein zukunftsorientiertes Humankapitalmanagement unerlässlich. Darüber hinaus hätte eine verstärkte Konzentration auf die frühkindliche Förderung auch positive Effekte auf die Verteilung der Bildungschancen, im Sinne einer Reduktion der sozialen Vererbung. Hier müsste auch angesetzt werden, um dem Problem der mangelnden Integration von MigrantInnen und ihren Familien entgegenzuwirken, zumal es Kinder der zweiten, aber auch oft der dritten Generation, besonders schwer haben, mögliche Bildungschancen für sich zu nutzen.

Eine weitere Schlussfolgerung aus den obigen Ausführungen ist, dass mehr qualifizierte Arbeitskräfte erforderlich sind, um den Folgen des technischen Fortschritts gerecht zu werden. Die bislang starke Konzentration Österreichs auf mittlere berufsbezogene Qualifikationen, die den technologischen Aufholprozess Österreichs erfolgreich gefördert hat, wird nun infolge des technologischen Wandels und der damit verbundenen höheren Qualifikationsanforderungen schrittweise infrage gestellt. Der technische Fortschritt hat dabei nicht nur Implikationen für die Erstausbildung, sondern auch für die Weiterbildungsstrategie. Wichtige Elemente dieser Strategie sind einerseits die Höherqualifizierung von Arbeitskräften mit geringer und mittlerer Qualifikation und andererseits die Forcierung der Weiterbildungsaktivitäten von hoch qualifizierten Arbeitskräften, da bei diesen die Produktivitätseffekte der Weiterbildung am höchsten ausfallen.

---

[14]) *Landvoigt – Mühler – Pfeiffer* (2007) untersuchten für Deutschland die Beziehung zwischen Kindergartenbesuch und gewählten Ausbildungsformen im Alter zwischen 12 und 14 Jahren. Sie zeigten, dass Kinder, die keinen Kindergarten besuchten mit einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit später in ein Gymnasium wechseln.

2.3 Familien- und Carepolitik

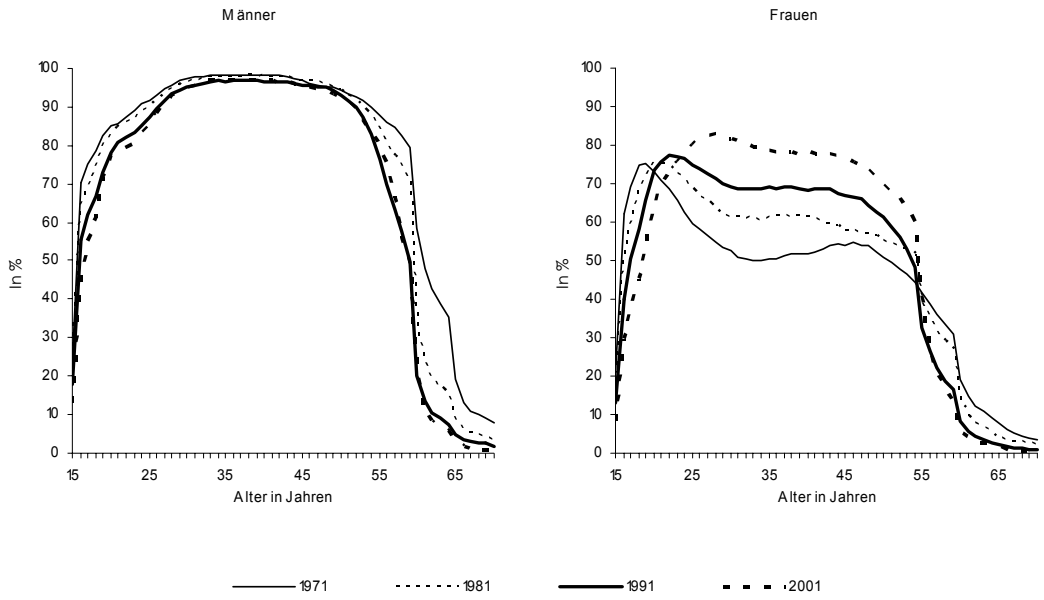
2.3.1 Einleitung

Die Familienpolitik bzw. Politikmaßnahmen, die die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen betreffen (Carepolitik), wirken auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft über unterschiedliche Transmissionsmechanismen. Erstens bestimmt die Ausgestaltung der Familien- und Carepolitik zu einem erheblichen Maße die Arbeitsmarktintegration, besonders jene der Frauen. Eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung hat nicht nur positive Auswirkungen auf der Mikroebene (Steigerung der Haushaltseinkommen, Verbesserung des Wohlstandes von Kindern, Reduktion von häuslicher Gewalt, Ausgleich der innerfamiliären Machtverhältnisse aufgrund einer stärkeren Ressourcenausstattung der Frau), sondern auch auf der Makroebene, da eine verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt eine notwendige Bedingung für die zukünftige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ist (*Mühlberger*, 2004). Dieser Transmissionsmechanismus ist auch der wesentliche Fokus der folgenden Ausführungen. Zweitens ergeben sich durch die Bereitstellung von Geld- und Sachleistungen im Rahmen der Familien- und Carepolitik direkte Arbeitsplatzeffekte durch die teilweise Transferierung von Leistungen von Familien auf den externen Markt. Drittens ist Kinderbetreuung vor allem eine Bildungsinvestition, also eine Erhöhung des Humankapitals (siehe auch Kapitel 2.2). Wie bereits zuvor ausgeführt, werden die Lernfähigkeiten eines Kindes vor allem in den ersten Lebensjahren geformt. Eltern besitzen eine ungleich verteilte Kapazität, in ihre Kinder zu investieren und ihre Lernfähigkeit zu fördern (*Esping-Andersen*, 2008). Um den Kreislauf der sozialen Vererbung zu durchbrechen und die soziale Mobilität zu erhöhen, ist eine aktive Bildungspolitik für Kinder in den ersten Jahren gefordert. Dies gilt in hohem Maße für Kinder von MigrantInnen, die aufgrund ihrer sozialen Stellung und ihrer eingeschränkten Verdienst- und Sprachmöglichkeit Schwierigkeiten haben, ihren Kindern die für die Zukunft notwendigen Bildungsinvestitionen zukommen zu lassen.

Geschlechterdifferenzen am Arbeitsmarkt

Trotz eines Anstiegs in den vergangenen Jahrzehnten ist die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen in Europa bis heute deutlich geringer als jene der Männer. Belief sich die Beschäftigungsquote der Männer (15- bis 64-Jährige) 2007 im Schnitt der EU 15 auf 74,2%, so lag jene der Frauen im Schnitt nur bei 59,7%. Der geschlechtsspezifische Unterschied betrug in der EU 15 laut *Eurostat* 14,5 Prozentpunkte, in der EU 27 14,2 und in Österreich 14,0 Prozentpunkte. Eine wesentliche Ursache für den relativ geringen Grad der Einbindung von Frauen in den Erwerbsarbeitsmarkt liegt in der gesellschaftlichen Organisation der Arbeit, insbesondere in der ungleichen Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern (*Biffl*, 2006A, siehe auch Kapitel 2.4, Arbeitsmarktpolitik). Dabei hat sich in den letzten Dekaden einiges verändert. Frauen – und vor allem Mütter – sind heute stärker in den Arbeitsmarkt integriert als noch zu Beginn der 1970er-Jahre (Abbildung 12).

Abbildung 12: Erwerbsquoten nach Geschlecht und Alter
1971 bis 2001

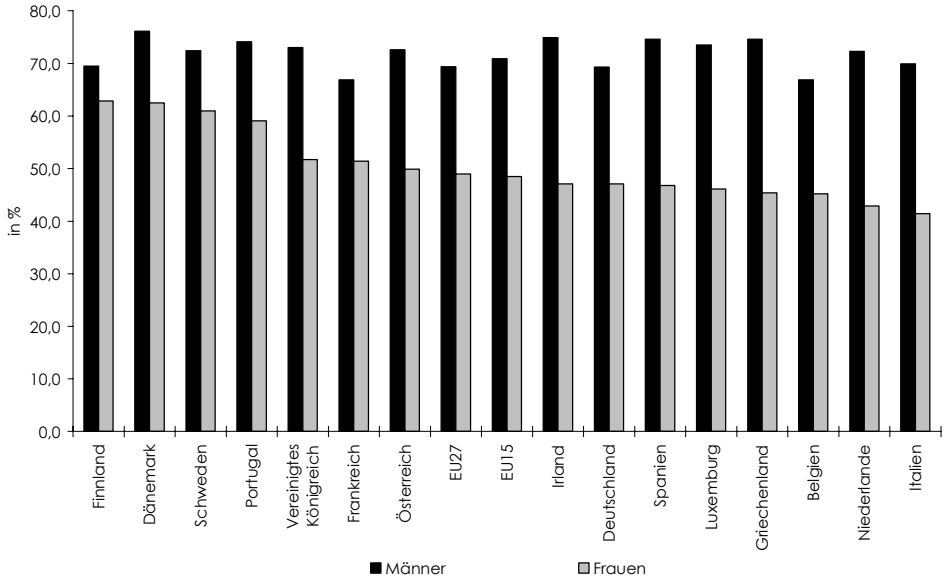


Q: Statistik Austria, Volkszählungen.

Die bezahlte Arbeit ist asymmetrisch auf Männer verteilt

Wie asymmetrisch das Stundenvolumen der Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern verteilt ist, wird insbesondere durch einen Vergleich der Beschäftigungsquoten in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ersichtlich, da ein großer Teil der Frauen in Teilzeitbeschäftigung ist (Abbildung 13). Insgesamt arbeiten 42,1% der erwerbstätigen Frauen und nur 6,8% der Männer im Alter von 15 bis 64 Jahren auf Teilzeitbasis. Unter Frauen mit Kindern ist Teilzeitarbeit noch stärker verbreitet. Im Jahr 2007 lag die Teilzeitquote der Frauen mit Kindern unter 15 Jahren gar bei 63,2% (*Statistik Austria*, 2008C). Die Mutterschaft wirkt sich somit in einer (längerfristigen) Reduktion sowohl des Beteiligungsgrads als auch des zeitlichen Ausmaßes der Erwerbstätigkeit von Frauen aus.

Abbildung 13: Beschäftigungsquoten (Vollzeitäquivalente) nach Geschlecht im europäischen Vergleich
2006



Q: Key Employment Indicators, Eurostat, Februar 2008.

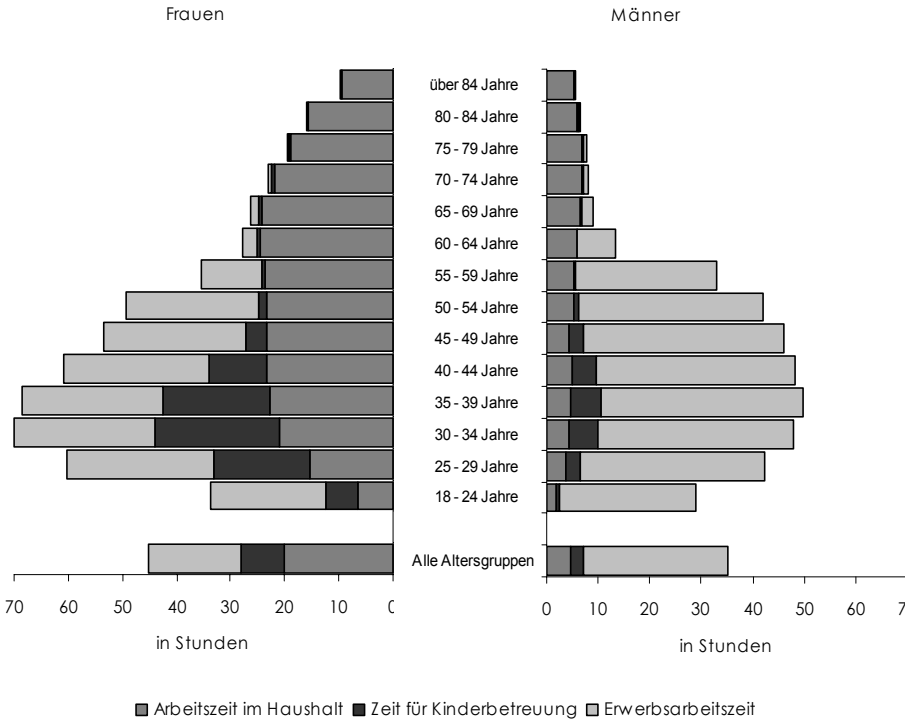
Im Schnitt der EU 15 lag die Beschäftigungsquote der Frauen im Alter von 15 bis 64 Jahren in VZÄ im Jahr 2006 mit 48,5% um 22,4 Prozentpunkte unter jener der Männer (70,9%), im Schnitt der EU 27 um 20,4 Prozentpunkte. In Österreich unterschritt der geschlechtsspezifische Unterschied in der Arbeitsmarktbeteiligung, gemessen an der Beschäftigungsquote, mit 13,4 Prozentpunkten den Durchschnitt der EU 15 (14,8 Prozentpunkte). Gemessen in VZÄ war die Kluft zwischen den Geschlechtern besonders markant: Frauen wiesen im Jahr 2006 laut *Eurostat* mit 49,9% eine um 22,7 Prozentpunkte geringere Beschäftigungsquote in VZÄ auf als die Männer (72,6%). Die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen liegt in Österreich vor allem deutlich unter dem Niveau der nordischen Länder, in denen auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede weniger stark ausgeprägt sind.

Die unbezahlte Arbeit wird überwiegend von Frauen verrichtet

Die asymmetrische Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern spiegelt eine hochgradige Ungleichverteilung der unbezahlten Arbeit wider. Es sind nach wie vor überwiegend Frauen, die jene unentgeltliche Haus-, Versorgungs-, Erziehungs-, Betreuungs- und Pfle-

gearbeit erbringen, die sich unter dem Begriff "Care" subsumieren lässt[15]). Eine Gegenüberstellung der durchschnittlich geleisteten wöchentlichen Arbeitszeit von Frauen und Männern zeigt die Ungleichverteilung der Hausarbeit in allen Altersstufen sowie die Ungleichverteilung der Kinderbetreuung. Obwohl Frauen in allen Altersgruppen insgesamt mehr Arbeitsstunden leisten als Männer, arbeiten sie den Großteil davon unbezahlt im Haushalt bzw. in der Kinderbetreuung (Abbildung 14).

Abbildung 14: Durchschnittlich geleistete unbezahlte und bezahlte wöchentliche Arbeitszeit 2002



Q: Statistik Austria: Haushaltführung, Kinderbetreuung, Pflege, Mikrozensus 2002.

Die aktuellen Daten zur Erwerbstätigkeit von Paaren lassen auf die weite Verbreitung eines modifizierten männlichen Familienernährermodells ("male bread-winner model") schließen, demzufolge der Mann einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht und die Frau die Erwerbstätigkeit des Mannes durch Teilzeitarbeit ergänzt oder gar nicht erwerbstätig ist, und gleichzeitig den Großteil der unbezahlten Arbeit übernimmt. Laut Mikrozensus 2007 war bei 39,7% der ins-

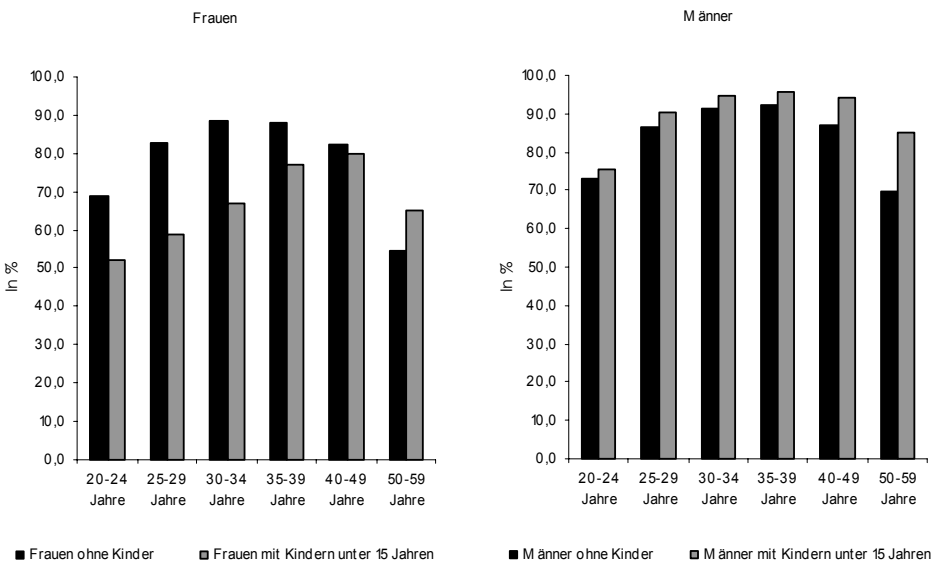
[15]) Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die im Haushaltssektor erbrachte "Care"-Arbeit. Andere Formen der unbezahlten Arbeit wie die Nachbarschaftshilfe und die ehrenamtliche Arbeit im Dritten Sektor werden vernachlässigt. Zu Struktur und Volumen der Freiwilligenarbeit in Österreich siehe zum Beispiel *Statistik Austria* (2008B).

gesamt 800.000 Paare mit Kindern in Österreich der Mann auf Vollzeitbasis und die Frau auf Teilzeitbasis erwerbstätig. Bei 24,9% ging ausschließlich der Mann einer Erwerbsarbeit nach, und bei lediglich 19,2% waren beide Partner vollzeiterwerbstätig (*Statistik Austria*, 2008C).

Mutterschaft wirkt sich in einer geringeren Arbeitsmarktbeteiligung aus – mit den Folgen langfristiger Einbußen hinsichtlich Einkommen und sozialer Absicherung

Als ein einschneidendes Ereignis für die Erwerbslaufbahn von Frauen und die Ausgestaltung der familiären Arbeitsteilung erweist sich die Geburt eines Kindes. 20- bis 50-jährige Frauen mit Kindern unter 15 Jahren im Haushalt weisen eine erheblich niedrigere Erwerbstätigenquote auf als gleichaltrige Frauen ohne Kinder (Abbildung 15).

Abbildung 15: Erwerbstätigenquoten von Elternteilen
mit Kindern unter 15 Jahren und gleichaltrigen Frauen und Männern ohne Kinder, 2007



Q: Statistik Austria, Familien- und Haushaltsstatistik 2007.

Beispielsweise lag im Jahr 2007 laut Mikrozensus die Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 20 bis 24 Jahren mit Kindern unter 15 Jahren mit 52% deutlich unter der Erwerbstätigenquote der Frauen gleichen Alters ohne Kinder (68,7%). Die Erwerbstätigenquote von Frauen im Alter von 25 bis 29 Jahren mit Kindern betrug 58,9%, jene der gleichaltrigen Frauen ohne Kinder 82,8%. Erst mit zunehmendem Alter gleicht sich die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern und kinderlosen Frauen allmählich an. Je niedriger das Alter und je höher die Zahl der Kinder im Haushalt, desto geringer ist die Erwerbstätigkeit von Müttern. Die Erwerbstätigkeit der Männer wird hingegen vom Vorhandensein von Kindern kaum beeinflusst. Die Erwerbstä-

tigenquote der Väter mit Kindern unter 15 Jahren ist sogar leicht höher als jene der Männer ohne Kinder (*Statistik Austria*, 2008C). Im Vergleich mit den anderen EU-Staaten ziehen sich österreichische Frauen mit Kindern überproportional aus dem Arbeitsmarkt zurück. Ähnliches trifft auf regelmäßige Pflege- und Betreuungsverpflichtungen gegenüber hilfsbedürftigen Erwachsenen zu: Auch sie wirken sich negativ auf die von den Betroffenen am Arbeitsmarkt realisierten Arbeitsstunden aus (*Statistik Austria*, 2006).

Fazit: Probleme der sozialen Absicherung von Frauen und eine mangelnde Nutzung des Beschäftigungs- und Wachstumspotenzials auf gesamtgesellschaftlicher Ebene

Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zwischen Erwerbsarbeit und unbezahlter Arbeit im Haushalt bedingt auf individueller Ebene eine Benachteiligung von Frauen im Hinblick auf Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen, die sich potenziell auch in einer geringeren eigenständigen sozialen Absicherung bis ins hohe Alter niederschlägt. Auf gesellschaftlicher Ebene bedeutet sie eine mangelhafte Ausschöpfung des Arbeitskräfte- und somit des Potenzials für das Wirtschaftswachstum.

Das Potenzial sozialpolitischer Strategien

Mit knapp 3% des BIP zählt Österreich zu den Ländern mit dem höchsten Anteil staatlicher Ausgaben für Familien. 7,4 € Mrd. und damit gut 10% der gesamten Sozialausgaben wurden im Jahr 2006 für die gesamte Familienförderung aufgewendet.

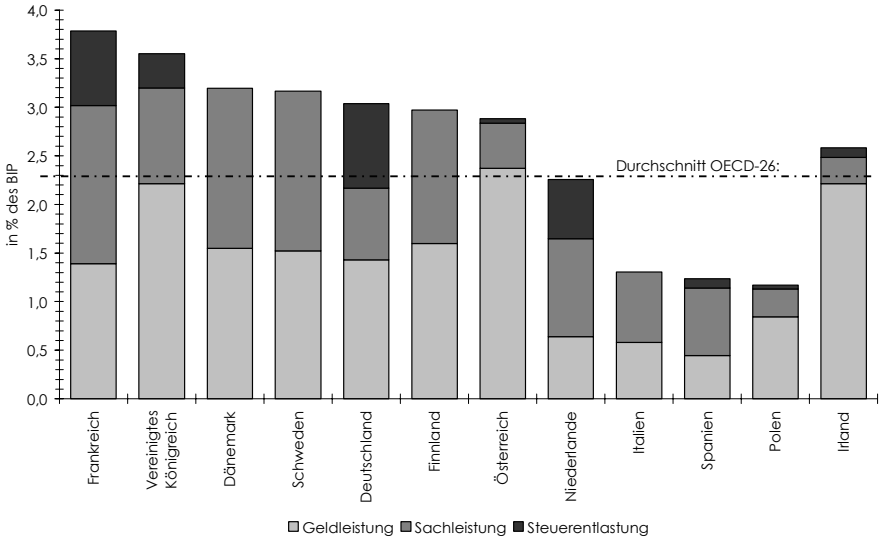
Während der Anteil der gesamten Ausgaben für Familien in Österreich mit 2,9% im Jahr 2005 traditionell über dem OECD-26-Durchschnitt[16]) (2,3%) lag, blieben die Aufwendungen für das Kinderbetreuungswesen mit einem Anteil von 0,5% des BIP unter dem Durchschnitt (0,8%). Der Anteil, der in Österreich für Sachleistungen ausgegeben wird, lag laut *OECD* vor allem deutlich unter dem Niveau von Island (1,7%), Dänemark oder Schweden (jeweils 1,6%). In direktem Gegensatz zu den nordischen Ländern liegt das Schwergewicht staatlicher Interventionsformen im Bereich der Kinderbetreuung nicht auf der staatlichen Bereitstellung und Förderung außerhäuslicher Kinderbetreuung, sondern auf den Geldleistungen. Mit 2,4% des BIP im Jahr 2005 überstieg Österreich den OECD-26-Durchschnitt deutlich (1,3%) (Abbildung 16).

Mit Leistungen in der Höhe von 5,5 Mrd. € im Jahr 2007 stellt der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) das quantitativ bedeutendste Instrument der Familienförderung in Österreich dar. Alleine für die Familienbeihilfen wurden laut *Statistik Austria* 2,9 Mrd. € aus dem FLAF entnommen. Für das Kinderbetreuungsgeld, das auslaufende Karenzgeld und die Durchführung von Mutter-Kind-Pass-Untersuchungen wurden im Jahr 2007 knapp 1,1 Mrd. € aufgewendet. Die

[16]) Der Durchschnittswert umfasst nur 26 OECD-Länder.

staatlichen Ausgaben für die institutionelle Kinderbetreuung sind zwar von 973,5 Mio. € im Jahr 2000 um 21% auf knapp 1,2 Mrd. € im Jahr 2006 gestiegen, fallen aber im Vergleich bescheiden aus. Die monetären Transfers (und steuerlichen Förderungen) übertreffen die Realtransfers um ein Vielfaches.

Abbildung 16: Öffentliche Ausgaben für Familien im internationalen Vergleich 2005



Q: OECD, Social Expenditure Database. Nur Sozialausgaben, die ausschließlich Familien zukommen. OECD-26-Durchschnitt ohne Griechenland, Ungarn, Luxemburg, Schweiz und Türkei.

Sozialpolitische Maßnahmen können eine Entlastung der Frauen von der unbezahlten Arbeit bewirken und ihre verstärkte Integration in den Arbeitsmarkt fördern, indem sie die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern sowie die Aufteilung von "Care"-Verpflichtungen auf die verschiedenen Sektoren der Gesamtwirtschaft (Haushalt, Staat, For Profit Sektor, Dritter Sektor, Illegaler Sektor) regulieren und Rahmenbedingungen schaffen, die Frauen mit Kindern und/oder Pflegebedürftigen gleichsam wie Frauen ohne Kinder bzw. Pflegebedürftige den Zugang zur Beschäftigung erleichtern.

Der Fokus dieses Kapitels liegt auf sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen bei Kinderbetreuung und Pflege, also denjenigen Bereichen, in denen traditionell ein bedeutender Teil der unbezahlten Tätigkeiten verrichtet wird. Um ihre Wirkung auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft hin zu überprüfen, ist es sinnvoll, zwischen Geld- bzw. Steuerleistungen und Sachleistungen zu unterscheiden, weil diese Formen staatlichen Eingriffs jeweils unterschiedliche Anreizmechanismen nach sich ziehen. In der ökonomischen Theorie wird allgemein der Vorteil ungebundener Geldleistungen in der Freiheit der TransferempfängerInnen gesehen, die finanziellen Mittel gemäß ihren jeweiligen Bedürfnissen oder Präferenzen auszugeben. Als

Vorteil von Sachleistungen wird demgegenüber die Genauigkeit der Zielerreichung aus der Sicht des Transfergebers angeführt. Zweckgebundene Geldleistungen stellen eine Art Mittelweg dar, mit dem sich möglicherweise beide Ziele – die Freiheit der Entscheidung und die zielgenaue Förderung – miteinander in Einklang bringen lassen (*Breyer – Buchholz,* 2007). Neben Geld- und Sachleistungen werden im Folgenden auch gesetzliche Regelungen diskutiert, die Karenzierungen für die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen vorsehen. Ziel ist es, auf Grundlage einer genderspezifischen Wirkungsanalyse Strategien aufzuzeigen, wie Maßnahmen bzw. Regelungen in den Bereichen der Kinderbetreuung und der Pflege älterer Menschen ausgestaltet sein könnten, um die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen zu erhöhen und damit auf individueller Ebene die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und auf gesamtwirtschaftlicher Ebene zur Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums beizutragen.

2.3.2 Die Effekte der gesellschaftlichen Gestaltung von Kinderbetreuung auf die Arbeitsmarktintegration von Frauen

2.3.2.1 Die Anreizwirkungen von Geldleistungen und Elternkarenzregelungen

Die Wirkung der Dauer der Elternkarenz

Eine zu lange Elternkarenz birgt Folgerisiken wie Dequalifikation, Probleme der Reintegration in den Arbeitsmarkt und eine langfristige Verringerung von Einkommens- und Karrierechancen

---

Sowohl eine kurze, als auch eine lange Elternkarenzdauer ist unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigung mit Risiken verbunden. Ansprüche auf sehr kurze Karenzierungen bergen die Gefahr, dass Eltern – im Regelfall Mütter – den Arbeitsmarkt für eine beträchtliche Zeit verlassen (OECD, 2007B). Junge Mütter ziehen sich unter Umständen ganz aus dem Berufsleben zurück, anstatt die angebotene kurze Elternkarenz in Anspruch zu nehmen, weil sie nicht willens oder in der Lage sind, ihre Beschäftigung wieder aufzunehmen, solange ihr Kind noch sehr jung ist. Andererseits könnte ein Anspruch auf kurze Elternkarenz auch dazu führen, dass Frauen aufgrund von finanziellem Druck oder aus Angst um ihren Arbeitsplatz früher an ihren Arbeitsplatz zurückkehren. Ein solcher beschäftigungsfördernder Effekt würde allerdings größtenteils auf Zwang beruhen und nicht aus einer erweiterten Wahlfreiheit der Eltern resultieren (*Fagan – Hebson,* 2006). Lange Elternkarenzphasen bewirken zwar einen Aufschub des Arbeitsmarktaustritts, sind jedoch nicht förderlich für die Wiedereingliederung. Sie bedeuten eine lange Arbeitsmarktabwesenheit sowie potenziell den Entfall von Berufserfahrung und -fähigkeiten (Humankapital) und bergen daher Folgerisiken wie Probleme der Reintegration in den Arbeitsmarkt und eine langfristige Reduzierung von Einkommens- und Karrierechancen (*OECD*, 2007B).

Die negativen Effekte von Ansprüchen auf ausgedehnte (bezahlte) Elternkarenz auf die Erwerbstätigkeit sowie die Karriere- und Einkommenschancen werden durch zahlreiche Studien belegt[17]). Zum Beispiel kommt *Ruhm* (1998) in einer Schätzung für neun europäische Länder zu dem Schluss, dass eine bezahlte Elternkarenz von drei Monaten und mehr mit einer höheren Arbeitsmarktbeteiligung einhergeht, dass aber längere Perioden der Elternkarenz (von über neun Monaten) die zukünftigen Einkommenschancen reduzieren. In einer qualitativen Erhebung in Österreich gaben UnternehmensvertreterInnen an, die Möglichkeit einer Rückkehr zum selben Arbeitsplatz höchstens für die Dauer von einem Jahr garantieren zu können. Eine längere Erwerbsunterbrechung hätte starke negative Folgen für die Qualifikation der Angestellten und somit auch für ihre Beschäftigungssituation im Unternehmen (*Haider – Kapella – Rille-Pfeiffer*, 2007).

Die Wirkung von Geldleistungen

Ungebundene Geldleistungen haben ambivalente Auswirkungen

Die Erziehung und Betreuung von Kindern ist mit zwei Arten von Kosten verbunden: zum einen mit direkten, kinderbezogenen Verbrauchsausgaben und zum anderen mit Opportunitätskosten in Form entgangenen Erwerbseinkommens aufgrund der zeitlichen Inanspruchnahme durch die Kinderbetreuung (*Guger et al.*, 2003). Grundsätzlich ist von jeder politischen Maßnahme, die darauf abzielt, diese Kosten zu reduzieren, eine positive Wirkung auf die Erwerbstätigkeit von Frauen zu erwarten (*Del Boca – Pasqua,* 2005). Dieser Zusammenhang gilt für Geldleistungen insofern, als sie für den Zukauf von Kinderbetreuung auf dem Markt (Kindergärten, Krippen, Tageseltern, Babysitter) herangezogen werden können. Die Präsenz von Kindern im Haushalt verschiebt die Präferenzen von Müttern zugunsten von Nicht-Marktarbeitszeit gegenüber Marktarbeitszeit. Wenn die betreuenden Elternteile allerdings durch Geldleistungen in die Lage versetzt werden, Kinderbetreuung auf dem Markt zuzukaufen, dann werden sie potenziell von unbezahlter Arbeit entlastet und ihre Möglichkeiten zur Arbeitsmarktpartizipation werden ausgeweitet. Der Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, steigt.

Geldleistungen können jedoch ebenso das Gegenteil bewirken, wenn sie ungebunden sind. Sie können anstatt für den Zukauf externer Kinderbetreuung zur Abdeckung eines Teils der kinderbezogenen Ausgaben sowie auch für sonstige, nicht-betreuungsbezogene Zwecke verwendet werden. Dies bedeutet ein hohes Maß an Wahlfreiheit aus der Sicht der BezieherInnen – ein entsprechendes Leistungsniveau und ein flächendeckendes Angebot an externer Kinderbetreuung vorausgesetzt. Das Ziel einer möglichst weitgehenden Wahlfreiheit der Indi-

[17]) Darunter *Rønsen – Sundström* (2002) für Finnland, Norwegen und Schweden, *Ondrich et al.* (2003) für Deutschland, *Ruhm* (1998) für 9 OECD-Länder und *Jaumotte* (2003) für 17 OECD-Länder.

viduen und das Bestreben, die Arbeitsmarktintegration von Frauen zu verstärken, können jedoch in einem Konfliktverhältnis stehen. Gerade die Wahlfreiheit bezüglich der Verwendung ist der Grund, warum durch einen staatlichen Eingriff in der Form ungebundener Geldleistungen weder eine neue Rollenverteilung zwischen Staat, Markt und Privathaushalten noch eine Veränderung der Aufteilung von Verpflichtungen innerhalb des Haushalts sichergestellt wird. Sind die Leistungen noch dazu einkommensunabhängig, ist im Gegenteil von einer Verstärkung traditioneller Formen der Arbeits- und Rollenverteilung auszugehen.

Gemäß dem neoklassischen Grundmodell schränken Individuen aufgrund eines Einkommenseffekts ihr Arbeitsangebot ein, wenn sie auf einkommensunabhängige Transfers zurückgreifen können (*Steiner – Wrohlich*, 2006). Da in der Mehrheit der Paare Frauen das geringere Einkommen beziehen, sind es in der Regel sie, die ihre Erwerbstätigkeit als erste reduzieren. Die meisten empirischen Studien belegen diesen negativen Effekt auf das Arbeitsangebot[18]).

Das Kinderbetreuungsgeld in Österreich – ein Beispiel für die ambivalenten Effekte

Die ambivalenten Wirkungen einer staatlichen Unterstützung von Familien mit Kindern in Form ungebundener und einkommensunabhängiger Geldleistungen lassen sich auch am Kinderbetreuungsgeld in Österreich feststellen.

Positive Effekte: Relative Aufwertung unbezahlter Arbeit und Ausweitung der Wahlfreiheit

Die Garantie einer einheitlichen Pauschalleistung unabhängig vom Einkommen bzw. einer vorangegangenen Erwerbstätigkeit bildet – für einen erweiterten Kreis an Anspruchsberechtigten – eine Form der Anerkennung eines Teils jener – vorwiegend von Frauen erbrachten Tätigkeiten – die gesellschaftlich wertvoll sind und maßgeblich zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen, jedoch nicht auf einen erfassbaren Markt ausgerichtet sind. Zusätzlich trägt das Kinderbetreuungsgeld zu einer Reduktion der Armutsgefährdung der betreffenden Familien bei (siehe auch *Kapitel 2.1.3 und 2.1.5*).

Negativer Effekt: Verringerung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen

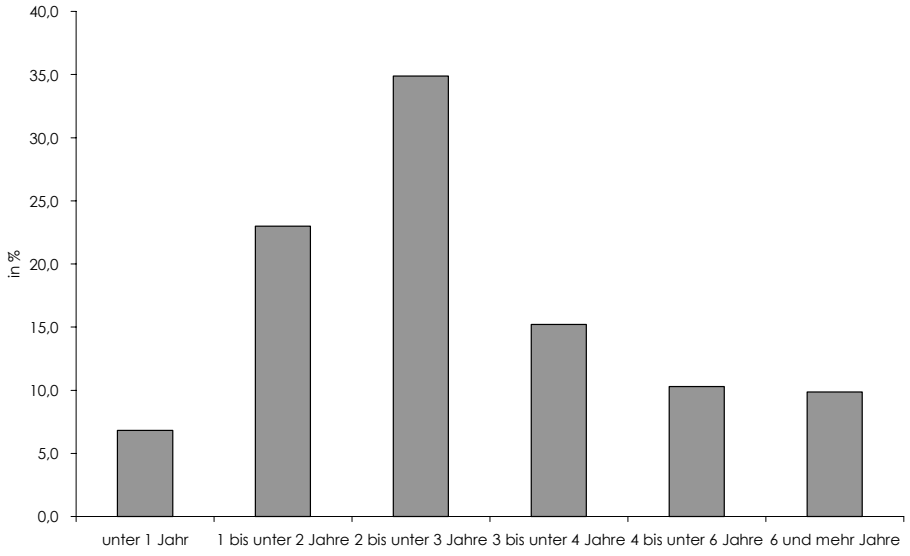
Durch die Erhöhung des Äquivalenzeinkommens von Haushalten mit Kleinkindern wurde über einen Einkommenseffekt der Anreiz zu einer Arbeitsaufnahme reduziert. Mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes per 1.1.2002 erfolgte eine Anhebung der Zuverdienstgrenze vom Ni-

[18]) Zum Beispiel *Del Boca et al.* (2007) für die EU 15, *Del Boca – Pasqua* (2005) für Dänemark, Niederlande, Frankreich, Italien und Spanien, *Jaumotte* (2003) für 17 OECD-Länder, *Schøne* (2003), *Naz* (2004) und *Kornstad – Thoresen* (2007) für Norwegen und *Choné – Le Blanc – Robert-Bobée* (2003) für Frankreich.

veau der Geringfügigkeitsgrenze auf 14.600 € brutto (ab 1.1.2008: 16.200 €) im Jahr. Damit wurde der individuelle Handlungsspielraum für eine Erwerbstätigkeit vergrößert, was auch genutzt wird, wenngleich von Männern in stärkerem Maße als von Frauen (*Rille-Pfeiffer – Kapella – Tazi-Preve*, 2007). Dieser positive Anreiz, der von der erhöhten Zuverdienstgrenze ausging, wurde allerdings durch die negativen Anreizwirkungen des Kinderbetreuungsgeldes mehr als kompensiert (*Biffl*, 2006B). Durch die Erhöhung des Leistungsniveaus und die gleichzeitige Verlängerung der höchstmöglichen Bezugsdauer um ein Jahr auf maximal 36 Monate (maximal 30 Monate für einen Elternteil) wurde ein doppelter Anreiz für Frauen gesetzt, die Kinderbetreuung selbst zu übernehmen und den Arbeitsmarkt längerfristig zu verlassen.

Der Großteil der Frauen bezieht die Leistung für die maximale Dauer von 2,5 Jahren (*Rille-Pfeiffer – Kapella – Tazi-Preve*, 2007). Nach einem empirischen Befund von *Lutz* (2004) schränkten nach der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes Frauen ihr Arbeitsangebot über eine deutliche Verschiebung ihres Wiedereintritts in den Arbeitsmarkt nach der Karenz ein. Nur 28% der vor der Geburt des Kindes beschäftigten Frauen gingen nach zwei Jahren wieder einer Erwerbstätigkeit nach – im Vergleich zu rund 50% bei der vorhergehenden Karenzregelung. 33 Monate nach der Geburt waren 41% der zuvor Beschäftigten noch nicht ins Erwerbsleben zurückgekehrt – gegenüber 35% bei der früheren Karenzregelung. Besonders stark ausgeprägt war die Tendenz des Rückzugs aus dem Arbeitsmarkt bei Frauen mit vergleichsweise geringen Einkommen (*Lutz*, 2004, *Riesenfelder et al.*, 2007 kommen zu ähnlichen Ergebnissen).

Abbildung 17: Wiedereinstieg von Frauen ins Berufsleben nach dem Alter des jüngsten Kindes 2005



Q: Statistik Austria (2006).

Wie aus Abbildung 17 ersichtlich, stiegen im Jahr 2005 lediglich 6,8% aller Frauen noch im ersten Lebensjahr des Kindes wieder in das Berufsleben ein, 23%, als das Kind zwischen ein und zwei Jahre alt war. Die Mehrheit der Mütter kehrte frühestens nach zwei Jahren in den Arbeitsmarkt zurück – 34,9%, als das jüngste Kind zwischen zwei und drei Jahre alt war, 15,2% bei einem Alter zwischen drei und vier Jahren und die restlichen gut 20% noch später (*Statistik Austria*, 2006).

Die Mehrheit der erwerbstätigen Mütter ist nach ihrer Rückkehr in den Erwerbsarbeitsmarkt auf Teilzeitbasis[19]) erwerbstätig. 54,1% der Frauen, die wieder in das Berufsleben einsteigen, wenn das Kind zwischen ein und 2 Jahre alt ist, arbeiten auf Teilzeitbasis und 13,4% sind geringfügig beschäftigt (1,3% stark schwankend): Weniger als ein Drittel (31,2%) sind vollzeitbeschäftigt. 65,5% der Frauen mit Kindern im Alter zwischen drei und fünf Jahren und 55,9% mit Kindern zwischen sechs und 14 Jahren arbeiten Teilzeit. Dazu kommen noch 11,2% respektive 5,2%, die geringfügig beschäftigt sind (*Statistik Austria*, 2006). Angesichts dieses Wiedereinstiegsverhaltens von Frauen dürfte die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes weniger eine egalitäre Verteilung der familiären Verpflichtungen zwischen den Geschlechtern gefördert als vielmehr eine Verfestigung traditioneller Geschlechterrollen bewirkt haben – mit den Folgen reduzierter Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen von Frauen.

Die Flexibilisierung des Kinderbetreuungsgeldes reicht nicht aus, um in signifikantem Ausmaß die Erwerbsunterbrechung von Frauen zu reduzieren und die Väterbeteiligung an der Karenz zu erhöhen

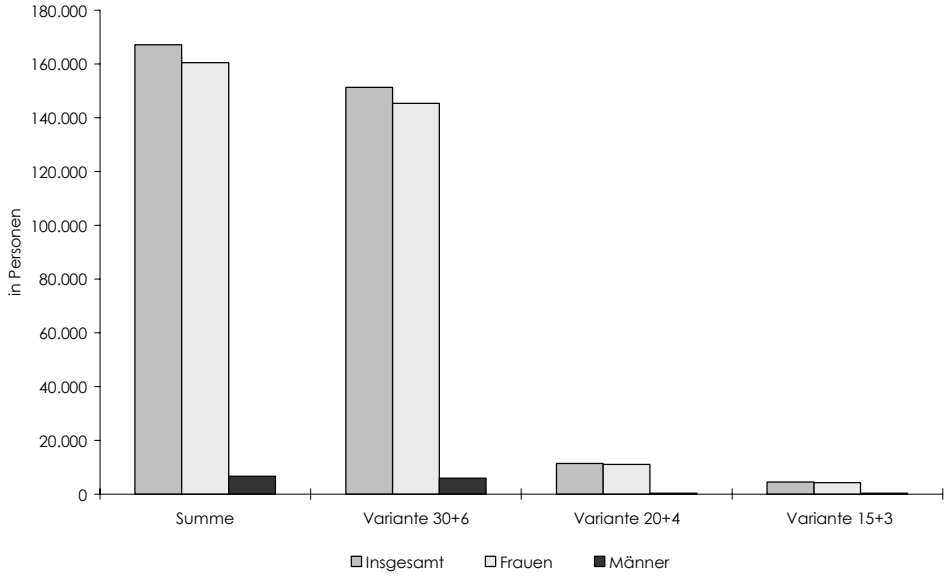
Mit 1.1.2008 wurde das Kinderbetreuungsgeld flexibilisiert. Eltern haben nun die Möglichkeit, aus drei verschiedenen Bezugsvarianten zu wählen, die je nach Bezugsdauer und -höhe variieren: (1) 30 plus 6 weitere Monate zu 14,53 € täglich (rund 436 € monatlich), wenn auch der zweite Elternteil Kinderbetreuungsgeld bezieht, (2) 20 plus 4 weitere zu 20,80 € täglich (rund 624 € monatlich), wenn sich der zweite Elternteil beteiligt, und (3) 15 plus 3 weitere Monate zu 26,60 € täglich (rund 800 € monatlich), wenn auch der zweite Elternteil Kinderbetreuungsgeld bezieht (*Bundesministerium für Gesundheit, Frauen und Jugend (AT)*, 2008).

Da sich die Bezieherinnen und Bezieher als Alternative zum bisherigen Bezugsmodus für zwei verschiedene Varianten mit einer jeweils kürzeren Bezugsdauer und einer höheren monatlichen Geldleistung entscheiden können, wird im Vergleich zur ehemaligen Regelung ein früherer Wiedereinstieg unterstützt. Die bisherigen Bezugszahlen deuten allerdings darauf hin, dass die Modifikation des Kinderbetreuungsgeldes nicht weit genug reicht, um Frauen in ei-

[19]) Vollzeiterwerbstätige arbeiten normalerweise mindestens 36 Stunden pro Woche, Teilzeiterwerbstätige weniger als 36 Stunden. Als geringfügig Beschäftigte gelten Personen, die weniger als 12 Stunden je Woche arbeiten.

nem signifikanten Ausmaß zu einem deutlich früheren Wiedereinstieg zu bewegen[20]) (Abbildung 18).

Abbildung 18: KinderbetreuungsgeldbezieherInnen nach Bezugsvariante und Geschlecht 2008



Q: BMGFJ, Kinderbetreuungsgeldstatistik.

Der Anteil der Männer lag bei der kürzesten Bezugsvariante "15+3" mit 6,3% höher als bei den Varianten "20+4" (3,3%) und "30+6" (3,9%), aus einer Absolutzahl von 285 Männern lässt sich jedoch nicht auf eine signifikante Veränderung bei der Väterbeteiligung schließen. Vielmehr scheint es notwendig, stärkere Anreize als bisher zu setzen, um die Dauer der Arbeitsmarktabwesenheit von Frauen zu reduzieren und die Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung zu erhöhen.

[20]) Zu beachten ist, dass in der Zahl der BezieherInnen nach der Variante "30+6" jene Fälle enthalten sind, bei denen es noch keine Wahlmöglichkeit gab. Der relative Anteil bei dieser Langvariante ist im Laufe des Jahres 2008 kontinuierlich von Monat zu Monat zurückgegangen. Dennoch zeichnet sich ab, dass ein erheblicher Teil der Bezieherinnen und Bezieher weiterhin das Kinderbetreuungsgeld für die höchstmögliche Dauer von 2,5 Jahren (30 Monaten) beziehen wird.

Die Zuverdienstgrenze zum Kinderbetreuungsgeld schränkt die Erwerbsmöglichkeiten ein

Von einer Anhebung der Zuverdienstgrenze, wie sie zunächst im Jahr 2002 vom Niveau der Geringfügigkeitsgrenze auf 14.600 € und dann zu Beginn des Jahres 2008 auf 16.200 € erfolgte, gingen positive Erwerbsimpulse aus[21]). Allerdings ist es oft ein Problem, die Arbeitszeit auf ein für den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin akzeptables Stundenausmaß zu reduzieren, ohne die Zuverdienstgrenze zu überschreiten. Aufgrund von Unsicherheiten bezüglich der genauen Bestimmungen stoßen die Betroffenen zum Teil auf Schwierigkeiten, wenn es darum geht, die Arbeitszeit im Vorhinein so zu planen, dass die Zuverdienstgrenze eingehalten wird (*Klepp – Kapella – Rille-Pfeiffer*, 2007B).

Von der Zuverdienstgrenze abgesehen, wird die Möglichkeit der Erwerbstätigkeit für den Großteil der Kinderbetreuungsgeld-BezieherInnen dadurch eingeschränkt, dass gemäß den arbeitsrechtlichen Bestimmungen die Ausübung einer unselbständigen Beschäftigung, die den Rahmen der Geringfügigkeit (2009: 357,74 € brutto monatlich) übersteigt, nur für einen Maximalzeitraum von 13 Wochen pro Kalenderjahr zulässig ist (*Rille-Pfeiffer – Kapella – Tazi-Preve*, 2007). Der zur Verfügung stehende Raum für allfälligen Zuverdienst kann somit bei Inanspruchnahme einer Karenz insgesamt höchstens für die Dauer von 26 Wochen tatsächlich genutzt werden (*Hinterbauer*, 2007). Diese Beschränkung verhindert für einen Teil der Kinderbetreuungsgeld-BezieherInnen eine kontinuierliche Beschäftigung über der Geringfügigkeitsgrenze (*Rille-Pfeiffer – Kapell – Tazi-Preve*, 2007).

Einkommensabhängige Geldleistungen fördern die Erwerbsbeteiligung von Frauen

Gegenüber einkommensunabhängigen Geldleistungen werden bei einer Ausgestaltung als Lohnersatzleistung Anreize für Frauen gesetzt, vor der Geburt einer Beschäftigung nachzugehen. Gleichzeitig wird über den Weg einer Reduktion der Opportunitätskosten auch eine vermehrte Inanspruchnahme des Kinderbetreuungsgeldes durch Väter gefördert.

Eine mögliche Orientierung für eine Neugestaltung des Kindergeldsystems bietet die Elterngeldreform in Deutschland. Durch die Umstellung auf eine relativ kurze Bezugsdauer von rund einem Jahr in Verbindung mit relativ generösen Einkommensersatzleistungen, ist es gelungen, die durchschnittliche Erwerbsunterbrechung von Frauen zu reduzieren.

[21]) Nach einer Evaluierung des Österreichischen Instituts für Familienforschung führte die (erste) Anhebung der Zuverdienstgrenze zum einen zu einer erhöhten Zahl an Frauen, die während des Kinderbetreuungsgeld-Bezugs punktuell arbeiteten, und zum anderen zu einer erhöhten Zahl an Frauen, die bei sehr geringer Entlohnung kontinuierlich weiterarbeiten konnten (*Rille-Pfeiffer – Kapella – Tazi-Preve*, 2007).

Good practice 1: Elterngeld in Deutschland

Das deutsche System der Familienförderung war bis vor kurzem, ähnlich wie das österreichische, durch vergleichsweise generöse Geldleistungen, die Unterstützung einer langen Dauer der Elternkarenz und eine relative Untergewichtung der externen Kinderbetreuung gekennzeichnet. Im Jahr 2007 wurde in Reaktion auf die mit Ansprüchen auf lange Elternkarenz verbundenen Risiken eine Trendwende in der Ausgestaltung familienpolitischer Leistungen vollzogen. Das bedarfsorientierte, zweijährige Erziehungsgeld wurde durch das einkommensabhängige Elterngeld ersetzt. Die neue Geldleistung wird für einen Elternteil maximal ein Jahr lang und im Falle einer Inanspruchnahme durch den zweiten Elternteil für zusätzliche zwei "Partnermonate" und somit insgesamt 14 Monate ausbezahlt. Alleinerziehende können die volle Elternkarenz in Anspruch nehmen. Erwerbstätige, die ihre Berufstätigkeit bei der Geburt des Kindes unterbrechen oder auf höchstens 30 Stunden wöchentlich reduzieren, erhalten einen Einkommensersatz in der Höhe von 67% des entfallenden durchschnittlich im Jahr vor der Geburt monatlich erzielten Erwerbseinkommens. Mit einem unabhängig von einer vorherigen Erwerbstätigkeit ausbezahlten Mindestbetrag von 300 € und einem Höchstbetrag von 1.800 € monatlich ist das Elterngeld nach oben und nach unten hin begrenzt. Bei geringen Einkommen von unter 1.000 € netto monatlich wird die Ersatzrate auf bis zu 100% angehoben. Auf Wunsch kann der Bezug des Elterngeldes bei gleichem Gesamtbetrag auf die doppelte Anzahl von Monaten ausgedehnt werden. Allerdings machen nur 10% der Eltern von der Möglichkeit Gebrauch, die bezahlte Elternkarenz auf zwei Jahre zu verlängern (*Erler – Erler*, 2008). Begleitet wurde die Neugestaltung der Elterngeldregelungen durch Maßnahmen zu einem beschleunigten Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (DE), 2008).

Schon eine erste Simulation von *Spiess – Wrohlich* (2006) prognostizierte, dass die Reform im zweiten Jahr nach der Geburt eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen (um 3%) und eine Ausweitung der Anzahl ihrer Arbeitsstunden (um 12%) in signifikantem Ausmaß bewirkt. Gemäß der ersten umfassenden Evaluation der Wirkungen des Elterngeldes nach seiner Einführung wurde mit der Neugestaltung tatsächlich eine Verkürzung der Dauer der Erwerbsunterbrechung von Frauen erreicht. 87% der Frauen nehmen das Elterngeld für die höchstmögliche Dauer von 12 Monaten in Anspruch. Vor Ablauf dieses ersten Jahres ist der Anteil der erwerbstätigen Frauen noch geringer als bei der früheren Karenzregelung (um 9% zum Zeitpunkt nach 10 Monaten). Nach rund eineinhalb Jahren kommt es jedoch zu einem verstärkten (Wieder-)Eintritt in den Erwerbsarbeitsmarkt (um 5%) (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* (DE), 2008).

Good practice 2: Das einkommensabhängige Elterngeld in Schweden

Die bezahlte Elternkarenz in Schweden umfasst insgesamt 16 Monate (480 Tage), von denen jeweils 2 (nicht übertragbare) Monate (60 Tage) der Mutter einerseits ("mother's quota") und dem Vater andererseits ("father's quota") vorbehalten sind und die verbleibenden 13 Monate (390 Tage) frei unter den Eltern aufgeteilt werden können. Die Höhe des Elterngeldes beträgt für die ersten 12 Monate (360 Tage) 80% des Bruttoeinkommens, das in den 6 Monaten unmittelbar vor der Geburt erzielt wurde. Während der verbleibenden 3 Monate (90 Tage) wird ein Pauschalbetrag von 20 € täglich bezahlt. Wer die Anwartschaft einer Beschäftigung über eine Periode von 8 Monaten (240 Tage) vor der Geburt nicht erfüllt, erhält jedoch als garantierte Mindestleistung ebendiesen Pauschalbetrag von 20 € täglich (*Haas – Chronholm – Hwang*, 2008).

Die Wirkung von Steuerförderungen

Zusätzlich zum System des Kinderbetreuungsgeldes trägt in Österreich das Steuersystem dazu bei, dass der Verbleib insbesondere von Müttern mit geringer Qualifikation und infolgedessen geringeren Verdienstaussichten im Haushalt perpetuiert und der Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zeitlich aufgeschoben wird.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag entspricht einer impliziten Förderung einer traditionellen Rollenverteilung

In Österreich wurde bereits 1973 von einer Haushaltsbesteuerung auf eine Individualbesteuerung umgestellt. Dadurch wurde der Grenzsteuersatz auf das Einkommen Zweitverdienender reduziert und der Anreiz zur (Wieder-)Aufnahme einer Beschäftigung erhöht (*Biffl*, 2007). Jedoch sieht das österreichische Steuersystem mit dem Alleinverdienerabsetzbetrag (AVAB) bis heute eine Form der Steuerbegünstigung für nichterwerbstätige EhepartnerInnen vor, die bei einer Erwerbstätigkeit (ab Überschreiten einer gewissen Einkommensgrenze) entfällt und infolgedessen mit einem negativen Arbeitsanreiz für Frauen einhergeht.

Die Flexibilität bei der Inanspruchnahme von Elternkarenz

Die Inanspruchnahme und Wirkung von Elternkarenz wird auch durch die Möglichkeiten der flexiblen Inanspruchnahme bestimmt, wobei wiederum von der jeweiligen Arbeitsplatzqualität abhängt, wie weit tatsächlich von der Flexibilität der Regelungen Gebrauch gemacht werden kann (*Fagan – Hebson*, 2006). Beispiele sind die Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen, nach Dauer und Bezahlung variierenden Bezugsvarianten sowie zwischen einer Inanspruchnahme auf Vollzeit- oder auf Teilzeitbasis, in Zeitblöcken oder in einem Stück, nacheinander oder gleichzeitig mit dem anderen Elternteil, das Recht auf Aufschub der Elternkarenz und die Option, die Ansprüche auf eine andere Betreuungsperson als den Partner bzw. die Partnerin zu übertragen. Derartige Maßnahmen erleichtern die Vereinbarkeit von Familie und

Beruf. Die betreffenden Elternteile werden ohne Verlust von Arbeitsmarktanbindung und Qualifikation mit zeitlichen Ressourcen zur Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen ausgestattet (*Fagan – Walthery*, 2007).

In Österreich wurde mit der Einführung der Elternteilzeit die Flexibilität bei der Inanspruchnahme erhöht, allerdings sind aufgrund des mangelhaften Kinderbetreuungsangebotes und einer Begrenzung des Kreises der Anspruchsberechtigten die Nutzungsmöglichkeiten begrenzt

Seit 1.7. 2004 haben Eltern zwei neue Möglichkeiten, eine Teilzeitbeschäftigung auszuüben: (1) Unter der Voraussetzung, dass der Betrieb mehr als 20 ArbeitnehmerInnen umfasst und zum Zeitpunkt des Antritts der Teilzeitbeschäftigung ein mindestens drei Jahre ununterbrochenes Arbeitsverhältnis vorliegt, besteht für Eltern ein Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung bis zum siebten Geburtstag des Kindes bzw. bis zu einem späteren Schuleintritt. (2) In den Fällen, in denen kein Rechtsanspruch besteht, kann eine Elternteilzeit einschließlich Beginn, Dauer, Ausmaß und Lage der Arbeitszeit längstens bis zum vierten Geburtstag des Kindes mit den ArbeitgeberInnen vereinbart werden (*Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (AT)*, 2008).

Gemäß einer Evaluierung dieser Neuregelung der Elternteilzeit durch das Österreichische Institut für Familienforschung wird die Kombination von Kinderbetreuung und Beruf erleichtert. Einerseits stellt sich die Frage, inwieweit die Elternteilzeit eine Brücke zu einer späteren (qualifizierten) Vollzeitbeschäftigung darstellt, andererseits bietet sie Müttern, die sich wünschen, ihr Kind weitgehend selbst zu betreuen, eine Alternative zu einem vollkommenen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit und die Möglichkeit, trotz eigener Kinderbetreuung nach einer kürzeren Unterbrechung wieder in das Berufsleben einzusteigen. Auch wird der Neuregelung eine positive Wirkung auf die Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung attestiert. Mit einem Anteil von 14% war zwar die Beteiligung im Vergleich zu den Müttern gering, im Vergleich zum Anteil der Väter, die Kinderbetreuungsgeld beziehen (3,9% im Dezember 2008), ist der Männeranteil allerdings als hoch einzustufen. Barrieren bei der Inanspruchnahme von Elternteilzeit stellen der bestehende Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen, speziell für Kinder unter drei Jahren, und die Zuverdienstgrenze dar, die im Unterschied zur vorherigen Regelung des Karenzgeldes auch für jene gilt, die Teilzeitkarenz in Anspruch nehmen (*Dörfler et al.*, 2008).

Ein hohes Maß an Flexibilität bzw. zeitlichem Gestaltungsraum bei der Inanspruchnahme gilt als einer der Erfolgsfaktoren des schwedischen Elternkarenzsystems. Frauen und Männern, die in Schweden Elternkarenz beanspruchen, werden auf vielfältige Weise individuelle Lösungen ermöglicht.

Good practice: Flexibilität im schwedischen Elternkarenzsystem

Zu den in Schweden bestehenden Möglichkeiten der flexiblen Inanspruchnahme zählen:

- Die beliebige Aufteilung der – in Tagen berechneten – bezahlten Elternkarenz im Zeitraum zwischen der Geburt und dem achten Geburtstag des Kindes,
- die wahlweise Inanspruchnahme in einem kontinuierlichen Einzelabschnitt oder in bis zu drei Zeitblöcken pro Jahr,
- die wahlweise Inanspruchnahme auf einer Vollzeitbasis oder nach drei anteilig geförderten Teilzeitvarianten, bei denen die Zeit auf die Hälfte, ein Viertel oder ein Achtel reduziert ist, die monatliche Leistung anteilig verringert und die Dauer der Elternkarenz entsprechend verlängert wird, sodass Karenzzeit und Geldleistung in Summe konstant bleiben (Karenzkontosystem),
- eine Verkürzung der Normalarbeitszeit um bis zu 25% bis zum achten Geburtstag des Kindes oder bis das Kind die erste Schulstufe erreicht (Haas – Chronholm – Hwang, 2008).

Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter

Solange ausschließlich oder vorrangig Frauen gesetzliche Ansprüche auf Elternkarenz wahrnehmen, bewirken die jeweiligen Regelungen keine Veränderung der ungleichen Verteilung der unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern. Eine vermehrte Inanspruchnahme von Elternkarenz durch Väter bildet auch ein wichtiges, wenn auch nicht hinreichendes, Mittel zu einer Veränderung der traditionellen Arbeits- und Rollenverteilung (*Fagan – Walthery*, 2007). Die Inanspruchnahme von Elternkarenz durch Väter ist in den meisten Ländern gering (Fagan – *Hebson, 2006)*. Zu den Gründen zählen höhere Verdienstausfälle im Vergleich zur Partnerin, eine befürchtete Beeinträchtigung von Karriere- und Einkommenschancen, mangelnde Information, fehlendes Interesse, sozialer Druck sowie traditionelle, geschlechtsspezifische Einstellungen über die "angemessenen" Rollen bei der Bereitstellung von Betreuung (*OECD*, 2007B).

Ein europäischer Vergleich zeigt: Eine hohe Väterbeteiligung erfordert massive Anreize

Eine Wirkungsanalyse der bisherigen Regelungen in europäischen Ländern zeigt, dass eine gesetzliche Option auf eine Inanspruchnahme von Elternkarenz das Verhalten von Männern wenig beeinflusst. Eine vermehrte Beteiligung lässt sich nur durch spezifische Anreize für Väter erreichen. Wenn die Elternkarenz unbezahlt bzw. gering bezahlt ist oder die Ansprüche auf die Mutter übertragen werden können, ist ihre Inanspruchnahme gering. Wesentliche Voraussetzungen für eine Beteiligung der Väter sind, dass (1) es einen individuellen, den Vätern vor-

behaltenen, das heißt nicht auf die Mütter übertragbaren Anspruch gibt, dass (2) die Elternkarenz mit einer hohen Lohnersatzleistung verknüpft ist und (3) eine gewisse Flexibilität bei der Inanspruchnahme gewährleistet ist (*Fagan – Hebson*, 2006).

Während in Ländern, in denen kein individueller Anspruch besteht, die Elternzeit also frei zwischen den Elternteilen aufgeteilt werden kann, nur eine marginale Beteiligung der Väter zu verzeichnen ist (zum Beispiel in Österreich), zeigt sich insbesondere in den nordischen Ländern Norwegen, Schweden, Dänemark und Island, in denen Väterquoten bei der Elternkarenz ("father quotas") mit einer hohen Lohnersatzrate kombiniert sind, dass solche spezifischen Anreize Wirkung zeigen und Väter häufiger Elternkarenz beanspruchen. Studien, die einen signifikanten und positiven Einfluss von "Väterquoten" auf die Inanspruchnahme durch Väter belegen[22]), ergaben auch, dass die langfristigen Auswirkungen auf das Rollenverhalten im Haushalt gering sind. Da die Väter nur einen geringen Anteil der gesamten Elternkarenz beanspruchen, bleibt die Wirkung auf die Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit gering. Anhang 1 gibt einen Überblick über die Anreizsysteme in Nordeuropa, Männer verstärkt zur Vaterschaftskarenz zu bewegen.

Laut *OECD* (2007B) könnte ein vollkommen individualisiertes Elternkarenzsystem mit jeweils gleichen Anteilen an Ansprüchen für beide Elternteile zu einer ausgewogeneren Verteilung der Betreuungsarbeit im Haushalt beitragen. In Island wird einem solchen Schema noch am weitesten entsprochen.

Good practice: Das isländische "3+3+3"-System

Gesetzlich wird nicht zwischen Mütter-, Väter- und Elternkarenz unterschieden. Es ist ein einheitlicher "birth leave" von insgesamt 9 Monaten vorgesehen, der gleichmäßig auf drei Segmente aufgeteilt ist. Mutter und Vater haben jeweils Anspruch auf 3 Monate, die weiteren 3 Monate können frei aufgeteilt werden (*Eydal – Ólafsson*, 2008). Mit 3 Monaten (zu einem 80-prozentigen Lohnersatz) sieht Island im europäischen Vergleich die längste, für Väter reservierte Bezugsperiode vor. Die große Mehrheit der Väter (90% im Jahr 2005) nützt ihre spezifischen Ansprüche ebenso wie die Mütter (99,3%). Die 3 frei aufteilbaren Monate werden hingegen fast ausschließlich von Frauen wahrgenommen. 90,4% der Mütter, aber nur 19,2% der Väter nahmen im Jahr 2005 irgendeinen Teil der gemeinsamen Monate in Anspruch. Ungefähr ein Drittel aller Tage entfiel auf die Männer. Sie beanspruchten durchschnittlich 95 Tage, die Frauen 179 (*Einarsdóttir – Pétursdóttir*, 2008).

[22]) Siehe zum Beispiel *Friebel – Ekberg – Eriksson* (2005) und *Eriksson* (2005) für Schweden.

2.3.2.2 Außerhäusliche Kinderbetreuung

Während für das zweite Lebensjahr widersprüchliche Untersuchungsergebnisse vorliegen, besteht In der Forschung ein Konsens darüber, dass eine Erwerbstätigkeit der Mutter im ersten Lebensjahr der Gesundheit und kognitiven Entwicklung eines Kindes im weiteren Lebenslauf nicht zuträglich ist (*Esping-Andersen*, 2008), dass aber eine außerhäusliche Tagesbetreuung im Alter zwischen zwei und vier Jahren die soziale und intellektuelle Entwicklung von Kindern fördert (*Blau – Ferber – Winkler*, 2006).

Ab dem Alter von zwei Jahren hat eine qualitativ hochwertige außerhäusliche Kinderbetreuung positive Effekte auf die kognitive Entwicklung von Kindern

Als eine entscheidende Determinante erweist sich gerade in den ersten Lebensjahren die Qualität der externen Betreuungseinrichtungen. Zum einen spielen institutionelle Faktoren wie die Qualifikation des Personals, die Gruppengröße und das Betreuungsverhältnis und zum anderen soziale Erfahrungen der Kinder in der Betreuungseinrichtung wie zum Beispiel das Ausmaß der verbalen Interaktion zwischen Kindern und Betreuungspersonen eine Rolle (*Blau – Ferber – Winkler*, 2006).

Eindeutig positive Beschäftigungseffekte auf Frauen

Während ungebundene Geldleistungen und – je nach ihrer spezifischen Ausgestaltung – auch Elternkarenzansprüche ambivalente Wirkungen zeigen, wirken sich politische Maßnahmen, die auf eine Reduktion der Kosten von Kindern in Form einer erhöhten Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit außerhäuslicher Kinderbetreuung abzielen, eindeutig positiv auf die Erwerbstätigkeit von Frauen aus (*Del Boca – Pasqua*, 2005). Die staatliche Bereitstellung und/oder Subventionierung externer Kinderbetreuung beeinflusst die Präferenzen von Frauen betreffend Marktarbeitszeit und Nicht-Marktarbeitszeit wesentlich (*Del Boca – Locatelli*, 2007). Mit steigender Attraktivität der außerhäuslichen Betreuungsalternative in Bezug auf Verfügbarkeit, Preis und Qualität sinkt der Wert, den sie der eigenen Betreuung im Haushalt beimessen und steigt für sie – über eine Reduktion des relativen Preises – der Nutzen der Erwerbstätigkeit (*Del Boca – Locatelli – Vuri,* 2007).

Durch die außerhäusliche Kinderbetreuung werden "Care"-Tätigkeiten externalisiert, Frauen dadurch entlastet und Ressourcen für die Partizipation am Arbeitsmarkt freigesetzt

Unter Rückgriff auf die durch *Freeman – Shetkat* (2005) geprägte "*marketization hypothesis*" lassen sich länderspezifische Unterschiede in den Beschäftigungsniveaus weniger durch Arbeitsmarktrigiditäten erklären als vielmehr durch den Grad der Verlagerung der Haushaltsproduktion (Versorgung, Kinderbetreuung, Pflege, etc.) auf den Erwerbsarbeitsmarkt. Im Spe-

ziellen kann die große Spannweite der Frauenerwerbsquoten in Europa auf unterschiedliche Grade der Auslagerung der unbezahlten Arbeit im Haushalt zurückgeführt werden. Die nordischen Länder sowie Großbritannien und die Niederlande haben bisher ein größeres Ausmaß sozialer Dienstleistungen, insbesondere der Kinderbetreuung und Pflege, auf den Markt verlagert als zentraleuropäische Länder wie Österreich und weisen dementsprechend höhere Frauenerwerbsquoten auf. Die südeuropäischen Länder, in denen bisher in geringstem Ausmaß eine "Vermarktlichung" stattgefunden hat, die Zuständigkeit für Betreuungs- und Pflegetätigkeiten noch immer in hohem Maße bei der Familie gesehen wird und ein hoher Anteil der Wertschöpfung auf den informellen Sektor entfällt, sind auch die Frauenerwerbsquoten am geringsten.

Doppelt positive Beschäftigungseffekte für Frauen: erleichterter Zugang zum Arbeitsmarkt und neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der sozialen Dienstleistungen

Die staatliche Bereitstellung und/oder Subventionierung von Kinderbetreuung ist auf der Angebots- und zugleich auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksam. Sie fördert die Beschäftigung nicht nur durch eine "Vergesellschaftung" von Betreuungsverpflichtungen – durch die Entlastung von Menschen im Haushaltssektor und die damit verbundene Freisetzung von Ressourcen – mit einem Ausbau der sozialen Infrastruktur werden auch die Möglichkeiten für Frauen ausgeweitet, einer bezahlten und sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Erwerbstätigkeit nachzugehen (*Biffl*, 2007).

Wie groß das direkte Beschäftigungspotenzial durch einen Ausbau der sozialen Infrastruktur ist, lassen zwei Studien erahnen:

- *Alteneder – Kalmár – Prammer-Waldhör* (2003) haben die Beschäftigungseffekte einer Ausweitung der außerfamiliären Kinderbetreuung anhand einer Erhebung des zusätzlichen Betreuungsbedarfs durch die Statistik Austria geschätzt. Bei einer Deckung des von den Eltern in Umfragen dokumentierten Mehrbedarfs würden 12.700 neue Arbeitsplätze geschaffen werden (8.300 Vollzeit, 4.400 Teilzeit). Insgesamt 24.950 Mütter (11.550 Vollzeit, 12.450 Teilzeit) würden veranlasst, sich (wieder) am Arbeitsmarkt zu beteiligen.
- *Schneider – Luptácik – Schmidl* (2006) haben die Beschäftigungseffekte der Aktivitäten der Wiener Kinderbetreuungseinrichtungen und deren MitarbeiterInnen erfasst. Direkt und indirekt hingen im Jahr 2004 beinahe 11.300 Arbeitsplätze von der Existenz der Wiener Kindertageseinrichtungen ab. Dies entspricht einem Anteil von 0,3% an den gesamten ArbeitnehmerInnen in Österreich. Ohne die Existenz der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Wien wäre unter der Annahme, dass es keine Abwanderung in die anderen Bundesländer gibt, die Arbeitslosenzahl um rund 6% höher gelegen, die Arbeitslosenquote um etwa 0,3 Prozentpunkte. Dabei sind Eltern, die ohne das Bestehen von Kinderbetreu-

ungseinrichtungen nur in vermindertem Umfang oder gar nicht erwerbstätig sein könnten, gar nicht berücksichtigt.

Für die konkreten Wirkungen der staatlichen Bereitstellung und Förderung außerhäuslicher Kinderbetreuung auf die Beschäftigung von Eltern sind Faktoren wie (1) die Verfügbarkeit, (2) damit verbunden die Kompatibilität von Öffnungszeiten und Arbeitszeiten, (3) die Kosten und (4) die Qualität der angebotenen Kinderbetreuungsleistungen ausschlaggebend (*Fagan – Hebson*, 2006).

Verfügbarkeit der Kinderbetreuung

Zahlreiche Studien haben einen grundlegenden, positiven Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit außerhäuslicher Kinderbetreuung und der Erwerbstätigkeit von Frauen belegt[23]). Sie stellt eine Grundvoraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf beider Elternteile und für einen gleichberechtigten Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt dar. Trotz Erweiterungen in den EU-Mitgliedstaaten herrscht hinsichtlich Verfügbarkeit und Erschwinglichkeit weiterhin ein großer Mangel vor, insbesondere was das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren betrifft. Letzteres ist in den meisten Ländern Europas noch unterentwickelt. Mit steigendem Alter wird die Betreuungssituation deutlich besser, es bestehen jedoch erhebliche länderspezifische Unterschiede (*De Henau – Meulders – O'Dorchai*, 2007).

Verfügbarkeit in Österreich: Es gibt große Differenzen nach Bundesländern. Die Betreuungsquote der Unter-drei-Jährigen ist deutlich geringer als jene der Kinder zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter

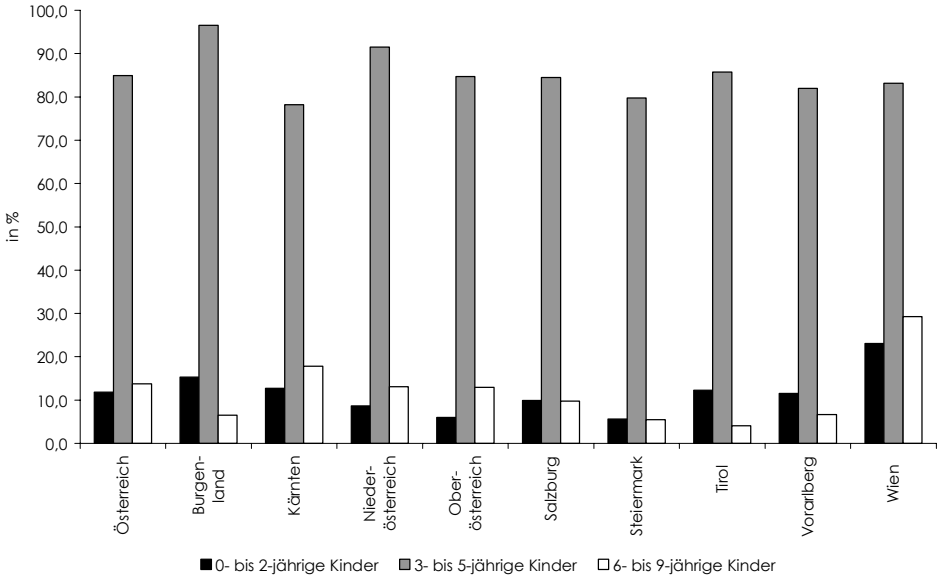
Gemäß der Kindertagesheimstatistik der *Statistik Austria* (2008D) waren im Oktober 2007 bundesweit 287.795 Kinder in Kindertagesheimen untergebracht[24]). Innerhalb der vergangenen fünf Jahre hat die Anzahl der Krippen (+39,4%) und der Horte (+26,1%) deutlich zugenommen. Die Zahl der Kindergärten ist stagniert, da ein steigender Anteil als altersgemischte Einrichtungen geführt wird, in denen neben Kindergartenkindern auch Kinder im Vorschulalter bzw.

[23]) *Gustafsson - Stafford* (1992) für Schweden, *Meyers – Gornik – Ross* (1999) für 14 Industrie-Länder, *Hank – Kreyenfeld* (2000) für Westdeutschland, *Del Boca* (2002) und *Chiuri* (2000) für Italien, *Chevalier – Viitanen* (2002) für Großbritannien, *Jaumotte* (2003) für 17 OECD-Länder, *Simonsen* (2005) für Dänemark, *Del Boca – Pasqua* (2005) für Dänemark, die Niederlande, Frankreich, Italien und Spanien, *Del Boca – Sauer* (2006) für Italien, Spanien und Frankreich, *Del Boca et al.* (2007) für die EU 15 und *Stadelmann-Steffen* (2008) für 28 OECD-Länder.

[24]) Diese Zahl der Kindertagesheime (Krippen, Kindergärten, Horte, altersgemischte Kinderbetreuungseinrichtungen) umfasst nur institutionelle Einrichtungen. Darunter fallen nach der Definition der Statistik Austria Einrichtungen, die regelmäßig und ganzjährig, mit öffentlicher Förderung, durch ausgebildetes Personal, ohne Anwesenheit der Eltern, an mindestens 30 Wochen pro Jahr, an mindestens 4 Tagen und an mindestens 15 Stunden pro Woche geführt werden. Nicht inkludiert sind Tageseltern, Spielgruppen, Internate, Ganztagsschulen und Schülerheime (*Statistik Austria,* 2008D).

nachmittags teilweise auch SchülerInnen betreut werden. Die Zahl der altersgemischten Einrichtungen hat sich diesem Trend entsprechend binnen der vergangenen fünf Jahre mehr als verdreifacht (*Statistik Austria*, 2008D).

Abbildung 19: Kinderbetreuungsquoten nach Altersgruppen und Bundesland 2007



Q: Statistik Austria, Kindertagesheimstatistik, Bevölkerungsregister.

Die Betreuungsquote[25]) der Kinder unter drei Jahren hat sich in Österreich seit 1995 mehr als verdoppelt, mit einem Anteil von 11,8% im Jahr 2007 werden Kinder in dieser Altersgruppe aber noch immer relativ selten außerfamiliär betreut. Die Situation stellt sich in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich dar. Mit Abstand am höchsten ist die Betreuungsquote in Wien: hier wird mehr als ein Fünftel (23,1%) der Kinder unter drei Jahren betreut (*Statistik Austria*, 2008D). Bei der Altersgruppe der drei bis fünf Jährigen liegt die Kinderbetreuungsquote in Österreich deutlich höher als bei den Unter-drei-Jährigen. Auch sie ist im vergangenen Jahrzehnt stetig angestiegen und lag im Jahr 2007 bei 84,9% (1995: 70,6%) (*Statistik Austria*, 2008D) (Abbildung 19).

[25]) Die Kinderbetreuungsquote entspricht dem Anteil der in Kindertagesheimen betreuten Kinder, bezogen auf die gleichaltrige Wohnbevölkerung.

Ein regionaler Vergleich des Kinderbetreuungsangebots zeigt ein stark ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle, das sich mit einer Variation der Frauenerwerbsquote entlang von Bezirkstypen deckt

Werden den Betreuungsquoten die Erwerbsquoten von Frauen gegenübergestellt, so ist zweierlei erkennbar: (1) ein deutliches Stadt-Land-Gefälle und (2) geringe Betreuungsquoten gehen mit geringen Erwerbsquoten einher (Übersicht 6).

Übersicht 6: Betreuungsquoten nach Bezirkstyp und Altersgruppe, Erwerbsquote der Frauen

	Betreuungsquoten					
Bezirkstyp	0-2 Jahre	3-5 Jahre	6-9 Jahre	10-13 Jahre	alle Alters-gruppen	Erwerbsquote der Frauen (20 - 50 Jahre)
Sehr ländlich	5,3	76,5	3,3	4,4	18,2	66,9
Ländlich	6,1	85,5	6,3	3,3	20,7	70,9
Stadt-Umland	8,5	86,2	12,3	4,6	23,7	74,3
Stadt	14,8	94,9	30,4	17,0	36,3	74,4
Wien	23,8	87,7	53,6	17,8	43,5	
Österreich	11,0	85,2	17,5	7,7	26,5	71,9

Q: Statistik Austria, Zukünftige Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen 2004.

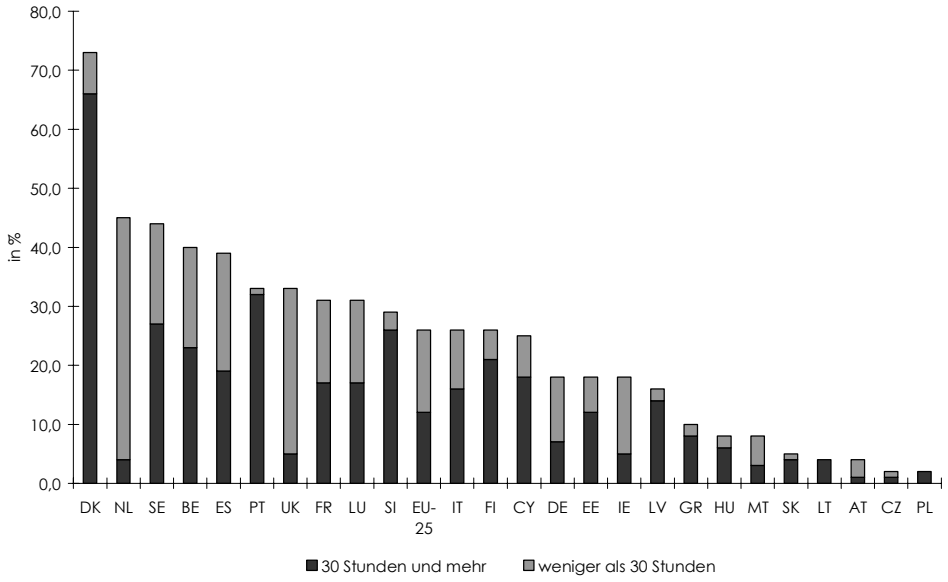
Nach einem Bericht des *Österreichischen Rechnungshofes* (2008) spiegelt sich der Umstand, dass Wien als einziges Bundesland annähernd ausreichende Betreuungseinrichtungen für Unter-drei-Jährige und schulpflichtige Kinder zur Verfügung stellt, in einer im Vergleich zu den anderen Bundesländern hohen Erwerbsquote von Frauen mit Kindern unter 15 Jahren wider. Dazu kommt, dass die Einrichtungen in Wien tendenziell besonders früh öffnen und besonders spät schließen. Im Durchschnitt öffnen die Krippen und Kindergärten in Wien um eine halbe Stunde früher und sie beginnen größtenteils erst ab 16 Uhr zu schließen, während die Einrichtungen in anderen Bundesländern bereits ab 12 Uhr zu schließen beginnen (*Statistik Austria*, 2008D).

Falk – Leoni (2008) haben den regionalen Zusammenhang zwischen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und dem Angebot an außerhäuslicher Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren anhand der 121 politischen Bezirke in Österreich untersucht. Als Ergebnis erhielten sie einen signifikant positiven Effekt des regionalen Kinderbetreuungsangebots. Gemäß ihren Untersuchungen würde eine Ausweitung des Angebots um 10 Prozentpunkte eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen um 1,5 Prozentpunkte nach sich ziehen.

Im europäischen Vergleich werden erhebliche Defizite insbesondere bei den Unter-drei-Jährigen erkennbar. Die Kinderbetreuungsquoten liegen in Österreich unter dem EU-Durchschnitt, die Barcelona-Vorgaben werden deutlich verfehlt

Trotz des Anstiegs im vergangenen Jahrzehnt liegt Österreich im europäischen Vergleich noch immer zurück, insbesondere bei den Kindern unter drei Jahren (Abbildung 20).

Abbildung 20: Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren im europäischen Vergleich 2006



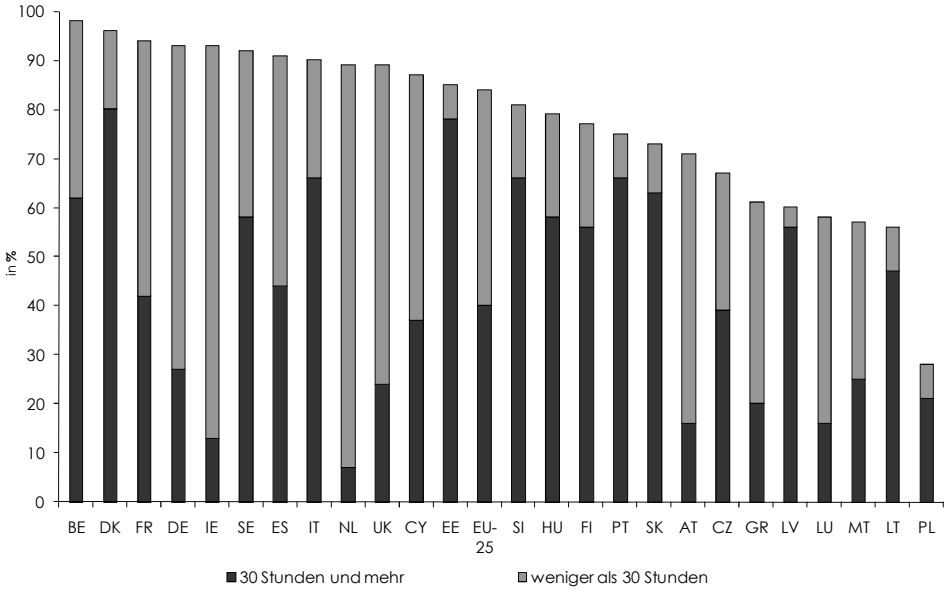
Q: Eurostat, EU-SILC.

Laut *Eurostat* besuchte im Jahr 2006 im Schnitt der EU 25 rund ein Viertel der Kinder unter drei Jahren (26%) formale Betreuungseinrichtungen (Tagesbetreuungseinrichtungen und Vorschulerziehung). Mit einem Wert von 4% zählte Österreich zu den Ländern Europas mit den niedrigsten Kinderbetreuungsquoten und unterschritt den EU-Durchschnitt deutlich.

Bei der Gruppe der Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter lag die Betreuungsquote laut *Eurostat* im EU-Durchschnitt (EU 25) bei 84% (Abbildung 21). Der im Jahr 2006 für Österreich ausgewiesene Wert betrug 71% und lag somit ebenfalls unter dem EU-Durchschnitt. Bei beiden Altersgruppen werden die Zielvorgaben, die auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Barcelona 2002 für das Jahr 2010 festgelegt wurden (mindestens 33% bei den Kindern unter drei Jahren und mindestens 90% bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter; *European Council*, 2002) deutlich verfehlt.

Für das konkrete Größenausmaß des bestehenden Defizits an außerhäuslicher Kinderbetreuung liegen keine einheitlichen Zahlen vor. Jüngere Schätzungen kommen zu dem Schluss, dass, gemessen an den Zielvorgaben von Barcelona, rund 50.000 Plätze bei den Unter-drei-Jährigen und ca. 10.000 Plätze bei den drei bis fünf Jährigen fehlen (*Fuchs,* 2006).

Abbildung 21: Betreuungsquote der Kinder zwischen drei Jahren und dem Pflichtschulalter im europäischen Vergleich
2006



Q: Eurostat, EU-SILC.

Kompatibilität von Öffnungszeiten und Arbeitszeiten

Selbst in Ländern mit einem umfangreichen Angebot an erschwinglicher Kinderbetreuung bestehen Probleme der Inkompatibilität von Öffnungs- und Arbeitszeiten. Auch ausgedehnte Öffnungszeiten werden den langen oder flexiblen Arbeitszeiten von Eltern oft nicht gerecht. In manchen Ländern klaffen Schulzeiten und Arbeitszeiten auseinander. Auch bei der nachschulischen Betreuung ist ein allgemeiner Mangel konstatierbar (*Fagan – Hebson*, 2006). Stimmen Öffnungszeiten und Arbeitszeiten nicht überein, ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert (*De Henau – Meulders – O'Dorchai*, 2007).

In Österreich bedingt eine teilweise Inkompatibilität von Öffnungszeiten und Arbeitszeiten, dass Frauen und Männer nicht im gewünschten Zeitumfang erwerbstätig sein können

Teilweise erschwert auch in Österreich eine mangelnde Übereinstimmung von Arbeitszeiten und Öffnungszeiten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Aufsperrzeiten von Betreuungseinrichtungen am Morgen dürften kaum Schwierigkeiten bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit verursachen. Probleme dürften Eltern demgegenüber in manchen Regionen die Schließzeiten am Abend bereiten. 6 von 10 Krippen und 8 von 10 Horten haben bis min-

destens 17 Uhr geöffnet. Bis mindestens 18 Uhr haben allerdings nur 17,3% der Krippen, 17,4% der Horte und 5,6% der Kindergärten geöffnet (*Statistik Austria*, 2008D).

Die Statistik Austria weist all jene Einrichtungen als ganztägig aus, die mindestens 6 Stunden geöffnet haben. Nach dieser Definition werden fast neun von zehn Kindertagesheimen ganztägig geführt. Über 97% davon haben über Mittag geöffnet. Eine Vollzeiterwerbstätigkeit setzt allerdings oft durchgehende Öffnungszeiten von mindestens 8 Stunden am Tag voraus. Diese Bedingung ist nur durch 57% aller Tageseinrichtungen erfüllt. Eine Herausforderung für erwerbstätige Eltern stellen auch zum Teil die Schließzeiten in den Ferien dar. Neben Schulen, die für neun Wochen schließen, sperren im Sommer die meisten Kindergärten zu. Lediglich jeder achte Kindergarten hat in den Sommerferien geöffnet. Die durchschnittliche Betriebsunterbrechung im Sommer beträgt fünf Wochen. Erwerbstätige Eltern haben jedoch zumeist nicht mehr als diese fünf Wochen Urlaub (*Statistik Austria*, 2008D). Ein Problem dürfte sich schließlich ergeben, wenn während des Jahres Betreuungsbedarf entsteht und die Aufnahme zu Schulbeginn erfolgt.

Kosten der Kinderbetreuung

Kinderbetreuungskosten sind eine zentrale Determinante des Arbeitsangebots. Durch eine Senkung kann eine starke, positive Arbeitsanreizwirkung erzeugt werden

Von Ausnahmen abgesehen[26]), belegt eine Vielzahl empirischer Untersuchungen einen negativen und signifikanten Effekt der Kosten institutioneller Kinderbetreuung auf das Arbeitsangebot[27]). Wie weit in einem Land oder einer Region die Kosten der Kinderbetreuung ins Gewicht fallen, könnte wesentlich von der Verfügbarkeit abhängen. Nach einer Studie von *Del Boca – Vuri* (2007) für Italien sind die Effekte der Kinderbetreuungskosten nur in denjenigen Regionen signifikant, in denen hinsichtlich Betreuungsplätzen und Öffnungszeiten ein flächendeckendes Angebot vorliegt. In den Regionen, in denen das Angebot beschränkt ist (Rationierung), dürfte die Verfügbarkeit eine größere Rolle spielen als die Kosten. *Del Boca – Vuri* (2007) beobachten, dass in Ländern wie den USA, Kanada, Großbritannien und Australien, in denen Kinderbetreuung auf privater Ebene bereitgestellt wird, der Fokus mehr auf den

[26]) Ausnahmen mit nicht signifikanten Werten sind z. B. *Cobb-Clark – Liu – Mitchell* (2000) für Australien, *Chiuri* (2000) für Italien, *Hank – Kreyenfeld* (2000) für Westdeutschland und *Lundin – Mörk – Öckert* (2008) für Schweden.

[27]) *Ribar* (1995), *Connelly* (1992), *Averett – Peters – Waldman* (1997), *Kimmel* (1998) und *Connelly – Kimmel* (2001) für die USA, *Powell* (1998) und *Powell* (2002) für Kanada, *Gustafsson – Stafford* (1992) für Schweden, *Jenkins – Symons* (1995) und *Viitanen* (2005) für Großbritannien, *Wrohlich* (2004) für Deutschland (geringer, aber signifikanter Effekt), *Mahringer* (2005) für Österreich, Del Boca (2002), *Del Boca – Vuri* (2007) für Italien (relativierend ist anzumerken, dass sich für die Regionen in Italien mit Rationierung im Gegensatz zu Regionen ohne Rationierung zwar ein positiver, aber nicht signifikanter Wert ergibt; auch bei *Gustafsson – Stafford* (1992) ergibt sich ein großer Unterschied zwischen Regionen mit und ohne Rationierung), *Kornstad – Thoresen* (2007) für Norwegen und Simonsen (2005) für Dänemark.

Kosten und der Qualität als auf der Verfügbarkeit liegt. Demgegenüber dürfte in Ländern, in denen die Bereitstellung großteils durch den Staat erfolgt, wie zum Beispiel in Schweden, Norwegen, Deutschland und Italien, die Verfügbarkeit eine ebenso große Rolle spielen wie die Kosten. *Fagan – Hebson* (2006) kommen zu dem Schluss, dass in Ländern, in denen die Bereitstellung im privaten Sektor erfolgt, Kinderbetreuung aufgrund der im Vergleich zu den staatlichen Einrichtungen höheren Kosten für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen kaum erschwinglich ist und daher, zumindest, was diese Bevölkerungsgruppe betrifft, keine förderliche Wirkung auf die Beschäftigung hat (*Fagan – Hebson*, 2006). Für Österreich belegt *Mahringer* (2005) einen signifikanten, negativen Zusammenhang zwischen den Kosten institutioneller Kinderbetreuung und der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen. Die Betreuungskosten erweisen sich als eine zentrale Determinante des Arbeitsangebots. Eine Senkung hat der Untersuchung zufolge eine ähnliche Anreizwirkung wie eine Nettolohnerhöhung. *Mahringer* (2005) schließt aus seinen Ergebnissen, dass politische Maßnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit erschwinglicher Kinderbetreuung ein effektiveres Mittel darstellen, um die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen zu steigern, als direkte monetäre Transfers.

Für die Erwerbsentscheidung spielt das Verhältnis der Kosten zum erzielbaren Einkommen eine große Rolle. Je höher die Kosten, desto geringer ist der relative Nutzen einer Erwerbstätigkeit und infolgedessen das Arbeitsangebot

---

In der Theorie fallen die Kinderbetreuungskosten bei Familienentscheidungen in zweifacher Hinsicht ins Gewicht: Erstens können sie als Teil der Kosten der Kindererziehung betrachtet werden, die insbesondere bei Fertilitätsentscheidungen einen relevanten Faktor darstellen. Zweitens reduzieren die Kosten externer Kinderbetreuung das "effektive Einkommen" von Müttern auf dem Arbeitsmarkt und wirken sich auf diese Weise negativ auf ihre Arbeitsangebotsentscheidung aus. Diese Arbeitsangebotsentscheidungen von Müttern basieren auf einer Analyse der Kosten und Nutzen einer Erwerbstätigkeit, die vom erwarteten Einkommen abzüglich der Kinderbetreuungskosten pro Arbeitsstunde abhängen. Erhöhte Kosten externer Betreuung lassen sich als eine Art Steuer betrachten, die das "effektive Einkommen" reduziert und auf diesem Weg die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsmarktpartizipation verringert. Wenn Frauen noch in den Arbeitsmarkt integriert sind, hat eine Reduktion des "effektiven Einkommens" zwei gegenteilige Effekte auf das Ausmaß ihrer Arbeitsstunden. Sie bedingt zum einen eine Verringerung des Familieneinkommens, die Anlass für eine Ausweitung der Arbeitsstunden sein kann. Zum anderen senkt sie den Wert einer zusätzlichen Arbeitsstunde in Relation zu dem Wert einer zusätzlichen zu Hause verbrachten Stunde, sodass mit steigenden Kosten eine Reduktion der Zahl der Arbeitsstunden zu erwarten ist (*Del Boca – Vuri*, 2007). In anderen Worten erhöhen die Kinderbetreuungskosten den "Reservationslohn", das heißt die Höhe des Arbeitsverdienstes, bei dem eine Frau zwischen Erwerbsbeteiligung und Nicht-Erwerbsbeteiligung indifferent ist, und implizieren aus diesem Grund eine Reduktion des Arbeitsangebots.

Durch hohe Kosten wird der Zugang zu außerhäuslicher Kinderbetreuung beschränkt

Die Kosten der Kinderbetreuung stellen mit wenigen Ausnahmen (Schweden, Dänemark, Slowenien) in allen EU-Ländern ein Schlüsselproblem dar (*Fagan – Hebson*, 2006). Mehrere Länder sehen Subventionen oder einkommensbezogene Zuschüsse für die Kinderbetreuung vor, zumeist decken die Geld- und Steuerleistungen aber nur einen Teil der Kinderbetreuungskosten ab, sodass in vielen Ländern die Kosten der außerhäuslichen Kinderbetreuung für diejenigen, die lediglich ein geringes Einkommen beziehen bzw. geringe Verdienstaussichten haben, das Haupthindernis für eine Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung sind. Das gilt speziell für Alleinerziehende.

Die Kosten der Kinderbetreuung in Österreich variieren stark nach Bundesland

Nach den Daten des *Mikrozensus* aus dem Jahr 2002 lagen die durchschnittlichen Ausgaben der österreichischen Eltern für die außerfamiliäre Betreuung ihrer Kinder bei 70 € pro Kind und Monat. Erhielten die Kinder ein Mittagessen, so kostete die Betreuung im Durchschnitt 130 €, ohne Mittagessen im Schnitt 60 €. Im Einrichtungsvergleich waren Krippen und Tageseltern für 0- bis 2-Jährige am teuersten. Für sie wurden im Schnitt 145 € pro Monat ausgegeben. Knapp dahinter lagen die Kosten für Ganztagsschulen und Schülerhorte mit Mittagessen (130 € bis 134 € pro Monat). Aufgrund der Zuständigkeit der Bundesländer variieren die Kosten außerfamiliärer Kinderbetreuung sowie Art und Ausmaß der Förderungen für Eltern erheblich nach Regionen. So sind etwa die Elternbeiträge in mehreren, aber nicht in allen Bundesländern einkommensabhängig (*Statistik Austria*, 2003).

Im europäischen Vergleich wird in Österreich nur ein geringer Anteil der Betreuungskosten vom Staat übernommen

Nach einem Vergleich der EU 15 übernimmt in Österreich (zum Stand 2003) die öffentliche Hand sowohl bei der Altersgruppe der 0- bis 2-Jährigen als auch bei der Gruppe der 3- bis 5-Jährigen jeweils im Schnitt 82% der Betreuungskosten (*De Henau – Meulders – O'Dorchai*, 2007). *Fuchs* (2006) resümiert nach einer Aufstellung der durchschnittlichen Kosten nach Bundesländern, dass Kinderbetreuung in Österreich für alle Bevölkerungsschichten leistbar ist. Eltern mit sehr niedrigem Einkommen (weniger als 50% des ungewichteten Durchschnittseinkommens), darunter insbesondere viele Alleinerzieherinnen, würden weitgehend von den Beiträgen befreit, und auch VollzahlerInnen müssten nicht mehr als etwa ein Viertel eines durchschnittlichen Nettoeinkommens für die ganztägige Betreuung von zwei Kindern bezahlen. Die Kosten dürften also im Vergleich zu der Verfügbarkeit das geringere Problem darstellen. Allerdings ist "leistbar" nicht gleichzusetzen mit "lohnend". Angesichts ihrer starken Anreizwirkungen könnte über eine weitere Reduktion der Kosten oder gar einen bundesweit kostenlosen Zugang zur Kinderbetreuung als einem öffentlichen Gut – nicht nur im letzten Jahr vor dem

Schuleintritt, sondern für alle Altersgruppen – die Inanspruchnahme außerhäuslicher Kinderbetreuung erhöht und auf diesem Weg eine große Beschäftigungswirkung erzielt werden.

Qualität der Kinderbetreuung

Neben Verfügbarkeit und Kosten gewinnt die Qualität der Kinderbetreuung für das Erwerbsverhalten an Bedeutung. Schlüsselindikatoren sind das Betreuungsverhältnis und die Qualifikation des Betreuungspersonals. Ebenso wie hohe Kosten, können Qualitätsprobleme Eltern davon abhalten, die angebotene Betreuung in Anspruch zu nehmen, obwohl sie verfügbar wäre (*OECD*, 2007B). Umgekehrt steigt, wie sich auch in qualitativen Interviews mit österreichischen Müttern zeigt, die Bereitschaft, (früher) wieder in das Berufsleben einzusteigen, wenn ein qualitativ hochwertiges Kinderbetreuungsangebot zur Verfügung steht (*Dörfler – Kaindl*, 2007).

Das Betreuungsverhältnis in Österreich ist im OECD-Vergleich ungünstig

In Gesamtösterreich stehen 287.795 in Tagesheimen betreute Kinder einem qualifizierten Betreuungspersonal von insgesamt 22.617 Personen gegenüber. Damit kommen im Durchschnitt knapp 13 Kinder auf eine qualifizierte Betreuungsperson (LeiterInnen bzw. Fachpersonal). Das günstigste zahlenmäßige Verhältnis findet sich in Krippen (7), gefolgt von altersgemischten Betreuungseinrichtungen (12), Horten (13) und Kindergärten (14) (*Statistik Austria*, 2008D) (Übersicht 7).

Übersicht 7: Betreuungsschlüssel in Kinderbetreuungseinrichtungen
Kinder je qualifizierter Betreuungsperson [1]), 2007

	Kindertagesheime insgesamt	Krippen	Kindergärten	Horte	Altersgemischte Betreuungs-einrichtungen
Österreich	12,7	6,9	13,6	13,4	12,4
Burgenland	11,4	7,0	13	13,4	4,3
Kärnten	12,8	6,8	15,2	11,95	17,4
Niederösterreich	17,7	9,9	16,2	18,8	30,6
Oberösterreich	13,1	6,9	13,6	13,0	10,2
Salzburg	10,8	4,9	12,4	11,7	8,8
Steiermark	13,3	6,0	13,9	15,7	11,1
Tirol	14,5	10,1	16,1	11,8	n. a.
Vorarlberg	10,3	n. a.	11,5	7,8	9,6
Wien	10,6	6,5	11,1	13,3	10,2

Q: Tagesheimstatistik 2007/2008, WIFO-Berechnungen. – [1]) Qualifiziertes Fachpersonal: Beschäftigte mit einer Verwendung als LeiterIn, gruppenführendes Fachpersonal oder unterstützendes Fachpersonal.

Im OECD-Vergleich ist das Betreuungsverhältnis in Österreich vergleichsweise ungünstig. In den meisten Ländern entfallen (zum Stand 2006) bei der Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen zwischen 5 und 7 Kinder auf eine Betreuungsperson, bei der Altersgruppe der 3- bis 6-Jährigen

sind es durchschnittlich zwischen 14 und 15. Für Österreich weist die *OECD* die jeweils über dem Durchschnitt liegenden Werte 8,7 bzw. 17 aus (*OECD*, 2007B).

Anhand des Indikators der Gruppengröße stellt sich die Qualität der Kinderbetreuung in Österreich ähnlich dar wie anhand des Betreuungsschlüssels, wobei sich auch hier eine starke Streuung zwischen den Bundesländern zeigt (Übersicht 8).

Übersicht 8: Gruppengrößen in Kinderbetreuungseinrichtungen
Kinder je Gruppe, 2007

	Kindertagesheime insgesamt	Krippen	Kindergärten	Horte	Altersgemischte Betreuungs-einrichtungen
Österreich	19,5	13,3	19,8	20,0	22,0
Burgenland	17,7	12,9	19,7	19,1	6,9
Kärnten	20,6	16,6	22,2	18,4	24,5
Niederösterreich	19,8	11,2	17,9	21,4	37,7
Oberösterreich	18,2	10,5	18,8	17,6	20,3
Salzburg	18,7	7,9	21,7	18,6	15,1
Steiermark	20,3	11,0	21,2	18,2	28,6
Tirol	19,3	17,3	19,7	19,6	
Vorarlberg	20,1		18,9	26,0	20,3
Wien	19,9	13,7	21,5	20,9	19,7

Q: Tagesheimstatistik 2007/2008, WIFO-Berechnungen.

Die durchschnittliche Gruppengröße in österreichischen Kindertagesheimen beträgt (zum Stand 2007) 20 Kinder (*Statistik Austria*, 2008D).

Traditionelle gesellschaftliche Werthaltungen hemmen die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern zusätzlich

Wie aktuelle Studien belegen[28]), haben gesellschaftliche Werthaltungen über die Rolle von Frauen in Bezug auf Erwerbsarbeit und Haushalt einen signifikanten Einfluss auf ihre Arbeitsmarktbeteiligung. Traditionelle Normvorstellungen zur wünschenswerten Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern lassen sich speziell für Österreich als eine eigenständige Kategorie von Hemmnissen der Erwerbstätigkeit von Frauen identifizieren (*Rille-Pfeiffer – Kapella – Tazi-Preve,* 2007). Durch die Schaffung eines attraktiveren Angebots kann die Akzeptanz und infolgedessen die Inanspruchnahme außerhäuslicher Kinderbetreuung auch für das Alterssegment der Unter-3-Jährigen gesteigert werden. Die Anreizwirkung bleibt jedoch gering, wenn ein Ausbau nicht durch Informations- und Bewusstseinskampagnen ergänzt wird, die zu einem

[28]) Siehe zum Beispiel *Algan – Cahuc* (2006) für 19 OECD-Länder und *Fernández – Fogli* (2005) für die USA.

Wandel der negativen Einstellungen zur institutionellen Kinderbetreuung und zur Berufstätigkeit von Müttern mit Kleinkindern beitragen, indem sie etwa die positiven Effekte des Kindergartenbesuchs auf die frühkindliche Entwicklung aufzeigen.

Förderung familienfreundlicher Praktiken auf betrieblicher Ebene

Arbeitsplatzfaktoren wie die Bereitstellung zusätzlicher Vereinbarkeitsoptionen (Möglichkeit zur Teilzeitarbeit, Modelle der flexiblen Arbeitszeit, Kinderbetreuungsangebote, Freistellung für die Betreuung kranker Kinder, Angebote zur Aufrechterhaltung des Kontakts während der Karenz, etc.) bzw. die innerbetriebliche Kultur spielen eine mitentscheidende Rolle für die Inanspruchnahme von Karenzansprüchen und die Beschäftigungschancen der Eltern (*Plantenga – Remery – Rubery*, 2007). Der Politik kommt daher auch die Aufgabe zu, das Bewusstsein für die volks- *und* betriebswirtschaftlichen Vorteile familienfreundlicher Praktiken in Unternehmen zu stärken. Qualitative Studien[29]) belegen zum Beispiel, dass auf der betrieblichen Ebene implementierte Maßnahmen zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ("Work-Life-Balance"-Maßnahmen) über Faktoren wie verringerte Fehlzeiten, eine höhere Arbeitsplatzzufriedenheit und Leistungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Beschäftigten eine Steigerung der Arbeitsproduktivität ermöglichen.

2.3.3 Die Effekte der gesellschaftlichen Gestaltung der Altenbetreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen

Vor dem Hintergrund demografischer und sozio-ökonomischer Verschiebungen, insbesondere der fortschreitenden Bevölkerungsalterung, nimmt die Nachfrage nach sozialen Diensten für pflegebedürftige ältere Menschen zu. Europäische Staaten haben unterschiedlich auf den steigenden Pflege- und Betreuungsbedarf reagiert – mit unterschiedlichen Anreizen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen. Im Gegensatz zu anderen mittel- bzw. nordeuropäischen Staaten zeigt das österreichische Pflegesystem eine starke Geldleistungsorientierung und eine primär familiäre Verantwortung der Pflege älterer Menschen (*Mühlberger – Knittler – Guger,* 2008).

2.3.3.1 Langzeitpflege in Österreich und im internationalen Vergleich

Hinsichtlich der staatlichen Versorgungsleistungen im Bereich der Pflege älterer Menschen sind drei allgemeine Trends in Europa festzustellen:

(1) Es zeigt sich eine Trendverschiebung von den historisch dominierenden stationären Pflegeeinrichtungen hin zu mobiler bzw. ambulanter Pflege (*Österle – Meichenitsch*, 2007). Diese

[29]) Siehe *Astor – Steiner* (2005) für Deutschland und Pecher Consulting GmbH (2008) für Österreich.

Entwicklung ist in den Ländern besonders evident, in denen bereits ein umfassendes System institutioneller Betreuung existiert. Beispielsweise wurden in Dänemark ab 1987 keine zusätzlichen stationären Pflegeeinrichtungen mehr errichtet bzw. bestehende Einrichtungen systematisch abgebaut. Hinter der Umorientierung steht neben Kostenerwägungen auch die Intention, den pflegebedürftigen Menschen die Möglichkeit zu geben, so lange wie möglich in ihrer gewohnten häuslichen Umgebung zu bleiben (*Simonazzi*, 2008).

(2) Während Pflegesicherungssysteme bis in die 1980er-Jahre durch Sachleistungen dominiert waren, die in unterschiedlichem Ausmaß durch Geldleistungen ergänzt wurden, haben seit den 1990er-Jahren – im Zuge der Umorientierung von stationären zu mobilen Angeboten der Betreuung und Pflege – Geldleistungssysteme an Bedeutung gewonnen (*Ungerson – Yeandle*, 2007). In den mittel- und südeuropäischen Ländern waren diese Geldleistungssysteme gleichzeitig die erste systematische sozialstaatliche Antwort auf die Langzeitpflegeproblematik. In anderen Ländern – wie etwa in Großbritannien oder in den Niederlanden – wurden sie als Ergänzung zu bestehenden Sachleistungsinstrumenten implementiert (*Österle – Hammer,* 2004).

(3) Aufgrund des steigenden Pflege- und Betreuungsbedarfs sind alle Länder – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß – mit Finanzierungsschwierigkeiten konfrontiert (*Mühlberger et al.*, 2008, *Mühlberger – Knittler – Guger,* 2008). Zusätzlich bestehen zum Teil Engpässe im Bereich des Pflegepersonals. Die Suche nach Strategien zur Deckung des steigenden Pflege- und Betreuungsbedarfs und zur Eindämmung des damit verbundenen Kostendrucks sowie der Mangel an Pflegekräften haben in manchen Ländern zur Entwicklung eines halblegalen oder illegalen Pflegemarktes geführt.

Von diesen allgemeinen Trends abgesehen, bestehen teils markante Unterschiede in der Organisation der Pflegesysteme in Europa. Das österreichische Pflegesystem ist, trotz des vermehrten Ausbaus der stationären und teilstationären Pflege, nach wie vor überwiegend an Geldleistungen orientiert. Im Zentrum steht ein einheitliches, bedarfsorientiertes und ungebundenes Pflegegeld, das mit 1. Juli 1993 eingeführt wurde und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird. Sachleistungen (Pflege- und Altenheime, soziale Dienste) stellen lediglich eine Ergänzung dar. Das Pflegegeld wird auf Basis eines Rechtsanspruchs unabhängig von Alter, Einkommen und Vermögen in 7 Leistungsstufen 12 Mal im Jahr an pflegebedürftige Menschen ausbezahlt, die einen Mindestbedarf an Pflege und Betreuung von 50 Stunden monatlich über eine voraussichtliche Dauer von mindestens 6 Monaten aufweisen (*Mühlberger – Knittler – Guger,* 2008).

Das Pflegegeld ist nicht bedarfsdeckend, sondern explizit als ein Beitrag zu den pflegebedingten Mehrkosten definiert. Es bleiben pflegebezogene Ausgaben, die durch individuelle und familiäre Ressourcen oder – sollten diese fehlen – mittels Sozialhilfe gedeckt werden müssen. Abgesehen von wenigen Ausnahmen ist die Verwendung der Geldleistung ungebunden. Somit steht es den PflegegeldbezieherInnen frei, ob sie das Pflegegeld für einen Zukauf sozialer Dienste am Markt oder für privat bereitgestellte Pflegeleistungen verwenden. Um der

(meist durch Migrantinnen erbrachten) illegalen Pflege Vorschub zu leisten, wurden im Jahr 2007 finanzielle Unterstützungszahlungen bei der Notwendigkeit einer 24-Stunden-Pflege in Form von angestelltem oder selbständigem Pflegepersonal beschlossen.

Den pflegebedürftigen Personen wird in diesem Sinn eine Wahlfreiheit gewährt, die mit einem hohen Grad der Eigenverantwortung einhergeht. Allerdings wird der Zukauf sozialer Dienste durch den Umstand erschwert, dass es bis heute an einem flächendeckenden, den Bedürfnissen entsprechenden und erschwinglichen Angebot fehlt (*Österle – Meichenitsch*, 2008). Durch die Einführung des Pflegegeldes wurde einerseits die Kaufkraft und in diesem Sinn die Wahlfreiheit der pflegebedürftigen Menschen erhöht, andererseits bleibt die finanzielle Last bei einer Betreuungsnotwendigkeit so groß, dass bis heute in der überwiegenden Zahl der Fälle die effektive Pflegeleistung nach wie vor informell, und zwar durch Frauen – Partnerinnen, Töchter, Schwiegertöchter – erbracht wird (*Mühlberger et al.*, 2008, *Mühlberger – Knittler – Guger,* 2008).

Im Gegensatz zu Österreich, wo pflegebezogene Geldleistungen ungebunden und insofern stärker an einer Ausweitung von Selbstbestimmung und Wahlfreiheit orientiert sind, haben andere europäische Staaten neu etablierte Geldleistungssysteme stärker mit Sachleistungsangeboten verknüpft. Im niederländischen oder dänischen System beispielsweise sind die Geldleistungen mit der Inanspruchnahme professioneller sozialer Dienste verknüpft (*Mühlberger – Knittler – Guger,* 2008).

2.3.3.2 Implikationen für die Beschäftigung

Für den Bereich der Pflege älterer Menschen gilt, ebenso wie für den Bereich der Kinderbetreuung, dass familiäre Pflege- und Betreuungsverpflichtungen eine negative Auswirkung auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen haben. Die Einführung von Geldleistungs- und Sachleistungssystemen kann potenziell zu einer Entlastung informeller Betreuungs- bzw. Pflegepersonen und damit zu einer Freisetzung von Ressourcen für den Erwerbsarbeitsmarkt führen. Die tatsächliche Wirkung auf die Beschäftigung wird weniger unmittelbar durch die Entscheidung für ein Geld- oder ein Sachleistungssystem als vielmehr durch die spezifische Ausgestaltung der jeweiligen Leistungen bestimmt (*Österle – Hammer*, 2004).

Mit einem Geldleistungssystem kann – je nach einer allfälligen Regulierung der Verwendung – sowohl eine Förderung formeller Beschäftigung als auch eine Perpetuierung von Pflegetätigkeiten im informellen Bereich verbunden sein. Im niederländischen System müssen zum Beispiel die "persönlichen Budgets" für vordefinierte "Pflegefunktionen" auf der Basis von Verträgen verwendet werden. Lediglich bei der Wahl der Vertragspartner besteht Wahlfreiheit. Auf diese Weise können auch Familienangehörige die Pflege übernehmen, dies muss aber in jedem Fall auf vertraglicher Basis erfolgen. Durch die Schaffung regulärer Erwerbsarbeitsplätze für pflegende Angehörige oder ehrenamtlich Pflegende wird informelle Pflegearbeit in formelle Erwerbsarbeit übergeführt, die mit einer sozialversicherungsrechtlichen Absicherung verbunden ist (*Mühlberger – Knittler – Guger,* 2008). Mit Maßnahmen der begünstigten Pensi-

onsversicherungszahlungen für pflegende Angehörige (ab Pflegestufe 3) oder der staatlichen Förderung der 24-Stunden-Pflege hat Österreich die Bedingungen der pflegenden Personen deutlich verbessert.

Ist die Verwendung des Pflegegeldes nicht an einen Zukauf professioneller sozialer Dienste geknüpft, werden die Wirkungen wesentlich durch die Höhe des Pflegegeldes und anderer verfügbarer Finanzmittel bestimmt. Nur, wenn das Pflegegeld gemeinsam mit anderen Einkommensquellen eine ausreichende Finanzierung formeller Pflege erlaubt, kann eine solche auch in Anspruch genommen werden. Wenn das Pflegegeld nur sehr beschränkt den Zukauf professioneller Dienste erlaubt, dann wird dies vielfach dazu führen, dass die betroffenen Personen vermehrt auf Pflege und Betreuung in der Familie oder in anderen informellen Netzwerken zurückgreifen müssen. Es wird geschätzt, dass mindestens 75% der Pflegeleistungen informell – meist durch Frauen in der Familie – erbracht werden. Dadurch bleiben für die betroffenen Pflege- bzw. Betreuungspersonen die Möglichkeiten zur Arbeitsmarktpartizipation eingeschränkt. Eine große finanzielle Last und ein hohes Maß an Abhängigkeit der Pflegebedürftigen von alternativen Arrangements begünstigt zudem eine Ausdehnung des illegalen Pflegesektors (*Österle – Hammer*, 2004).

Während in ungebundenen Geldleistungssystemen ein starker Anreiz für informelle Pflege gesetzt wird, dürfte sich die Bereitstellung von Sachleistungen sowie auch von zweckgebundenen Geldleistungen als wirksames Mittel zur Schaffung bzw. Ausdehnung eines professionellen Pflegemarktes erweisen (*Simonazzi*, 2008). Beide Optionen – die direkte staatliche Bereitstellung und/oder Förderung und die Bindung von pflegebezogenen Geldleistungen an eine professionelle Betreuungseinrichtung – ermöglichen eine Verlagerung der Haushaltsproduktion auf den Erwerbsarbeitsmarkt. Dies bedeutet angebotsseitig eine Entlastung informeller Pflegepersonen, die Freisetzung von Ressourcen für den Erwerbsarbeitsmarkt und trägt nachfrageseitig zu einer Ausweitung der formellen Beschäftigung im Bereich der sozialen Dienstleistungen bei, von der Frauen besonders profitieren (*Bettio – Plantenga*, 2008).

2.3.4 Schlussfolgerungen

Eine wesentliche Ursache für die geringere Arbeitsmarktintegration von Frauen liegt in der asymmetrischen Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit zwischen den Geschlechtern. Nach wie vor übernehmen Frauen den Großteil der unentgeltlichen "Care"-Arbeit im Haushalt. Dies bindet ihre zeitlichen Ressourcen und schränkt ihre Möglichkeiten zur Arbeitsmarktpartizipation erheblich ein. Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bedingt auf der individuellen Ebene eine Benachteiligung von Frauen im Hinblick auf ihre Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen und bedeutet auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene eine mangelhafte Ausschöpfung des Arbeitskräfte- und somit des Wachstumspotenzials.

Sozialpolitische Strategien in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflege haben das Potenzial, eine verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen zu fördern und damit zu einem Abbau der Diskriminierung von Frauen und gleichzeitig zur Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums bei-

zutragen, indem sie auf eine gleichmäßigere Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit hinwirken, Frauen von der unentgeltlichen Arbeit im Haushalt entlasten und Rahmenbedingungen schaffen, die ihnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern. Die konkreten Wirkungen politischer Strategien werden durch die Form staatlicher Eingriffe bestimmt – Geldleistungen, steuerliche Förderungen, Sachleistungen oder die rechtliche Absicherung von Karenzierungen für die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen.

Ungebundene und einkommensunabhängige Geldleistungen, die einer teilweisen Abgeltung betreuungs- und pflegebedingter Mehraufwendungen dienen, stellen in der Regel kein geeignetes Instrument dar, um eine Veränderung der Aufteilung von Pflege- und Betreuungsverpflichtungen innerhalb des Haushalts sicherzustellen. Sie tendieren dazu, traditionelle Formen der Arbeits- und Rollenverteilung zu verstärken, da sie sich über einen Einkommenseffekt negativ auf das Arbeitsangebot der Person mit dem geringeren Einkommen – also meist der Frau – auswirken.

Steuerbegünstigungen können, wenn sie an die Erwerbstätigkeit sowohl des Mannes als auch der Frau geknüpft sind, positive Beschäftigungsanreize erzeugen. Steuerliche Förderungen wie beispielsweise der Alleinverdienerabsetzbetrag, die den Grenzsteuersatz auf das Einkommen der zweitverdienenden Person erhöhen, tragen hingegen zu einer Verstärkung des Status von Frauen als "Zweitverdienerinnen" mit einer gleichzeitigen "Spezialisierung" des besser verdienenden Partners auf die Erwerbsarbeit bei. Auch Ansprüche auf lange Karenzzeiten sowie das Fehlen eines flächendeckenden Angebots an außerfamiliären Betreuungs- und Pflegearrangements reduzieren das Arbeitsangebot von Frauen.

Ein Beispiel für die ambivalenten Wirkungen von Ansprüchen auf ausgedehnte Elternkarenz in Verknüpfung mit ungebundenen, einkommensunabhängigen Geldleistungen ist die Einführung des Kinderbetreuungsgeldes in Österreich. Mittels einer Erhöhung des Leistungsniveaus und der gleichzeitigen Verlängerung der höchstmöglichen Bezugsdauer um ein Jahr wurde ein doppelter Anreiz für Frauen gesetzt, die Kinderbetreuung selbst zu übernehmen und über einen längeren Zeitraum aus dem Arbeitsmarkt auszusteigen – mit den Folgen einer langfristigen Benachteiligung von Frauen im Hinblick auf Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen. Mit der Flexibilisierung des Kinderbetreuungsgeldes wurden zwar neue Anreize gesetzt, die Erwerbstätigkeit weniger lange zu unterbrechen, die bisherigen Statistiken deuten allerdings darauf hin, dass die Modifikation nicht weit genug reicht.

Ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld würde einen positiven Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen ausüben: Sozialstaatliche Leistungen, die erwerbsabhängig sind, erhöhen gegenüber Pauschalleistungen die Anreize, einer bezahlten Erwerbsarbeit nachzugehen. Bei einer Ausgestaltung des Kinderbetreuungsgeldes als Lohnersatzleistung werden Anreize für Frauen gesetzt, vor der Geburt eine Erwerbstätigkeit anzustreben. Zudem wird eine vermehrte Inanspruchnahme durch Väter gefördert, weil ihre Opportunitätskosten gesenkt werden und damit ihre Bereitschaft steigt, auch bei höherem Einkommen ihre Erwerbstätigkeit zu unterbrechen.

Neben der Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes könnte – auch im Bereich der Pflege älterer Menschen – durch eine teilweise Umstellung von ungebundenen auf zweckgebundene Geldleistungen in Form von Betreuungsschecks eine vermehrte Verlagerung von Betreuung und Pflege auf den Markt unterstützen werden (Subjektförderung). Im Falle einer Bindung von Transferzahlungen an professionelle Betreuungseinrichtungen (Objektförderung) würde ein starker Anreiz zur Inanspruchnahme außerfamiliärer Betreuung gesetzt, da die ausgegebenen Gutscheine sonst verfallen. Zusätzlich zu einer Nachfragesteigerung würde auch das Angebot gesteuert: Die potenziellen Anbieter wären herausgefordert, ihre Angebote an die Bedarfslage der Eltern und ihrer Kinder, der Pflegebedürftigen und ihrer Betreuungspersonen anzupassen (*Aiginger et al.*, 2008).

Ein individueller, den Vätern vorbehaltener, das heißt nicht auf die Mütter übertragbarer Anspruch nach dem "use it or lose it"-Prinzip, eine hohe Lohnersatzleistung (75% bis 100%) und Möglichkeiten der flexiblen Inanspruchnahme stellen Grundvoraussetzungen für eine Väterbeteiligung an der Elternkarenz dar. Wie die bisherigen Erfahrungen in Europa zeigen, sind allerdings massive Anreize erforderlich, die sogar noch deutlich tiefer greifen als die bisher in den nordischen Ländern implementierten, um nicht nur einen signifikanten Anstieg der Zahl zu bewirken, sondern auch die Dauer der Inanspruchnahme durch Väter zu erhöhen.

Der Schlüssel zu einer Steigerung der Erwerbstätigkeit von Frauen läge in einem Paradigmenwechsel in der Form einer relativen Umgewichtung von Geldleistungen zu Sachleistungen. Das zeigen die Erfahrungen in den nordischen Ländern, in denen die Ausgaben für Geldleistungen ein deutlich geringeres Gewicht einnehmen und das Schwergewicht auf einem umfassend ausgebauten Angebot erschwinglicher und qualitativ hochwertiger außerhäuslicher Betreuung liegt, wodurch Rahmenbedingungen vorliegen, die insbesondere Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.

Ein Ausbau der sozialen Infrastruktur ist auf der Angebots- und zugleich auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksam: (1) Pflege- und Betreuungsverpflichtungen, die eine erhebliche Einschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten der Betreuungspersonen darstellen, werden vom Haushalt auf den Erwerbsarbeitsmarkt verlagert. Jene Frauen, die großteils die Betreuung und Pflege von Kindern und pflegebedürftigen Erwachsenen übernehmen, werden entlastet und es werden Ressourcen für den Erwerbsarbeitsmarkt freigesetzt, effizienter verteilt und über Skalenerträge produktiver (*Biffl*, 2007, *Stadelmann-Steffen*, 2008). (2) Durch den Ausbau des Dienstleistungssektors im Allgemeinen und der Infrastruktur im Bereich der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen im Besonderen werden die Möglichkeiten von Frauen ausgeweitet, einer bezahlten und sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Erwerbstätigkeit nachzugehen. Informell erbrachte Pflege- und Betreuungstätigkeit wird in formelle Erwerbsarbeit übergeführt, sodass sich der sozio-ökonomische Status der betroffenen Frauen nachhaltig verbessert (*Biffl*, 2007). Schlussendlich zeigt sich, dass ein quantitativ ausreichendes und qualitativ hochwertiges Angebot an außerhäuslichen Pflege- und Betreuungseinrichtungen nicht nur eine förderliche Wirkung auf die Beschäftigung, sondern auch auf die Fertilität hat.

2.4 Arbeitsmarktpolitik

2.4.1 Einleitung

Arbeitsmarktpolitik ist ein zentraler Politikbereich zur Förderung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft. Die Arbeitsmarktintegration von weiten Teilen der Bevölkerung stellt nicht nur die beste Möglichkeit zur Reduktion von Armut und zur Erhöhung der gesellschaftlichen Teilnahmechancen dar, sondern bildet darüber hinaus die wesentlichste Bedingung für die langfristige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates dar. Die Auswirkungen einer verstärkten Integration von Frauen wurden bereits im Kapitel 2.3 (Familien- und Carepolitik) diskutiert. Analysen zu den geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden zeigen auch, dass die geringere Arbeitsmarktanbindung durch lange Unterbrechungen aufgrund von Kinderbetreuung einen wesentlichen Grund für die geringeren Löhne von Frauen ist. Andererseits zeigen Studien, dass die Reduktion von Lohnunterschieden die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen erhöhen würde.

Steigende Flexibilisierung der Arbeitsverträge

Die Beschäftigungsentwicklung in Österreich wurde in den letzten Jahren geprägt von Internationalisierung, Strukturwandel, technologischen und demografischen Veränderungen, internationalen Migrationsströmen, Änderungen des Lebensstils und einem Aufbrechen von traditionellen Familienformen. Während sich in expandierenden Wirtschaftsbereichen neue Beschäftigungsfelder eröffnen, brechen traditionelle, nicht mehr wettbewerbsfähige Beschäftigungsfelder weg. Neben den herkömmlichen Arbeitsstrukturen entstehen zudem neue Modelle, die Beruf, Freizeit, Familie, Pflegeleistungen sowie Aus- und Weiterbildung besser miteinander vereinen oder produktionsbedingte Schwankungen abfedern. Als Konsequenz aus all diesen Faktoren richten sich die Organisation der Arbeit und die Arbeitsbeziehungen in den verschiedenen Arbeits- und Lebenslagen neu aus. Neue Beschäftigungsformen gewinnen an Bedeutung, die nicht dem Normalarbeitsverhältnis der abhängigen, unbefristeten, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Vollzeitbeschäftigung entsprechen oder unter eine traditionelle selbständige Tätigkeit fallen. Teilzeitarbeit, geringfügige Beschäftigung, freie Dienstverträge und Arbeitskräfteüberlassung (Leiharbeit) prägen zunehmend die heutige Arbeitswelt, wie in Übersicht 9 dargestellt (*Bock-Schappelwein – Mühlberger,* 2008).

Übersicht 9: Quantifizierung der Beschäftigung in Österreich
nach unterschiedlichen Datenquellen, Jahresdurchschnitte

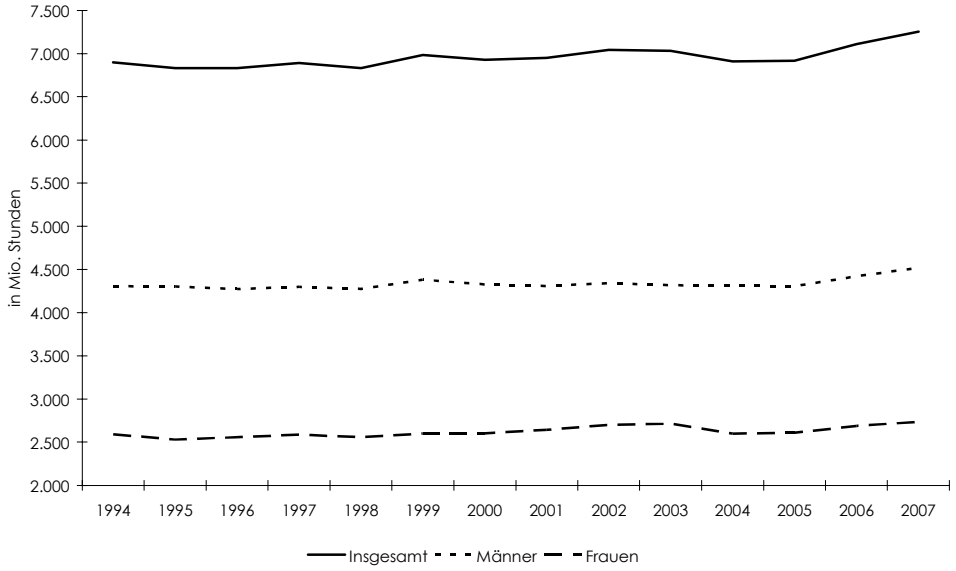
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
				In 1.000				
Unselbständige Beschäftigung								
Hauptverband	3.133,7	3.148,2	3.155,2	3.184,8	3.198,6	3.230,3	3.280,9	3.344,0
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)	3.198,5	3.217,7	3.265,1	3.304,6	3.266,5	3.317,0	3.396,7	3.450,2
Aktive unselbständige Beschäftigung								
Hauptverband	3.054,4	3.066,9	3.051,9	3.057,4	3.078,5	3.110,4	3.161,9	3.227,4
Freier Dienstvertrag								
Hauptverband	22,3	23,7	24,6	23,7	25,0	26,7	27,4	26,1
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)					45,9	49,9	59,8	63,0
Arbeitskräfteüberlassung[1])								
Wirtschaftsministerium	30,1	33,2	31,2	38,5	44,1	46,7	59,3	66,7
Teilzeitbeschäftigung								
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)	525,9	571,5	607,8	629,8	674,9	721,6	764,1	779,2
Geringfügige Beschäftigung								
Hauptverband	196,8	205,2	211,9	217,3	222,9	229,7	235,8	245,8
Selbständigkeit								
Hauptverband	375,0	394,7	410,1	417,3	429,7	450,0	454,8	458,7
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)	487,2	493,5	497,0	488,9	477,5	507,4	531,5	577,7
WIFO	372,8	374,3	377,7	380,7	384,7	390,0	394,4	395,8
BALI-Web	365,2	370,8	374,3	380,0	384,9	389,7	391,1	392,4
Neue Selbständigkeit								
Hauptverband	21,1	24,5	29,6	31,0	32,9	34,6	36,5	38,1
				Veränderung gegen das Vorjahr in %				
Unselbständige Beschäftigung								
Hauptverband	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,9	+ 0,4	+ 1,0	+ 1,6	+ 1,9
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)	+ 0,8	+ 0,6	+ 1,5	+ 1,2	– 1,2	+ 1,5	+ 2,4	+ 1,6
Aktiv unselbständige Beschäftigung								
Hauptverband	+ 0,9	+ 0,4	– 0,5	+ 0,2	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,7	+ 2,1
Freier Dienstvertrag								
Hauptverband	+ 15,5	+ 6,1	+ 3,9	– 3,9	+ 5,7	+ 6,6	+ 2,7	– 4,7
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)						+ 8,7	+ 19,8	+ 5,4
Arbeitskräfteüberlassung[1])								
Wirtschaftsministerium	+ 24,1	+ 10,1	– 5,9	+ 23,3	+ 14,6	+ 5,8	+ 27,0	+ 12,5
Teilzeitbeschäftigung								
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)	+ 1,3	+ 8,7	+ 6,4	+ 3,6	+ 7,2	+ 6,9	+ 5,9	+ 2,0
Geringfügige Beschäftigung								
Hauptverband	+ 3,9	+ 4,3	+ 3,3	+ 2,5	+ 2,6	+ 3,1	+ 2,6	+ 4,3
Selbständigkeit								
Hauptverband	+ 28,2	+ 5,3	+ 3,9	+ 1,7	+ 3,0	+ 4,7	+ 1,1	+ 0,8
Mikrozensus (Labour-Force-Konzept)[2])	– 1,8	+ 1,3	+ 0,7	– 1,6	– 2,3	+ 6,3	+ 4,8	+ 8,7
WIFO	+ 0,5	+ 0,4	+ 0,9	+ 0,8	+ 1,1	+ 1,4	+ 1,1	+ 0,4
BALI-Web		+ 1,5	+ 0,9	+ 1,5	+ 1,3	+ 1,2	+ 0,4	+ 0,4
Neue Selbständigkeit								
Hauptverband		+ 16,6	+ 20,7	+ 4,5	+ 6,3	+ 5,1	+ 5,4	+ 4,5

Q: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, Handbuch der österreichischen Sozialversicherung; Statistik Austria; WIFO. – [1]) Stichtag 31. Juli; Bruch in der Datenreihe 2005/06. – [2]) Bruch in der Datenreihe 2006/2007.

Die Zunahme der Beschäftigung geht vor allem auf die verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen zurück (siehe auch Kapitel 2.3.1). Während die Erwerbsquote der 15- bis 60-jährigen Frauen 1980 bei 56,5% lag, stieg sie 2007 auf 68,5% an. Der Strukturwandel weg vom Sachgüterbereich hin zum Dienstleistungssektor begünstigt die Beschäftigungsmöglichkeiten von Frauen, da das Arbeitsangebot von Frauen stärker auf diese Entwicklung reagiert als jenes der Männer. Angebotsseitige Gründe für die verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen sind (1) die gesunkene Geburtenrate, (2) die technologische Entwicklung von Haushaltsgeräten, (3) die verbesserten Arbeitsbedingungen für Frauen sowie (4) die veränderten Präferenzen von Frauen. Nachfrageseitig werden die (1) höhere Bereitschaft der ArbeitgeberInnen, Frauen im Büro- und Verkaufsbereich zu engagieren, (2) die Entwicklung von Technologien, die es ermöglichen, Männer und Frauen zu substituieren sowie (3) die reduzierte Diskriminierung von Frauen am Arbeitsmarkt als wesentliche Determinanten gesehen (*Blau – Ferber – Winkler*, 2006).

Ausweitung der Beschäftigung vor allem aufgrund von teilzeitbeschäftigten Frauen

Abbildung 22: Jährliches Arbeitsvolumen von Erwerbstätigen nach Geschlecht



Q: Statistik Austria. Zeitreihenbruch 2004: Durch die Umstellung der Stichprobenziehung, des Erhebungszeitraums und des Fragenprogramms ab Mikrozensus 2004 nur bedingt vergleichbar. Bis 2003 nur in der Hauptbeschäftigung, ab 2004 in Haupt- und Nebenbeschäftigung.

Die Ausweitung der Beschäftigung ist vor allem durch die verstärkte Teilzeitbeschäftigung von Frauen begründet. 2007 betrug die Teilzeitquote unselbständig beschäftigter Frauen 41,9%. Der Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung unselbständig Erwerbstätiger (LFK) war 2007 85,9%. Für 2008 weisen die Quartalsberichte der Arbeitskräfteerhebung (*Mikrozensus, Sta-*

tistik Austria) ein ähnliches Niveau aus. Gemessen an den Arbeitsstunden, hat sich die Beschäftigung von Frauen jedoch kaum erhöht: Von 1994 bis 2007 ist das Arbeitsvolumen von erwerbstätigen Frauen um +5,5%, das der erwerbstätigen Männer um +4,9% angestiegen (*Statistik Austria*), wobei ein Teil dieses Anstiegs auch auf die Umstellung der Berechnung zurückzuführen ist (siehe Anmerkungen in Abbildung 22).

Diese Entwicklung zeigt, dass es noch immer massive institutionelle Beschränkungen für die Beschäftigung von Frauen in Österreich gibt. Die angegebenen Begründungen, warum Frauen in einer Teilzeitbeschäftigung sind, und die Altersstruktur von teilzeiterwerbstätigen Frauen zeigen, dass dies eng mit notwendigen Betreuungspflichten zusammenhängt (Übersicht 10).

Übersicht 10: Teilzeiterwerbstätige Frauen nach Alter und den Gründen für Teilzeitarbeit 2007

	15 bis 24	25 bis 34	35 bis 44	45 bis 54	55 bis 64	15 bis 64
			In 1.000			
Teilzeiterwerbstätige Frauen	66,5	153,4	268,4	180,2	62,9	731,5
			In %			
Teilzeitquote	25,9	23,4	48,6	39,8	47,3	37,4
			Verteilung in %			
Gründe für Teilzeitarbeit						
Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen	9,9	62,5	58,3	18,5	2,6	40,2
Keine Vollzeittätigkeit gewünscht	9,5	7,3	13,4	32,0	42,7	18,9
Andere persönliche oder familiäre Gründe	4,2	6,5	15,3	27,3	26,3	16,4
Konnten keine Vollzeittätigkeit finden	22,2	10,2	7,9	14,2	10,5	11,4
Schulische oder berufliche Aus- oder Fortbildung	49,8	9,7	1,2	0,2	0,2	7,1
Sonstige Gründe	4,4	3,8	3,8	7,9	17,7	6,1

Q: Statistik Austria, Arbeitskräfteerhebung 2007, WIFO-Berechnungen. Einschließlich Frauen in Elternkarenz.

Starke geschlechtsspezifische Segregation am österreichischen Arbeitsmarkt

Zusätzlich ist der österreichische Arbeitsmarkt von einer starken Segregation der Geschlechter in den einzelnen Sektoren gekennzeichnet. Frauen arbeiten vorwiegend im Dienstleistungssektor, der traditionell auch mit geringeren Löhnen verbunden ist (zum geschlechtsspezifischen Lohnunterschied siehe weiter unten). Ein Vergleich mit den Frauenanteilen in den Wirtschaftszweigen in anderen europäischen Staaten zeigt, dass die geschlechtsspezifische Segregation am Arbeitsmarkt durchaus auch in anderen Staaten vorzufinden ist, allerdings sind einige Zweige (Tourismus und unternehmensbezogene Dienstleistungen) in Österreich deutlich stärker segregiert (Übersicht 11und Übersicht 12).

Übersicht 11: Erwerbstätige: Frauenanteil sowie Teilzeitarbeit nach Wirtschaftsabschnitten
ÖNACE 2003

	Erwerbstätige Insgesamt Personen	Erwerbstätige Verteilung In %	Frauen-anteil In %	Frauen-Teilzeitquote In %
A Land- und Forstwirtschaft, B Fischerei und Fischzucht	231.264	5,7	46,5	33,8
C Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	8.816	0,2	14,4	34,3
D Sachgütererzeugung	730.458	18,1	25,7	31,3
E Energie- und Wasserversorgung	30.135	0,7	19,9	35,4
F Bauwesen	329.058	8,2	12,2	42,3
G Handel; Reparatur von Kfz und Gebrauchsgütern	645.609	16,0	52,7	48,1
H Beherbergungs- und Gaststättenwesen	258.625	6,4	64,3	34,6
I Verkehr und Nachrichtenübermittlung	243.188	6,0	27,4	34,1
J Kredit- und Versicherungswesen	135.088	3,4	49,0	32,2
K Realitätenwesen, Unternehmensdienstleistungen	363.259	9,0	48,5	49,3
L Öffentliche Verwaltung, Sozialversicherung	275.439	6,8	43,6	35,8
M Unterrichtswesen	211.635	5,3	71,5	38,1
N Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	347.282	8,6	76,5	47,1
O Erbringung von sonst. öffentl. u. pers. Dienstleistungen	202.859	5,0	55,7	44,0
P Private Haushalte	8.766	0,2	93,8	73,6
Q Exterritoriale Organisationen	6.329	0,2	45,2	47,7
Alle Abschnitte	4.027.809	100,0	45,2	41,2

Q: Statistik Austria, Mikrozensus 2007.

Übersicht 12: Erwerbsbeteiligung von Frauen in ausgewählten EU-Staaten
Altersgruppe 15 bis 64 Jahre, 2007

	EU 27	DE	ES	FI	FR	AT	IT	PO	NL	UK
					In %					
Beschäftigungsquote (in %)	58,3	64,0	54,7	68,5	60,0	64,4	46,6	50,6	69,6	65,5
					In %					
Teilzeitquote (in %)	30,7	45,3	22,7	18,8	30,2	40,7	26,8	11,7	74,8	41,4
Frauenanteile nach Wirtschaftszweigen NACE 2003 (in %)					In %					
Alle NACE-Wirtschaftszweige - Insgesamt	44,7	45,8	41,2	48,4	46,9	45,3	39,8	44,9	45,5	46,1
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	37,2	32,4	27,3	28,2	29,1	48,1	31,4	43,0	28,7	25,2
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	13,8	..	11,0	..	..	..	13,5	13,2	..	21,6
Verarbeitendes Gewerbe	30,9	28,4	25,6	27,4	29,7	25,6	28,4	34,1	22,8	25,8
Energie- und Wasserversorgung	22,8	23,7	20,1	24,5	22,2	19,3	17,9	22,3	27,0	27,8
Baugewerbe	7,9	12,0	5,7	6,5	8,8	12,3	5,3	6,0	9,0	9,2
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen und Gebrauchsgütern	49,0	53,0	49,0	49,7	45,7	53,0	41,3	54,2	46,9	49,0
Gastgewerbe und Beherbergungswesen	55,6	58,8	55,2	73,2	50,3	64,2	48,8	69,3	52,4	54,9
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	25,5	28,2	23,0	27,7	29,1	27,5	23,3	21,9	26,8	24,5
Kredit- und Versicherungsgewerbe	52,1	51,4	46,7	67,3	59,0	48,9	40,9	69,1	46,3	48,1
Grundstücks- und Wohnungswesen, Vermietung beweglicher Sachen, unternehmensbezogene Dienstleistungen	45,3	48,3	50,3	44,6	45,5	48,7	45,0	44,6	39,8	42,3
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung	45,4	45,6	40,0	54,5	51,3	43,6	33,1	50,0	40,0	50,1
Erziehung und Unterricht	71,3	67,7	65,5	66,5	67,9	71,7	75,1	78,2	61,0	72,9
Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen	78,4	77,2	76,8	88,9	78,8	76,8	68,0	81,1	82,1	80,3
Erbringung von sonstigen öffentlichen und persönlichen Dienstleistungen	54,6	57,7	51,7	62,0	56,9	56,3	54,1	53,5	55,8	51,6
Private Haushalte	87,9	93,1	91,7	55,7	83,4	92,9	89,0	96,9	96,2	61,2
Extra-territoriale Organisationen und Körperschaften	46,3	..	..	..	55,2	..	43,3	..	..	..

Q: Eurostat.

Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied hoch, aber sinkend

Ein weiteres Merkmal des österreichischen Arbeitsmarktes, welches im Zusammenhang mit der Teilzeitbeschäftigung von Frauen sowie mit der Segregation des Arbeitsmarktes im Zusammenhang steht, ist der geschlechtsspezifische Einkommensunterschied. Laut dem aktuellen Einkommensbericht des österreichischen Rechnungshofes (*Rechnungshof*, 2008) verdienten unselbständig erwerbstätige Frauen im Jahr 2007 durchschnittlich um 41% weniger als ihre männlichen Kollegen. Diese starke Differenz geht zu einem guten Teil auf das unterschiedliche Beschäftigungsausmaß zurück. Berücksichtigt man nur ganzjährig Vollzeitbeschäftigte, dann beträgt der Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern 22%. *Grünberger – Zulehner* (2009) analysieren diese Lohnunterschiede anhand der EU-SILC Daten 2004 bis 2006 und quantifizieren die Bedeutung der Faktoren, die diesen Lohnunterschied ausmachen. Berücksichtigt man die Schulbildung und die Berufserfahrung, dann beträgt der Lohnunterschied noch immer 21%. Interessanterweise zeigt sich, dass die Schulbildung keinen Beitrag zum Lohnunterschied mehr leistet, da die Ausbildung von Frauen stark zugenommen hat. Jedoch gibt es aufgrund von Kindererziehungszeiten, die in Österreich primär von Frauen geleistet werden, einen Aufholbedarf in Bezug auf die Berufserfahrung. Eine weitere Berücksichtigung des Familienstandes zeigt einen Lohnunterschied von 16%. Es zeigt sich, dass der Familienstand unterschiedliche Auswirkungen auf die Löhne der Frauen und der Männer hat. Männer profitieren durch eine Ehe mit einem Lohnzuwachs von 7%, verheiratete Frauen verlieren 1% durch eine Ehe. Vertikale und horizontale Segregation am Arbeitsmarkt drücken den Lohnunterschied auf 12%. Je ein Prozentpunkt des Lohnunterschiedes kann der Berufswahl und der Branche und zwei Prozentpunkte können der beruflichen Funktion zugeordnet werden. Diese Ergebnisse bedeuten, dass über 50% des Lohnunterschiedes zwischen Männern und Frauen nicht durch unterschiedliche Merkmale erklärbar sind. Diese Analyse zeigt weiters, dass am unteren Ende der Lohnverteilung die Lohnunterschiede mit 23% größer sind als am oberen Ende (19%). Allerdings lässt sich am unteren Ende der Lohnverteilung ein größerer Anteil des Lohnunterschiedes auf Unterschiede in den beobachtbaren Merkmalen zurückführen (61%), während am oberen Ende der Lohnverteilung nur 26% des Unterschieds erklärt werden können – trotz der Berücksichtigung der vertikalen und horizontalen Segregation, die selbst mit Diskriminierung verbunden sein kann. Ein Vergleich der Daten mit jenen aus den Jahren 1987, 1997 und 2002 zeigt jedoch, dass der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen um bis zu sieben Prozentpunkte gesunken ist.

Geringe Arbeitsmarktbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen

Ein erheblicher Problembereich am österreichischen Arbeitsmarkt ist die geringe Arbeitsmarktbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen. Im Gegensatz zu den Durchschnittswerten der EU-15-, aber auch der EU-27-Länder, arbeiten ÖsterreicherInnen zwischen 55 und 64 Jahren (bzw. zwischen 55 und 59 Jahren) bedeutend in geringerem Ausmaß als gleichaltrige Men-

schen in anderen europäischen Staaten. Bei Frauen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren ist der Abstand zu dem Wert der EU-15-Länder sogar 10 Prozentpunkte, bei Männern zwischen 55 und 64 Jahren über 7 Prozentpunkte (Übersicht 13).

Übersicht 13: Erwerbsquoten in ausgewählten Altersgruppen nach Geschlecht
2007

	EU 27	EU 15	AT	EU 27	EU 15	AT	EU 27	EU 15	AT
		Insgesamt			Männer			Frauen	
					In %				
50 bis 59 Jahre	70,3	72,4	70,1	79,6	81,6	79,7	61,3	63,4	60,7
55 bis 59 Jahre	61,1	63,9	57,2	71,3	73,3	70,6	51,4	54,9	44,3
15 bis 59 Jahre	74,0	75,6	79,3	80,8	82,7	86,0	67,0	68,5	72,7
50 bis 64 Jahre	58,9	60,5	55,3	68,2	69,7	64,9	49,9	51,6	46,1
55 bis 64 Jahre	47,3	49,3	39,8	57,1	58,5	51,3	38,1	40,5	28,9
60 bis 64 Jahre	30,7	32,4	19,8	39,8	41,3	28,6	22,3	23,9	11,6
15 bis 64 Jahre	70,5	72,1	74,7	77,7	79,3	81,7	63,4	64,8	67,8

Q: Eurostat.

Arbeitslosenzahlen steigen erstmals seit 2006 wieder an

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit konnte in den letzten 3 Jahren gebremst werden. Nach einer Erholungsphase am österreichischen Arbeitsmarkt stieg die Arbeitslosigkeit jedoch durch die Wirtschaftskrise erstmals wieder im November (+0,9%) und Dezember 2008 (+8,2% zum Vorjahr) (Übersicht 14). Von Arbeitslosigkeit sind jüngere und ältere Personen relativ stärker betroffen (Abbildung 23). Kapitel 2.2 diskutiert den Einfluss von Bildung auf die Situation von Menschen am Arbeitsmarkt. Dabei zeigt sich, dass eine Investition in Bildung die Bedrohung von Arbeitslosigkeit signifikant reduzieren kann. Interessanterweise zeigt sich in der geschlechtsspezifischen Aufstellung der Arbeitslosigkeit auch, dass Frauen im Alter, wo Kinderbetreuungspflichten im verstärkten Maße zum Tragen kommen, stärker als Männer von Arbeitslosigkeit betroffen sind, in anderen Altersgruppen jedoch weniger.

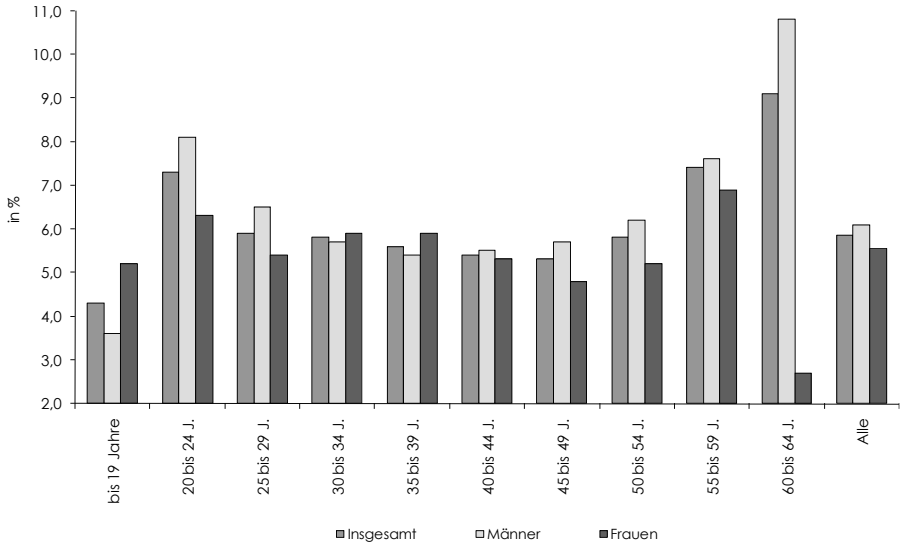
Übersicht 14: Entwicklung des österreichischen Arbeitsmarktes

1998 bis 2008

	Arbeitslose			Unselbständig Beschäftigte			Arbeitslosenquote		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
1997	233.348	128.580	104.768	3.055.569	1.739.576	1.315.993	7,1	6,9	7,4
1998	237.794	129.429	108.365	3.076.665	1.744.384	1.332.281	7,2	6,9	7,5
1999	221.743	121.518	100.224	3.107.898	1.754.823	1.353.075	6,7	6,5	6,9
2000	194.314	107.509	86.804	3.133.738	1.757.010	1.376.728	5,8	5,8	5,9
2001	203.883	115.324	88.560	3.148.155	1.747.714	1.400.440	6,1	6,2	5,9
2002	232.418	134.377	98.041	3.155.161	1.731.068	1.424.094	6,9	7,2	6,4
2003	240.079	139.717	100.362	3.184.759	1.730.632	1.454.128	7,0	7,5	6,5
2004	243.880	140.262	103.618	3.198.591	1.731.138	1.467.453	7,1	7,5	6,6
2005	252.654	144.238	108.416	3.230.287	1.741.025	1.489.261	7,3	7,7	6,8
2006	239.174	135.778	103.396	3.280.878	1.765.210	1.515.668	6,8	7,1	6,4
2007	222.248	124.346	97.902	3.344.039	1.797.982	1.546.057	6,2	6,5	6,0
2008	212.253	118.811	93.442	3.420.494	1.830.513	1.589.982	5,8	6,1	5,6
	Relative Veränderung in %						Absolute Veränderung		
1998	1,9	0,7	3,4	0,7	0,3	1,2	0,1	0,0	0,1
1999	–6,8	–6,1	–7,5	1,0	0,6	1,6	–0,5	–0,4	–0,6
2000	–12,4	–11,5	–13,4	0,8	0,1	1,7	–0,8	–0,7	–1,0
2001	4,9	7,3	2,0	0,5	–0,5	1,7	0,2	0,4	0,0
2002	14,0	16,5	10,7	0,2	–1,0	1,7	0,8	1,0	0,5
2003	3,3	4,0	2,4	0,9	0,0	2,1	0,1	0,3	0,0
2004	1,6	0,4	3,2	0,4	0,0	0,9	0,1	0,0	0,1
2005	3,6	2,8	4,6	1,0	0,6	1,5	0,2	0,2	0,2
2006	–5,3	–5,9	–4,6	1,6	1,4	1,8	–0,5	–0,5	–0,4
2007	–7,1	–8,4	–5,3	1,9	1,9	2,0	–0,6	–0,7	–0,4
2008	–4,5	–4,5	–4,6	2,3	1,8	2,8	–0,4	–0,4	–0,4

Q: HV, AMS, WIFO-Berechnungen.

Abbildung 23: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen und Geschlecht 2008



Q: AMS, Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

2.4.2 Die Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist darauf gerichtet, die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen und -suchenden durch eine gezielte Anpassung zwischen den Anforderungen der Arbeitskräftenachfrage und den Eigenschaften des Arbeitskräfteangebots zu erhöhen. Ziel dabei ist, eine möglichst nachhaltige (Wieder-)Eingliederung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu erreichen. Dabei geht es nicht nur um das Ausmaß der Erwerbsbeteiligung, sondern auch um die Qualität der Beschäftigung hinsichtlich Produktivität und Einkommen. Eine erfolgreiche aktive Arbeitmarktpolitik erhöht das effektive Arbeitskräfteangebot und die Effizienz der notwendigen Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt und kann so – in einem gewissen Ausmaß – Arbeitslosigkeit reduzieren und das Wirtschaftswachstum stärken.

Die eingesetzten Instrumente der Arbeitsmarktförderung lassen sich grob in folgende Gruppen einteilen: (1) Schulungsmaßnahmen (z. B. individuelle Beihilfen zur Teilnahme von Kursen am freien Bildungsmarkt, Förderung von Bildungseinrichtungen für die Bereitstellung von Angeboten im Auftrag des Arbeitsmarktservice, Arbeitstraining von Unternehmen für Benachteiligte, spezielle Maßnahmen für Jugendliche), (2) Finanzielle Beschäftigungsanreize, die die Anstellung von Personen erleichtert (z. B. Eingliederungsbeihilfen, Kinderbetreuungsbeihilfen, Entfernungsbeihilfen), (3) Gründungsprogramme für potenzielle Selbständige, (4) Transitarbeitsplätze (z. B. sozioökonomische Betriebe, gemeinnützige Beschäftigungsprojekte), (5) Programme zur Aktivierung und Orientierung (z. B. Kurse zu Suchstrategien, Bewerbungsprozesse), (6) Arbeitsstiftungen (z. B. Implacement- und Outplacementstiftungen) (*Arbeitsmarktservice Wien*, 2007).

Ambivalente Ergebnisse von internationalen Evaluierungen aktiver Arbeitsmarktpolitik

---

Die internationale Evaluierungsliteratur zeigt zum Teil sehr unterschiedliche Ergebnisse bezüglich der Effektivität von Arbeitsmarktförderprogrammen. Schulungsmaßnahmen mit einem engeren Arbeitsmarktbezug, einer positiven Signalwirkung der Qualität der Maßnahme für potenzielle ArbeitgeberInnen sowie einer geringen TeilnehmerInnenanzahl zeigen eine höhere Effektivität. Wiedereinsteigerinnen profitieren im Gegensatz zu Männern im Haupterwerbsalter und älteren Frauen im besonderen Maße (*Martin – Grubb*, 2001, *Lechner et al.,* 2004, *Lechner et al.,* 2005, *Gerfin – Lechner,* 2002). Benachteiligte Jugendliche (im Besonderen MigrantInnen) scheinen in einem geringeren Ausmaß von Schulungsmaßnahmen zu profitieren als Jugendliche ohne spezifische Integrationshemmnisse. Finanzielle Beschäftigungsanreize kommen speziell Langzeitarbeitslosen mit schlechten Integrationschancen und Wiedereinsteigerinnen zugute. Gründungsprogramme haben die größte Effektivität bei jüngeren, besser qualifizierten Männern. Die Wirksamkeit von Transitarbeitsplätzen wird in der internationalen Evaluierungsliteratur kritisch gesehen, da sie selten zu einer längerfristigen Beschäftigung am freien Markt führen. Allerdings zeigen sich positive Beschäftigungseffekte für benachteiligte Personen (*Caliendo et al.,* 2005, *Gerfin – Lechner*, 2002). Unterstützungen bei der Arbeitssuche helfen den meisten Arbeitslosen, im Besonderen jedoch Frauen, sofern diese Maßnahme mit

einer verstärkten Kontrolle des Suchverhaltens einhergeht. Arbeitsstiftungen werden tendenziell positive Beschäftigungseffekte zugeschrieben.

Insgesamt zeigt die internationale Evaluierungsliteratur deutlich positive Effekte auf die Steigerung des Arbeitsangebotes (speziell von Frauen). Während die kurzfristigen Wirkungen eher negativ eingeschätzt werden (durch die Verringerung der Suchaktivitäten während der Fördermaßnahme), zeigen sich mittel- und langfristig eher positive Wirkungen bei vielen Maßnahmen. Die konkrete Ausgestaltung sowie der Förderfokus scheinen jedoch eine zentrale Rolle hierbei zu spielen (*OECD*, 2005, *Caliendo – Steiner*, 2005).

Deutliche Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich

Österreich hat die Finanzmittel sowie die Vielfältigkeit des Förderangebots für die aktive Arbeitsmarktpolitik seit den 1990er-Jahren signifikant ausgeweitet (Übersicht 15). Eine zentrale Rolle dabei spielt der Europäische Sozialfonds, der die österreichische Arbeitsmarktförderung seit 1995 unterstützt und unter anderem zu einer umfangreichen Evaluierung der Förderprogramme geführt hat (*Lutz – Mahringer – Pöschl*, 2005).

Übersicht 15: Mitteleinsatz für Arbeitsmarktförderung

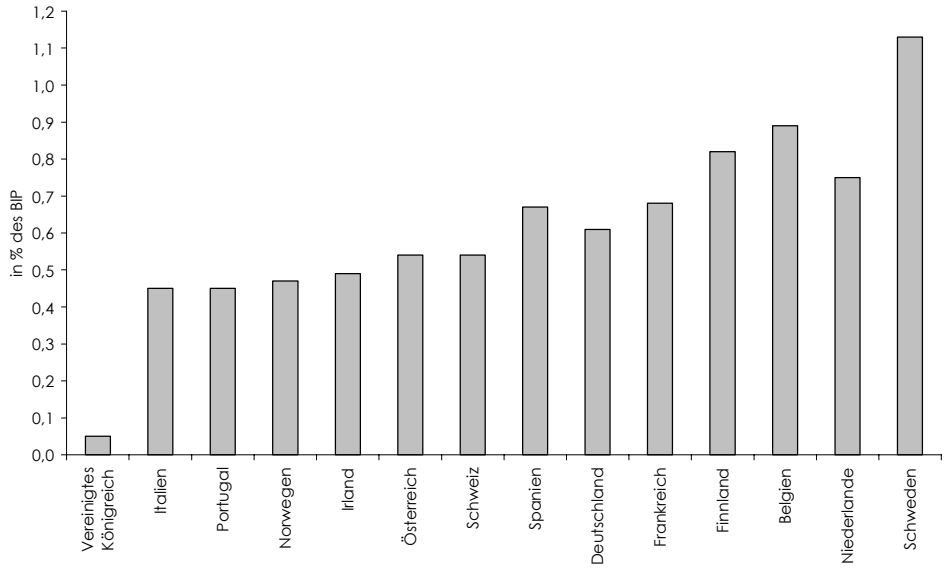
Angaben in Mio. €	Aktive Arbeitsmarktpolitik[3])			Aktivierende Arbeitsmarktpolitik	Gesamt	Veränderung zum Vorjahr in %
	AMS[4])	BMWA	Summe	AMS		
1999	626	15	641	121	762	28,1
2000	621	9	630	130	760	– 0,3
2001	626	42	667	243	910	19,8
2002	628	38	666	400	1.066	17,0
2003	700	66	767	529	1.481	39,0
2004	711	82	793	747	1.660	12,1
2005	712	73	785	770	1.680	1,2
2006	847	80	927	860	1.920	14,3
2007[1])	846	61	907	790	1.837	–4,3
2008[2])	871	82	954	705	1.806	–5,9

Q: BMWA, AMS, zitiert nach Wirtschaftsbericht Österreich 2008 (Seite 164); ohne unternehmensbezogene Arbeitsmarktförderung. – [1]) 2007 vorläufige Ergebnisse. – [2]) 2008 Prognose. – [3]) Aktive Arbeitsmarktpolitik: Paragraphen/Ansätze 1/[15]6351, 1/[1553]636, 1/[15]63626, 1/[15]636556. – [4]) Aktive AMS: Inklusive JASG und DLU-Effekt (2003 bis 2005); DLU-Effekt: Neuregelung der DLU, anstelle einer spezifischen Beihilfenförderung aus dem Förderbudget des AMS bei Maßnahmenteilnahme wird weiter die Versicherungsleistung ausbezahlt zur Sicherung des Lebensunterhalts – dadurch bei gleichbleibendem Förderbudget mehr Schulungen möglich.

Das Niveau der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik hat sich in den letzten zehn Jahren deutlich erhöht, wobei sich die gute Arbeitsmarktlage in den letzten beiden Jahren in einem Rückgang der Ausgaben widerspiegelt. Trotz der Erweiterung der Finanzmittel in Österreich sind die öffentlichen Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme gemessen am BIP im europäi-

schen Vergleich allerdings nach wie vor niedrig. Der überwiegende Teil der europäischen Staaten gibt deutlich mehr für aktive Arbeitsmarktförderung aus (Abbildung 24).

Abbildung 24: Öffentliche Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im internationalen Vergleich 2006, In % des BIP



Q: OECD (2008C). Darin enthalten sind Ausgaben für Aus- und Weiterbildung, Arbeitsplatztausch und Job-Sharing, Beschäftigungsanreize, geförderte Beschäftigung und Rehabilitation, direkte Schaffung von Arbeitsplätzen, Gründungsinitiativen.

Positive Effekte auf die Erwerbsbeteiligung, aber Wirkungen je nach Zielgruppen unterschiedlich

Lutz – Mahringer – Pöschl (2005) zeigen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik die Erwerbsbeteiligung beträchtlich erhöht und damit dem Rückzug aus dem Arbeitsmarkt entgegen wirkt. Misst man die kumulierte Zeit in ungeförderter Beschäftigung innerhalb von drei Jahren ab Förderungsbeginn, muss nach Maßnahmen und geförderten Gruppen unterschieden werden. Maßnahmen der Vermittlungsunterstützung im Bereich "aktive Arbeitssuche" haben signifikant positive Effekte auf die Arbeitsmarktintegration von Frauen zwischen 25 und 44 Jahren. Für Männer und Frauen ab 45 konnte hingegen keine signifikante Wirkung erhoben werden. Maßnahmen der Berufsorientierung zeigten positive, aber insignifikante Werte. Auch bei Qualifizierungsmaßnahmen zeigen Frauen zwischen 25 und 44 Jahren die positivsten Effekte (insbesondere Wiedereinsteigerinnen). Diese lassen sich auch für Männer zwischen 25 und 44 Jahren – in schwächerem Ausmaß – feststellen. Für ältere Arbeitslose haben Qualifizierungsmaßnahmen keine signifikanten Effekte auf die Beschäftigungsintegration. Allerdings wirken die Förderungen über Transitarbeitsplätze in sozioökonomischen Betrieben besonders

positiv auf die weitere Beschäftigung von älteren Arbeitslosen zwischen 45 und 54 Jahren. Um eine positive Wirkung von Eingliederungsbeihilfen – das sind zeitlich befristete Förderungen der Lohnkosten für die Beschäftigung älterer Arbeitsloser oder Langzeitarbeitsloser – zu erzielen, müssen die Maßnahmen genau auf die Zielgruppe gerichtet sein. Mittelfristige (d. h. ab dem zweiten Jahr nach Förderbeginn) positive Effekte zeigen sich in der Evaluierung nämlich nur für jene, die sonst nicht oder erst später einen Arbeitsplatz gefunden hätten, wobei der Effekt für Frauen (insbesondere zwischen 45 und 54 Jahren) tendenziell höher ist als für Männer. Unternehmensgründungsprogramme zeigen recht gute Erfolgsquoten: Die Überlebenswahrscheinlichkeit von geförderten Neugründungen ist höher als von nicht geförderten. Dies kommt vor allem dadurch zustande, weil Gründungsprogramme eher auf gut ausgebildete Personen mit einer kurzen Periode in der Arbeitslosigkeit abzielen und damit zielgruppenfokussiert sind, wenn auch nur für ein enges Segment von Arbeitslosen anwendbar. Arbeitsstiftungen haben positive Beschäftigungseffekte, vor allem wenn sie mit guten Trainingsprogrammen ausgestattet sind (*Winter-Ebmer*, 2006).

Lutz – Mahringer (2007) stellen fest, dass sich die Befunde für Österreich großteils mit internationalen Erfahrungen decken: (1) Die ausgeprägte Wirkung der Maßnahmen auf die Erwerbsbeteiligung, (2) die größeren Effekte für Frauen als für Männer und die (3) Abhängigkeit der Ergebnisse von der Dauer des Beobachtungszeitraumes aufgrund von Lock-in-Effekten[30]) zeigen sich auch in internationalen Evaluierungsstudien.

2.4.3 Die Effekte von passiver Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsschutzmaßnahmen

Auf Arbeitsschutz konzentrierte Arbeitsmarktinstitutionen wie die Dauer und Höhe von Arbeitslosenunterstützungen, kollektive Lohnverhandlungssysteme, Kündigungsschutzmaß-nahmen oder Gewerkschaften werden in der theoretischen Literatur oft als die wesentlichen Determinanten für die Probleme auf den europäischen Arbeitsmärkten genannt (*Layard – Nickell – Jackman, 2005*, *Siebert*, 1997, *OECD*, 1994). Viele empirische Arbeiten haben sich darauf konzentriert, diese orthodoxe Sichtweise anhand von Daten zu testen. Dabei zeigt sich, dass ältere Studien (vor ca. 2001) einen positiven und signifikanten Effekt von Arbeitsschutzmaßnahmen auf Arbeitslosigkeit (*Scarpetta*, 1996, *Elmeskov – Martin – Scarpetta*, 1998, *Nickell*, 1997, *Blanchard – Wolfers*, 2000) nachweisen. Jüngere empirische Studien zweifeln diese traditionelle Sichtweise jedoch massiv an (*Howell et al.*, 2007, *Freeman*, 2007, *Baccaro – Rei*, 2005, *Bassanini – Duval*, 2006). Diese neueren Studien nutzen den Vorteil von verbesserten Messzahlen institutioneller Faktoren sowie methodologische Innovationen im Bereich der empirischen Wirtschaftsforschung. Ökonometrische Schätzungen zum Zusammenhang von der Veränderungsrate der Arbeitslosigkeit und Änderungen von schützenden Arbeitsmarktinstitu-

[30]) Kurzfristig liegt die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Geförderten unter jener der Nichtgeförderten, da sie während des Förderkurses ihre Arbeitssuche einschränken.

tionen in einem internationalen Vergleich zeigen dabei kein signifikantes Ergebnis. Diese Studien argumentieren, dass die europäischen Arbeitsmarktinstitutionen, die darauf abzielen, ArbeitnehmerInnen zu schützen, per se nicht Arbeitslosigkeit verursachen.

Kündigungsschutzgesetze und Arbeitslosenunterstützungen verursachen entgegen der orthodoxen Theorie per se keine Arbeitslosigkeit

Howell et al. (2007) haben die wichtigsten empirischen Studien zum Zusammenhang zwischen den Arbeitsmarktinstitutionen Kündigungsschutz, Arbeitslosenunterstützung und Stärke von Gewerkschaften analysiert und zeigen deutlich, dass diese Studien einen unrobusten Zusammenhang mit stark divergierenden Effekten und Signifikanzen produzieren. Die Autoren kommen zum Schluss, dass die mikroökonometrische Forschung keineswegs eine klare Unterstützung für die orthodoxe These liefert. Eine Ausnahme scheint hier die Rolle der Höhe der Arbeitslosenunterstützung zu sein, wobei die Kausalität hier in eine andere Richtung geht als in der orthodoxen Arbeitsmarktökonomie angenommen. Kausalitätstests zeigen nämlich, dass der statistische Zusammenhang von den Veränderungen der Arbeitslosigkeit zu Änderungen der Höhe der Arbeitslosenunterstützungen läuft und nicht umgekehrt. Weiters scheint abgesichert zu sein, dass Kündigungsschutzgesetze eine negative Auswirkung auf die Arbeitsmarktsituation von spezifischen Subgruppen haben dürften, im Speziellen auf junge und gering qualifizierte Personen (*OECD*, 2004).

Arbeitsmarkderegulierungsmaßnahmen haben zu keinen Änderungen der Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern geführt

Makroökonometrische Analysen zeigen einen statistischen Zusammenhang zwischen der Generosität der Arbeitslosenunterstützung und den Arbeitslosenraten in unterschiedlichen Staaten (cross-country). Eine Kausalkette Arbeitslosenunterstützung – aggregierte Arbeitslosenraten (also dass eine generösere Arbeitslosenunterstützung zu höheren aggregierten Arbeitslosenraten führt) kann mikroökonometrisch nicht nachgewiesen werden. Deshalb bezweifeln *Howell et al.* (2007), dass eine Veränderung des Arbeitslosenunterstützungssystems zu Verbesserungen der aggregierten Arbeitslosenraten führt. Eine Wirkungsanalyse von jüngeren Arbeitsmarktderegulierungsmaßnahmen zeigt, dass diese zu keinen Veränderungen der Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern geführt haben. Auf Basis eines Index von Arbeitsmarktreformen in den Bereichen der Arbeitslosenunterstützung, des Kündigungsschutzes und der Lohnverhandlungssysteme – also jene Arbeitsmarktinstitutionen, die in der traditionellen Theorie als beschäftigungsfeindlich gesehen werden – finden die Autoren keinen signifikanten Zusammenhang zwischen diesen Deregulierungsmaßnahmen und Änderungen der Arbeitslosigkeit im OECD-Raum. *Bassanini – Duval* (2006) zeigen ebenfalls, dass Arbeitsmarktinstitutionen wie die Höhe der Arbeitslosenunterstützung, Kündigungsschutzgesetze und Gewerkschaftsdichte nur eine geringe Rolle beim Anstieg der Arbeitslosigkeit in der OECD seit den frühen 1980er-Jahren gespielt haben.

In einer Untersuchung zum Zusammenhang von Kündigungsschutzgesetzen und der Produktivitätsentwicklung einer Ökonomie kommt die *OECD* (2007C) zum Schluss, dass es keine empirische Unterstützung dafür gibt, dass Staaten mit geringeren Arbeitslosenunterstützungen und schwächeren Kündigungsgesetzen eine bessere Arbeitsmarktperformanz und eine stärkere Produktivitätsentwicklung zeigen als Staaten mit arbeitnehmerfreundlicheren Rahmenbedingungen. Auf Basis der Daten der OECD-Staaten wird gezeigt, dass Staaten, die Arbeitsanreize mit generösem sozialen Schutz und gezielten Kündigungsregulierungen verbinden, in der vergangenen Dekade gleiche Produktivitätsentwicklungen zeigen als liberalere Ökonomien.

Eine Lockerung der Kündigungsschutzgesetze führt nur zu marginalen Produktivitätssteigerungen

Empirische Politikanalysen der *OECD* (2007C) streichen heraus, dass strenge Kündigungsschutzgesetze einen sehr kleinen Effekt auf die langfristige Produktivitätsentwicklung haben. Würden die Kündigungsschutzgesetze der OECD Länder auf das Niveau der USA reduziert, dann ergäbe sich im Durchschnitt eine Produktivitätssteigerung von nur 0,04 Prozentpunkten pro Jahr. Ebenso zeigt sich, dass eine Anhebung (bzw. Einführung) von Mindestlöhnen im Verhältnis zum Medianlohn eine positive Wirkung auf die aggregierte Produktivität hätte. Schließlich überprüft die *OECD* (2007C) die Effekte von Arbeitslosenunterstützungen und kommt zum Schluss, dass eine Senkung von Arbeitslosenunterstützungen die aggregierte Produktivität senken würde. Dies wird damit begründet, dass arbeitslose Personen schneller einen Job annehmen werden und dadurch vielleicht nicht den für sie besser geeigneten (mismatch), und dass ein geringerer Anreiz für Arbeitslose und Beschäftigte entsteht, einen Job mit hohem Risiko und hoher Produktivität zu suchen, was auch den Anreiz für Betriebe reduziert, diese Arbeitsplätze zu schaffen.

Arbeitsmarktinstitutionen wie Kündigungsschutzgesetze, Mindestlöhne oder Arbeitslosenunterstützung haben also zusätzlich zum Effekt der Arbeitsplatzschaffung auch einen Produktivitätseffekt, welcher im Wesentlichen durch drei Mechanismen begründet ist: (1) Schaffung von Anreizen in Ausbildung und Training zu investieren, (2) verbesserte Allokation von Ressourcen hin zu produktivitätsintensiven Arbeitsplätzen und (3) bessere Abstimmung zwischen der Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebotes (Job matching) (*OECD*, 2007C).

Diese Forschungsergebnisse unterstützend, haben jüngste Publikationen prominenter Arbeitsmarktökonomen (*Heckman*, 2007, *Freeman*, 2007, *Blanchflower*, 2007) hervorgehoben, dass die orthodoxe Sichtweise, die Arbeitsmarktinstitutionen als die Wurzel der schlechten Arbeitsmarktlage in einigen Ländern Europas ansieht, im starken Kontrast zu der Fragilität der empirischen Resultate steht. Politische Empfehlungen von internationalen Institutionen wie dem IMF, der OECD oder der Europäische Kommission – die immer wieder auf umfassende strukturelle Reformen gedrängt haben, um Arbeitsmarktrigiditäten zu reduzieren – müssen vor diesem Hintergrund neu hinterfragt werden.

Arbeitslosenversicherungssysteme haben makroökonomische Stabilisierungseffekte

Ein wesentliches Argument für Arbeitslosenversicherungssysteme ist deren stabilisierende Wirkung. So haben beispielsweise *Chimerine et al.* (1999) und *Gruber* (1997) anhand von US-Daten gezeigt, dass wirtschaftliche Rezessionen durch die Stabilisierung des Konsums von Arbeitslosen erheblich verringert werden. Diese Stabilisationswirkung von Arbeitslosenversicherungssystemen beruht also auf den expansiven Effekten auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Darüber hinaus sei hier nochmals auf die Verteilungswirkung der Arbeitslosenversicherung hingewiesen, wie bereits in Kapitel 2.1.5 diskutiert.

2.4.4 Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung

Zwei zentrale Entwicklungen am österreichischen Arbeitsmarkt der letzten beiden Dekaden haben auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes die Notwendigkeit der Arbeitsmarktflexibilisierung verstärkt. Erstens haben das erhöhte Arbeitsangebot von Frauen, neue Familienstrukturen sowie die Individualisierung der Gesellschaft das Angebot an flexibel gestaltbarer Arbeitszeit erhöht. Zweitens haben die verstärkte Internationalisierung und die zunehmende Öffnung des österreichischen Arbeitsmarktes den Wettbewerb auf den Produkt- und Arbeitsmärkten erhöht. Dies hat vor allem auf dem niedrigen und mittleren Qualifikationsbereich des Arbeitsmarktes die Nachfrage nach flexibel einsetzbarer Arbeitskraft erhöht. Als eine Konsequenz wurden am österreichischen – wie auf allen europäischen Arbeitsmärkten – Deregulierungen vorgenommen. Durch die Erhöhung der Arbeitsmarktflexibilität soll der Allokationsprozess auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, um so eine schnellere Anpassung an strukturelle und konjunkturelle Veränderungen zu erreichen (*Mühlberger*, 2000).

Flexibilisierungstendenzen auf beiden Seiten des Arbeitsmarktes

Arbeitsmarktflexibilität wird in der Literatur sowie in der politischen Diskussion meist anhand von vier Kriterien unterschieden (*OECD*, 1986, *Seifert – Tangian*, 2008): 1) Intern-numerische Flexibilität (Anpassung der Arbeitszeit), 2) extern-numerische Flexibilität (Anpassung der Beschäftigtenzahl durch Entlassungen und Einstellungen sowie den Einsatz von befristeten oder Leiharbeitsverhältnissen, 3) funktionale Flexibilität (Anpassung der Arbeitsorganisation und der Qualifikationen) und 4) Einkommensflexibilität (auf makro- und mikroökonomischer Ebene). Auf Basis einer Befragung zu den Arbeitsbedingungen in Europa (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, 2007) haben *Seifert – Tangian* (2008) einen Flexibilitätsindex berechnet und zeigen, dass Österreich bei der extern-numerischen sowie der intern-numerischen Flexibilität etwas über dem EU-27-Durchschnitt und bei der funktionalen sowie der Einkommensflexibilität im EU-27-Durchschnitt liegt.

Im Bereich der intern-numerischen Flexibilität hat es in Österreich in den letzten Jahren mehrere gesetzliche Veränderungen gegeben, die Betrieben die Anpassung der Arbeitszeit er-

leichtern. Zuletzt haben das Arbeitszeitgesetz und das Arbeitsruhegesetz, welche seit dem 1.1.2008 in Kraft sind, die maximale tägliche Arbeitszeit auf 12 Stunden und die maximale wöchentliche Arbeitszeit auf 60 Stunden erweitert (für höchsten 24 Wochen pro Jahr). Die externnumerische Flexibilität ist in Österreich vor allem durch die hohe Fluktuation am Arbeitsmarkt verhältnismäßig hoch (*Mahringer*, 2005). Im Durchschnitt wechselt jede vierte Erwerbsperson während eines Jahres den Arbeitsplatz, wobei ein Teil dieser Fluktuation auf die Saisonbranchen (Bau, Tourismus) zurückgeht. Dennoch ist der gesetzliche Kündigungsschutz in Österreich – im Vergleich zu den meisten EU-Staaten – relativ gering, allerdings wird er durch die meisten Kollektivverträge de facto doch rigider. Das ist wohl auch der Grund, warum befristete Beschäftigung in Österreich niedriger ist als in den meisten EU-Staaten (Übersicht 16). Leiharbeit hat in Österreich in den letzten Jahren zugenommen. Die aktuelle Wirtschaftskrise zeigt klar, dass Leiharbeitskräfte für einen flexiblen Arbeitseinsatz verwendet werden, da sie bei konjunkturellen Problemen schnell abgebaut werden (Übersicht 17).

Übersicht 16: Atypische Beschäftigung im europäischen Vergleich
2006, Anteile in %

	EU 27	EU 15	DE	ES	FR	IT	NL	AT	PO	UK
					In %					
Anteil Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag an allen Arbeitnehmern	14,4	14,7	14,5	34	14,1	13,1	16,6	9,0	27,3	
Anteil Zeitarbeitskräfte an allen Erwerbstätigen	..	..	1,3	0,7	2,4	0,7	2,5	1,5	0,2	4,5

Q: Eurostat; Agency Work Statistics for 2006, Eurociett.

Übersicht 17: Entwicklung der Zeitarbeit in Österreich 2008

	1. Quartal	2. Quartal	3. Quartal	Oktober	November	Dezember	Ø 2008
Unselbständig Beschäftigte	68.609	75.499	79.066	76.556	69.674	57.590	72.778
Arbeitslose	21.636	17.341	17.284	19.490	22.903	32.700	20.323
				In %			
Arbeitslosenquote	24,0	18,7	17,9	20,3	24,7	36,2	21,8

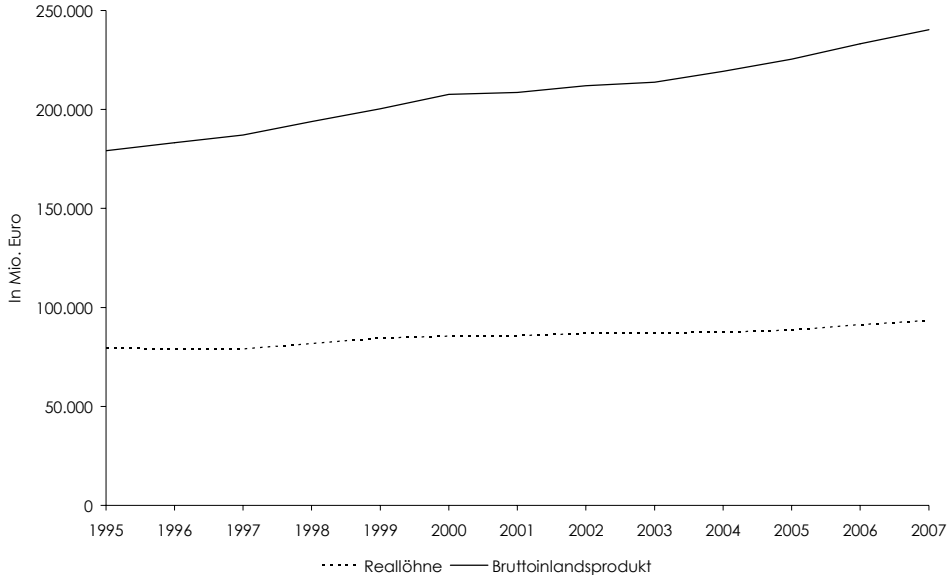
Q: HV, AMS. – Daten für ÖNACE 2008 Abteilung N78: Vermittlung und Überlassung von Arbeitskräften.

Jüngste Studien über die Veränderung von Arbeitsorganisationen in Österreich dokumentieren den vermehrten Einsatz funktionaler Flexibilität (*Mühlberger*, 2007). Eine wesentliche Neuerung in diesem Bereich ist die vermehrte Anwendung von Outsourcing und Outcontracting. So zeigt sich ein starker Trend, ganze Tätigkeitsbereiche bzw. Qualifikationen auszulagern bzw. extern punktuell zuzukaufen. Dadurch ergibt sich unter anderem auch verstärkt das Problem von Scheinselbständigkeit, da immer mehr selbständige Personen nur für ein Unternehmen arbeiten und stark in die Organisation des Auftraggebers eingebunden sind und damit de

facto den abhängig Selbständigen hinsichtlich der Arbeitscharakteristika sehr ähnlich sind, ohne den gleichen rechtlichen Schutz zu genießen (*Mühlberger*, 2007, *Bock-Schappelwein – Mühlberger*, 2008).

Die Reallohnflexibilität auf Makroebene ist in Österreich traditionell hoch, da die sozialpartnerschaftliche Lohnbildung auf die makroökonomischen Entwicklungen und etwaige Konjunkturschocks Rücksicht nimmt. Allerdings zeigt sich, dass die Reallöhne in den letzten Jahren auch in konjunkturell guten Jahren kaum gestiegen sind. Die betriebliche Lohnflexibilität zeigt sich in relativ großen branchenspezifischen Lohndifferentialen (*Guger*, 2007).

Abbildung 25: Entwicklung der Reallöhne und des Wirtschaftswachstums real 1995 bis 2007



Q: Statistik Austria, ESVG95, WIFO.

Zunehmende Segmentation von sicheren und unsicheren Arbeitsplätzen als Problem für die soziale Integration

Mahringer (2005) verweist auf eine zunehmende Segmentation am österreichischen Arbeitsmarkt. Die Zunahme instabiler Beschäftigungsverhältnisse konzentriert sich auf jüngere Personen, kleine Betriebe und bestimmte Branchen (Saisonbranchen, unternehmensnahe und bestimmte persönliche Dienstleistungen). In der Gruppe der Bis-25-Jährigen hat sich die Beschäftigungsstabilität in den letzten 25 Jahren halbiert. Vor allem für jüngere Frauen mit geringer Qualifikation hat sich die Beschäftigungsstabilität verschlechtert, während sie für gut ausgebildete Frauen über 44 Jahren gestiegen ist. Insgesamt hat sich für Beschäftigte im Haupterwerbsalter die Beschäftigungsdauer sogar erhöht.

Eine Erhöhung der Arbeitmarktflexibilität erleichtert zwar den Strukturanpassungsprozess und erhöht die Effizienz und damit die Wettbewerbsfähigkeit einer Ökonomie, sie verstärkt aber auch die Segmentation und kann die soziale Integration stören, da sich die Betroffenheit durch die gestiegene Arbeitsmarktflexibilisierung je nach Gruppe unterscheidet. In Österreich zeigt sich als eine Konsequenz dieser Entwicklungen die Ausweitung atypischer Beschäftigungsverhältnisse (in selbständiger und unselbständiger Form), die mit weniger sozialen und arbeitsrechtlichem Schutz, geringerer Entlohnung und geringeren Karriere- und Weiterbildungschancen in Verbindung stehen (*Mühlberger*, 2000, *Mühlberger,* 2008). Andererseits darf nicht übersehen werden, dass diese Beschäftigungsverhältnisse in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit auch als Integrationshilfe dienen können (*Booth – Francesconi – Frank,* 2002). Darüber hinaus hat sich der soziale Schutz von atypischen Beschäftigten in Österreich in den letzten 10 Jahren beträchtlich erhöht (*Bock-Schappelwein – Mühlberger*, 2008).

Das Flexicurity-Konzept: Flexibilität und soziale Sicherheit verbinden

Mit dem Grünbuch "Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts" etablierte die *Europäische Kommission* (2006) das Konzept der "Flexicurity" – also ein flexibler Arbeitsmarkt gekoppelt mit guter sozialer Absicherung. Ziel ist ein neues Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit zu erreichen und die Sozialpolitik als produktiven Faktor und als Instrument der Flexibilisierung zu etablieren, um nachhaltiges Wachstum mit der Schaffung und Verbesserung der Arbeitsplätze und größerem sozialen Zusammenhalt zu verbinden. Neue rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen sollen die Beschäftigungssicherheit und gleichzeitig die Flexibilitätsforderungen sowie -bedürfnisse aufeinander abstimmen. Dieser politische Vorstoß ist nicht zuletzt eine Reaktion auf die Erkenntnis, dass die erhöhte Arbeitsmarktflexibilität in Europa zu einer Reduktion der sozialen Sicherheit geführt hat.

Die essentiellen Eckpunkte des Flexicurity-Konzepts der Europäischen Kommission sind eine Neuabstimmung des Systems der sozialen Sicherheit auf neue Beschäftigungsformen und sich verändernde und heterogener werdende Lebensmuster, umfassende Strategien des lebenslangen Lernens sowie zielgerichtete aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wobei es den einzelnen Staaten überlassen bleibt, ein eigenes, auf die jeweiligen Problemlagen zugeschnittenes, Flexicurity-Konzept zu entwickeln. In Österreich wurde z. B. im Jahr 2007 ein Flexicurity-Paket beschlossen, welches sozialrechtliche Verbesserungen für freie DienstnehmerInnen, eine Anreizverstärkung für eine Bildungskarenz, aber auch strengere Zumutbarkeitsbestimmungen für Arbeitslose sowie weitreichende Arbeitsflexibilisierungsmaßnahmen beinhaltet. Zukünftig sollen im Rahmen der Flexicurity in Österreich die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die verstärkte Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktfernen Personen sowie eine Life-long-learning-Initiative im Zentrum stehen.

2.4.5 Schlussfolgerungen

Der österreichische Arbeitsmarkt ist zunehmend geprägt von wirtschaftlicher und sozialer Internationalisierung, einem Strukturwandel in Richtung Dienstleistungssektor und einem verstärkten technologischen Arbeitseinsatz. Zusätzlich haben auch gesellschaftliche Entwicklungen wie die Vielfältigkeit von Lebensstilen und das Aufbrechen von traditionellen Familienstrukturen Einfluss auf das Arbeitsangebotsverhalten von Individuen. Das wesentliche Ergebnis dieser gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ist eine Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Arbeitsverträgen.

Als ein wesentliches Merkmal des österreichischen Arbeitsmarktes wurde erstens die Ausweitung der Beschäftigung genannt, die vor allem der Steigerung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen geschuldet ist, allerdings kaum mit einer Ausweitung des Arbeitsvolumens in Stunden einhergeht. Der Erhöhung des Arbeitsvolumens von Frauen stehen nach wie vor institutionelle Beschränkungen – wie sie im Kapitel 2.3 diskutiert wurden – entgegen. Politische Maßnahmen im Bereich von verstärkter Bildung und Betreuung von Kleinkindern wurden bereits im vorigen Kapitel ausführlich diskutiert. Zweitens wurde eine starke geschlechtsspezifische Segregation am Arbeitsmarkt festgestellt, welche unter anderem die geringeren Löhne von Frauen begründet. Dieser geschlechtsspezifische Lohnunterschied ist, drittens, nach wie vor markant, aber in den letzten Jahren gesunken. Ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor sind hier die Arbeitsunterbrechungen von Frauen, die langfristige Auswirkungen auf die Karriere- und Einkommensverläufe haben. Viertens sind in Österreich ältere ArbeitnehmerInnen zu einem wesentlich geringeren Ausmaß am Arbeitsmarkt beteiligt als ihre europäischen Pendants. Aktive Arbeitsmarktpolitikmaßnahmen mit dem Ziel, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von älteren Personen vorzeitig zu fördern sowie die Möglichkeiten einer früheren Pensionierung zu reduzieren, sind hier zentral.

Dieses Kapitel hat die österreichische und internationale Evaluierungsliteratur zur aktiven Arbeitsmarktpolitik dargestellt und festgestellt, dass aktive Arbeitsmarktpolitik positive Effekte auf die Steigerung des Arbeitsangebotes hat, wobei die Effekte für Frauen – insbesondere für Wiedereinsteigerinnen – besonders positiv sind. Trotz der kurzfristigen negativen Effekte – da Personen in Schulungen eine geringere Suchaktivität aufweisen (Lock-in-Effekt), scheinen die mittel- und langfristigen Wirkungen durchaus positiv zu sein, wobei sich zeigt, dass der Zielgruppenfokus und ein enger Arbeitsmarktbezug der Maßnahme von besonderer Bedeutung sind. Aktive Arbeitsmarktpolitik muss so gestaltet sein, dass sie den Strukturwandel aktiv begleitet.

Neuere Studien haben darüber hinaus gezeigt, dass sozialpolitische Maßnahmen wie Kündigungsschutzgesetze und Arbeitslosenunterstützung per se keine Arbeitslosigkeit erzeugen. Jüngere Arbeitsmarktderegulierungsmaßnahmen in der OECD haben zu keiner Reduktion der Arbeitslosigkeit geführt, und die Deregulierung von Kündigungsschutzgesetzen hatte nur marginalste Produktivitätssteigerungen zur Folge. Ein Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten – wie oft gefordert – führt also als solcher nicht zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktlage. Hingegen

zeigt sich, dass Arbeitslosenversicherungssysteme makroökonomische Stabilisierungseffekte aufweisen.

Zunehmende Segmentierung von sicheren und unsicheren Arbeitplätzen wurde als wesentliches Hindernis für soziale Integration identifiziert. Arbeitsmarktflexibilität muss mit einer Absicherung der sozialen Sicherheit verbunden werden. Jüngere sozialrechtliche Maßnahmen im Bereich der sozialen Absicherung von atypisch Beschäftigten in Österreich sind hier bereits ein wesentlicher Schritt, das Konzept der Flexicurity zu fördern. Weitere notwendige Maßnahmen stehen in Zusammenhang mit Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, der Gleichstellung von Mann und Frau am Arbeitsmarkt sowie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf – wie in den Kapiteln 2.2 und 2.3 ausgeführt.

3. Wirtschafts- und sozialpolitische Schlussfolgerungen: Reformoptionen

3.1 Reformen des Steuer- und Abgabensystems zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zur Reduktion von Einkommensungleichheiten

Diese Studie hat aufgezeigt, dass Sozialpolitik nicht nur durch soziale Transfers, sondern auch durch das Steuer- und Abgabensystem, die staatliche Bereitstellung und/oder Förderung sozialer Infrastruktur und andere gesetzliche Regelungen im Bereich des Arbeitsmarktes bzw. der Familienpolitik zum Tragen kommt. Eine reine Fokussierung auf Transferpolitik wäre zu kurz gegriffen.

In einer Studie zur Steuerreform schlagen *Aiginger et al.* (2008) Maßnahmen vor, die den Faktor Arbeit stärker entlasten und zu einer wachstums- und beschäftigungsförderlichen Abgabenstruktur führen (siehe auch *Guger et al.*, 2008B, *Mühlberger et al.*, 2008). Dabei steht im Zentrum, die Reallohnverluste aufgrund der kalten Progression auszugleichen, die wachstums- und beschäftigungsfeindliche Wirkung der Abgabenstruktur in Österreich zu beseitigen, die im europäischen Vergleich hohe Abgabenquote zu reduzieren und der Spreizung der Nettolöhne entgegenzuwirken. Als Gegenfinanzierungsmöglichkeiten werden Steuern im Bereich von Umwelt und Vermögen sowie spezifische Verbrauchssteuern vorgeschlagen. Für konkrete Details wird auf *Aiginger et al. (2008)* verwiesen.

Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils der Sozialversicherung: positive Effekte auf Beschäftigung und Einkommensverteilung

---

Vor dem Hintergrund der internationalen Erfahrungen ist eine Ausweitung des Anteils der Steuern an der Finanzierung des Sozialsystems zu erwägen. Vor allem versicherungsfremde Leistungen (beitragsfreie Mitversicherung, Ersatzzeiten, etc.) könnten durch Steuern statt lohnbezogener Abgaben finanziert werden. Staaten, die einen niedrigeren Anteil an Sozialversicherungsbeiträgen an den Gesamteinnahmen des Staates aufweisen, haben gleichzei-

tig einen höheren Anteil an direkten (einschließlich der vermögensbezogenen) Steuern als Österreich. In Österreich hingegen weisen die direkten Steuern im internationalen Vergleich einen relativ geringen Anteil am gesamten Abgabenaufkommen auf. Eine Erhöhung des steuerfinanzierten Anteils der Sozialversicherung würde Spielräume schaffen, die Abgabenbelastung auf Arbeit zu reduzieren, und könnte durch eine stärkere Einbeziehung von direkten Steuern die Umverteilungskapazität der Einnahmenseite erhöhen.

Die Abgaben auf Arbeit sind in Österreich wesentlich höher als in anderen EU-Staaten und nehmen im Gegensatz zum internationalen Trend weiter zu. Dazu kommt, dass eine starke Abgabenbelastung schon bei niedrigem Einkommen einsetzt und die Differenz zwischen den Personalkosten für ein Unternehmen und dem Nettolohn für ArbeitnehmerInnen (Steuerkeil) im internationalen Vergleich in Österreich besonders hoch ist. Beide Faktoren bewirken einen negativen Beschäftigungsanreiz. Eine kürzlich vollzogene Senkung des Eingangssteuersatzes und die Anpassung der Höchstbeitragsgrundlage sind erste Schritte, diese negativen Effekte zu reduzieren.

Wie in der vorliegenden Studie aufgezeigt, wirken die Sozialversicherungsbeiträge derzeit durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung. Reformen, die positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte mit Verteilungszielen verbinden können, zielen zum einen auf eine Verbreiterung der Beitragsbasis durch eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage und zum anderen auf eine Ausweitung der Beitragspflicht auf alle Einkunftsarten ab (wie bereits in *Guger et al.,* 2008B vorgeschlagen).

Durch Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung könnten Beitragssätze gesenkt werden, was zu einer Senkung der Arbeitskosten im Niedriglohnbereich und damit zu einer Verringerung der Lohnunterschiede führen würde

---

Unter der Voraussetzung, dass die Betroffenen ihr Verhalten nicht ändern und der erhöhten Belastung nicht ausweichen, würde eine 50%-ige Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage insgesamt das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen um 1,9 Mrd. € erhöhen. Eine gänzliche Aufhebung der Höchstbeitragsgrundlage würde den Sozialversicherungsträgern 3,1 Mrd. € zusätzliche Einnahmen bringen. Dies würde allerdings auch Leistungsansprüche ausweiten und wegen der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Sozialversicherungsbeiträge das Aufkommen an Einkommensteuern verringern. Durch dieses höhere Beitragsaufkommen könnten im Falle einer 50%-igen Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage die Beitragssätze aufkommensneutral linear um 2,2 Prozentpunkte und – im Falle ihrer gänzlichen Beseitigung – um 3,6 Prozentpunkte gesenkt werden.

Eine solche Reform der Beitragsfinanzierung würde zum einen die Armutsgefährdung von Beschäftigten mit niedrigem Einkommen verringern und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage tendenziell beleben und zum anderen die Beschäftigungschancen von Personen mit Qualifi-

kations- oder anderen Aktivierungsdefiziten verbessern. Darüber hinaus sind tendenziell Frauen stärker im unteren Einkommensbereich vertreten, wodurch auch der Lohnunterschied zwischen den Geschlechtern reduziert werden könnte. Qualifizierte Arbeit, insofern sie mit Einkommen über der Höchstbeitragsgrundlage entlohnt wird, würde sich allerdings verteuern, was langfristig eventuell zu negativen Anreizwirkungen für die Humankapitalbildung führen könnte, wenn nicht unterstützt durch Bildungsmaßnahmen. Die Arbeitslosenzahlen nach Qualifikation zeigen allerdings, dass die größten Beschäftigungsprobleme im niedrig qualifizierten und niedrig entlohnten Bereich bestehen.

Eine Ausweitung der Beitragsgrundlage auf andere Formen des Einkommens würde die Abgabenbelastung der Arbeit senken und die Einkommensverteilung egalisieren

Mit dem Bedeutungsgewinn der Vermögenserträge wird immer häufiger die Berücksichtigung der Vermögenseinkommen in der Finanzierung der Sozialsysteme diskutiert. Eine Ausweitung der Beitragsgrundlage kann allerdings nicht generell über alle Systeme der sozialen Sicherung erfolgen, sondern muss den Zusammenhang zwischen den eingezahlten Beiträgen und der Gegenleistung im Auge behalten. Dieser ist in der Regel in den rein monetären Transferleistungssystemen, der Pensions- und der Arbeitslosenversicherung, eng und kann daher dort zu spürbaren Ausgabensteigerungen führen. Nach *Guger et al.* (2008B) brächte eine Ausweitung der Beitragsgrundlage in der Krankenversicherung auf die Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung und aus zur Einkommensteuer veranlagtem Kapitalvermögen (ohne KEST-pflichtige Kapitalerträge) bei einem Beitragssatz von 7,5% rund 80 Mio. € an Beitragseinnahmen. Deutlich höher wäre das Aufkommen eines gleich hohen Beitragssatzes auf die kapitalertragsteuerpflichtigen Zins- und Dividendenerträge: Ohne Höchstbeitragsgrundlage wäre mit einem Beitragsaufkommen von 685 Mio. € zu rechnen. Würden niedrige Zinseinkünfte durch einen Freibetrag von der Beitragspflicht ausgenommen, dürfte ein Freibetrag von 1.000 € noch immer ein Beitragsaufkommen von rund 385 Mio. € ergeben.

Insgesamt ergäbe sich in der Beitragsfinanzierung durch die Ausweitung und Verbreiterung der Beitragsgrundlagen erheblicher Spielraum, um den Anforderungen der neuen Arbeitswelt besser gerecht zu werden. Auf Veränderungen wie den Rückgang der Lohnquote, die Entwertung gering qualifizierter Tätigkeiten und die starke Dynamik von Vermögenserträgen muss reagiert werden, um positive Effekte auf Beschäftigung und Einkommensverteilung zu erzielen.

3.2 Reformen des Bildungssystems zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung und zur Reduktion von sozialen Ungleichheiten

Bildungspolitik muss im frühkindlichen Alter ansetzen

Kapitel 2.2 zur Bildungspolitik sowie Kapitel 2.3 zur Familien- und Carepolitik haben deutlich aufgezeigt, dass Bildungspolitik im frühkindlichen Alter einsetzen muss. Kostenloser und qualitativ hochwertiger Bildungszugang sollte nicht erst im Alter von sechs oder sieben Jahren ansetzen, sondern deutlich früher, Studien zufolge bereits im Alter von zwei Jahren (siehe die Ausführungen von 3.3 weiter unten). Ein derartiger Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik würde nicht nur auf die kognitive Entwicklung von Kindern förderlich sein, sondern auch das äußerst dringende Problem der mangelnden Integration von Kindern mit Migrationshintergrund in Angriff nehmen.

Die Ausführungen in Kapitel 2.2 haben hervorgehoben, dass für eine wirksame Bildungspolitik ein besseres Betreuungsverhältnis (also kleinere Klassen) vor allem in den unteren Klassenstufen von zentraler Bedeutung ist. Empirische Ergebnisse zeigen eine signifikante Leistungsüberlegenheit von SchülerInnen in kleinen Klassen auf den untersten Klassenstufen, wovon besonders Kinder aus Migrationsfamilien profitieren konnten (*Weiß*, 1997, *Weiß – Preuschoff*, 2004). Darüber hinaus zeigen Studien, dass Länder, deren Bildungssystem die soziale Selektion verringern, erfolgreicher sind, da sie die vertikale und horizontale Durchlässigkeit im Bildungssystem gewährleisten. Diese Ergebnisse sprechen für eine spätere Selektion und damit für ein Vorantreiben der Gesamtschule.

Zukunftsorientierte Weiterbildungsstrategie notwendig, um den technischen Entwicklungen standzuhalten

Eine weitere Schlussfolgerung im Bereich der Bildungspolitik ist eine notwendige Fokussierung auf eine Weiterbildungsstrategie, die die Folgen des technischen Fortschritts bewältigt. Die starke Konzentration auf mittlere berufliche Qualifikationen kann dem technologischen Wandel, der eindeutig höhere Qualifikationsanforderungen stellt, nicht mehr entgegentreten. Zentrale Elemente dieser Strategie wären die Höherqualifizierung von Arbeitskräften mit geringer und mittlerer Qualifikation und die Verstärkung von Weiterbildungsaktivitäten der hoch qualifizierten Arbeitskräfte, da bei diesen die Produktivitätseffekte der Weiterbildung am höchsten ausfallen. Eine zukunftsorientierte Bildungspolitik muss Informationen über den künftigen Bedarf an Arbeitskräften nach Branchen und Berufen inkorporieren, um so – in Anbetracht von Vorlaufzeiten im Aus- und Weiterbildungssystem – rechtzeitig auf sich ändernde Qualifikationsanforderungen am Arbeitsmarkt reagieren zu können.

Bildungspolitik als Lebenszyklusmodell, verstärkte regionale Kooperationen

Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Aus- und Weiterbildung für wirtschaftliche Erfolge, gesellschaftlichen Zusammenhalt und individuellen Nutzen muss Bildung als ein umfassendes Konzept im Lebenszyklus verankert werden, beginnend mit der frühkindlichen Bildung, über das Erstausbildungssystem bis hin zu Bildungsmaßnahmen in anschließenden Erwerbs- und Lebensphasen. Eine Integration des frühkindlichen Betreuungsbereichs mit dem Bildungsbereich

könnte mit der Verankerung einer Zuständigkeit des Bildungsministeriums für sämtliche Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen (aller Altersstufen) einhergehen. Damit wäre die Grundlage geschaffen, um bundesweit einheitliche Qualitätsstandards (Betreuungsschlüssel, Gruppengröße, Qualifikation des Personals, etc.) festzulegen, sodass österreichweit ein universeller und kostenloser Zugang zu einem qualitativ hochwertigen Angebot sichergestellt werden kann. Gerade in der derzeitigen, von wirtschaftlicher Unsicherheit geprägten Situation sind Weiterqualifizierungsmaßnahmen ebenso wichtig wie Bildungsinvestitionen im frühkindlichen und schulischen Bereich. Das dänische Modell, welches ein mehrjähriges Stipendium für alle sich weiterbildenden Personen gewährleistet, wäre ein zukunfsorientiertes, weil weiterbildungsfokussiertes, Modell.

Eine Möglichkeit, Bildungsinvestitionen mit zukunftsorientierten Qualifikationsanforderungen zu verbinden, wäre die Schaffung von regionalen Bildungsclustern, die die regionalen Ausbildungs- und Weiterbildungsstätten mit regionalen ArbeitgeberInnen und Arbeitsmarktstellen zusammenführt, um so überbetriebliche Weiterbildungszentren zu schaffen (siehe auch die Ausführungen zu 3.4).

3.3 Reformen im Bereich der Familien- und Carepolitik zur verstärkten Arbeitsmarktintegration von Frauen, um Wachstum und Beschäftigung zu forcieren

Kinderbetreuung muss als Bildung verstanden werden

Das Kapitel zur Bildungspolitik hat gezeigt, dass im Bereich der Bildung Maßnahmen zur frühkindlichen Förderung besondere Bedeutung zukommt. Lernfähigkeiten werden vorwiegend im frühkindlichen Alter geprägt, was Humankapitalinvestitionen in dieser Altersstufe besonders effizient macht. Aufgrund einer ungleich verteilten Kapazität der Eltern, diese Lernfähigkeiten auch gezielt zu fördern, ist im Sinne einer Reduktion der sozialen Vererbung bzw. einer Erhöhung der intergenerativen Mobilität hier ein spezieller Fokus der Bildungspolitik unerlässlich.

Positive Effekte von frühkindlichen Bildungsinvestitionen auf die kognitive Entwicklung von Kindern

Darüber hinaus wurde in Kapitel 2.3 zur Familien- und Carepolitik diskutiert, dass eine qualitativ hochwertige außerhäusliche Tagesbetreuung im Alter zwischen 2 und 4 Jahren die soziale und intellektuelle Entwicklung von Kindern fördert. Darum muss die Betreuung von Kleinkindern als Bildungsinvestition verstanden werden und in der politischen Diskussion dementsprechend neu positioniert werden. Besonders in diesem Bereich herrschen gesellschaftliche Vorurteile, die sich oft auch in Politikmaßnahmen widerspiegeln, aber der wissenschaftlichen Grundlage entbehren.

Positive Effekte der stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen auf Mikro- und Makroebene

Kapitel 2.3 zur Familien- und Carepolitik hat deutlich herausgearbeitet, dass für eine verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen eine grundlegende Anpassung der Betreuungsstruktur notwendig ist. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht nicht nur die Produktivkraft einer Volkswirtschaft, sondern ist auch von wesentlicher Bedeutung für die langfristige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates. Auf individueller Ebene bedeutet eine stärkere Einbindung von Frauen am Arbeitsmarkt eine eigenständige soziale Absicherung, die bei steigenden Scheidungsraten und steigender Lebenserwartung an Wichtigkeit gewinnt. Außerdem zeigen Forschungsergebnisse, dass eine geringere Arbeitsmarkteinbindung eine wichtige Erklärung für die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede ist. Arbeitsreduktionen und -unterbrechungen haben langfristige Effekte auf die Einkommens- und Karriereverläufe von Frauen. Weiters belegen Studien, dass eigenes Einkommen positive Wirkungen auf die Stärkung der innerfamiliären Verhandlungsposition und die Reduktion der häuslichen Gewalt hat.

Stärkerer Fokus auf Sachleistungen in der Familienpolitik notwendig

Diese Studie hat klar dargelegt, dass ein Paradigmenwechsel in der Familienpolitik notwendig ist. Zurzeit wird in der Familienpolitik besonderes Gewicht auf Geldleistungen gelegt, was aus strikt ökonomischer Sicht effizient sein und die Wahlfreiheit theoretisch erhöhen kann (solange es die Möglichkeit einer Auswahl gibt), dabei wird aber auf notwendige Lenkungseffekte verzichtet. Eine Umschichtung von Geld- zu Sachleistungen bzw. zu zweckgebundenen Geldleistungen erhöht die Treffsicherheit von familienpolitischen Maßnahmen. Empirische Ergebnisse zeigen, dass der Schlüssel zu einer verstärkten Arbeitsmarktintegration von Frauen weniger in generösen Geldleistungen als vielmehr in der Sicherstellung eines universellen Zugangs zu einer quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen außerhäuslichen Kinderbetreuung (insbesondere für Kinder unter drei Jahren) liegt.

Sachleistungen wirken auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite positiv auf die Beschäftigung

Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur ist auf der Angebots- und zugleich auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksam. Da verstärkt Frauen im Kinderbetreuungsbereich arbeiten, würde eine diesbezügliche Förderung auch die Arbeitsnachfrage für Frauen in dieser Berufssparte steigern. Bisher informell erbrachte Arbeit würde somit in den formellen Arbeitsmarkt überführt werden und damit BIP relevant werden (zusätzlich wirken Skalenerträge positiv auf die Produktivität). Durch die höheren Bildungsabschlüsse von Frauen in den letzten Jahren führen lange Kinderkarenzzeiten zunehmend auch zu einer Missallokation von Qualifikationen.

Empirische Studien zeigen zudem, dass ein quantitativ ausreichendes und gleichzeitig qualitativ hochwertiges Angebot an außerhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur eine förderliche Wirkung auf die Beschäftigung, sondern auch auf die Fertilität hat. Die Steigerung der Geburtenrate ist eine wesentliche Komponente zur Erhöhung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft sowie zur nachhaltigen Finanzierung des Wohlfahrtsstaates.

Einführung eines – zeitlich verkürzten – einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit fixen Perioden für Väter wäre zielführend

Im Bereich der Geldleistungen plädiert diese Studie für die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit kurzer Bezugsdauer sowie einer Flexibilität der Inanspruchnahme (z. B. durch ein Karenzkontosystem). Es gibt Beispiele aus Nordeuropa, aber auch aus Deutschland, wo ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld kürzlich – mit bereits positiven Wirkungen – eingeführt wurde. Ein wesentlicher Bestandteil einer wirksamen Reform sollte die Erhöhung der Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter sein. Länderbeispiele zeigen, dass die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes in der Regel mit einer stärkeren Inanspruchnahme durch Männer einhergeht. Perioden, die bei Nicht-Inanspruchnahme verfallen, wären hier ein zielgerichtetes Mittel. Um die notwendigen Wirkungen zu erzielen, muss eine Verkürzung (auf maximal insgesamt 2 Jahre) bzw. Flexibilisierung des Karenzsystems von einem massiven, flächendeckenden Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung – im Sinne einer ökonomisch effektiven Humankapitalinvestition (siehe oben) – begleitet sein. Eine Umstellung auf ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld sollte auch dazu genutzt werden, die Dauer des Kindergeldbezugs mit der arbeitsrechtlichen Karenz (Kündigungsschutz) zu harmonisieren.

Eine weitere denkbare Variante ist die Teilung der Bezugssysteme. So kann z. B. ein Karenzjahr als einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld bezogen werden und ein Karenzjahr mit einem einheitlichen Satz des Kinderbetreuungsgeldes (allerdings mit wesentlich höheren Zuverdienstgrenzen) – wiederum mit fixen "use-it-or-lose-it" Perioden für Männer – und die beiden Elternteile können nach der jeweiligen Einkommens- und Beschäftigungssituation optimieren. Nach dem Ende einer maximal zweijährigen Karenzphase muss – in jeder Variante – ein Recht auf einen ganztägigen, kostenlosen Kinderbetreuungsplatz zugesichert sein.

Recht auf frühkindliche Bildungsinvestitionen hat positive Effekte auf Verteilung

Das Recht auf einen Kinderbetreuungsplatz könnte z. B. mit Kinderbildungsschecks administriert werden (zweckgebundene Subjektförderung), die für akkreditierte Bildungs- und Betreuungseinrichtungen verwendet werden können (Objektförderung). Einheitliche hohe Qualitätsstandards (Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Personals, etc.) sind im Sinne einer Investition in das Humankapital von Kindern zentral und können einer Ungleichverteilung von familiären Ausstattungen entgegenwirken. Dadurch würde man auch die frühkindliche Integration von

Kindern mit Migrationshintergrund – welche eine der dringendsten Herausforderungen darstellt – verbessern. Eine Flexibilisierung der Kinderbetreuung (Quereinstiege während des Kalenderjahres ermöglichen, Zeiten am Nachmittag bzw. frühen Abend) scheint nach qualitativen Forschungsergebnissen zentral zu sein.

Eine weitere familienpolitische Maßnahme zur Steigerung der Produktivkraft wäre die Abschaffung des Alleinverdienerabsetzbetrages, um den Arbeitsanreiz von Frauen zu erhöhen. Eine Erhöhung des Alleinerzieherabsetzbetrages (oder direkte Förderungen von AlleinerzieherInnen) wiederum wäre eine Maßnahme mit verteilungspolitischem Fokus. Aber auch eine steuerliche Absetzbarkeit von privatwirtschaftlich organisierten Betreuungsdiensten (z. B. in Verbindung mit zweckgebundenen Transfers für Haushalte mit niedrigen Einkommen). Eine verstärkte Förderung von Betriebskindergärten sollte ebenso in Erwägung gezogen werden.

3.4 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung und damit der Produktivkraft

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die die Arbeitsmarkteinbindung erhöhen, sind von zentraler Bedeutung für die Produktivkraft einer Volkswirtschaft. In den obigen Ausführungen wurden bereits notwendige Maßnahmen im Bereich der Steuer- und Abgabenpolitik (siehe Kapitel 2.1), der Bildungspolitik (Kapitel 2.2) und der Familien- und Carepolitik (Kapitel 2.3) diskutiert, die positiv auf die Erhöhung der Produktivkraft wirken.

Fokussierte aktive Arbeitsmarktpolitik zur Erhöhung der Qualifikationen

Die Ausführungen dieser Studie haben gezeigt, dass Arbeitslosigkeit eng mit fehlenden Qualifikationen verbunden ist. Schlecht qualifizierte Personen zeigen ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als besser Qualifizierte. Dies erfordert einen verstärkten Fokus auf die Aus- und Weiterbildung von Arbeitslosen. Die Ergebnisse der österreichischen und internationalen Evaluierungsliteratur zeigen deutlich, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik positiv auf die Erwerbsbeteiligung wirken – mit stärkeren Effekten für Frauen.

Eine bessere Orientierung an der regionalen Qualifikationsnachfrage ist hier von zentraler Bedeutung. Mit organisatorischer und finanzieller Einbindung von ArbeitgeberInnen und regionalen Arbeitsmarktstellen wäre ein Aufbau von regionalen Weiterbildungsclustern (siehe auch 3.2) eine Möglichkeit, die Zielgenauigkeit von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu verbessern. Erfahrungen mit ausbildungsfokussierten Arbeitsstiftungen zeigen positive Beschäftigungseffekte, insbesondere wenn sie mit qualitativ hochwertigen Trainingsprogrammen verbunden sind. Derartige Maßnahmen sollten aktiv angewandt werden, um so die Produktivkraft – durch die Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung und der Produktivität – zu erhöhen. Eine stärkere Mitverantwortung von Unternehmen bei Weiterqualifizierungsmaßnahmen könnte mit betrieblichen Steuervorteilen oder beispielsweise einem reduzierten Satz zur Arbeitslosenversicherung – bzw. einem Bonus-Malus-System – in Verbindung stehen.

Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters durch aktive Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Abschaffung von frühzeitigen Pensionierungsmöglichkeiten

Kapitel 2.3 hat aufgezeigt, dass eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und älteren ArbeitnehmerInnen von zentraler Bedeutung für die nachhaltige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ist. Weiter oben wurden bereits Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen angesprochen. Um ältere ArbeitnehmerInnen länger am Arbeitsmarkt halten zu können, sind aktive Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik notwendig. Frühzeitige Umschulungen – wie sie beispielsweise in Dänemark vorangetrieben werden – könnten die Inanspruchnahme von Invaliditätspensionen reduzieren. Zusätzlich plädiert diese Studie für eine möglichst frühe Abschaffung der so genannten Hacklerregelung und anderer vorzeitiger Pensionierungsmöglichkeiten. Auf Mikroebene sollten in Koordination mit der Wirtschaft betriebliche Systeme der Beschäftigung älterer Arbeitskräfte einen stärkeren Fokus erhalten. Auch hier könnte dies in Verbindung mit betrieblichen Steuererleichterungen bzw. einem Bonus-Malus-System in Verbindung stehen. Eine Erhöhung des faktischen Pensionsantrittsalters ist jedenfalls von dringendster Priorität.

Reduktion von geschlechtsspezifischen Lohnunterschieden durch Transparenz

Als weiteres Problem am Arbeitsmarkt wurde in Kapitel 2.3 der geschlechtsspezifische Lohnunterschied diskutiert. Ein Abbau dieses Unterschieds würde nicht nur die Gleichstellung von Mann und Frau am Arbeitsmarkt erhöhen, sondern auch mehr Frauen in den Arbeitsmarkt ziehen. Konkrete Maßnahmen müssten vor allem bei einer Erhöhung der Transparenz und des Monitorings ansetzen.

Literaturhinweise

Aghion, P., Caroli, E., García-Peñalosa, C., "Inequality and economic Growth: The Perspectives of the New Growth Theories", Journal of Economic Literature, Dezember 1999, 37, S. 1615-1660.

Aghion, P., "Higher Education and Innovation", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2008, 9, S. 28-45.

Aiginger, K., Guger, A., The ability to adapt: why it differs between the Scandinavian and Continental European Model, 2006.

Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008.

Alesina, A., Perotti, R., "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", NBER Working Paper, 1996, (5750).

Alesina, A., Rodrik, D., "Distributive Politics and Economic Growth", NBER Working Paper, März 1991, (3668).

Alesina, A., Rodrik, D., "Distributive Politics and Economic Growth", Quarterly Journal of Economics, Mai 1994, 109(2), S. 465-490.

Algan, Y., Cahuc, P., "The Roots of Low European Employment: Family Culture?", IZA Discussion Paper, 2005, (1683).

Alteneder, W., Kalmár, M., Prammer-Waldhör, M., Beschäftigungseffekte einer umfassenden Kinderbetreuung, Synthesis Forschung, Wien, 2003.

Amadeo, E., "Notes on capacity utilization, distribution and accumulation", Contribution to Political Economy, 1986, 5, S. 83-94.

Arbeitsmarktservice Wien (AMS), Geschäftsbericht 2007.

Anxo, D., Niklasson, H., "The Swedish model: Revival after the turbulent 1990s?", International Institute for Labour Studies, Discussion Paper, Genf, 2008, (189).

Astor, M., Steiner., M., Work-Life-Balance als Motor für wirtschaftliches Wachstum und gesellschaftliche Stabilität. Wirkungsmechanismen und volkswirtschaftliche Effekte, Prognos-Studie, Berlin–Basel, 2005, http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Work-Life-Balance,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Averett, S., Peters, H. E., Waldman, D. M., "Tax credits, labor supply, and child care", Review of Economics and Statistics, 1997, 79, S. 125-135.

Baccaro, L., Rei, D., "Institutional determinants of unemployment in OECD countries: A time series cross-section analysis, International Institute for Labour Studies", Geneva, Discussion Paper, 2005, (160).

Badelt., c., Österle, A., Grundzüge der Sozialpolitik, Manz, Wien, 2001.

Banerjee, A., Duflo, E., "Inequality and Growth: What can the data say?", National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, 2000, (7793).

Barr, N., The Welfare State as Piggy Bank, Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State, Oxford, 2001.

Bassanini, A., Duval, R., "Employment Patterns in OECD Countries: reassessing the role of policies and institutions", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 35, OECD Economics Department Working Paper, (486), Paris, 2006.

Bassanini, A., Scarpetta, S., "Does Human Capital Matter for Growth in OECD Countries? A Pooled Mean-Group Approach", Economic Letters, 2002, (74), S. 399-405.

Bayerl, N., Martinschitz, S., "Öffentliche Bildungsausgaben 2004", Statistische Nachrichten, 2007, 4(2007), S. 312-326.

Becker, G. S., "Health as human capital: synthesis and extensions", Oxford Economic Papers, 2007, 59, S. 379-410.

Benabou, R., Inequality and growth, 1996.

Bettio, F., Plantenga, J., "Care Regimes and the European Employment Rate", in Costabile, L. (Hrsg.), Institutions for Social Well-Being. Alternatives for Europe, New York, 2008, S. 152-175.

Bhaduri, A., Marglin, S., "Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies", Cambridge Journal of Economics, 1990, 14, S. 375-393.

Biffl, G., "Die Kosten des österreichischen Bildungssystems und der Wert der Ausbildung", WIFO-Monatsberichte, 2002, 75(6), S. 385-395.

Biffl, G. (2006A), "Mehr Jobs und bessere Einkommenschancen für Frauen: Eine gesellschaftspolitische Herausforderung für Österreich", Universität Linz, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, WISO, 2006, 29(2), S. 90-108.

Biffl, G. (2006B), Maßnahmen zur Erhöhung der Frauenbeschäftigung in Österreich, Beitrag zum Workshop der OENB, 2006.

Biffl, G., "The Employment of Women in the European Union", WIFO Working Papers, Wien, 2007, (297).

Biffl, G., "Verteilung der Haushaltseinkommen aus einer Gender-Perspektive", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(10).

Blanchard, O., Wolfers, J., "The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence", The Economic Journal, 2000, 110, C1-C33.

Blanchflower, D., Trends in European Labour Markets and Preferences over Unemployment and Inflation, Keynote Address at the Dresdner Kleinwort Seminar, 2007.

Blau, F. D., Ferber, M. A., Winkler, A. E., The Economics of Women, Men and Work, McGraw Hill, 2006.

Blecker, R., "Kaleckian macro models for open economies", in Deprez, J., Harvey, J. (Hrsg.), Foundations of International Economics, Routledge, London–New York, 1999.

Blecker, R., "Distribution, demand and growth in neo-Kaleckian macro-models", in Setterfield, M. (Hrsg.), The economics of demand-led growth, Edward Elgar, Cheltenham, 2002.

Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Pöschl, A., "Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E. (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO, Wien, 2006.

Bock-Schappelwein, J., Mühlberger, U., "Beschäftigungsformen in Österreich: Rechtliche und quantitative Aspekte", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(12).

Booth, A. L., Francesconi, M., Frank, J., "Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?", The Economic Journal, 2002, 112, F189-F213.

Bourguignon, F., "Pareto Superiority of Unegalitarian Equilibria in Stiglitz's Model of Wealth Distribution with Convex Saving Function", Econometrica, 1981, 49(6), S. 1469-1475.

Bowles, S., Boyer, R., "Wages, aggregate demand, and employment in an open economy: an empirical investigation", in Epstein, G., Gintis, H. (Hrsg.), Macroeconomic policy after the conservative era, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

Brandth, B., Kvande, E., "Norway", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 270-277.

Breyer, F., Buchholz, W., Ökonomie des Sozialstaats, Berlin, 2007.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (D), Das Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit im internationalen, insbesondere europäischen Vergleich, Berlin, 2008, http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung2/Pdf-Anlagen/beeg-l_C3_A4nderstudien,property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf.

Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend (AT), Kinderbetreuungsgeld NEU: Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf!, 2008, http://www.bmgfj.gv.at/cms/site/attachments/3/0/4/CH0568/CMS1214917407265/kbg-broschuere.pdf.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (AT), Elternkarenz und Elternteilzeit. Arbeitsrechtlicher Leitfaden, 2008, http://www.ams.at/_docs/001_elternkarenz_arbeitsrecht_bmwa.pdf.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Wirtschaftsbericht Österreich 2008, Wien, 2008, http://www.Bmwfj.gv.at/BMWA/Schwerpunkte/Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/006wirtschaftspolitik.htm.

Brunello, G., Fort, M., Weber, G., "For One More Year with You: Changes in Compulsory Schooling, Education and the Distribution of Wages in Europe", IZA Discussion Papers, 2007, (3102).

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), Informationssystem ELIS, 2008, http://elis.bmwa.gv.at.

Caliendo, M., Hujer, R., Thomsen, S., "The Employment Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Microeconomietric Evaluation", IZA Discussion Paper, 2005, (1512).

Caliendo, M., Steiner., V., "Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Bestandsaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse", DIW Discussion Paper, 2005, (515).

Chevalier, A., Viitanen, T., The Supply of Childcare in Britain: Do Mothers Queue for Childcare?, paper presented at the SOLE meeting, Baltimore, 6. September 2002.

Chimerine, L., Black, T., Coffey, "Unemployment insurance as an Automatic Stabilizer: Evidence of Effectiveness over three decades", Unemployment Insurance Occasional Paper, 1999, 99(8).

Chiuri, M. C., Quality and Demand of Child Care and Female Labour Supply in Italy, Labour, 2000, 14, 1, S. 97-118.

Cobb-Clark, D., Liu, A., Mitchell, D., "Reassessing the Role of Child Care Costs in the Work and Care Decisions of Australian Families", Australian National University, Discussion Paper, 1999, (409).

Choné, P., Le Blanc, D., Robert-Bobée, I., "Female labor supply and child care in France", CESIFO Working Paper, 2003, (1059).

Connelly, R., "The effect of child care costs on married women's labor force participation", The Review of Economics and Statistics, 1992, 74, S. 83-90.

Connelly, R., Kimmel, J., "The Effect of Child Care Costs on the Labor Force Participation and Welfare Recipiency of Single Mothers: Implications for Welfare Reform", W. E. Upjohn Institute, Working Paper, 2001, (01-69).

Cunha, F., Heckman, J. J., Lochner, L., Masterov, D. V., Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, Cambridge, 2006, (11331), http://www.nber.org/papers/w11331.

Da Roit, B., Le Bihan, B., Österle, A., Long-term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes, Social Policy & Administration, 2007, 41(6), S. 653-671.

De Henau, J., Meulders, D., O'Dorchai, S., "Making time for working parents: comparing public childcare provision", in Del Boca, D., Wetzels, C. (Hrsg.), Social Policies, Labour Markets and Motherhood. A Comparative Analysis of European Countries, Cambridge, 2007, S. 28-62.

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

Deiniger, K., Squire, L., "New ways of looking at old issues: inequality and growth", Journal of Development Economics, 1998, 57(2), S. 259-287.

Del Boca, D., "The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy", Journal of Population Economics, Heidelberg, 2002, 15, S. 549-573.

Del Boca, D., Locatelli, M., "Motherhood and participation", in Del Boca, D., Wetzels, C. (Hrsg.), Social Policies, Labour Markets and Motherhood. A Comparative Analysis of European Countries, Cambridge, 2007, S. 155-181.

Del Boca, D., Locatelli, M., Vuri, D., "Child-care choices by working mothers: The Case of Italy", Review of Economics of the Household, 2005, 3, S. 453-477.

Del Boca, D., Pasqua, S., "Employment Patterns of Husbands and Wives and Family Income Distribution in Italy (1977-98)", Review of Income and Wealth, 2003, 49(2), S. 221-245.

Del Boca, D., Pasqua, S., "Labour Supply and fertility in Europe and the U.S.", in Boeri, T., Del Boca, D., Pissarides, C. (Hrsg.), Women at Work: An Economic Perspective, Oxford, 2005, S. 126-153.

Del Boca, D., Pasqua, S., Pronzato, C., Wetzels, C., "An empirical analysis of the effects of social policies on fertility, labour market participation and hourly wages of European women", in Del Boca, D., Wetzels, C. (Hrsg.), Social Policies, Labour Marktes and Motherhood. A Comparative Analysis of European Countries, Cambridge, 2007, S. 271-303.

Del Boca, D., Sauer, R. M., "Life Cycle Employment and Fertility Across Institutional Environments", IZA Discussion Paper, 2006, (2285).

Del Boca, D., Vuri, D., "The mismatch between employment and child care in Italy: the impact of rationing", Journal of Population Economics, Heidelberg, 2007, 20, S. 805-832.

Dörfler, S., Kaindl, M., "Situation der Kinderbetreuung im Bundesländervergleich", Österreichisches Institut für Familienforschung, Working Paper, Wien, 2007, 62.

Dörfler, S., Rille-Pfeiffer, C., Buchegger-Traxler, A., Kaindl, M., Klepp, D., Wernhart, G., Evaluierung Elternteilzeit. Endbericht, Wien, 2008, http://www.bmwa.gv.at/NR/rdonlyres/D6627422-C80A-46D6-88E3-02FDF621D2EC/0/_Endbericht_EvaluierungElternteilzeit.pdf.

Dutt, A., "Stagnation, income distribution and monopoly power", Cambridge Journal of Economics, 1984, 8, S. 25-40.

Dutt, A., "Alternative closures again: A comment on 'growth, distribution and inflation'", Cambridge Journal of Economics, 1987, 11, S. 75-82.

Ederer, S. (2008A), Einkommensverteilung und gesamtwirtschaftiche Nachfrage in Österreich und den Niederlanden, Metropolis, Marburg, 2008.

Ederer, S. (2008B), "Competition-oriented Wage Policy and Its Effects on Aggregate Demand in the Netherlands", WIFO Working Papers, Wien, 2008, (312).

Ederer, S., Stockhammer, E., "Wages and Aggregate Demand: An empirical investigation for France", in Hein, E., Truger, A. (Hrsg.), Money, Distribution and Economic Policy, Edward Elgar, Cheltenham, 2007.

Einarsdóttir, T., Pétursdóttir, G. M., "Iceland", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 233-240.

Elmeskov, J., Martin, J., Scarpetta, S., "Key Lessons for Labor market Reforms: Evidence from OECD Countries Experience", Swedish Economic Policy Review, 1998, 5(2), S. 205-252.

Eriksson, R., "Parental leave in Sweden: the effects of the second daddy month", SOFI Working paper, 2005, (9).

Erler, W., Erler, D., "Germany", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 207-214.

Esping-Andersen, G., Childhood Investments and Skill Formation, International Taxation and Public Finance, 2008, 15, S. 19-44.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., A new welfare architecture for Europe? Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union, 2001.

Europäische Kommission, Grünbuch "Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderung des 21. Jahrhunderts", Brüssel, 2006.

European Council, Presidency Conclusions, Barcelona, März 2002, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/71025.pdf.

European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Fourth European Working Conditions Survey, Dublin, 2007.

Eydal, G., Ólafsson, S., "Family policies in Iceland: an overview", in Ostner, I., Schmitt, C. (Hrsg.), Family policies in the context of family change. The nordic countries in comparative perspective, Wiesbaden, 2008, S. 109-127.

Fagan, C., Hebson, G. (Hrsg.), 'Making work pay' debates from a gender perspective. A comparative review of some recent policy reforms in thirty European countries, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke6905836_en.pdf.

Fagan, C., Walthery, P., "The Role and Effectiveness of Time Policies for Reconciliation of Care Responsibilities", in OECD (Hrsg.), Modernising Social Policy for the New Life Course, Paris, 2007, S. 75-116.

Fagnani, J., Math, A., "Family Packages in 11 European Countries: Multiple Approaches", in Saraceno, C., Leira, A. (Hrsg.), Childhood: Changing Contexts. Comparative social research, Volume 25, Bingley, 2008, S. 55-78.

Falk, M., Leoni, T., Regional female labour force participation: an empirical application with spatial effects, Austrian Institute of Economic Research, Wien, 2008.

Farmer, A., Tiefenthaler, J., An Economic Analysis of Domestic Violence, in: Review of Social Economy, 1997, 55(3), S. 337-358.

Fernández, R., Fogli, A., "Culture: An Empirical Investigation of Beliefs, Work, and Fertility", Staff Report, Minneapolis, 2005, (361).

Fersterer, J., Pischke, S., Winter-Ebmer, R., "Returns to Apprenticeship Training in Austria: Evidence form Failed Firms", Scandinavian Journal of Economics, 2008, 110(4), S. 733-753.

Fersterer, J., Winter-Ebmer, R., "Returns to Education: Evidence for Austria", in Harmon, C., Walker, I., Westergaard-Nielsen, N. (Hrsg.), Education and Earnings in Europe: Cross-Country Analysis of the Returns to Education, Edward Elgar, Cheltenham, 2001.

Fersterer, J., Winter-Ebmer, R., "Are Austrian Returns to Education Falling Over Time?", Labour Economics, 2003, 10(1), S. 73-89.

Foellmi, R., Zweimüller, J., Inequality and economic growth: European versus U.S. experiences, 2003.

Foellmi, R., Zweimüller, J., Income Distribution and Demand-Induced Innovations, 2006.

Forbes, K., A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth, 2000.

Freeman, R. B., "Labor Market Institutions around the World", NBER Working Paper, 2007, (13242).

Freeman, R. B., Shetkat, R., "Marketization of household production and the EU-US gap in work", Economic Policy, 2005, 20(41), S. 6-50.

Frey, B., Happiness. A Revolution in Economics, Cambridge, 2008.

Friebel, G., Ekberg, J., Eriksson, R., "Parental Leave – A Policy Evaluation of the Swedish 'Daddy-Month' Reform", IZA Discussion Paper, 2005, (1617).

Fritz, O., Huemer, U., Kratena, K., Mahringer, H., Prean, N., Streicher, G., Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Ös-terreich und die Bundesländer – Berufliche und sektorale Veränderungen 2006 bis 2012. Bundeslandbericht Wien, Studie des WIFO im Auftrag des AMS Österreich, Wien, 2007.

Fuchs, M., Kindergartenplätze in Österreich. "Fehlen keine oder bis zu 650.000?" Bedarfsanalysen 2005 - 2015 im Auftrag der Industriellenvereinigung, Wien, 2006.

Galor, O., Zeira, J., "Income Distribution and Macroeconomics", Review of Economic Studies, 1993, 60, S. 35-52.

Galiläer, L., "Segmentierung von Anforderungsniveaus – Das Erkenntnispotenzial von Qualifikationsentwicklungsforschung", Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online, Ausgabe 11, November 2006, http://www.bwpat.de/ausgabe11/galilaeer_bwpat11.pdf

Gerfin, M., Lechner, M., "A Microeconometric Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland", The Economic Journal, 2002, 112(448), S. 854-893.

Gordon, D., "Growth, distribution, and the rules of the game: social structuralist macro foundations for a democratic economic policy", in Epstein, G., Gintis, H. (Hrsg.), Macroeconomic policy after the conservative era, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

Gruber, J., "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", American Economic Review, 1997, 87(1), S. 192-205.

Grünberger, K., Zulehner, C., "Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich: Eine Analyse unter Verwendung des EU-SILC 2004-2006", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(2), (erscheint demnächst).

Gubitzer, L., Wirtschaft ist mehr! Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft als Grundlage für Geschlechtergerechtigkeit, Widerspruch, 2006, 50, S. 17-29.

Guger, A., Czerny, M., Lehner, G., Marterbauer, M., Walterskirchen, E., Wohlfahrt, G., Zagler, M., Umverteilung durch Öffentliche Haushalte, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen, Wien, 1996.

Guger, A., "Verteilungswirkungen familienpolitsch motivierter Maßnahmen in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 1998, 71(12), S. 873-886.

Guger, A., Buchegger, R., Lutz, H., Mayrhuber, C., Wüger, M., Schätzung der direkten und indirekten Kinderkosten, Studie, WIFO, Wien, 2003.

Guger, A., Leoni, Th., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf der Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 15: Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/wwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27454&typeid=8&display_mode=2.

Guger, A., "Arbeitsmarktflexibilität und soziale Absicherung", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(5).

Guger, A., Marterbauer, M., "Langfristige Tendenzen der Einkommensverteilung in Österreich – ein Update: Die Verteilung von Einkommen und Vermögen", WIFO Working Papers, Wien, 2007, (307).

Guger, A., Knittler, K., Die Entwicklung und Verteilung der Einkommen, in Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Bericht über die soziale Lage 2008, Wien, 2008.

Guger, A., Buxbaum, A., Festl, E., Knittler, K., Halsmayer, V., Pitlik, H., Sturn, S., Wüger, M. (2008A), Umverteilung durch den Staat in Österreich, unveröffentlichter Zwischenbericht, WIFO, Wien, 2008.

Guger, A., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E. (2008B), Umschichtung und Verbreiterung der Beitragsgrundlagen zur Finanzierung der sozialen Sicherheit, Studie im Auftrag des BMSK, 2008.

Gustafsson, S., Stafford, F., "Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden", Journal of Human Resources, 1992, 27, S. 204-230.

Haas, L., Chronholm, A., Hwang, P., "Sweden", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series , 2008, (100), S. 333-345.

Haider, I., Kapella, O., Rille-Pfeiffer, C., "Qualitative Erhebung der Unternehmen", in Rille-Pfeiffer, C., Kapella, O. (Hrsg.), Kinderbetreuungsgeld. Evaluierung einer familienpolitischen Maßnahme, Wien, 2007, S. 251-272.

Hank, K., Kreyenfeld, M., "Does the availability of childcare influence the employment of mothers? Findings from western Germany", MPIDR Working Paper, 2000, (WP-2000-003).

Hanushek, E. A., Kimko, D. D., "Schooling, Labor Force Quality and the Growth of Nations", American Economic Review, 2000, 90(5), S. 1184-1208.

Hanushek, E. A., Wößmann, L. (2007A), "The Role of School Improvement in Economic Development", National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper, Cambridge, MA, 2007, (12832).

Hanushek, E. A., Wößmann, L. (2007B), Education Quality and Economic Growth, World Bank, Washington D.C., 2007.

Hanushek, E. A., Wößmann, L., "The Role of Cognitive Skills in Economic Development", Journal of Economic Literature 2008, 46(3), S. 607-668.

Heckman, J., Comments on "Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence" by David Howell, Dean Baker, Andrew Glyn and John Schmitt, Capitalism and Society, 2007, 2(1).

Hein, E., Vogel, L., "Distribution and growth reconsidered. Empirical results for Austria, France, Germany, the Netherlands, the UK, and the USA", Cambrigde Journal of Economics, 2008, 32, S. 479-511.

Hinterbauer, M., "Juristische Analyse zur Einbindung des Kinderbetreuungsgeldgesetzes in den Bereich der sozialrechtlichen Gesetzgebung", in Rille-Pfeiffer, C., Kapella, O. (Hrsg.): Kinderbetreuungsgeld. Evaluierung einer familienpolitischen Maßnahme, Wien, 2007, S. 291-340.

Howell, D. R., Baker, D., Glyn, A., Schmitt, J., "Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence", Capitalism and Society, 2007, 2(1).

Immervoll, H., Kleven, H. J., Kreiner, C. T., Saez, E., "Welfare Reform in European Countries: A Microsimulation Analysis", The Economic Journal, 2007, 117(1), S. 1-44.

Jaumotte, F., Labour force participation of women: Empirical evidence on the role of policy and other determinants in OECD countries, OECD Economic Studies, 2003, 37.

Jenkins, S., Symons, E. J., Child Care Costs and Lone Mothers' Employment Rates: UK Evidence, Working Paper 95-2, ESRC Research Centre on Micro-Social Change, Colchester, 1995.

Kaldor, N., Alternative Theories of Distribution, 1956.

Kaldor, N., "A Model of Economic Growth", Economic Journal, 1957, 67, S. 591-624.

Kalecki, M., "Theory of economic dynamics", reprinted in Osiatynski, J. (Hrsg.), Collected works of Michal Kalecki, Clarendon Press, Oxford, 1954, 1.

Kalecki, M., Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1971.

Kimmel, J., "Child care costs as a barrier to employment for single and married mothers", Review of Economics and Statistics, 1998, 80, S. 287-295.

Koman, R., Marin D., "Human Capital and Macroeconomic Growth : Austria and Germany 1960-1997. An Update", University of Munich, Department of Economics, Discussion Papers in Economics, 2005, 569.

Kornstad, T., Thoresen, T. O., A discrete choice model for labor supply and childcare, Journal of Population Economics, 2007, 20, S. 781-803.

Kuznets, S., "Economic Growth and Income Inequality", American Economic Review, 1955, 45, S. 1-28

Landvoigt, T., Muehler, G., Pfeiffer, F., "Duration and Intensity of Kindergarten Attendance and Secondary School Track Choice", ZEW Discussion Paper, Mannheim, 2007, (07-051).

Layard, R., Nickell, S., Jackman, R., Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford University Press, 1991, 2005 (überarbeitete Neuauflage).

Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C., "Long-Run Effects of Public Sector Spnsored Training in West Germany", IZA Discussion Paper, Bonn, 2004, (1443).

Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C., "The Curse and Blessing of training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification", IZA Discussion Paper, Bonn, 2005, (1684).

Li, H., Zou, H.-Z., "Income Inequality is Not Harmful for Growth: Theory and Evidence", Review of Development Economics, 1998, 2(3), S. 318-334.

Lundberg, S. J., Pollak, R. A., "Bargaining and Distribution in Marriage", Journal of Economic Perspectives, 1996, 10(4), S. 139-156.

Lundin, D., Mörk, E., Öckert, B., How far can reduced childcare prices push female labor supply, Labor Economics, 2008, 15, S. 647-659.

Lutz, H., Wiedereinstieg und Beschäftigung von Frauen mit Kleinkindern: Ein Vergleich der bisherigen Karenzregelung mit der Übergangsregelung zum Kinderbetreuungsgeld, Studie des WIFO im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 2004.

Lutz, H., Mahringer, H., "Wirkt die Arbeitsmarktförderung in Österreich? Überblick über Ergebnisse einer Evaluierung der Instrumente der Arbeitsmarktförderung in Österreich", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(3), S. 199-218.

Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A., Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, WIFO, Wien, 2005.

Mahringer, H., Child Care Costs and Mothers' Employment Rates in Austria, Austrian Institute of Economic Research WIFO, Wien, 2005.

Mandl, U., "Was beeinflusst die Effizienz der Bildungsausgaben? Ein internationaler Vergleich der Bildungsausgaben", Wirtschaftspolitische Blätter, 2007, 54(1), S. 131-142.

Marsden, D., A Theory of Employment Systems. Micro-foundations of Societal Diversity, Oxford University Press, 1999.

Martin, J. P., Grubb, D., "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", Swedish Economic Policy Review, 2001, 8(2), S. 9-56.

Meyers, M. K., Gornick, J. C., Ross, K. E., "Public Childcare, Parental Leave, and Employment", in Sainsbury, D. (Hrsg.), Gender and Welfare State Regimes, Oxford, 1999, S. 117-146.

Moss, P. (2008A), "Making parental leave parental: an overview of policies to increase fathers' use of leave", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 79-84.

Moss, P. (2008B), "Introduction to country notes", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 92-120.

Muehlberger, U., Dependent Self-Employment: Workers on the Border between Employment and Self-Employment, Palgrave Macmillan, 2007.

Mühlberger, U., Neue Formen der Beschäftigung. Arbeitsflexibilisierung durch atypische Beschäftigung in Österreich, Wien, Braumüller, 2000.

Mühlberger, U., Wege aus der Frauenarmut durch Arbeitsmarktpartizipation, in Heitzmann, K., Schmidt, A. (Hrsg.), Wege aus der Frauenarmut, Frankfurt am Main, 2004, S. 75-89.

Mühlberger, U., "Flexibilität und Kontrolle in neuen Individualwirtschaften", dérive Zeitschrift für Stadtforschung, 2008, (34).

Mühlberger, U., Guger, A., Knittler, K., Schratzenstaller, M., Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge, Studie, WIFO, Wien, 2008.

Mühlberger, U., Knittler, K., Guger, A., Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge, Studie, WIFO, Wien, 2008.

Naastepad, C., Storm, S., "OECD Demand Regimes (1960-2000)", Journal of Post-Keynesian Economics, 2007, 29(2), S. 211-246.

Naldini, M., The Family in the Mediterranean Welfare State, 2003.

Naz, G., "The impact of cash-benefit reform on parents' labour force participation", Journal of Population Economics, 2004, 17, S. 369-383.

Nickell, S., "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(3), S. 55-74.

OECD, OECD Jobs Study, Paris, 1994.

OECD, Employment Protection and Labour Market Performance, OECD Employment Outlook, Paris, 1999.

OECD, Employment Protection and Labour Market Performance, OECD Employment Outlook, Paris, 2004.

OECD, Employment Outlook, Paris, 2005.

OECD (2007A), Education at a Glance, Paris, 2007.

OECD (2007B), Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries, Paris, 2007.

OECD (2007C), More Jobs but Less Productive? The Impact of Labour Market Policies on Productivity, Employment Outlook, Paris, 2007.

OECD (2008A), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris, 2008.

OECD (2008B), Education at a Glance, Paris, 2008.

OECD (2008C), Employment Outlook, Paris, 2008.

OECD, Social Expenditure Database, www.oecd.org/els/social/expenditure.

Okun, A., Equality and Efficiency. The Big Trade-off, The Brookings Institution, 1975.

Ondrich, J., Spiess, C. K., Wagner, G. G., Yang, Q., "Full Time or Part Time? Parental Leave Policy and the Return to Work after Childbirth in Germany", Research in Labour Economics, 1999, 18, S. 41-74.

Ondrich, J., Spiess, C. K., Wagner, G. G., Yang, Q., "The liberalization of maternity leave policy and the return to work after childbirth in Germany", Review of Economics of the Household, 2003, 1, S. 77-110.

Österle, A., Hammer, E., Zur zukünftigen Betreuung und Pflege älterer Menschen. Rahmenbedingungen – Politikansätze – Entwicklungsperspektiven, Wien, 2004.

Österle, A., Meichenitsch, K., "Pflegesicherungssysteme in Europa", Soziale Sicherheit, 2007, 11, S. 536-544.

Österle, A., Meichenitsch, K., "Pflegesysteme in Europa", Kontraste, Wien, 2008, 4, S. 4-6.

Österreichischer Rechnungshof, Jahrestätigkeitsbericht des Rechnungshofes 2007/08, Reihe Bund 2008/13, 2008.

Palier, B., The politics of reforms in Bismarckian welfare systems. European Union Studies Association, Biennial Conference, 2007.

Pasqua, S., Wive's Work and Income Distribution in European Countries, Working Papers, University of Turin, 2002, (ChilD 1/2002).

Pecher Consulting GmbH, Betriebswirtschaftliche Aspekte familienfreundlicher Maßnahmen in österreichischen Unternehmen, Wien, 2008, http://www.work-life.at/pdf/wlb/0803-BetriebwirtAspekteOestUnt.pdf.

Peneder, M., Falk, M., Hölzl, W., Kaniovski, S., Kratena, K., "Teilstudie 3: Wachstum, Strukturwandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge für Österreich von 1990 bis 2004", in Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., (Projektleitung und Koordination), WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation, WIFO-Monographien, Wien, 2006.

Peneder, M. Falk, M., Hölzl, W., Kaniovski, S., Kratena, K., "WIFO-Weißbuch: Technologischer Wandel und Produktivität. Disaggregierte Wachstumsbeiträge in Österreich seit 1990", WIFO-Monatsberichte, 2007, 80(1), S. 33-46.

Perotti, R., "Fiscal policy, Income Distribution, and Growth", Columbia University, Working Paper, November 1992, (636).

Perotti, R., "Political Equilibrium, Income Disturbtion, and Growth", Review of Economic Studies, 1993, 60, S. 755-776.

Persson, T., Tabellini, G., "Representative democracy and Capital Taxation", Journal of Public Economics, 1994, 55, S. 53-70.

Pierson, P., The New Politics, and Welfare State, Oxford University Press, 2001.

Phipps, S. A., Burton, P. S., "What's Mine is Yours? The Influence of Male and Female Incomes on Patterns of Household Expenditure", Economica, 1998, 65(260), S. 599-613.

Pitlik, H., Handler, H., Reiter, J., Pasterniak, Al., Kostal, T.,Effizienz der Ausgabenstrukturen des öffentlichen Sektors in Österreich, 2008.

Plantenga, J., Remery, C., Rubery, J., Gender mainstreaming of employment policies. A comparative review of 30 European countries (im Auftrag der Europäischen Kommission), Luxemburg, 2007.

Powell, L. M., "The impact of child care costs on the labour supply of married mothers: evidence from Canada", Canadian Journal of Economics, 1998, 30, S. 577-594.

Powell, L. M., "Joint labor supply and child care choice decisions of married mothers", Journal of Human Resources, 2002, 37, S. 106-128.

Rehme, G., Education, Economic Growth and Personal Income Inequality Across (Rich) Countries, 2002.

Ribar, D. C., "A structural model of child care and the labor supply of married women", Journal of Labor Economics, 1995, 13, S. 558-597.

Riesenfelder, A., Sorger, C., Wetzel, P., Willsberger, B., Das Kinderbetreuungsgeld in Österreich. Auswirkungen auf das Erwerbsverhalten und die Beschäftigungsfähigkeit, Wien, 2007.

Rille-Pfeiffer, C., "Austria", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 134-141.

Rille-Pfeiffer, C., Kapella, O., Tazi-Preve, M., "Evaluationsbericht zum Kinderbetreuungsgeld (2001 - 2006)", in Rille-Pfeiffer, C., Kapella, O. (Hrsg.), Kinderbetreuungsgeld. Evaluierung einer familienpolitischen Maßnahme, Wien, 2007, S. 13-102.

Rodriguez, C., "An Empirical Test of the Institutionalist View on Income Inequality: Economic Growth within the United States", American Journal of Economics and Sociology, 2000, 59(2), S. 303-313.

Rønsen, M., Sundström, M., "Family policy and after-birth employment among new mothers", European Journal of Population, 2002, 18, S. 121-152.

Rostgaard, T., "Denmark", in Moss, P., Korintus, M. (Hrsg.), International Review of Leave Policies and Related Research 2008, Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, Employment Relations Research Series, 2008, (100), S. 71-177.

Rowthorn, R., "Demand, real wages and economic growth", Studi Economici, 1982, 18, S. 3-53.

Ruhm, C. J., "The economic consequences of parental leave mandates: Lessons from Europe", Quarterly Journal of Economics, 1998, 113, S. 285-317.

Scarpetta, S., Assessing the role of labor market policies and institutional settings on unemployment: a cross country study, OECD Economic Studies, 1996, (26), S. 43-68.

Schmähl, W., "Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der "Fehlfinanzierung" in Deutschland", ZeS-Arbeitspapier , 2006, (5).

Schneider, U., Luptácik, M., Schmidl, B., Volkswirtschaftliche Effekte außerhäuslicher Kinderbetreuung, Institut für Sozialpolitik, Forschungsbericht 01/2006, Wirtschaftsuniversität Wien, 2006.

Schøne, P., "Labour supply effects of a cash-for-care subsidy", Journal of Population Economics, 2003, 17, S. 703-727.

Seifert, H., Tangian, A., Flexicurity – Gibt es ein Gleichgewicht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherheit?, WSI Mitteilungen 11+12/2008, Köln, 2008.

Siebert, H., "Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe", Journal of Economic Perspectives, 1997, 11(3).

Simonazzi, A., "Care regimes and national employment models", University of Rome, "La Spienza" and Fondazione Giacomo Brodolini, Working Paper, Rom, 2008, (113).

Simonsen, M., "Availability and price of high quality day care and female employment", University of Aarhus, Working Paper, 2005, (2005-08).

Spiess, K., Wrohlich, K., "The Parental Leave Benefit Reform in Germany: Costs and Labour Market Outcomes of Moving towards the Scandinavian Model", IZA Discussion Paper, 2006, (2372).

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

Statistik Austria, Haushaltsführung, Kinderbetreuung, Pflege, Ergebnisse des Mikrozensus September 2002, Wien, 2003.

Statistik Austria, Zukünftige Inanspruchnahme von Kinderbetreuungseinrichtungen, Wien, 2004.

Statistik Austria, Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2005, Wien, 2006.

Statistik Austria (2008A),Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Ergebnisse aus dem EU-SILC 2006, Wien, 2008.

Statistik Austria (2008B), Struktur und Volumen der Freiwilligenarbeit in Österreich, Wien, 2008.

Statistik Austria (2008C), Familien- und Haushaltsstatistik. Ergebnisse des Mikrozensus 2007, Wien, 2008.

Statistik Austria (2008D), Kindertagesheimstatistik 2007/2008, Wien, 2008.

Steindl, J., Maturity and Stagnation in American Capitalism, Blackwell, Oxford, 1952.

Steiner, V., "Intertemporale Effekte der Bildungspolitik", in Theurl, E., Sausgruber, R., Winner, H. (Hrsg.), Kompendium der österreichischen Finanzpolitik, Springer, Berlin, 2002.

Steiner, V., Wrohlich, K., Die Wirkung ausgewählter familienpolitischer Instrumente auf das Arbeitsangebot von Eltern. Expertise für den Familienbericht der Bundesregierung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, 2006, (16).

Steiner, P. M., Schuster, J., Vogtenhuber, S., Bildungserträge in Österreich von 1999 bis 2005, Kooperationsstudie des IHS mit Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Wien, 2007.

Stockhammer, E., Ederer, S., "Demand effects of the falling wage share in Austria", Empirica, 2008, 35, S. 481-502.

Stockhammer, E., Onaran, Ö., "Accumulation, distribution and employment: a structural VAR approach to a Kaleckian macro model", Structural Change and Economic Dynamics, 2004, 15, S. 421-447.

Stockhammer, E., Onaran, Ö., Ederer, S., "Functional income distribution and aggregate demand in the Euro-area", Cambridge Journal of Economics, 2009 (erscheint demnächst).

Stryker, R., Eliason, S., Tranby, E., The welfare state, family policies and women's labor market participation: a fuzzy-set analysis, paper proposed for RC-19 Annual Meeting, September 3-7, Paris, 2004.

Tauchen, H. V., Dryden Witte, A., Long, S. K., "Domestic Violence. A Nonrandom Affair", International Economic Review, 1991, 32 (2), S. 491-521.

Taylor, L., Structuralist Macroeconomics, Basic Books, New York, 1983.

Taylor, L., "A stagnationist model of economic growth", Cambridge Journal of Economics, 1985, 9, S. 383-403.

Taylor, L., Income Distribution, Inflation and Growth, MIT Press, Cambridge, MA, 1991.

Topel, R., "Labor Markets and Economic Growth", in Ashenfelter, O., Card, D. (Hrsg.), Handbook of Labor Economics, Elsevier, 1999, 3(44).

Ungerson, C., Yeandle, S. (Hrsg.), "Conclusion: Dilemmas, Contradictions and Change", in Cash for Care in Developed Welfare States, New York, 2007, S. 187-206.

Vandenbussche, J., Aghion, P; Meghir C., "Growth, distance to frontier and composition of human capital", Journal of Economic Growth, 2006, 11, S. 97-127.

Viitanen, T. K., Cost of childcare and female employment in the UK, Labour, 2005, 19, S. 149-170.

Weiß, M., "Mehr Ressourcen – mehr Qualität?", in Böttcher, W., Weishaupt, H., Weiß, M. (Hrsgs), Wege zu einer neuen Bildungsökonomie. Pädagogik und Ökonomie auf der Suche nach Ressourcen und Finanzierungskonzepten, Weinheim, Juventa Verlag, München, 1997, S. 161-170.

Weiß, M., Preuschoff, C., Kosten- und Effizienzanalysen im Bildungsbereich. Referenzpapier für das Projekt "Bildungssteuerung", Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt am Main, 2004. http://www.ruhr-uni-bochum.de/sfe-hessen/Wei%DF-Preuschoff - Kosten- und Effizienzanalyse in Bildung.pdf

Winter-Ebmer, R., "Coping with a Structural Crisis: Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project", International Journal of Manpower, 2006.

Wößmann, L., "Zentrale Prüfungen als "Währung" des Bildungssystems: Zur Komplementarität von Schulautonomie und Zentralprüfungen", Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, DIW, Berlin, 2003, 72(2003), S. 220-237.

Wößmann, L. (2006A), "Bildungspolitische Lehren aus den internationalen Schülertests: Wettbewerb, Autonomie und externe Leistungsüberprüfung", Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 2006, 7(3), S. 417-444.

Wößmann, L. (2006B), "Efficiency and Equity of European Education and Training Policies", CESifo Working Paper, 2006, (1779).

Wrohlich, K., "Child care costs and mothers' labor supply. An Empirical Analysis for Germany", DIW Discussion Paper, Berlin, 2004, (412).

Zweimüller, J., "Inequality, Redistribution, and Economic Growth", Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Working paper, Jänner 2000, (31).

Anhang 1: Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter in Skandinavien

- In *Norwegen* ist zusätzlich zu zwei Wochen unbezahlten Vatertagen ("daddy days") eine spezielle Vaterzeit ("fathers' quota") von sechs Wochen vorgesehen, die zu 100% des vorangegangenen Einkommens bezahlt wird. Insgesamt beträgt der Bezugszeitraum des Elterngeldes je nach Wahl 10 Monate (zu vollem Lohnersatz) bzw. 12,5 Monate (zu 80-prozentigem Lohnersatz). Im Jahr 2003 wurden die Vatertage zu 89% in Anspruch genommen. Bei der speziellen Vaterzeit ist der Anteil ebenso hoch. Binnen einen Jahres nach der Einführung im Jahr 1993 stieg die Inanspruchnahme durch Väter von 4,1% auf 45%. Im Jahr 2006 machten 89% ihren Anspruch geltend. Jede Ausdehnung des zeitlichen Umfangs der speziellen Vaterzeit zog einen signifikanten Anstieg der in Anspruch genommenen Tage nach sich (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (D)*, 2008).
- In *Schweden* haben unselbständig und selbständig erwerbstätige Väter Anspruch auf 10 Tage Vaterschaftskarenz ("daddy days") innerhalb eines Zeitrahmens von zwei Monaten nach der Geburt des Kindes und erhalten in diesem Zeitraum eine Gehaltsfortzahlung in der Höhe von 80% des Bruttoeinkommens. Zusätzlich sind ihnen zwei Monate im Rahmen der Elternkarenz vorbehalten ("father's quota"), die bei Nicht-Inanspruchnahme ebenso entfallen wie weitere 18 Monate unbezahlter Elternkarenz (*Anxo – Niklasson,* 2008). Im Jahr 2004 haben rund 80% der Väter Vaterschaftskarenz beansprucht, durchschnittlich 9,7 der 10 verfügbaren Tage. 90% der Väter, deren Kinder 1998 geboren wurden, nahmen Elternkarenz in Anspruch (*Haas – Chronholm – Hwang*, 2008).
- In *Dänemark* sind jeweils zu 100-prozentigem Lohnausgleich 18 Wochen Mutterschafts-, zwei Wochen Vaterschafts- und 32 Wochen Elternkarenz als Familienanspruch vorgesehen. Im Jahr 2005 nahmen 99% der Mütter Mutterschaftskarenzansprüche wahr, 89% der Väter machten ihre Ansprüche auf Vaterschaftskarenz geltend. Die restliche Elternkarenz beanspruchten 94% der Mütter und 24% der Väter (*Rostgaard*, 2008).
- In *Deutschland* sind seit der Einführung des Elterngeldes 2007 zwei ("Bonus")-Monate der Geldleistung und der Elternkarenz nach dem "use it or lose it"-Prinzip an die Inanspruchnahme durch den zweiten Elternteil geknüpft. Beteiligt sich der Vater nicht, reduziert sich die höchstmögliche Bezugsdauer des Elterngeldes von 14 auf 12 Monate. Gemeinsam mit der Neukonzeptionierung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung hat dieser Anreizmechanismus einen raschen Anstieg des Anteils der Väter bewirkt, die die Leistung nutzen. Die Zahl der männlichen Bezieher hat sich von 3,5% im letzten Quartal 2006 (ehemalige Erziehungsgeld-Regelung) auf 13,7% im Zeitraum Jänner bis Juni 2008 mehr als verdreifacht (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (D)*, 2008).

Wie diese Länderbeispiele verdeutlichen, haben sich Väterquoten, das heißt individuelle und nicht übertragbare Ansprüche für Männer auf einen bestimmten Teil der bezahlten Elternka-

renz, als effizientes Mittel zur Steigerung ihrer Beteiligung erwiesen. Allerdings ist festzustellen, dass sich die Beteiligung der Väter an der Elternkarenz zumeist auf ebendiese speziell für sie reservierten Bezugsperioden beschränkt. Selbst in den nordischen Ländern, in denen die Take-up-Raten noch am höchsten sind, ist zwar die Zahl der Väter, die sich an der Elternkarenz beteiligen, deutlich gestiegen, aber am Gesamtbezugszeitraum gemessen ist die Inanspruchnahme bis heute äußerst gering. Den Teil der Elternkarenz, der mit einem Familienanspruch verbunden ist, beanspruchen sie selbst bei guter Bezahlung, wenn es keine für sie reservierten Perioden gibt, beschränkt, wenn es solche Perioden gibt, fast überhaupt nicht (*Moss*, 2008A):

- In *Norwegen* nahmen im Jahr 2003 15% der Väter über die spezielle Vaterzeit hinaus Elternkarenz in Anspruch. Der Anteil der durch die in Anspruch genommenen Tage umfasste nur 7,7%, sodass die Elternkarenz einer Mutterschaftskarenz gleichkommt (*Brandth – Kvande*, 2008).
- In *Dänemark* nahmen 2002/2003 Mütter durchschnittlich 351 und Väter 25 Tage Elternkarenz in Anspruch. Die tatsächliche durch Väter beanspruchte Bezugszeit reichte somit nur geringfügig über die Vaterschaftskarenz (zwei Wochen) hinaus (*Moss*, 2008B).
- In *Deutschland* wurde auch durch die Reform 2007 nicht annähernd eine gleichmäßige Aufteilung der Elternzeit zwischen Müttern und Vätern erreicht. 87% der Frauen, aber nur 13% Prozent der Männer nahmen das Elterngeld für die höchstmögliche Bezugsdauer von 12 Monaten in Anspruch. Beim Großteil der Männer (67%) beschränkte sich der Zeitraum der Inanspruchnahme auf ein bis zwei Monate (vgl. *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (D)*, 2008).
- *Schweden* kommt im Ländervergleich neben Island einer partnerschaftlichen Aufteilung von Kinderbetreuungsverpflichtungen noch am nächsten, eine geschlechtsspezifische Arbeitsteilung besteht jedoch auch hier ungebrochen fort (*Anxo – Niklasson*, 2008). Der Anteil der von den Vätern beanspruchten Tage hat zugenommen, reichte aber selbst im Jahr 2007 nicht über 20,8% hinaus. Gut 79% aller Tage entfielen noch immer auf die Mütter (*Haas – Chronholm – Hwang*, 2008).