

Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Ulrike Mühlberger

Sozialpolitik als Produktivkraft

Internationale Beispiele zeigen, dass ein hohes Maß an Sozialleistungen nicht mit einer geringen Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft in Verbindung steht. Sozialpolitik kann in vielerlei Hinsicht positiv auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung wirken. Dafür müssen Anreizwirkungen berücksichtigt werden und die Sozialpolitik durch weitere Politikfelder ergänzt werden, die den Strukturwandel der Wirtschaft aktiv begleiten.

Der Beitrag fasst eine umfangreiche Studie des WIFO im Auftrag des Bundeskanzleramtes zusammen: Julia Bock-Schappelwein, Rainer Eppel, Ulrike Mühlberger, *Sozialpolitik als Produktivkraft* (April 2009, 129 Seiten, 50 €, kostenloser Download: http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35602&typeid=8&display_mode=2) • Begutachtung: Karl Aiginger • Wissenschaftliche Assistenz: Stefan Fuchs, Sandra Schneeweiß, Andrea Sutrich • E-Mail-Adressen: Julia.Bock-Schappelwein@wifo.ac.at, Ulrike.Muehlberger@wifo.ac.at

Sozialpolitische Maßnahmen wirken über verschiedene Transmissionsmechanismen auf die Wirtschaftskraft eines Landes.

- Maßnahmen der Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik, die auf eine Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung abzielen und damit aktivierend wirken, haben direkte Effekte auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft. Eine hohe Arbeitsmarktpartizipation der Bevölkerung ist auf der Mikroebene nicht nur die effektivste Möglichkeit zur Verringerung von Armut, sondern erhöht auch die gesellschaftlichen und familiären Teilnahmekancen und trägt damit zur gesellschaftlichen Stabilität und zur nachhaltigen Finanzierung des Sozialstaates bei.
- Maßnahmen der Familien- und Pflegepolitik sowie der Bildungspolitik, die die öffentliche Infrastruktur bzw. Finanzierung ausweiten, schaffen auch direkt Arbeitsplätze.
- Sozialpolitische Maßnahmen verbessern die Verteilungssituation in einer Volkswirtschaft (*Statistik Austria*, 2008). Das wiederum wirkt sich positiv auf das Wirtschaftswachstum aus (*Alesina – Rodrik*, 1994, *Persson – Tabellini*, 1994, *Alesina – Perotti*, 1996).
- Personen, die sozialpolitische Transfers erhalten, geben den Großteil ihres Einkommens für Konsumgüter aus, sodass die Transfers eine konjunkturstabilisierende Wirkung haben.
- Bildungsausgaben sind eine wesentliche Determinante für die Produktivität und damit für das Wirtschaftswachstum.
- Sozialpolitische Transfers verbessern die gesellschaftliche Integration und Teilhabe von gesellschaftlichen Randgruppen. Das kann die soziale Vererbung mildern.

Sozialpolitik wirkt 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. Eine reine Fokussierung auf Transferpolitik wäre zu kurz gegriffen. Wesentlich ist ein Fokus auf eine aktivierende Sozialpolitik, die die Arbeitsmarktbeteiligung erhöht. Nur eine effektiv gestaltete Sozialpolitik kann die Effizienz der Wirkung von sozialpolitischen Maßnahmen steigern und so eventuell längerfristig die Abgabenquote senken.

Transmissionsmechanismen der Sozialpolitik

Sozialpolitische Instrumente zur Steigerung der Produktivkraft

Verteilungspolitik

Eine egalitäre Verteilung wirkt positiv auf das Wirtschaftswachstum.

Empirische Studien zeigen, dass eine egalitäre Verteilung zur gesellschaftlichen Stabilität beiträgt und sich somit positiv auf Kapital- und Humankapitalinvestitionen sowie auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt (Alesina – Rodrik, 1994, Persson – Tabellini, 1994, Alesina – Perotti, 1996)¹⁾. Sozialpolitik wirkt sowohl auf die Primär- als auch auf die Sekundärverteilung. Zum einen nimmt der Staat durch die Ausgestaltung von Anreizmechanismen und Rahmenbedingungen (z. B. 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 der sozialstaatlichen Leistungen zielt auf die horizontale Umverteilung, also den Einkommensausgleich über den Lebenszyklus, sowie auf eine Abmilderung sozialer Risiken (Krankheit, Unfall, Behinderung, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Alter). Ergänzend erfolgt jedoch eine vertikale Verteilung, also ein Einkommensausgleich zwischen den sozialen Schichten (OECD, 2008A).

In den vergangenen 15 Jahren nahm die Ungleichheit der Personen- und Haushaltseinkommen in Österreich zu (OECD, 2008A, Statistik Austria, 2008, Guger – Knittler, 2008). Auf der personellen Ebene geht dies vor allem auf die Zunahme der Teilzeitbeschäftigung²⁾ sowie den technischen Fortschritt und die wachsende Internationalisierung³⁾ zurück – zwei Entwicklungen, die Druck auf die Einkommen der Geringqualifizierten ausüben und gleichzeitig Besserqualifizierte begünstigen (Guger – Knittler, 2008). Der Anstieg der Ungleichheit auf der Haushaltsebene ist insbesondere auf eine Zunahme der Zahl der Ein-Personen-Haushalte zurückzuführen (Biffi, 2008).

Österreich weist im internationalen Vergleich eine überdurchschnittliche Staatsquote auf, die Intensität der Umverteilung durch die öffentlichen Haushalte ist aber sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite unterdurchschnittlich. Die staatliche Umverteilung erfolgt in Österreich primär über die Ausgabenseite⁴⁾: Sozialtransfers – Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe, Familienunterstützung und Bildungsausgaben – und öffentliche Dienstleistungen kommen den unteren Einkommensschichten in deutlich höherem Maße zugute als den oberen. Sie verringern die Einkommensungleichheit zwischen den Personen bzw. Haushalten und senken die Armutsgefährdung von Haushalten mit niedrigem Einkommen deutlich (Statistik Austria, 2008). Im Gegensatz zu den Ausgaben wird über Steuern und Abgaben kaum umverteilt. Durch die progressiv gestaltete Lohn- und Einkommensbesteuerung wird die Ungleichheit in den Markteinkommen erheblich verringert, die regressiven Effekte der Sozialversicherungsbeiträge und der indirekten Steuern (Konsum- und Verbrauchsteuern) werden aber nicht ganz kompensiert. Die Abgabenstruktur wirkt somit insgesamt leicht regressiv (Guger et al., 2008).

¹⁾ Dieser Konsens wurde aber auch in Frage gestellt: Deiningner – Squire (1998) bestätigen zwar eine signifikante negative Beziehung zwischen einer ungleichen Verteilung und dem Wirtschaftswachstum, allerdings sei diese Beziehung insbesondere hinsichtlich der Einkommensverteilung viel weniger robust als häufig angenommen. Forbes (2000) und Li – Zou (1998) wiederum finden einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen Änderungen der Einkommensungleichheit und dem Wachstum. Demnach verstärkt eine Zunahme der Ungleichheit in einer Volkswirtschaft das Wachstum. Banerjee – Duflo (2000) und Rehme (2002) kritisieren die Methodik dieser beiden Studien und führen deren Ergebnisse auf eine problematische Messung der Ungleichheit zurück.

²⁾ Aufgrund der Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung beziehen nun Personen ein – wenn auch geringes – Erwerbseinkommen, die zuvor nicht erwerbstätig waren. Die Ausweitung des Arbeitskräfteangebotes ging mit einer absoluten Zunahme des Wohlstands einher, doch ist das Markteinkommen aufgrund des unterschiedlichen Arbeitsumfangs ungleicher verteilt.

³⁾ Technologischer Fortschritt und Internationalisierung erhöhen kurzfristig die Verteilungsdiskrepanz, da Unqualifizierte von den damit einhergehenden Arbeitsplatzverlusten überproportional betroffen sind. Deshalb bedarf es in einem wohlhabenden Land einer aktivierenden Bildungs- und Weiterbildungspolitik, um den Faktor Humankapital intensiver zu nutzen.

⁴⁾ Siehe dazu Guger, A., Marterbauer, M., "Umverteilung durch den Staat", WIFO-Monatsberichte, 2009, 82(11), S. 859-877, http://www.wifo.ac.at/wwwa/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37545&typeid=8&display_mode=2 (in diesem Heft).

Bildungspolitik

Bildungsspezifische Veränderungen haben weitreichende Auswirkungen auf die Stabilität der Arbeitsmarktintegration, die soziale Integration, die Einkommenssituation bzw. finanzielle Absicherung, den Gesundheitszustand, die Lebenserwartung, den Bildungsstand der Kinder, die Teilnahme am sozialen Leben und die Wirtschaftsentwicklung.

Bildungspolitische Maßnahmen, die im frühkindlichen Alter ansetzen, fördern nicht nur die soziale und kognitive Entwicklung, sondern wirken sich später auch auf die Bildungs- und Arbeitsmarktintegration der Kinder und Jugendlichen aus. Nach Esping-Andersen (2008) sind Bildungsmaßnahmen für Kleinkinder wesentlich rentabler als spätere Bildungsinvestitionen. Außerdem eröffnen sich mit dem Angebot an qualitativ hochwertiger institutioneller Betreuung kleiner Kinder auch Beschäftigungsmöglichkeiten für die Betreuungspersonen, und neue qualifizierte Beschäftigungsbereiche entstehen. Andererseits beeinflussen bildungsspezifische Maßnahmen, die sich auf die Wahl und Dauer der Schullaufbahn auswirken, in Abhängigkeit von der Jahrgangsbesetzung die Kosten des Bildungssystems. Gemessen am BIP als Indikator für die relative Budgetbelastung durch das Bildungssystem werden in Österreich 0,4% des BIP an öffentlichen Bildungsausgaben für den vorschulischen Bereich aufgewandt. Mit dem Übergang ins Bildungssystem und der Dauer der Bildungsintegration steigen die öffentlichen Ausgaben von 1% des BIP für die Volksschulen auf je 1,3% des BIP für die untere und obere Sekundarstufe und auf 1,5% des BIP für den Universitätsbereich (2006, laut Statistik Austria). Diese Quoten liegen im Durchschnitt der OECD-Länder; nur für die Universitätsausbildung wird in Österreich im internationalen Vergleich relativ wenig aufgewandt (OECD, 2008B).

Ein formaler Bildungsabschluss ist ein zentrales Element der Arbeitsmarktintegration. Die Beschäftigungsexpansion seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre betraf ausschließlich qualifizierte Arbeitskräfte (Bock-Schappelwein – Huemer – Pöschl, 2006, Fritz et al., 2008). Nur in den Jahren 2006 bis 2008 mit hohem Beschäftigungswachstum hatten auch geringqualifizierte Arbeitskräfte (Pflichtschulabschluss) gute Arbeitsmarktchancen. Der Anteil der geringqualifizierten Arbeitskräfte sank von rund einem Viertel der Gesamtbeschäftigung Mitte der 1990er-Jahre auf rund 17%, während alle anderen Ausbildungsformen und insbesondere die Universitätsausbildung (1995: 8,2%, 2008: 12,9%) an Bedeutung gewannen.

Geringqualifizierte sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Seit Ende der 1990er-Jahre ist die Arbeitslosenquote von Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss in Österreich durchwegs mindestens doppelt so hoch wie die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote (2008: 15%).

Neben der Verflechtung der Bildungspolitik mit der Familien-, Pflege- und Arbeitsmarktpolitik ist die hohe Qualität der Bildung eine wichtige Voraussetzung für das Wirtschaftswachstum und wirkt sich auf die individuelle Einkommenssituation aus. Laut Berechnungen von de la Fuente (2003) lässt die Einführung eines zusätzlichen Ausbildungsjahres die Produktivität in der EU kurzfristig um etwa 6,2% und langfristig wegen seines Beitrags zur Beschleunigung des technologischen Fortschritts um weitere 3,1% steigen. Wie Vandebussche – Aghion – Meghir (2006) zeigen, weist zudem der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss einen größeren Einfluss auf das Wachstum auf als mittlere Ausbildungszweige; Bildung wird demnach mit steigendem Pro-Kopf-Einkommen immer wichtiger für das Wirtschaftswachstum eines Landes.

Auf individueller Ebene erhöht ein zusätzliches Ausbildungsjahr den Nettostundenlohn um durchschnittlich 7% (Bruttostundenlohn +9%; Steiner – Schuster – Vogtenhuber, 2007). Die OECD (2008B) unterstreicht die Bedeutung der weiterführenden Ausbildung, insbesondere der Universitätsausbildung, für die individuelle Einkommenssituation in Österreich, da Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren mit

Bildungspolitik muss im frühkindlichen Alter ansetzen.

Bildung ist eine zentrale Determinante des individuellen Erfolgs auf dem Arbeitsmarkt.

Investitionen in Bildung üben starke positive Wachstumseffekte aus. Bildung ist zudem eine wesentliche Determinante des Einkommens.

Familien- und Pflegepolitik

Die Beschäftigungspotentiale sind in Österreich aufgrund einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung nicht ausreichend ausgeschöpft.

Geldleistungen und eine lange Elternkarenz haben ambivalente Effekte auf die Beschäftigung, während Sachleistungen die Beschäftigung eindeutig positiv beeinflussen.

Pflichtschulabschluss um 34% (2006) weniger verdienen als Personen mit mittlerer Ausbildung, Personen mit Universitätsabschluss jedoch deutlich mehr (57%)⁵⁾.

Die Familienpolitik und Politikmaßnahmen, die sich auf die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen beziehen, wirken auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft über drei Transmissionsmechanismen:

- Die Ausgestaltung der Familien- und Pflegepolitik bestimmt in erheblichem Maß die Arbeitsmarktintegration, besonders der Frauen. Eine Erhöhung der Frauenbeschäftigung hat nicht nur positive Auswirkungen auf der Mikroebene (Steigerung der Haushaltseinkommen, Verringerung der Armutsgefährdung, Ausgleich der innerfamiliären Machtverhältnisse aufgrund einer stärkeren Ressourcenausstattung der Frau, Reduktion häuslicher Gewalt), sondern auch auf der Makroebene, da eine verstärkte Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt zur nachhaltigen Sicherung eines qualifizierten Arbeitskräftepotentials beiträgt und zudem eine notwendige Bedingung für die künftige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates ist (Mühlberger, 2004).
- Die Bereitstellung von Geld- und Sachleistungen im Rahmen der Familien- und Pflegepolitik schafft direkt Arbeitsplätze, weil Leistungen vom Haushaltssektor teilweise auf den Markt (Staat, gewinnorientierter Sektor, "dritter Sektor") verlagert werden.
- Investitionen in Quantität und Qualität der außerhäuslichen Betreuungsinfrastruktur sind Bildungsinvestitionen. Sie ermöglichen eine Vermehrung des Humankapitals und somit eine Steigerung der Produktivkraft der Arbeit.

Trotz des Anstiegs in den vergangenen Jahrzehnten ist die Arbeitsmarktteilnahme der Frauen in der EU bis heute deutlich geringer als jene der Männer. Gleichzeitig verrichten nach wie vor die Frauen den Großteil der unentgeltlichen Betreuungs- und Pflegearbeit. Diese asymmetrische Verteilung der Erwerbsarbeit und der unbezahlten Arbeit im Haushalt bedingt auf individueller Ebene eine Benachteiligung von Frauen im Hinblick auf Arbeitsmarkt-, Einkommenschancen und soziale Absicherung und auf makroökonomischer Ebene eine mangelhafte Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials und somit des Potentials für das Wirtschaftswachstum. Sozialpolitische Strategien in den Bereichen Kinderbetreuung und Pflege, die Frauen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern und auf eine gleichmäßigere Verteilung nicht nur der bezahlten, sondern auch der unbezahlten Betreuungs- und Pflegearbeit hinwirken, tragen zu einem Abbau der Diskriminierung von Frauen und gleichzeitig zur Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums bei.

Die konkreten Wirkungen politischer Strategien werden in hohem Maße durch die Form des staatlichen Eingriffs bestimmt – Geld- und Steuerleistungen, Sachleistungen und gesetzliche Karenzregelungen für Kinderbetreuung und Pflege. Eine lange Elternkarenz in Verbindung mit ungebundenen und einkommensunabhängigen Geldleistungen hat eine ambivalente Wirkung auf die Erwerbstätigkeit. Wie zahlreiche Studien belegen⁶⁾, bedeutet eine lange Elternkarenzphase zwar einen Aufschub des Arbeitsmarktaustritts, birgt jedoch Folgerisiken wie Probleme der Wiedereingliederung und eine langfristige Verringerung der Einkommens- und Karrierechancen (OECD, 2007). Ungebundene, einkommensunabhängige Geldleistungen vermitteln den Beziehern und Bezieherinnen ein hohes Maß an Wahlfreiheit, verstärken aber tendenziell traditionelle Formen der Arbeits- und Rollenverteilung, indem sie sich über einen Einkommenseffekt negativ auf das Arbeitskräfteangebot der Frauen auswirken⁷⁾. Hingegen wirken Politikmaßnahmen, die die Kinderkosten durch Verbesserung von Verfügbarkeit, Qualität und Erschwinglichkeit außerhäuslicher Kinderbetreuung

⁵⁾ Innerhalb der EU 15 ist damit die Bedeutung der formalen Ausbildung für die Einkommenssituation nur in Deutschland, Irland, Italien, Portugal und Großbritannien größer als in Österreich.

⁶⁾ 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.

⁷⁾ 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, Schöne (2003), Naz (2004) und Kornstad – Thoresen (2007) für Norwegen, Choné – Le Blanc – Robert-Bobée (2003) für Frankreich.

senken, eindeutig positiv auf die Erwerbstätigkeit von Frauen (*Del Boca – Pasqua*, 2005). Zahlreiche empirische Untersuchungen belegen einen signifikanten positiven Effekt der Verfügbarkeit⁸⁾ und einen negativen Effekt der Kosten außerhäuslicher Kinderbetreuung⁹⁾ auf die Erwerbstätigkeit von Frauen.

Die staatliche Bereitstellung und/oder Subventionierung externer Kinderbetreuung wirkt sich in vielerlei Hinsicht positiv auf die Produktivkraft einer Volkswirtschaft aus:

- Ein flächendeckend verfügbares, erschwingliches und mit den Arbeitszeiten kompatibles Angebot von hoher Qualität ist eine Grundvoraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern und für einen gleichberechtigten Zugang von Frauen zum Arbeitsmarkt.
- Ein Ausbau der sozialen Infrastruktur ist auf der Angebots- und zugleich auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksam. Er fördert die Beschäftigung durch eine Verlagerung von Betreuungs- und Pflegetätigkeiten von der Familie auf den Erwerbsarbeitsmarkt – durch die Entlastung der Betreuungspersonen im Haushalt und die damit verbundene Freisetzung von Ressourcen für die Arbeitsmarktpartizipation – und gibt über die Schaffung von Arbeitsplätzen insbesondere Frauen mehr Möglichkeiten, einer bezahlten und sozialversicherungsrechtlich abgesicherten Erwerbstätigkeit nachzugehen (*Biffi*, 2007, *Stadelmann-Steffen*, 2008).
- Die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen mit hoher Qualität ist ein wichtiges strategisches Element, um soziale und ökonomische Ungleichheiten zu verringern. Der Grundstein für die Entwicklung kognitiver, sozialer und emotionaler Fähigkeiten wird in den ersten Lebensjahren gelegt. Gleichzeitig unterscheiden sich Eltern in ihrer Fähigkeit, in ihre Kinder zu investieren und ihnen den Weg in die Bildungsgesellschaft zu weisen (*Esping-Andersen*, 2008). Die außerhäusliche Kinderbetreuung bietet einen Weg, insbesondere sozioökonomisch benachteiligte Kinder zu fördern, den Kreislauf der sozialen Vererbung zu durchbrechen und die soziale Mobilität zu erhöhen. Sie trägt zu einer Egalisierung der Startbedingungen und einer besseren Erschließung des Bildungspotentials aller Kinder bei und ermöglicht somit auch eine bessere Ausschöpfung des Potentials für das Wirtschaftswachstum (*Apolte – Funcke*, 2008).
- Empirische Studien zeigen schließlich, dass ein quantitativ ausreichendes und gleichzeitig qualitativ hochwertiges Angebot an außerhäuslicher Kinderbetreuung nicht nur eine förderliche Wirkung auf die Beschäftigung, sondern auch auf die Fertilität hat (*Del Boca et al.*, 2007).

Eine Veränderung der asymmetrischen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen setzt voraus, dass Väter vermehrt die Elternkarenz in Anspruch nehmen. Als Grundbedingungen einer Väterbeteiligung erweisen sich folgende Punkte:

- Väter müssen einen individuellen, ihnen vorbehaltenen, d. h. nicht auf die Mütter übertragbaren Anspruch haben ("use it or lose it").
- Die Elternkarenz muss mit einer hohen Lohnersatzleistung verknüpft sein.
- Bei der Inanspruchnahme muss eine weitgehende Flexibilität gewährleistet sein (*Fagan – Hebson*, 2006). In den nordischen Ländern Norwegen, Schweden, Dänemark und Island, in denen die Elternkarenz hohe Lohnersatzraten und die Einbindung beider Elternteile vorsieht, stieg die Zahl der Väter, die Elternkarenz beanspruchen, ihr Anteil an der gesamten Elternzeit ist jedoch nach wie vor gering.

Frühkindliche Betreuung, Erziehung und Bildung von hoher Qualität haben positive externe Effekte.

Um die Beteiligung der Väter an der Elternkarenz zu erhöhen, müssen massive Anreize gesetzt werden.

⁸⁾ *Gustafsson – Stafford* (1992) für Schweden, *Meyers – Gornik – Ross* (1999) für 14 Industrieländer, *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.

⁹⁾ *Ribar* (1995), *Connelly* (1992), *Averett – Peters – Waldman* (1997), *Kimmel* (1998) und *Connelly – Kimmel* (2001) für die USA, *Powell* (1998, 2002) für Kanada, *Gustafsson – Stafford* (1992) für Schweden, *Jenkins – Symons* (1995) und *Viitanen* (2005) für Großbritannien, *Wrohlich* (2004) für Deutschland, *Mahringer* (2005) für Österreich, *Del Boca* (2002), *Del Boca – Vuri* (2007) für Italien, *Kornstad – Thoresen* (2007) für Norwegen und *Simonsen* (2005) für Dänemark.

Dadurch sind die Auswirkungen auf das Rollenverhalten im Haushalt begrenzt. Um in der EU effektiv auf eine substanzielle Veränderung traditioneller Arbeits- und Rollenmuster hinzuwirken und somit die Arbeitsmarktchancen von Frauen zu erhöhen, scheint es notwendig, die Ansprüche stärker als bisher zu individualisieren und/oder die Höhe des Erziehungsgeldes an die Aufteilung der Elternkarenz bzw. des Leistungsbezugs zwischen den Elternteilen zu koppeln.

Arbeitsmarktpolitik

Die Flexibilität von Arbeitsverträgen nimmt zu. Das Beschäftigungswachstum geht vor allem auf die Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen zurück.

Der österreichische Arbeitsmarkt ist zunehmend geprägt von wirtschaftlicher und sozialer Internationalisierung, einem Strukturwandel in Richtung Dienstleistungssektor und einem verstärkten technologischen Fortschritt. Zusätzlich haben auch gesellschaftliche Entwicklungen wie die zunehmende Vielfältigkeit von Lebensstilen und das Aufbrechen von traditionellen Familienstrukturen Einfluss auf das Arbeitsangebotsverhalten. Ein wesentliches Ergebnis dieser gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung ist eine Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Arbeitsverträgen (Bock-Schappelwein – Mühlberger, 2008).

Die Ausweitung der Beschäftigung ging in Österreich in den letzten Jahren vor allem mit einer Steigerung der Teilzeitbeschäftigung von Frauen einher und nur zu einem geringen Teil mit einer Zunahme des Arbeitsvolumens in Stunden. Der Erhöhung des Arbeitsvolumens von Frauen stehen nach wie vor institutionelle Beschränkungen (siehe oben) entgegen. Zugleich ist auf dem Arbeitsmarkt eine starke geschlechtsspezifische Segregation zu beobachten, welche u. a. begründet, dass Frauen geringere Löhne erhalten als Männer. Dieser geschlechtsspezifische Lohnunterschied ist nach wie vor markant, aber in den letzten Jahren gesunken. Ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor sind hier die Arbeitsunterbrechungen von Frauen, die langfristige Auswirkungen auf den Karriere- und Einkommensverlauf haben (Grünberger – Zulehner, 2009). Überdies beteiligen sich in Österreich ältere Arbeitskräfte in wesentlich geringerem Ausmaß am Arbeitsmarkt als im EU-Durchschnitt. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel, die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Älteren frühzeitig zu fördern und eine frühe Pensionierung zu vermeiden, sind hier zentral.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat positive externe Effekte, die aber für die einzelnen Zielgruppen unterschiedlich ausfallen.

Die österreichische und internationale Evaluierungsliteratur zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt mittel- und langfristig positive Effekte auf die Steigerung des Arbeitskräfteangebotes, insbesondere für Frauen und hier vor allem für Wiedereinsteigerinnen. Kurzfristig können negative Effekte auftreten, weil Personen in Schulungen weniger aktiv Arbeit suchen (Lock-in-Effekt). Der Zielgruppenfokus und ein enger Arbeitsmarktbezug der Maßnahmen sind von besonderer Bedeutung. Aktive Arbeitsmarktpolitik muss so gestaltet sein, dass sie den Strukturwandel aktiv begleitet (Lechner – Miquel – Wunsch, 2004, Martin – Grubb, 2001, Lutz – Mahringer – Pöschl, 2005, Lutz – Mahringer, 2007).

Sozialpolitische Maßnahmen wie Kündigungsschutzgesetze und Arbeitslosenunterstützung verursachen entgegen der ökonomischen Theorie per se keine Arbeitslosigkeit.

Wie neuere Studien darüber hinaus zeigen, erzeugen sozialpolitische Maßnahmen wie Kündigungsschutzgesetze und Arbeitslosenunterstützung per se keine Arbeitslosigkeit. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes durch einige OECD-Länder brachte keine Verringerung der Arbeitslosigkeit mit sich, und die Lockerung des gesetzlichen Kündigungsschutzes hatte eine nur sehr geringe Produktivitätssteigerung zur Folge. Ein Abbau von Arbeitsmarkttrigiditäten – wie oft gefordert – verbessert also als solcher nicht die Arbeitsmarktlage (Howell et al., 2007, Freeman, 2007, Baccaro – Rei, 2005, Bassanini – Duval, 2006). Hingegen gehen von Systemen der Arbeitslosenversicherung Stabilisierungseffekte auf die Gesamtwirtschaft aus (Chimerine – Black – Coffey, 1999, Gruber, 1997).

Die zunehmende Segmentierung von sozialrechtlich gut abgesicherten und prekären Arbeitsplätzen erschwert die soziale Integration.

Die zunehmende Segmentierung zwischen sozialrechtlich gut abgesicherten langfristigen und prekären Arbeitsplätzen erweist sich als wesentliches Hindernis für eine soziale Integration. Arbeitsmarktflexibilität muss mit einer sozialen Absicherung verbunden werden. Jüngere Maßnahmen zur sozialrechtlichen Absicherung von atypisch Beschäftigten in Österreich sind hier ein wesentlicher Schritt, das Konzept der Flexicurity zu fördern. Erforderlich sind darüber hinaus Bildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt sowie zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

In einer Studie zu den Optionen der Steuerreform schlagen Aiginger et al. (2008) Maßnahmen vor, die den Faktor Arbeit stärker entlasten und die Abgabenstruktur wachstums- und beschäftigungsförderlicher machen (siehe auch Guger et al., 2008, 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 senken und der Spreizung der Nettolöhne entgegenzuwirken. Als Gegenfinanzierungsmöglichkeiten werden Steuern auf Umweltverbrauch und Vermögenszuwachs sowie spezifische Verbrauchsteuern gesehen.

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 usw.) könnten durch Steuern statt lohnbezogene Abgaben finanziert werden. In Ländern, die einen niedrigeren Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an den Gesamteinnahmen des Staates aufweisen, ist gleichzeitig der Anteil der direkten Steuern höher als in Österreich. In Österreich hingegen tragen die direkten Steuern im internationalen Vergleich relativ wenig zum gesamten Abgabenaufkommen bei. Eine Anhebung des steuerfinanzierten Anteils der Sozialversicherung würde einen Spielraum für die Senkung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit schaffen 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-Ländern und nehmen im Gegensatz zum internationalen Trend weiter zu. Überdies sind bereits niedrige Einkommen mit relativ hohen Abgaben belastet, und die Differenz zwischen den Personalkosten für ein Unternehmen und dem Nettolohn für die Beschäftigten (Steuerkeil) ist in Österreich besonders groß. Beide Faktoren bewirken einen negativen Beschäftigungsanreiz. Die jüngste Senkung des Eingangssteuersatzes und die Anpassung der Höchstbeitragsgrundlage sind erste Schritte, diese negativen Effekte zu verringern.

Derzeit wirken die Sozialversicherungsbeiträge durch die Höchstbeitragsgrundlage regressiv auf die Einkommensverteilung. Reformen, die positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte mit Verteilungszielen verbinden, streben zum einen eine Verbreiterung der Beitragsbasis durch eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage, zum anderen eine Ausweitung der Beitragspflicht auf alle Einkunftsarten an (Guger et al., 2008). Eine Abgabepolitik, die die Verteilungsgerechtigkeit erhöhen will, trägt zur gesellschaftlichen Stabilität bei und wirkt sich positiv auf Kapital- und Humankapitalinvestitionen aus.

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 Qualifikations- oder anderen Aktivierungsdefiziten verbessern. Da Frauen im unteren Einkommensbereich überdurchschnittlich vertreten sind, könnte dadurch auch der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen verringert werden. Qualifizierte Arbeit, die über der Höchstbeitragsgrundlage entlohnt wird, würde sich allerdings verteuern. Langfristig könnte das negative Anreize für die Humankapitalbildung setzen, wenn nicht zugleich Bildungsmaßnahmen gesetzt werden. Die Arbeitslosenzahlen nach Qualifikation zeigen allerdings, dass die größten Beschäftigungsprobleme für Geringqualifizierte bestehen.

Da Vermögenserträge an Bedeutung für die Haushaltseinkommen gewinnen, wird immer häufiger die Heranziehung der Vermögenseinkommen für die Finanzierung der Sozialsysteme diskutiert. Eine Ausweitung der Beitragsgrundlage kann allerdings nicht generell über alle sozialen Sicherungssysteme erfolgen, sondern muss den Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen im Auge behalten. Dieser ist in der Regel in den rein monetären Transferleistungssystemen der Pensions- und der Arbeitslosenversicherung eng und kann daher dort spürbare Ausgabensteigerungen bewirken.

Insgesamt würde eine Ausweitung und Verbreiterung der Beitragsgrundlage erheblichen Spielraum schaffen, um den neuen Anforderungen der Arbeitswelt besser ge-

Reformoptionen

Steuer- und Abgabensystem: Wachstum, Beschäftigung

Eine Anhebung des steuerfinanzierten Anteils der Sozialversicherung hat positive Effekte auf Beschäftigung und Einkommensverteilung.

Eine Anhebung der Höchstbeitragsgrundlage in der Sozialversicherung würde eine Senkung der Beitragssätze ermöglichen. Das würde die Arbeitskosten im Niedriglohnbereich dämpfen und damit die Lohnunterschiede verringern.

Eine Ausweitung der Beitragsgrundlage für die Sozialversicherung auf andere Einkommensformen würde die Abgabenbelastung der Arbeit senken und die Einkommensverteilung gleichmäßiger machen.

Bildungssystem: Wachstum, Beschäftigung, Chancengleichheit

Für die Erwerbstätigen ist eine zukunftsorientierte Weiterbildungsstrategie notwendig, um den Anforderungen des technologischen Fortschritts standzuhalten.

Bildungspolitik muss als Lebenszyklusmodell gesehen werden und erfordert verstärkte regionale Kooperationen.

Familien- und Pflegepolitik: Arbeitsmarktintegration von Frauen erhöhen

Eine Steigerung der Erwerbsbeteiligung von Frauen hat auf der Mikro- und der Makroebene positive Effekte.

Die Familienpolitik sollte verstärkt Sachleistungen statt Geldleistungen anbieten.

recht zu werden. Auf Veränderungen wie den Rückgang der Lohnquote, die Entwertung geringqualifizierter Tätigkeiten und die starke Dynamik von Vermögenserträgen muss reagiert werden, um positive Effekte auf Beschäftigung und Einkommensverteilung zu erzielen.

Weil Lernfähigkeiten vorwiegend im frühkindlichen Alter geprägt werden, sind Humankapitalinvestitionen in dieser Altersstufe besonders effizient (Esping-Andersen, 2008). Weil nicht alle Eltern diese Lernfähigkeiten gezielt fördern können, ist hier ein spezieller Fokus der Bildungspolitik unerlässlich, um die soziale Vererbung zu verringern und die intergenerative Mobilität zu steigern.

Ein kostenloser Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung sollte nicht erst im Alter von sechs oder sieben Jahren ansetzen, sondern deutlich früher, Studien zufolge bereits im Alter von zwei Jahren. Dies würde die kognitive Entwicklung von Kindern fördern und die Integration von Kindern aus bildungsfernen Schichten verbessern.

Die Bildungspolitik muss sich zudem auf eine Aus- und Weiterbildungsstrategie konzentrieren, weil der technologische Fortschritt immer höhere Qualifikationsanforderungen stellt. Die Betonung mittlerer beruflicher Qualifikationen ist deshalb nicht mehr adäquat. Zentrales Element dieser Strategie wäre die Höherqualifizierung von Arbeitskräften mit geringer und mittlerer Qualifikation.

Vor dem Hintergrund der Bedeutung von Aus- und Weiterbildung für den Erfolg einer Volkswirtschaft, für 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. Sozialleistungen, die die Qualifizierung steigern, haben aktivierenden Charakter und sind ein wesentlicher Beitrag zur Steigerung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft.

Eine qualitativ hochwertige außerhäusliche Tagesbetreuung von Kindern zwischen zwei und vier Jahren fördert deren soziale und intellektuelle Entwicklung (Blau – Ferber – Winkler, 2006, Apolte – Funcke, 2008, Roßbach – Klucznik – Kuger, 2008). Darum muss die Betreuung von Kleinkindern als Bildungsinvestition verstanden und in der politischen Diskussion entsprechend neu positioniert werden. Sozialpolitische Ausgaben für die Förderung von Kleinkindern sind höchst effektiv und effizient und tragen bereits mittelfristig zu einer Steigerung der Produktivität bei (Esping-Andersen, 2008).

Um die Arbeitsmarktintegration von Frauen zu erhöhen, ist eine grundlegende Anpassung der Betreuungsstruktur notwendig. Eine stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöht nicht nur die Produktivkraft einer Volkswirtschaft, sondern ist auch von wesentlicher Bedeutung für die langfristige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates. Für die Frauen selbst bedeutet eine verbesserte Einbindung in den Arbeitsmarkt eine eigenständige soziale Absicherung, die angesichts der Zunahme von Scheidungsraten und Lebenserwartung an Bedeutung gewinnt. Die geringere Arbeitsmarkteinbindung ist zudem eine wichtige Erklärung für die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede. Die Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit und die Unterbrechung der Erwerbskarriere haben langfristige Effekte auf den Einkommens- und Karriereverlauf von Frauen. Weiters belegen Studien, dass Frauen dank eigenem Einkommen innerhalb der Familie eine bessere Verhandlungsposition haben und weniger häuslicher Gewalt ausgesetzt sind.

In der österreichischen Familienpolitik wird besonderes Gewicht auf Geldleistungen gelegt. Aus ökonomischer Sicht ist das effizient und kann die Wahlfreiheit theoretisch erhöhen (solange die Möglichkeit einer Auswahl besteht), doch wird dadurch auf notwendige Lenkungseffekte verzichtet. Das ungebundene und einkommensunabhängige Kinderbetreuungsgeld, das im Zentrum des österreichischen Systems der Familienförderung steht, begünstigt eine relativ lange Erwerbsunterbrechung von Frauen (Statistik Austria, 2006). Eine Verlagerung des Schwerpunktes von Geld- zu Sachleistungen bzw. eine Umschichtung zu zweckgebundenen Geldleistungen würde die Treffsicherheit von familienpolitischen Maßnahmen erhöhen. Die Arbeitsmarktintegration von Frauen wird weniger durch großzügige Geldleistungen als

vielmehr durch einen universellen Zugang zu einer quantitativ ausreichenden und qualitativ hochwertigen außerhäuslichen Kinderbetreuung (insbesondere für Kinder unter drei Jahren) verbessert (Del Boca – Pasqua, 2005).

In Österreich besteht ein erhebliches Defizit in der institutionellen Kinderbetreuung und Altenpflege. Ein Ausbau der Betreuungsinfrastruktur ist auf der Angebots- und zugleich auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksam. Da vor allem Frauen in der Kinderbetreuung arbeiten, würden dadurch auch ihre Beschäftigungschancen in dieser Berufssparte steigen. Bisher im Haushalt erbrachte Arbeit würde somit in den formellen Arbeitsmarkt überführt und wäre damit BIP-relevant (zusätzlich erhöhen Skalenerträge die Produktivität). Weil Frauen in den letzten Jahren immer häufiger höhere Bildungsabschlüsse erwerben, bedeuten lange Kinderkarenzzeiten zunehmend auch eine Missallokation von Qualifikationen.

Wie empirische Studien zudem zeigen, erhöht ein quantitativ und qualitativ geeignetes Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen nicht nur die Beschäftigung, sondern auch die Geburtenrate (Del Boca et al., 2007). Die Steigerung der Geburtenrate trägt wesentlich zur Erhöhung der Produktivkraft einer Volkswirtschaft sowie zur nachhaltigen Finanzierung des Wohlfahrtsstaates bei.

Im Bereich der Geldleistungen plädieren Bock-Schappelwein – Eppel – Mühlberger (2009) für die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit kurzer Bezugsdauer und für die Erhöhung der Flexibilität bei der Inanspruchnahme der Karenzzeit (z. B. durch ein Karenzkontosystem). In Nordeuropa, aber auch in Deutschland wurde ein einkommensabhängiges Kinderbetreuungsgeld kürzlich eingeführt. Eine wirksame Reform sollte insbesondere die Inanspruchnahme der Elternkarenz durch Väter erhöhen. In Österreich gibt es kaum Anreize für eine Beteiligung des Vaters, sodass der Anteil der Männer an der Zahl der Personen mit Kinderbetreuungsgeld sehr gering ist (Oktober 2009: 4,7%). In anderen Ländern geht die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes in der Regel mit einer stärkeren Inanspruchnahme durch Männer einher. Anspruchszeiten, die bei Nicht-Inanspruchnahme verfallen, wären hier zielführend. Um die notwendigen Wirkungen zu erzielen, muss eine Verkürzung bzw. Flexibilisierung des Karenzsystems von einem deutlichen und flächendeckenden Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen – im Sinne einer ökonomisch effektiven Humankapitalinvestition (siehe oben) – begleitet sein.

Einheitliche hohe Qualitätsstandards (Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Personals usw.) sind im Sinne einer Investition in das Humankapital von Kindern zentral und können auch die frühkindliche Integration von Kindern aus bildungsfernen Schichten verbessern. Eine Flexibilisierung der Kinderbetreuung (z. B. Zeiten am Nachmittag bzw. frühen Abend) wird als besonders wichtig gesehen (De Henau – Meulders – O'Dorchai, 2007).

Investitionen in die Bildung von Kleinkindern tragen nicht nur zu einer effizienten Verbesserung des Humankapitals bei, sondern wirken auch als aktivierende sozialpolitische Maßnahmen, da sie die Arbeitsmarktintegration von Frauen erhöhen.

Arbeitslosigkeit ist häufig eng mit dem Fehlen von Qualifikationen verbunden. Geringqualifizierte haben ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko als Besserqualifizierte. Die Aus- und Weiterbildung von Geringqualifizierten muss deshalb vorrangig verbessert werden. Wie die österreichische und internationale Evaluierungsliteratur zeigt, wirken die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik positiv auf die Erwerbsbeteiligung – mit stärkeren Effekten für Frauen (Lechner – Miquel – Wunsch, 2004, Martin – Grubb, 2001, Lutz – Mahringer – Pöschl, 2005, Lutz – Mahringer, 2007).

Die Maßnahmen sollten sich dafür verstärkt an der regionalen Qualifikationsnachfrage orientieren. Der Aufbau von regionalen Weiterbildungsclustern mit organisatorischer und finanzieller Einbindung von Arbeitgebern und regionalen Arbeitsmarktplätzen könnte die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zielorientierter machen. Erfahrungsgemäß haben ausbildungsfokussierte Arbeitsstiftungen positive Beschäftigungseffekte, insbesondere wenn sie mit qualitativ hochwertigen Trainingsprogrammen verbunden sind. Eine erhöhte Mitverantwortung von Unternehmen in

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

Die Einführung eines einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeldes mit kürzerer Bezugsdauer und fixen Perioden für Väter wäre zielführend.

Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarkt- beteiligung und damit Produktivkraft steigern

Die aktive Arbeitsmarktpolitik sollte sich auf eine Erhöhung der Qualifikationen fokussieren.

Das durchschnittliche Pensionsantrittsalter könnte durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Abschaffung frühzeitiger Pensionierungsmöglichkeiten angehoben werden.

der Qualifizierung der Arbeitskräfte könnte mit Steuervorteilen oder etwa einem niedrigeren Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung verknüpft werden.

Eine Steigerung der Arbeitsmarkteteiligung von Frauen und Älteren hat große Bedeutung für die nachhaltige Finanzierung des Wohlfahrtsstaates. Neben den oben diskutierten Maßnahmen zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen sind deshalb Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik notwendig, um Ältere länger auf dem Arbeitsmarkt zu halten. Frühzeitige Umschulungen (wie z. B. in Dänemark) könnten den Zustrom in die Invaliditätspension dämpfen. Eine Anhebung des durchschnittlichen Pensionsantrittsalters hat höchste Priorität.

Eine Verringerung der nach wie vor bestehenden geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede (Grünberger – Zulehner, 2009) würde nicht nur die Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen, sondern auch für nicht erwerbstätige Frauen Anreize zur Teilnahme am Arbeitsmarkt setzen.

In Österreich beruht der Beitrag des Humankapitals zum Wirtschaftswachstum bereits zur Hälfte auf qualitativen Faktoren. Eine Qualitätsverbesserung des Faktors Arbeit durch eine forcierte Aus- und Weiterbildungspolitik ist somit unerlässlich für eine zukunftsorientierte Sozialpolitik.

Literaturhinweise

- Aiginger, K., Guger, A., "The Ability to Adapt: Why it Differs Between the Scandinavian and Continental European Model", *Intereconomics, Review of European Economic Policy*, 2006, 41(1), S. 14-23.
- Aiginger, K., Handler, H., Schratzenstaller, M., Tichy, G., et al., Ziele und Optionen der Steuerreform. Plädoyer für einen anspruchsvollen Ansatz, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33939&typeid=8&display_mode=2.
- 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", *Quarterly Journal of Economics*, 1994, 109(2), S. 465-490.
- Apolte, T., Funcke, A., "Qualitätssicherung und Qualitätssetzung im System frühkindlicher Bildung und Betreuung aus ökonomischer Sicht", in Apolte, T., Funcke, A. (Hrsg.), *Frühkindliche Bildung und Betreuung. Reformen aus ökonomischer, pädagogischer und psychologischer Perspektive*, Baden-Baden, 2008, S. 215-249.
- 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, Genf, Discussion Paper*, 2005, (160).
- Banerjee, A., Duflo, E., "Inequality and Growth: What can the Data Say?", NBER Working Paper, 2000, (7793).
- Bassanini, A., Duval, R., "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", *OECD Economics Department Working Paper*, 2006, (486).
- Biffi, G., "The Employment of Women in the European Union", WIFO Working Papers, 2007, (297), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=29578&typeid=8&display_mode=2.
- Biffi, G., "Verteilung der Haushaltseinkommen aus einer Gender-Perspektive", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(10), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33984&typeid=8&display_mode=2.
- Blau, F. D., Ferber, M. A., Winkler, A. E., *The Economics of Women, Men and Work*, Prentice Hall, 2006.
- Bock-Schappelwein, J., Eppel, R., Mühlberger, U., *Sozialpolitik als Produktivkraft*, WIFO, Wien, 2009, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35602&typeid=8&display_mode=2.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., Pöschl, A., WIFO-Weißbuch: Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation. Teilstudie 9: Aus- und Weiterbildung als Voraussetzung für Innovation, WIFO, Wien, 2006, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=27448&typeid=8&display_mode=2.
- Bock-Schappelwein, J., Mühlberger, U., "Beschäftigungsformen in Österreich: Rechtliche und quantitative Aspekte", WIFO-Monatsberichte, 2008, 81(12), http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=34643&typeid=8&display_mode=2.
- Chevalier, A., Viitanen, T., *The Supply of Childcare in Britain: Do Mothers Queue for Childcare?*, Vortrag anlässlich des SOLE Meeting, Baltimore, 2002.
- Chimerine, L., Black, T., Coffey, L., "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.
- 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 Reciprocity of Single Mothers: Implications for Welfare Reform", W. E. Upjohn Institute, Working Paper, 2001, (01-69).
- 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.
- Deininger, K., Squire, L., "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", *Journal of Development Economics*, 1998, 57(2), S. 259-287.
- de la Fuente, A., *Das Humankapital in der wissensbasierten globalen Wirtschaft. Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die Europäische Kommission, GD Beschäftigung und Soziales*, Brüssel, 2003.
- Del Boca, D., "The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy", *Journal of Population Economics*, 2002, 15, S. 549-573.
- Del Boca, D., Pasqua, S., "Labour Supply and Fertility in Europe and the U.S.", in Boeri, T., Del Boca, D., Pisarides, 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 Markets 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*, 2007, 20, S. 805-832.
- Esping-Andersen, G., "Childhood Investments and Skill Formation", *International Taxation and Public Finance*, 2008, 15, S. 19-44.
- 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, Europäische Kommission, Luxemburg, 2006, http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/ke6905836_en.pdf.
- Forbes, K., "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth", *The American Economic Review*, 2000, 90(4), S. 869-887.
- Freeman, R. B., "Labor Market Institutions around the World", NBER Working Paper, 2007, (13242).
- Fritz, O., Huemer, U., Kratena, K., Mahringer, H., Prean, N., Streicher, G., *Mittelfristige Beschäftigungsprognose – Teilbericht Wien. Berufliche und sektorale Veränderungen 2006 bis 2012*, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=32019&typeid=8&display_mode=2.
- Gruber, J., "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", *American Economic Review*, 1997, 87(1), S. 192-205.
- Grünberger, K., Zulehner, Ch., "Geschlechtsspezifische Lohnunterschiede in Österreich", *WIFO-Monatsberichte*, 2009, 82(2), S. 139-150, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=35202&typeid=8&display_mode=2.
- 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., Knittler, K., Marterbauer, M., Schratzenstaller, M., Walterskirchen, E., *Analyse alternativer Finanzierungsformen der sozialen Sicherungssysteme*, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=37521&typeid=8&display_mode=2.
- Guger, A., Marterbauer, M., "Umverteilung durch den Staat", *WIFO-Monatsberichte*, 2009, 82(11), S. 859-877, http://www.wifo.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&typeid=8&id=37545&display_mode=2.
- Gustafsson, S., Stafford, F., "Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden", *Journal of Human Resources*, 1992, 27, S. 204-230.
- 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).
- 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).
- 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", ESRC Research Centre on Micro-Social Change, Working Paper, 1995, (95-2).
- 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.
- Kornstad, T., Thoresen, T. O., "A Discrete Choice Model for Labor Supply and Childcare", *Journal of Population Economics*, 2007, 20, S. 781-803.
- Lechner, M., Miquel, R., Wunsch, C., "Long-Run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany", IZA Discussion Paper, 2004, (1443).
- 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.
- 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, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=28541&typeid=8&display_mode=2.

- Lutz, H., Mahringer, H., Pöschl, A., Evaluierung der österreichischen Arbeitsmarktförderung 2000-2003, WIFO, Wien, 2005, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=28498&typeid=8&display_mode=2.
- Mahringer, H., Child Care Costs and Mothers' Employment Rates in Austria, WIFO, Wien, 2005.
- 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.
- 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., Guger, A., Knittler, K., Schratzenstaller, M., Alternative Finanzierungsformen der Pflegevorsorge, WIFO, Wien, 2008, http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=33620&typeid=8&display_mode=2.
- Naz, G., "The Impact of Cash-benefit Reform on Parents' Labour Force Participation", Journal of Population Economics, 2004, 17, S. 369-383.
- OECD, Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries, Paris, 2007.
- OECD (2008A), Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries, Paris, 2008.
- OECD (2008B), Education at a Glance, Paris, 2008.
- 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.
- Persson, T., Tabellini, G., "Representative Democracy and Capital Taxation", Journal of Public Economics, 1994, 55, S. 53-70.
- 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", Luxembourg Income Study Working Paper, 2002, (300).
- 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.
- Rønsen, M., Sundström, M., "Family Policy and After-birth Employment Among New Mothers", European Journal of Population, 2002, 18, S. 121-152.
- Roßbach, H.-G., Klucznik, K., Kuger, S., "Auswirkungen eines Kindergartenbesuchs auf den kognitiv-leistungsbezogenen Entwicklungsstand von Kindern", Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 2008, 10, (Sonderheft 11), S. 139-158.
- Ruhm, C. J., "The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe", Quarterly Journal of Economics, 1998, 113, S. 285-317.
- Schöne, P., "Labour Supply Effects of a Cash-for-care Subsidy", Journal of Population Economics, 2003, 17, S. 703-727.
- Simonsen, M., "Availability and Price of High Quality Day Care and Female Employment", University of Aarhus, Working Paper, 2005, (2005-08).

Social Policy as a Productive Force – Summary

International examples clearly demonstrate that a high level of social policy does not necessarily correlate with slow growth rates. Empirical literature shows that incentives of social policy measures that lead to a growth-enhancing education, research and development policy are of utmost importance. High quality education is not only an important predictor of individual income, but also of productivity and growth.

Education policy, however, has to start at an early stage. Research shows that the social pay-off of education is highest in early childhood. "Child care" policy therefore has to be regarded as a component of education policy. This demands a stronger focus on the availability and quality of child care infrastructure for very young children, which not only increases the cognitive capability of children, but also fosters social mobility. Furthermore, increasing the availability and quality of early child care infrastructure enables women to participate in the labour market, which in turn increases the value of their human capital, improves their income and career chances and contributes to the financing of the welfare state. Moreover, providing additional high quality child care infrastructure as part of a productive education policy directly results in the creation of more and better jobs in the education sector. Thus, long-term and short-term growth and employment effects are achieved.

- 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, Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Modul der Arbeitskräfteerhebung 2005, Wien, 2006.
- Statistik Austria, Einkommen, Armut und Lebensbedingungen, Ergebnisse aus dem EU-SILC 2006, Wien, 2008.
- Steiner, P. M., Schuster, J., Vogtenhuber, S., *Bildungserträge in Österreich von 1999 bis 2005*, Studie von IHS und Statistik Austria im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, Wien, 2007.
- 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.
- Wrohlich, K., "Child Care Costs and Mothers' Labor Supply. An Empirical Analysis for Germany", *DIW Discussion Paper*, 2004, (412).