

---

# Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen

---

## Beschäftigungspolitik

Nr. 72, 1997

---



# BEIRAT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

## Mitglieder:

Fidelis Bauer  
Günther Chaloupek  
Karl Haas  
Georg Kovarik  
Richard Leutner  
Rupert Lindner  
Martin Mayr  
Werner Muhm  
Heinz Peter  
Johannes Schima  
Rudolf Strasser  
Werner Teufelsbauer  
Peter Traupmann  
Wolfgang Tritremmel  
Ernst Tüchler  
Josef Wöss

## Geschäftsführer:

Thomas Delapina  
Gerhard Huemer

## Ständige Experten:

Johanna Ettl  
Christian Festa  
Helmut Kramer  
Joachim Lamel  
Josef Peischer

## Assistenten der Geschäftsführung:

Clarisse Pásztory  
Thomas Zotter

ISBN 3-901466-03-7

---

Medieninhaber: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, Wiedner Hauptstraße 63, 1045 Wien, Tel. 501 05/42 70,  
Prinz-Eugen-Straße 20, 1041 Wien, Tel. 501 65/22 84. Hersteller und Kommissionsverlag: Ueberreuter Print und Digimedia  
GmbH, 2100 Korneuburg, Industriestraße 1

## VORWORT

Die Beschäftigung ist im letzten Jahrzehnt zu einem der zentralen Probleme der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden. Die Arbeitsplätze in der Industrie gehen infolge von Rationalisierungen und Produktionsverlagerungen stark zurück, das Arbeitskräfteangebot nimmt zu und das Wirtschaftswachstum hat sich verlangsamt: Als Konsequenz sind die Arbeitslosenquoten spürbar angestiegen.

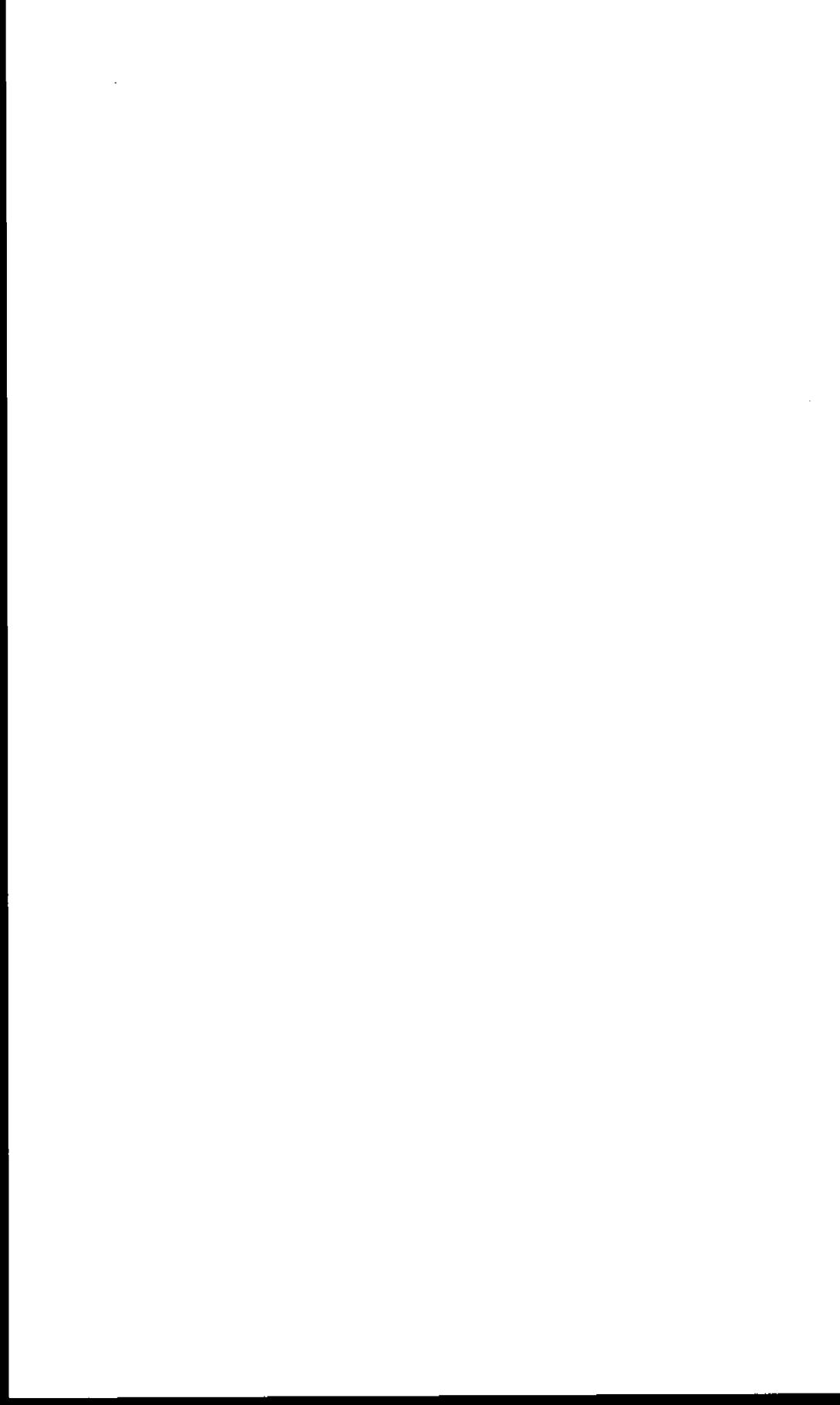
Im europäischen Vergleich gesehen ist die Arbeitsmarktsituation in Österreich nach wie vor recht günstig. Dennoch hat sich die Situation auch in Österreich 1995 und 1996 zugespitzt: 16.000 Arbeitsplätze gingen in diesen zwei Jahren verloren, die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen erhöhte sich im gleichen Ausmaß, trotz weiterhin massiver Frühpensionierungen. Die Arbeitsplatzprobleme haben sich in diesen Jahren von der Industrie auf jene Dienstleistungssektoren ausgedehnt, die im Zuge der europäischen Integration ihre bisher geschützte Position verloren und nun im internationalen Wettbewerb bestehen müssen. Diese Tendenz wird kurzfristig auch weiterhin anhalten.

Diese zunehmende Brisanz der Arbeitsmarktsituation hat den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen zu der vorliegenden Beschäftigungsstudie motiviert. Der Beirat hat seine Arbeit dabei vornehmlich auf die Bereiche Arbeitsmarkt (Arbeitszeit, neue Dienstleistungsjobs, aktive Arbeitsmarktpolitik) und Qualifikation konzentriert, da die wesentlichen wirtschaftlichen Aspekte des Problems bereits in der Beiratsstudie „Wirtschaftsstandort Österreich“ sowie in dem Sozialpartner-Übereinkommen „Maßnahmen für eine beschäftigungspolitische Offensive“ behandelt wurden. Diese Studie stellt also nur einen Baustein in einer in ihrer Gesamtheit zu sehenden Beschäftigungspolitik dar. Zu unterstreichen ist, daß Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht bloß Probleme des Arbeitsmarktes, sondern vielmehr der Wirtschaftsentwicklung und damit auch der Wirtschaftspolitik sind. Arbeitsmarkt- und bildungspolitische Ansätze sind zwar notwendig, aber nicht ausreichend zur Steigerung der Beschäftigung.

Unter Mitarbeit zahlreicher Experten aus Theorie und Praxis ist es dem Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen gelungen, zu wichtigen Fragen der Beschäftigungspolitik gemeinsame Antworten basierend auf gemeinsamen Analysen zu finden. Die Studie stellt damit eine theoretische Basis für eine praktische beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Sozialpolitik dar. Dabei ging es nicht nur darum, neue Rezepte und Instrumentarien zu erfinden, sondern vor allem auch darum, vorhandene gemeinsam zu bewerten und einer Implementierung zuzuführen. Allen an der Erarbeitung dieser Studie Beteiligten gebührt ein dementsprechend herzlicher Dank, besondere Anerkennung gilt dem Vorsitzenden der Arbeitsgruppe Herrn Dr. Ewald Walterskirchen (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) sowie den Geschäftsführern der Arbeitsgruppe, Herrn Dr. Michael Mesch (Bundesarbeitskammer) und Herrn Mag. Gerhard Huemer (Wirtschaftskammer Österreich), Frau Mag. Clarisse Pásztor (Wirtschaftskammer Österreich) für die laufende Redaktion und Frau Ilse Schulz (Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung) für Satz und Layout.

Wien, im Mai 1997

Dr. Werner Teufelsbauer  
Vorsitzender des Beirats  
für Wirtschafts- und Sozialfragen



# INHALTSVERZEICHNIS

## CHAPTER I: INTRODUCTION AND RECOMMENDATIONS

<b>1. Introduction – The Economic Environment</b> .....	11
1.1. Introductory Remarks .....	11
1.2. Economic Growth and Labour Market Development.....	12
1.3. High Dynamism of the Austrian Labour Market .....	13
1.4. Shadow Economy .....	14
1.5. Deregulation and Privatization.....	14
1.6. Globalization.....	15
1.7. Opening of the Eastern Countries .....	15
1.8. EU-Membership.....	16
1.9. European Economic and Monetary Union.....	17
1.10. Monetary Policy.....	17
1.11. Income Policy .....	18
1.12. Taxes and Fiscal Charges on Labour .....	18
<b>2. Recommendations</b> .....	19
2.1. Skills .....	19
2.1.1. Skills as a Locational Factor.....	19
2.1.2. Further Vocational Training .....	19
2.1.3. Better Coordination of Schooling and Further Training.....	21
2.1.4. Financing of Further Vocational Training.....	21
2.1.5. Proof of Further Vocational Training.....	22
2.1.6. Direct Utilization and Transferability of Further Training .....	22
2.1.7. Vocational Counseling .....	23
2.1.8. Apprenticeship Training.....	23
2.2. Working Time and Employment.....	24
2.2.1. Decoupling of Production Time and Working Time.....	25
2.2.2. Adjustment of Working Hours to Production Fluctuations .....	25
2.2.3. Reduction of Working Time.....	25
2.2.4. Models of Distributing Labour to Create More Employment .....	26
2.2.5. Working Time and Employment in Industry and Trade.....	28
2.2.6. Employment Effects through Liberalization of Shop Hours .....	28
2.2.7. Working Time Models to Prolong Employment in Seasonal Branches.....	29
2.3. New Fields of Employment .....	29
2.3.1. Employment Potentials in Business-Related Services.....	30
2.3.2. Employment Effects of New Communication Technologies .....	30
2.3.3. Employment Potentials in Personal Services.....	31
2.4. Active Labour Market Policy.....	33

<b>I.</b>	<b>EINLEITUNG UND EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>35</b>
<b>1.</b>	<b>Einleitung – Das wirtschaftliche Umfeld .....</b>	<b>35</b>
1.1.	Vorbemerkungen .....	35
1.2.	Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktentwicklung .....	36
1.3.	Hohe Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes .....	37
1.4.	Schattenwirtschaft .....	37
1.5.	Deregulierung und Privatisierung .....	38
1.6.	Globalisierung .....	38
1.7.	Ostöffnung .....	40
1.8.	EU-Mitgliedschaft .....	40
1.9.	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) .....	41
1.10.	Geldpolitik .....	41
1.11.	Einkommenspolitik .....	42
1.12.	Steuern und Abgaben auf Arbeit .....	43
<b>2.</b>	<b>Empfehlungen .....</b>	<b>43</b>
2.1.	Qualifikation .....	43
2.1.1.	Qualifikation als Standortfaktor .....	43
2.1.2.	Berufliches Weiterbildungssystem .....	43
2.1.3.	Bessere Abstimmung von Schule und Weiterbildung .....	45
2.1.4.	Finanzierung der beruflichen Weiterbildung .....	45
2.1.5.	Nachweise für berufliche Weiterbildung .....	46
2.1.6.	Weiterbildung zwischen unmittelbarer Verwertbarkeit und Transferierbarkeit .....	47
2.1.7.	Berufsinformation .....	47
2.1.8.	Lehrlingsausbildung .....	48
2.2.	Arbeitszeit und Beschäftigung .....	49
2.2.1.	Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten .....	49
2.2.2.	Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen .....	50
2.2.3.	Arbeitszeitverkürzung .....	50
2.2.4.	Modelle der Verteilung von Arbeit zur Schaffung von mehr Beschäftigung .....	51
2.2.5.	Arbeitszeit und Beschäftigung in Industrie und Gewerbe .....	53
2.2.6.	Beschäftigungseffekte durch Liberalisierung der Ladenöffnung .....	53
2.2.7.	Arbeitszeitmodelle zur Beschäftigungsverlängerung in Saisonbranchen .....	54
2.3.	Neue Beschäftigungsfelder .....	54
2.3.1.	Beschäftigungspotentiale bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen .....	55
2.3.2.	Beschäftigungswirkungen neuer Kommunikationstechnologien .....	55
2.3.3.	Beschäftigungspotentiale bei persönlichen Dienstleistungen .....	56
2.4.	Aktive Arbeitsmarktpolitik .....	58

<b>II. WIRTSCHAFT UND ARBEITSMARKT –</b>	
<b>ANALYSE .....</b>	<b>61</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>61</b>
<b>2. Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen .....</b>	<b>62</b>
<b>3. Die zyklische Sensitivität der Arbeitsmarktentwicklung .....</b>	<b>64</b>
3.1. Exkurs: Die Rolle der ausländischen Arbeitskräfte .....	65
3.2. Auswirkungen der Integration auf den Arbeitsmarkt .....	68
3.2.1. Ostöffnung .....	68
3.2.2. Wirtschafts- und Währungsunion .....	69
<b>4. Arbeitsmarktdynamik und die Heterogenität der</b>	
<b>Arbeitslosigkeit .....</b>	<b>70</b>
<b>5. Lohnbildung und Arbeitskosten .....</b>	<b>72</b>
<b>6. Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Österreich:</b>	
<b>Projektion bis 2020 .....</b>	<b>74</b>
Das Szenario für die niedrige Erwerbsbeteiligung: .....	75
Das Szenario für die hohe Erwerbsbeteiligung: .....	75
Mittleres Szenario = Hauptvariante .....	75
<b>7. Strukturwandel und Beschäftigung im Dienstleistungssektor ....</b>	<b>78</b>
7.1. Produktivitätsentwicklung .....	79
7.2. Dienstleistungsnachfrage von Haushalten und Unternehmungen .....	80
7.3. Dienstleistungsbereiche .....	83
7.3.1. Produktionsbezogene Dienstleistungen .....	83
7.3.2. Distributive Dienstleistungen .....	84
7.3.3. Personenbezogene Dienstleistungen .....	84
7.3.4. Administrative und soziale Dienstleistungen .....	87
<b>III. QUALIFIKATION .....</b>	<b>89</b>
<b>1. Evaluierung der Beiratsstudien „Qualifikation 2000“ und</b>	
<b>„Wirtschaftsstandort Österreich“ .....</b>	<b>89</b>
1.1. Vorbemerkung .....	89
1.2. Zur Situation von Schule und Erstausbildung .....	90
1.3. Zur Situation im Weiterbildungsbereich .....	93
<b>2. Ständige Weiterbildung, neue Qualifikationsanforderungen</b>	
<b>und das Bildungssystem .....</b>	<b>96</b>
2.1. Zur Definition von „beruflicher Weiterbildung“ .....	96
2.2. Ursachen und Rahmenbedingungen für veränderte	
Qualifikationsanforderungen .....	96
2.3. Strukturen und Trends des Weiterbildungsmarktes in Österreich .....	97
2.4. Angebote für die berufliche Weiterbildung im Rahmen des	
Schul- und Hochschulsystems .....	98
2.4.1. Zweiter Bildungsweg .....	98
2.4.2. Zugang zu postsekundären Ausbildungen .....	99
2.4.3. Berufsreifeprüfung .....	99
2.5. Höherqualifizierung von Berufstätigen zur Erlangung von	
Fachhochschuldiplomen .....	100
2.6. Vorbedingungen der beruflichen Weiterbildung .....	102

2.7.	Strategien und Maßnahmen zur Förderung der Weiterbildung und der Weiterbildungsteilnahme .....	103
2.7.1.	Infrastrukturförderung aus öffentlichen Mitteln und Erzielen von Synergieeffekten .....	103
2.7.2.	Maßnahmen zur Subjektförderung .....	103
2.7.3.	Teilnahme an EU-Weiterbildungsprogrammen .....	104
2.7.4.	Forschungs- und Entwicklungsbedarf im Bereich der beruflichen Weiterbildung .....	105
<b>3.</b>	<b>Qualifizierung von Arbeitslosen und von Personen, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind</b> .....	<b>106</b>
3.1.	Veränderung des Arbeitsmarktes und der Berufswelt .....	106
3.2.	Zu den Problemgruppen .....	106
3.2.1.	Langzeitarbeitslose .....	106
3.2.2.	Gering qualifizierte Arbeitskräfte .....	108
3.2.3.	Ältere Arbeitslose .....	109
3.2.4.	Behinderte Arbeitslose .....	109
3.2.5.	Ausländische Arbeitslose .....	110
3.2.6.	Jugendliche Arbeitslose .....	111
3.3.	Berufs(wieder)einstieg von Frauen .....	111
3.4.	Arbeitsstiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen .....	112
3.4.1.	Typen von Arbeitsstiftungen .....	112
3.4.2.	Vorteile der Arbeitsstiftungen .....	113
3.4.3.	Weiterentwicklung der Arbeitsstiftungen .....	113
3.5.	Sonderprogramm der Bundesregierung zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung .....	114
3.6.	Zur Bedeutung der Weiterbildungsberatung .....	114
<b>IV.</b>	<b>ARBEITSZEIT UND BESCHÄFTIGUNG</b> .....	<b>115</b>
<b>1.</b>	<b>Zusammenhänge zwischen Arbeitszeitgestaltung und Beschäftigungspolitik: Möglichkeiten und Grenzen</b> .....	<b>115</b>
1.1.	Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten .....	115
1.2.	Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen .....	116
1.3.	Arbeitszeitverkürzung .....	118
1.4.	Zusammenfassung .....	118
<b>2.</b>	<b>Modelle der Verteilung von Arbeit zur Schaffung von Beschäftigung</b> .....	<b>119</b>
2.1.	Job-Rotation-Modelle – Bildungskarenz .....	119
2.2.	Teilzeitarbeit .....	121
<b>3.</b>	<b>Arbeitszeit und Beschäftigung in der Industrie</b> .....	<b>122</b>
<b>4.</b>	<b>Beschäftigungseffekte durch Ladenschlußliberalisierung</b> .....	<b>126</b>
<b>5.</b>	<b>Arbeitszeitmodelle zur Beschäftigungsverlängerung in Saisonbranchen</b> .....	<b>130</b>

<b>V. NEUE BESCHÄFTIGUNGSFELDER</b> .....	133
1. <b>Beschäftigungspotentiale bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen</b> .....	133
2. <b>Beschäftigungswirkungen neuer Kommunikationstechnologien</b> .....	135
2.1. Fortgeschrittene Kommunikationstechnologien .....	136
2.2. Wirkungsmechanismen zwischen Kommunikationstechniken und Beschäftigung .....	137
2.3. Zur Schlüsselrolle von Telekommunikationsdiensten und Produktinnovationen.....	138
2.4. Herausforderungen für das Management: organisatorische Innovationen, neue Qualifikationsprofile .....	139
2.5. Qualifikationserfordernisse .....	140
3. <b>Beschäftigungspotentiale bei persönlichen Dienstleistungen</b> .....	140
3.1. Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der haushaltsbezogenen persönlichen Dienstleistungen – internationale Modelle und Vergleiche.....	141
3.2. Soziale Dienstleistungen .....	145
Finanzierung .....	146
Ausweichreaktion – Schattenwirtschaft.....	147
Institutionelle Rahmenbedingungen .....	147
<b>VI. AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK</b> .....	149
1. <b>Einleitung</b> .....	149
2. <b>Arbeitsvermittlung</b> .....	149
3. <b>Qualifizierung</b> .....	150
4. <b>Problemgruppen</b> .....	150
5. <b>Öffentliche Beschäftigungsinitiativen</b> .....	151
6. <b>Unternehmensgründung</b> .....	151
7. <b>Institutionelle Rahmenbedingungen</b> .....	151
8. <b>Mittelverteilung</b> .....	152
<b>ANHANG: MASSNAHMEN FÜR EINE BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHE OFFENSIVE</b> .....	153
1. <b>Infrastrukturinvestitionen</b> .....	154
2. <b>Exportoffensive</b> .....	156
3. <b>Förderung der privaten Investitionen, der Gründung neuer Unternehmungen und Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit</b> .....	156
4. <b>Entbürokratisierung</b> .....	157
5. <b>Technologiepolitik</b> .....	158
6. <b>Qualifikationsoffensive</b> .....	158
7. <b>Aktive Arbeitsmarktpolitik</b> .....	159
8. <b>Arbeitszeit</b> .....	160
9. <b>Mißbrauchsbekämpfung</b> .....	162



# **AUSTRIAN SOCIAL PARTNERS' ADVISORY COUNCIL FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS**

## **EMPLOYMENT POLICY**

The studies produced by the Austrian Social Partners' Advisory Council for Economic and Social Affairs contain opinions and recommendations for economic policy which have been agreed upon by the four major Austrian social partners (the Federal Economic Chamber, the Federal Chamber of Labour, the Austrian Federation of Trade Unions and the Standing Committee of the Presidents of the Austrian Chambers of Agriculture).

The following text represents a translation of the introduction and recommendations from the Advisory Council's enclosed study „Employment Policy“ (Beschäftigungspolitik). The translation was provided by Martha Schodl.

### **CHAPTER I: INTRODUCTION AND RECOMMENDATIONS**

#### **1. Introduction – The Economic Environment**

##### **1.1. Introductory Remarks**

In the last decade the labour market has become one of the central problems of the economic and social policy. Due to rationalization measures and relocation of production facilities the number of jobs in industry has greatly decreased and despite massive early retirements the unemployment rate has doubled since the beginning of the eighties.

The labour market has come under pressure from various sides:

- Since the seventies the long-term economic growth has decreased by about fifty percent. Therefore the labour demand of the enterprises has declined considerably. Yet, in contrast to the slogan of: „jobless growth“ employment has not at all decoupled from economic growth.
- The international division of labour and the technological development forced industry to take rationalization measures. With increasing integration this trend spread also to other sectors (e.g. banks). The international division of labour has three aspects in particular: globalization, EU-integration and opening of the Eastern countries.

A third, though less central labour market factor, is the steady increase in labour supply. In the last decade more women sought employment and additional foreign workers, also a consequence of the opening of the Eastern countries, were integrated into the labour market. According to present estimates the labour supply will continue to increase over the next twenty years

(by more than 270.000 according to the estimates of the Austrian Institute of Economic Research, see chapter II.6), even if a restrictive immigration policy is adopted.

In Austria the labour market situation became critical in 1995 and 1996: 16,000 jobs were lost in these two years, the number of the registered unemployed increased to the same extent. In these years employment problems spread from the industrial sector to those service sectors that lost their hitherto sheltered position due to the European integration and must now prevail against international competition.

The increasing problems of the labour market motivated the Advisory Council for Economic and Social Affairs to this employment study. The Advisory Council concentrated in its work on labour market and qualification aspects, as the economic side of this problem was dealt with in the Advisory Council's study „Wirtschaftsstandort Österreich“ („Austria's Competitive Position as an Industrial Location“) two years ago. The Austrian Social Partners' agreement „Maßnahmen für eine beschäftigungspolitische Offensive“ („Measures for an Employment Policy Initiative“ of the employment summit of the Parity Commission of February 1996) is enclosed in the annex.

This paper is thus to complement the study on Austria's competitiveness. It must be stressed that employment and unemployment are not merely problems of the labour market but much more of economic development and thus also of economic policy. Labour market and educational policy initiatives are necessary but not sufficient to increase employment.

The study of the Advisory Council is divided into six chapters: This introduction and the recommendations or conclusions are followed by a chapter on the development of the labour market, paying specific attention to the individual sectors. The third chapter deals with qualification of the labour force concentrating on further vocational training and continuing the Advisory Council's study „Qualification 2000“. The fourth chapter is devoted to the subject of working time and employment and refers to two studies of the Advisory Council on „Arbeitszeitentwicklung“ („Working Time“) and „Öffnungszeiten“ („Shop Hours“). The fifth chapter goes into those areas, services in particular, for which the Advisory Council expects a high future employment potential. The sixth chapter finally discusses the active labour market policy.

## **1.2. Economic Growth and Labour Market Development**

Austria succeeded in restraining the last recession ('92/'93) and keeping the unemployment rate low compared to other European countries last but not least due to letting the automatic stabilizers take effect i.e. accepting short-term effects of recession-led tax losses on the budget deficit. Such a policy prevents the development of a non-cyclical unemployment that would then consolidate and be difficult to reduce even in times of economic upswing.

Nevertheless employment has become of major political concern in Austria as throughout the rest of Europe. Unemployment increases during each cyclical downswing and hardly decreases during an economic recovery, thus indi-

cating a structural problem. For years the increase of production has lagged far behind the high productivity growth in industry. A further decrease in employment in industry must be expected for the future as well. The sectors of business-related, social and personal services, above all, could make up for the decreasing employment in industry. Particularly the share of business-related services is relatively low in Austria, indicating a considerable potential for expansion.

Given the present average working time, an economic growth of approximately 2% is necessary to maintain the level of employment. But as the labour supply has a medium-term growth rate of about 0,5%, the economy would have to grow by approximately 2.5% in order to keep the unemployment rate constant. This would be in line with the more optimistic medium-term growth prospects. Therefore economic growth alone will not be enough to significantly reduce unemployment. It will also be necessary to increase the employment intensity of growth e.g. by expanding labour-intensive services.

While the number of jobs continues to depend on the economic dynamism, unemployment has partly decoupled from the employment trend. Experience has shown that in Austria the labour supply varies considerably in the cyclical course: In times of recession a decreasing labour supply reduces the increase of unemployment; during economic recovery, however, unemployment decreases only slowly, as additional labour force, in particular foreigners and women from the hidden labour force reserve, enter the labour market.

At the beginning of the nineties the rapid increase in the foreign labour supply, partly due to the opening of the Eastern countries, demonstrated which problems can be caused by a sudden increase in supply: above all dismissal of the older domestic labour force and increasing unemployment of foreigners already living in Austria. The future employment policy for foreign workers is to aim at precluding negative effects on the unemployment situation (controlled access).

Finally the regional differences in the unemployment rates are very high. Ailing, old industrial areas and rural regions are particularly disadvantaged. Economic integration results in aggravation of regional disparities and thus increases the importance of regional development policy.

### **1.3. High Dynamism of the Austrian Labour Market**

The dynamism of the Austrian labour market is greater than generally assumed. Even with unchanged overall employment more than 100,000 jobs are lost through reduction of labour force in diminishing enterprises and through closures, while at the same time 100,000 new jobs are created. Two thirds of this restructuring process take place within the individual branches of industry.

Not only is intercompany mobility relatively high in Austria, but also the change between employment and unemployment is frequent – even if the seasonal movement is ignored. The increase in unemployment is partly due to a rising number of job-seeking unemployed.

#### **1.4. Shadow Economy**

The shadow economy (illegal non-registration with the social insurance system, illicit employment, work on the side, business without receipt) represents an unfair competition both for enterprises and employed persons. Small and medium-sized enterprises particularly suffer from competition with the shadow economy more strongly than from global competition.

Capital mobility has considerably increased the possibilities of tax evasion. The attempt to compensate tax loss by taxation of the relatively immobile factor of labour increased the burden on labour compared to other production factors. The present tax and fiscal charges burden incites both, provider and demander of such services, to escape into the shadow economy. Stricter controls alone will not solve this problem. However, when easing the burden on the labour factor, the question of financing the social system must also be taken into account,.

It is typical of illicit employment that the demand for transfer payments and insurance benefits (social affairs, infrastructure) remains constant or even increases, while the financial basis weakens due to the expansion of the shadow economy and the pressure for tax increases gets stronger. High unemployment figures, therefore, often do not indicate a scarcity of work, but misallocations by the tax and fiscal charges system: Financing the welfare state by imposing taxes on economic performance and thus on legal employment makes it attractive to evade taxation to an extent as access to the welfare system is still guaranteed. Opportunity for tax evasion is offered particularly in the field of personal services.

#### **1.5. Deregulation and Privatization**

The integration of sheltered sectors into international competition should result in price reductions for buyers, both consumers and enterprises, but it also means a painful adjustment of the employment level to the conditions of international competition.

The forthcoming liberalization of the energy and telecom market (removal of the line monopoly as of 1.1.1998) may produce short-term drops in employment, for which in case transitional assistance should be foreseen. Foreign examples in the telecom and media branch show, however, that competition and additional suppliers can create new jobs in the longer run.

When privatizing and restructuring key industries of the Austrian economy, commercial criteria as well as the safeguarding of strategic owner function in Austria must be taken into account to prevent an emigration of headquarter functions and competence centres important for Austria as an industrial location (see study of Advisory Council „Industriepolitik III“ – Industrial Policy III, 1991)

## 1.6. Globalization

According to the prevailing economic view, international economic integration results in an overall increase in welfare. New markets and fields of economic cooperation offer prospects for expansion. But the welfare returns from globalization are not equally distributed among economic groups and countries.

The biggest conflict between global economic and national political interests is felt on the labour market. Due to their global thinking, international companies more and more liberate themselves from their national roots and no longer base their actions on national and social requirements. Internationally active companies are guided in their decision for a location – apart from infrastructure and educational standards – by unit labour costs and environmental requirements of the individual countries.

On the labour market, globalization and technological development result in a dualization: Unskilled labour suffers particularly from this globalization process, these jobs are partly lost and the income level decreases comparatively. Skilled labour, however, is generally better off: engineering-intensive branches support export success and the demand for qualified services rises.

Overall, the increased competitive pressure enforces rationalizations and relocation of production facilities which result in job losses. The return to the protectionism of the past, however, does not constitute an alternative, as this would be counterproductive for export-oriented national economies. To oppose these trends and the asymmetries in foreign trade relations, negotiations on „fair trade“ and „market access“ including the introduction of environmental and social standards must be advanced. In addition, the application of the instruments of the EU foreign trade policy (antidumping, protective measures) is indispensable.

Politics today are more than ever asked to alleviate the problems of adjustment to international economic integration and take labour market measures in favour of the losers of the modernization process. The EU law on competition, present budgetary restraints as well as practical experience restrict the approach of solving this problem through state subsidies to transitional protection and support measures provided for in the WTO.

In the future, the structural change on the labour market will rather be accelerated through globalization and technological change. The affected employees in the diminishing industrial branches cannot automatically change to jobs in the expanding economic fields, as these require different skills and are located in different regions. Increased efforts for further vocational training both for employed and unemployed as well as an expansion of the service sector will be necessary to adequately cope with the rapid structural change.

## 1.7. Opening of the Eastern Countries

The subject of the opening of the Eastern countries has been discussed by the Advisory Council in the study „Ostöffnung“ („Opening of the Eastern

Countries“) and in the „Positionspapier zu ausgesuchten Themen rund um die Regierungskonferenz 1996“ („Position Paper on Selected Topics Relating to the 1996 Intergovernmental Conference“) (chapter Opening of the Eastern countries).

The public generally regards the effects of the opening of Eastern Europe too negatively: The relocation of individual production facilities to Eastern Europe is generally in the foreground, while the increase of the Austrian exports to Eastern Europe does not receive proper attention. Since the opening of Eastern Europe the balance of trade with Eastern Europe has increased by over 10 billion Austrian Schilling. Due to that fact, employment in Austria has increased, even if mainly labour-intensive production has been relocated. Pressure on prices, however, hardened non-measurable structural labour market problems. In addition, Austria's geographical position causes a drain on purchasing power which in turn negatively affects employment particularly in the areas close to the national border. The overall effect of the opening of Eastern Europe on Austria's employment situation can therefore not be exactly quantified.

In the case of accession of the Eastern neighbouring countries to the EU, Austria would face the additional problem of free immigration from Eastern Europe. A completely free labour market (commuter and passenger traffic) would above all affect those regions close to the border with Eastern Europe which already have a high unemployment rate today. Similar applies to the sector of cross-border services. The social partners, therefore, stress the necessity of only gradually implementing the free movement of labour with relatively long transitional periods and relevant safeguard clauses in case of accession by Central and Eastern European countries. Under the present conditions the free access to the Austrian labour and services market for citizens of Central and Eastern European countries thus seems difficult to be realized in the foreseeable future.

## **1.8. EU-Membership**

EU membership has increased Austria's attractiveness as an industrial location – as expected by the Social Partners in their study on Austria's competitive position. The improvement of Austria's quality as a location is already reflected in the increasing net exports and in the investment plans of multinational concerns; but its full effects will only be felt in the longer run.

In the starting phase the effects on the labour market, however, were mainly negative. Rationalization waves swept particularly through those branches that were suddenly fully incorporated into the integration process, i.e. the food industry and some service sectors (in particular trade, transportation). Rationalization investments are also planned for the energy, telecom and financial services sectors. If necessary, industry specific transitional support measures, similar to those in the food industry („AUFLEB“), might then be advisable also for these sectors.

Finally, the high direct and indirect costs of the EU-accession have considerably increased the pressure on budgetary consolidation. But the contributions should be regarded as an investment guaranteeing the Austrian economy a more favourable development on a long-term basis.

### **1.9. European Economic and Monetary Union**

Austria attaches high priority to the creation of the European Economic and Monetary Union (EMU) as planned. Then investors would no longer be disconcerted by exchange rate fluctuations in Europe and Austria would be protected against further devaluations of important European trading partners, as they have a negative effect on the employment situation in Austria. Yet, employment effects and social compatibility must also be taken into account, when introducing budget consolidation measures, necessary on a Europe-wide basis not least in connection with the implementation of the EMU. In line with overall economic considerations and social cohesion it must therefore be found a balanced proportion between monetary and real objectives (growth, employment) when realizing the EMU.

For Austria it is particularly important that Italy, but also Sweden and Finland, join the EMU as soon as possible to spare Austria's industry and tourism further devaluation. The potential for political interpretation of the fiscal convergence criteria of public debt and budget deficit should be utilized without however questioning the convergence criteria as such. To prevent an economic, social and political alienation between participants and nonparticipants in the EMU, measures are to be taken supporting those not participating in the EMU in their stabilization process and offering them the prospects of an entry as soon as possible.

The Advisory Council furthermore stresses the importance of fully exhausting the room of action given for employment policy within the EMU. Today the European economy also suffers from a lack of coordination of economic and tax policy. The individual countries try to improve their competitiveness through devaluations („beggar-my-neighbour“ - policy), wage and social welfare decreases or tax reductions. Efforts for a greater tax harmonization will be required within the EU to stop the tax competition. The EMU offers the chance of winning back on a European level the room of action for economic policy that has been lost on a national level.

### **1.10. Monetary Policy**

Europe is facing an increasing differential between real interest rates and economic growth. To facilitate investment activity and budget consolidation, interest rates in Europe should be kept as low as possible in the long run. In the nineties the U.S. Federal Reserve System succeeded in accelerating the economic dynamism through a pragmatic monetary policy without causing inflationary tensions. In Europe monetary policy followed a restrictive course for years, as can be seen from the inverse yield curve till 1994. On an interna-

tional political level, struggle against unemployment and budget deficits also means struggle against constantly high real interest rates. The European Central Bank should be urged to pursue a balanced monetary policy. Apart from the stability objective, monetary policy must also take into account the employment objective. To coordinate these objectives, a mechanism between the social partners as autonomous participants in the collective bargaining process and the independent European Central Bank should be created.

### **1.11. Income Policy**

Unit labour costs together with exchange rates are of decisive importance for the competitiveness within Europe. The deterioration of competitiveness caused by devaluations of important trading partners can be compensated above all by ensuring that productivity grows faster and labour costs increase less than in the devaluating countries. The national income and wage policy must, therefore, take into account international competitiveness. Growing international interdependence and the removal of instruments of exchange rate policy within the EMU increase the importance of wage policy that lies within the autonomy of the participants in the collective bargaining process. It can be expected that Austria will continue to be able to take advantage of the policy of consensus between the social partners and the experiences as a hard currency country.

The development of labour costs deserve particular attention in connection with real wage flexibility. Though there were short-term adjustment problems due to external effects (exchange rate shifts) in the first half of the nineties, the flexibility with which real wages react to shocks is relatively high in Austria. Flexible wage and income policy has in the past represented an important support in preventing unemployment in Austria. In the Economic and Monetary Union, wage formation will be of even greater importance in securing a high level of employment.

In view of the great income disparities between Austria and the new industrial locations of Southeast Asia and Eastern Europe, an adjustment to the considerably lower level is neither possible nor desirable. A highly developed national economy that has reached European wage level, cannot retreat but must increase its productivity level by constant innovation in order to be able to maintain the high standard of living.

### **1.12. Taxes and Fiscal Charges on Labour**

The increasing fiscal burden on the production factor of labour initiates substitution effects and thus limits the growth potential of labour intensive branches. In Austria, the production factor of labour has to carry a heavy tax burden even after the 1994 tax reform (e.g. introduction of municipal taxes) and social security contributions are significantly higher than the OECD average. Regarding the tax load ratio, Austria lies in the upper middle field while

the taxes on consumption are on international level and direct taxes are considerably lower.

Possibilities of reducing the fiscal burden on the factor of labour may be found e.g. in the sector of the „Kommunalabgabe“ (municipal tax), „Familienlastenausgleich“ (system of financing transfers to families) and Wohnbauförderungsbeitrag (fiscal charges for subsidizing the construction of housing). These charges could be replaced by other forms of taxation, but comprehensive changes of the tax and fiscal burden on the factor of labour require an all-European solution.

## **2. Recommendations**

### **2.1. Skills**

#### *2.1.1. Skills as a Locational Factor*

For highly developed industrial countries, the skills of the employees represent a decisive competitive element. The Austrian educational system must therefore react swiftly and flexibly to economic and technical changes. In its „Jobs Study“ the OECD points out that poor flexibility of the educational system can contribute to increasing unemployment.

Education and vocational training are of great importance for the attractiveness as an industrial location and for the prospects in the labour market. An increase in the level of ability does not only strengthen the employment opportunities of the individual but also increases the competitiveness of the economy as a whole as well as the flexibility in the labour market.

#### *2.1.2. Further Vocational Training*

This study concentrates on further vocational training which increases its importance in a rapidly changing working world. Further vocational training starts after the initial education and should be possible any time as lifelong learning and vocational training. It should be interlinked with work in various stages, taking into account the access of groups not yet incorporated into further vocational training and making participation feasible for companies.

The numerous forms of further vocational training include vocational training for adults, in-company training, upgrading qualification training for employees e.g. master qualifications in trade on a supervisory level, as well as training for unemployed.

In general, Austria has quite a good starting position, because at least in urban centers it provides a well-developed system of vocational training. In certain fields, however, the development of a demand-oriented vocational training system taking into account regional requirements is inadequate.

In cooperation with the regional authorities, the facilities offering vocational training must see that further training is offered universally and can ac-

tually be utilized. Initiatives are to be taken to guarantee the possibility of further training through subsidies to either trainees or the training institutions. The range of training courses is to be described clearly and should be easily understandable for the prospective participants.

In a dynamic economic environment, each kind of „learning on stock“ prior to pursuing a gainful employment can only be of limited use. It must, therefore, be guaranteed that schooling provides a solid basis for lifelong continuous education and that vocational training can directly complement the knowledge and skills acquired at school. In addition, the present educational system should enhance the incorporation of times of practical training and times of vocational training. Measures of further vocational training should aim at increased quality control and viability on the labour market. The Advisory Council considers the activities taken in the field of vocational training, so far, as inadequate and urges an intensification of effort.

Rapid technological change creates a need for an increased and more comprehensive range of training facilities as well as an improved information about them. In a society in which values are primarily conveyed through work, all unemployed and those threatened by unemployment must have the possibility to participate in further training. Furthermore, rapid technological change makes even specialized skills of employees easily obsolete.

Skilled workers and engineers are traditionally among the greatest assets of the Austrian economy. They must keep up with latest levels of technology. For this purpose the possibility to participate in further vocational training should be given. A social model in which working life is concentrated on the age from 20 to 60 years with education and leisure before and after that period is neither sensible nor desirable.

Media literacy is the prerequisite for the entry into the information and communication society. Today information management has become a decisive success factor, including market information, technical know how and work with media and data banks. The key word of „Schools on the Network“ also applies to further training. The use of new media (computer based training, correspondence course elements) is to be intensified in the further training system as well.

For most occupations, a basic knowledge of computer aided work, recently above all the work with modern communication media („networking literacy“), has become a basic qualification. The Advisory Council considers the comprehensive instruction of this basic knowledge in vocational training and further training sectors an indispensable economic and educational measure: It is one of the decisive pre-conditions for a positive contribution of the new communication technologies toward employment. One area of application of new media is education by correspondence, which has become of increasing importance. It can fulfill an important function in further training, if given the respective framework, as it reduces problems of time and location.

A model that concentrates education, gainful employment and leisure time in separate sections of the individual's life is no longer in line with employment policy requirements. In this connection the Advisory Council also recommends examination of various international models of „Job Rotation“ –

also interesting from an educational point of view – concerning their applicability in Austria (also see „Models for Redistribution of Work to Increase Employment“).

### *2.1.3. Better Coordination of Schooling and Further Training*

The Advisory Council for Economic and Social Affairs already intensively discussed educational issues in the study „Qualifikation 2000“. Some of those proposals have been implemented by the government e.g. the foundation of „Fachhochschulen“ (non-university higher education institutions providing high-quality professional and academic training for specific occupations).

Education and training at schools must be more intensively interlinked with the requirements of the working world and the access to the individual levels of the Austrian educational system must be facilitated.

Schooling and further training are to be interlinked in such a way that schools can become the reliable base for independent learning by individuals in further vocational training. Those willing to learn must have the opportunity to advance in their career through further training by setting individual training targets. In this connection, the Advisory Council is aware of the great importance of establishing Fachhochschulen for working people. At present there are too few study courses for employed persons.

Leaving compulsory schooling without positive final examination results constitutes a particular disadvantage on the labour market and for further training. There should, therefore, be the possibility of taking this final exam at a later date.

### *2.1.4. Financing of Further Vocational Training*

The system of further vocational training is characterized by a great diversity of the range of training courses, facilities and financing sources. The Advisory Council stresses the necessity of aiming at useful synergy effects to be able to use public means as efficiently as possible and to simultaneously create fair competition amongst the suppliers.

Up to now, financing problems and labour and social legislation problems for the time of further training have restricted a comprehensive expansion of further vocational training. Therefore, a further training initiative presupposes improvements in these two central issues.

Enterprises are principally interested in improving skills that can be directly utilized in the job. For such further enterprise-specific training, the enterprises should provide financial support and working-time.

Measures of further training that are exclusively in the interest of employees represent the other extreme. Employees should use their leisure time and financial means respectively, but be enabled to do so by being offered flexible working hours.

In many cases, however, further vocational training will be of interest to employee and employer by providing both enterprise-specific and general

transferable skills. The financing of such measures should be agreed upon in collective agreements as well as company level agreements and should not be exclusively confined to individual agreements. No legal regulations are required, if claims on further training can be satisfied in this way.

The European Social Fund promotes further vocational training of employees within Objective 4. This means an improvement in financing further training activities, as up to now these means of labour market policy have been restricted to the use by the unemployed. The efficient use of these ESF means presupposes an additional effect, no indiscriminate distribution of grants and a better practical orientation of further training calls for a better study of the demand for further training courses on a local level.

To be able to finance at least certain prerogative projects, it is necessary to set the appropriate priorities.

#### *2.1.5. Proof of Further Vocational Training*

The simultaneous existence of vocational education and further vocational training makes accreditation of skills acquired through further vocational training possible in many fields. Certificates to recognize final exams are necessary. Formal certificates increase the motivation for further education and facilitate access to the entire educational system.

The transferability of skills acquired through further training is to be promoted through standardization (curricula for further training) without questioning the flexibility of the system. Further vocational training must provide a valid proof of the acquired skills to improve prospects on the labour market. The further training system should be offered, wherever possible, in form of modules that could be combined into training units and included into the traditional educational hierarchy.

The Advisory Council supports the rapid implementation of the political agreement on the *Berufsreife* (university entrance test for those not having a final examination of a higher secondary school to attain full access to post-secondary and tertiary education and training). The integration of the dual vocational training into the educational system was promoted by the formal integration of vocational training schools into the secondary level of education.

#### *2.1.6. Direct Utilization and Transferability of Further Training*

In the further training sector, it is necessary to find a compromise between two contradictory requirements. On a direct and short-term basis, further training proves to be most successful when it is done for a specific workplace. On the other hand, further training should teach transferable skills (e.g. foreign languages and EDP skills) that sometimes cannot be utilized immediately but represent a precondition for future economic and technical developments.

Companies are generally interested in improving skills that can be directly employed. Yet, the educational assignment of the schools cannot be restricted to instructing skills that can be immediately used in the working world.

Further training is a concern of both the company and the employed person and is usually implemented individually without state influence. To a major extent, the range of further training possibilities is oriented towards the requirements of the companies with the labour market policy playing a supporting role.

The increasing importance of further vocational training makes it necessary to reconsider the schools' curricula. The reasons for necessary restrictions in initial education are manifold e.g. the danger of overstrain in time and contents.

The idea of „general education“ is to be fundamentally reviewed. A modern vocational training depends, among other things, on the instruction of key qualifications, e.g. the application of information technologies, the intensification of foreign language instruction and the introduction of autonomous school regulations. Further vocational training can then directly relate to the basic knowledge acquired at school.

### *2.1.7. Vocational Counseling*

A basic prerequisite for an efficient educational policy is the detailed and comprehensive vocational orientation of youth as well as information for adults on the broad range of further training possibilities (by means of data banks and central information facilities).

The choice of education and vocation still seems to be based more on current individual interests and preferences than on long-term vocational prospects. Free education orientated on private interests with subsequent free re-training means an inefficient use of available resources from an overall economic and social point of view.

Improving the vocational guidance for graduates from high-school continues to be a topical task, though some progress has been achieved by expanding study and vocational counselling activities (e.g. fairs) as well as of career guidance centers. The vocational counselling centers should be increasingly oriented also toward the needs of adults seeking advice.

The social partners have developed a concept for restructuring vocational and educational counselling for the first grades of secondary and higher secondary education. The working group of the Ministry of Education should advance its implementation.

### *2.1.8. Apprenticeship Training*

The dual vocational training certainly deserves merits for the integration of young people into the working world. It has definitely contributed, in past decades, to improving the skilled labour supply for the enterprises and to keeping youth unemployment low.

However, reforms are necessary also in this field: Only a broadly defined initial vocational training that concentrates increasingly on the instruction of social and communicative skills which become of greater importance will be

able to contribute to Austria's competitiveness and motivate further vocational training.

Apprenticeship training should be a demand-oriented training in more broadly defined trades. The social partners, therefore, agreed on establishing „Gruppenlehrberufe“ (comprehensive apprenticeships teaching several vocational skills which enable the graduate to work in various related occupations) with various technical disciplines.

Moreover, the number of apprenticeships of higher technical grade is to be increased. Young people must be better motivated to start apprenticeships in vocations of a high technical grade and apprenticeship places in these fields should be particularly promoted. Among other things, the social partners agreed on a promotion of apprentice workshops. In vocations with a less demanding apprenticeship the rate of drift-away is often very high and retraining for other fields is not unusual.

The possibility for those having finished an apprenticeship to attain university entrance level through adequate study courses („Berufsreife“) represents a major step toward upgrading the skilled worker image.

In the field of dual vocational training, not only qualitative improvements are required but also acute quantitative problems have to be solved. There is an urgent need to counter the consequences of a decreasing supply of apprenticeships, a problem aggravated by the decreasing possibilities of access to the vocational education sector.

In view of the broad distribution of competencies for matters of Austrian and foreign young people, the Advisory Council regards overlapping cooperation as indispensable in order to develop and efficiently implement the necessary countermeasures: An initiative „Training of Youth“ involving all public authorities and the social partners should be created.

## **2.2. Working Time and Employment**

Regulation of working time represents an instrument of economic policy that is to be used to improve competitiveness, satisfy the interests of the employed and attain the maximum employment effects. The employment effects of the three basic forms of regulation of working time discussed – i.e. decoupling production time and working time, adjustment of working time to production fluctuations and reduction of working hours – cannot be generally classified as negative or positive. Neither more flexible working times nor reduction of working hours automatically create new jobs, but they can contribute to increasing or maintaining employment. To achieve the optimum employment effect it is necessary to agree on specific solutions, taking into account the specific problems and framework conditions.

The recommendations of the Advisory Council thus concern general assumptions of the effects on an overall economic level (2.2.1-2.2.4) on the one hand and on a branch-specific level (2.2.5-2.2.7) on the other hand.

### *2.2.1. Decoupling of Production Time and Working Time*

Positive effects on employment by a national decoupling of production time and working time are to be expected, if the demand for a product is relatively price elastic. When costs and prices decrease, demand rises. If such measures are taken not only on national but on international level, the positive effects on employment will be lower. Demand will react less elastically if all producers reduce prices simultaneously than if individual suppliers gain market shares through price reductions.

Yet, from a dynamic point of view, a general non-sector-specific decoupling of production and working times, the increasing output-capital ratio and the pressure for „capital deepening“ will temporarily promote the propensity to invest. If the positive demand-effect of these investments outweigh the capacity-effect (and the potential subsequent rationalization effects), a positive net-effect on employment may be the result in the medium-term. Moreover, a higher level of employment could be achieved even with the same capital stock (with given investments).

Longer production times, as a competitive measure, in certain enterprises or branches are particularly necessary, when international companies are offered a considerably higher output-capital ratio through the decoupling of production and working times in other countries with similar production conditions as Austria. From the employment point of view the Advisory Council therefore recommends the decoupling of production and working times particularly for branches with capital-intensive production so as to make possible cost and price reductions, while preserving the legitimate interests of the employed.

### *2.2.2. Adjustment of Working Hours to Production Fluctuations*

In those fields where flexibility represents a decisive competition-related quality dimension for the demand by consumers or enterprises, the adjustment of the working time to production fluctuations can constitute a useful measure.

The Advisory Council therefore recommends to take into account employment effects when implementing the new possibilities of compensating fluctuations of the order volume through adjustment of the working time to production fluctuations. Positive employment effects can be expected in particular when overtime and extratime are being reduced and when the leave can be taken in blocks. The practical implementation must be decided upon by the social partners at enterprise or supra-enterprise level.

### *2.2.3. Reduction of Working Time*

A reduction of the regular working hours theoretically allows for a distribution of the available amount of work amongst more people. Particularly in view of the increasing output-capital ratio due to constant technical progress this possibility will continue to be part of the repertory of working time policy.

Counterproductive side effects may, however, exert a negative employment effect: These result mainly from the deterioration of international competitiveness of businesses and the ensuing – depending on the individual economic fields – shift of the costs onto prices. A further general prerequisite for a positive employment effect is a relative homogeneity of the labour market segment; in case of a segregated labour market (e.g. scarcity of skilled labour), no positive employment effect can be expected due to a lack of labour supply.

The problem of a reduction of working time is consequently best left in the competency of the collective bargaining partners and no general proceeding is to be taken for the time being. This does not, however, preclude a reduction of working hours on branch and company level. Thus in certain cases shorter working hours on company level in combination with flexible working hours may help to prevent a reduction of personnel („VW model“) or even create additional employment.

The reduction of regular overtime would constitute another aspect in the reduction of working hours. If overtime is not used to cover occasional extra workload but is performed on a permanent basis, from an employment perspective this overtime should be reduced and replaced by new hirings, provided this is a viable commercial proposition.

New variants of the distribution of labour are discussed in the next chapter.

#### *2.2.4. Models of Distributing Labour to Create More Employment*

The Advisory Council mainly concentrated on two concrete models of a „redistribution“ of labour: Job rotation – temporary replacement of an employee on leave by an unemployed person – and part-time work.

Models aiming at a reduction of working hours in favour of increased leisure time for the individual may positively affect motivation, sick leave, productivity and finally the length of working life. Possible counterproductive effects such as an increase of illicit work in the acquired leisure time would have to be investigated and appropriate countermeasures would have to be taken if necessary. Possible savings in the unemployment insurance could be used, through a re-allocation of the resources, for active measures like further training, promotion of employment or possibly also contribution reductions.

The Advisory Council recommends to intensify and test the following possibilities in limited model studies and pilot projects and to study their effects in consultation with the social partners.

##### **2.2.4.1. Job Rotation Models – Educational Leave**

Sabbaticals and other forms of job rotation become increasingly important instruments of labour market policy throughout Europe and can be used in the placement of labour to secure a well functioning labour market. In this connection, the needs of employees, the unemployed and employers must be equally taken into account.

A possible model of job rotation is a maximum 1 year leave for recognized educational purposes except university studies during which a long-term unemployed person is hired as replacement (Danish model). Pilot projects are being implemented in Austria, too: Austria participates in the project „EU Job Rotation“ within the community initiative „ADAPT“.

The transitional voluntary leave of an employee (sabbatical) and the simultaneous hiring of an unemployed person can also be interesting in respect to the employment effect. The model of a publicly financed year of leisure that is not bound to personal or educational motives cannot be recommended; it was also stopped in Denmark.

Another model is being discussed for the public service sector: Civil servants are to have the possibility of working for four years for 80 percent of their salary and then take the fifth year off in which they also receive 80 percent of the salary. This idea, too, still needs thorough evaluation. The creation of a legal basis for similar models could be discussed in private sector as well.

The Advisory Council recommends to start pilot projects by the collective bargaining partners in consultation with the Arbeitsmarktservice (AMS – Labour Market Service) and to analyze the projects in detail after a given period as to employment increase or possible problems.

#### 2.2.4.2. Part-time Work

Personnel placement oriented towards customer frequency, increased productivity of part-time employees, easier handling of temporary replacement problems and possible cost reductions by avoiding organizational slack make part-time work for enterprises in certain sectors (e.g. trade) attractive and may result in a reduction of full-time employment and an increase of part-time employment (transforming jobs or creating new jobs). The effects on the unemployment rate depend on whether this demand is met from the pool of the officially unemployed or from the number of those who have so far not been part of the labour market. Definite statements as to the effect of (increased) part-time work on the unemployment rate can therefore not be made, but positive effects on the participation rate are to be noticed.

To increase the possibilities of employment in the part-time sector, part-time work must become more attractive. Elements of an attractive part-time employment are in particular

- voluntary part-time employment
- possibilities for part time employment for men and women also in medium and higher qualified positions
- possibilities for career development and individual career planning
- possibility to change from full-time employment to part-time and vice versa

- and the possibility for individual arrangements through a broad spectrum of variants to choose from (from daily reductions to weekly, monthly up to annual units of leisure time)

To increase the employment level the Advisory Council therefore recommends to intensify the access to part-time employment under the pre-conditions mentioned above. The social partners on company level are therefore called upon to create and work out possibilities for part-time employment attractive for both employer and employee.

Models linking part-time work with partial benefits out of the social security system (e.g. flexible retirement, part time parental leave) should also be discussed with regard to their employment effects. The possibility of flexible retirement, available in Austria but only rarely claimed, is to be reconsidered in view of the low factual retirement age.

#### 2.2.5. *Working Time and Employment in Industry and Trade*

The wish for more attractive working time schemes for employer and employee together with the necessity of strengthening the competitiveness hitherto often resulted in – partially not legally founded – agreements on working time regulations between management and works council.

The Advisory Council therefore welcomes the legal possibilities of flexible working time agreed between the social partners and recommends the rapid implementation of regulations on collective bargaining level taking into account the flexibilization needs of both sides and guaranteeing a fair accommodation of conflicting interests.

#### 2.2.6. *Employment Effects through Liberalization of Shop Hours*

The liberalization of shop hours that went hand in hand with a legal protection of quality of leisure time of the employees, should enable an increase in the employment level in trade, particularly through part-time jobs.

The number of persons employed in trade increased in the first three months of 1997 by 6,575 persons (+ 2.9%) compared to the same period of last year, thus stopping the negative trend (the comparison January 1995 – January 1996 still showed a reduction of 0.56%). Particularly the bigger retailing chains in preferred shopping areas and shopping centers led here. However, over  $\frac{2}{3}$  (4,447) of this increase are so-called „geringfügig Beschäftigte“ (marginally employed: employees working no more than 8 hours per week and earning no more than a certain amount per month, thus being excluded from social security), the rest of 2,128 are both full-time and part-time employees. An evaluation of the net employment effect will therefore also have to take into account possible undesired effects through this liberalization such as involuntary regression into part-time jobs below subsistence level, division of full-time jobs into marginally employed and undermining of the financial base of the social insurance through marginal employments.

The Advisory Council welcomes the liberalization steps negotiated between the employer and employee representations of interests and proposes similar steps for other branches of the service sector, provided a more detailed evaluation reveals sustainable positive employment effects. Also there it will be important to secure the acceptance by the employees.

For a general assessment of part-time work see chapter 2.2.4.2. – Part-time Work

### *2.2.7. Working Time Models to Prolong Employment in Seasonal Branches*

Branches in which an economic activity, due to the weather situation or similar conditions, is limited to certain periods of the calendar year, carry the problem that the majority of the employees in these sectors face unemployment during the off-season. Apart from other measures to extend the employment season, the possibilities of working time schemes for reducing the respective periods of unemployment should therefore also be analyzed and utilized.

Particularly promising seems the concept of compensating overtime through leavetime at the end of the employment period instead of money, thus prolonging the period of official employment and reducing the time of unemployment. According to the current legal position, above all four models are conceivable: compensation through leisure time instead of overtime payment; working extratime to accumulate free days in connection with holidays; a longer settlement period for working time defined in collective agreements; and mandatory consumption of parts of the annual leave in the non-employed period.

To find acceptance for such models it is important to create incentives both for employers and employees. Among other things it will be necessary to find fair compensation in both the social insurance and labour legislation sectors.

Such models prolonging employment are particularly important for the construction and tourism sectors. The Advisory Council refers to the successful conclusion of a collective agreement in the construction industry and strongly recommends to also conclude such an agreement in tourism.

## **2.3. New Fields of Employment**

In this study the Advisory Council concentrated on the service sector, as in this sector the most significant employment increases are to be expected and as other aspects regarding Austria as an industrial location or economic policy measures beyond that have been dealt with in other studies („Austria's Competitive Position as an Industrial Location“; Social Partners' Agreement „Maßnahmen für eine beschäftigungspolitische Offensive“ – „Measures for an Employment Policy Initiative“).

### *2.3.1. Employment Potentials in Business-Related Services*

The sector of the business-related services involves a particular growth potential for output and employment. Estimates reveal an approximately 10 percent increase in employment and output both in the eighties and the first half of this decade. Only a minor part of this employment increase can be attributed to shifting services from the industrial sector (study of the IWI – Industrial Scientific Institute – „Industriennahe Dienstleistungen“ – „Industry-related Services“, 1996 ).

Yet, the potential of business-related services can only be exhausted, if the demand can be satisfied in a competent way. In this sector Austria has a high potential both for demand and supply.

Apart from the small size of the enterprises, the lack of cooperation and the low degree of internationalization, the Advisory Council considers competition-restraining regulations as counterproductive in exhausting the existing potential of this sector and therefore recommends to consider the following measures:

- liberalization of the admission to certain professions
- breaking down anti-competitive fee regulations for lawyers and civil engineers
- lifting the professional ban on advertising (business lawyers), association (between civil engineers, business lawyers and trustees) and cooperation between self-employed (free professions) and businessmen in manufacturing enterprises
- lifting the ban on incorporation of business lawyers
- intangible investments (e.g. engineering, consulting) must be considered in promotion programmes

### *2.3.2. Employment Effects of New Communication Technologies*

An efficient telecommunication infrastructure and the promotion of the manifold application possibilities of modern communication technologies in all economic fields will represent an essential factor for positive development of the employment level, though the ambitious quantitative target of the European Commission report will not easily be fully achieved, not even under the most favourable pre-conditions.

Apart from the basic pre-condition of implementing the Austrian Postal and Telegraphic Administration reform, the following economic policy measures will support an employment-promoting use of new communication technologies:

- framework conditions to create a comprehensive infrastructure in communication technology: liberalization of the telecom market (deregulation of the line monopoly by 1.1. 1998), clarification of the question of

the regulation authority as a pre-condition for investment security, expansion of the networks, decrease of the line fees to international level

- specific transitional support to overcome temporary employment problems in hitherto sheltered fields, following the example of the food industry („AUFLEB“)
- promotion of a constant innovation climate to develop and apply new products and services of the communication technology sector: application of the technology initiative, adequate use of the means of the „Technologie-Milliarden“ („Technology Billions“), reduction of innovation risks
- guarantee legal security for supplier and demander: To eliminate impairments for marketable applications and services and to lay the foundations for future supply, a very high degree of transparency and planning safety is necessary. Adjustments must also be made regarding data and consumer protection. Also questions of copyright require an internationally concerted action.
- measures for an adequate development of the human capital, in particular instruction of the skills required to apply new communication technologies in education and further vocational training sectors (also see chapter „Skills“).
- Framework conditions for social security as a necessary stability-promoting element complementing the increasing demands for flexibility.

### 2.3.3. *Employment Potentials in Personal Services*

Due to various factors, an increase in demand for leisure time activities and personal services is to be expected, whereby two categories can be differentiated: social services (health & care) and household-related services (incl. child care). The employment potential in this sector is unquestioned.

The basic problem, however, is that the potential for productivity increases in the personal services sector is lower than in other economic sectors. Thus in the personal services sector, increases of labour costs are more directly reflected in price increases or an increased need for subsidies than in the production sector.

The models discussed in chapter 2.3.3.1 are to be checked as regards to employment effects, financing, budgetary effects, demand etc. particularly for the household-related services but also in the social service sector.

#### 2.3.3.1. Household-related Services

Tax or other price-decreasing measures could prevent that the demand of private households for cleaning services, child care, private lessons, gardening work etc. is either not satisfied or only through the shadow economy. The as-

assessment of the arising public costs or revenue shortfalls must also take into account the financial, social and human costs of unemployment as well as the present revenue shortfall due to the non-performance of these services or satisfaction by the informal sector.

Internationally various models are being either discussed or applied. The models are generally based on tax benefits and reductions of social security contributions, partly in connection with service coupons. In all cases the public support aims at enabling adequate net wages despite a lower productivity and thus at satisfying the demand for household-related services through official employment.

The Advisory Council recommends the evaluation of the international models discussed in this study in consultation with the Labour Market Service. In this connection, the experiences of existing private facilities in Austria are to be taken into account.

#### 2.3.3.2. Social Services

The present far-reaching change in the social structure is directly reflected in different and additional requirements and demands by private households. Proceeding from available surveys, about 5% of the population need health and nursing services (in particular care of elderly people). Presently approximately 40,000 people are taken care of by institutions offering out-patient nursing services; this means a share of 0,5% of the overall population. It is expected that this figure will double in the foreseeable future, making additional employment of 8,500 persons in the nursing service and 500 persons in the administrative sector necessary.

An expansion to this extent would require considerable additional means. The Advisory Council recommends both an increased financial contribution of the public authorities under consideration of the budgetary restraints, and higher contributions of the recipients under consideration of the social situation (at present app. 24%) to implement this employment potential; thereby measures have to be taken to ensure that in the case of increased private financial contributions, the recipients do not escape into the shadow economy.

Part of the labour market relevant potential in the social services sector was already covered by the „Pflegegeld“ (nursing allowance). To achieve the desired employment effect, the accurate use of the nursing allowance for buying qualified nursing services on the market or for partially compensating the nursing activity of family members must be guaranteed. The question of the social insurance of family members taking over nursing tasks remains unsolved.

To implement a higher employment growth, the institutional framework conditions additionally must be changed in line with also still lacking directives for subsidies. be able. The Advisory Council proposes to abolish employment-impairing restrictions for those offering social services (planning safety, long-term targets, investment measures, pricing etc.) as well as to create quality standards and a collective agreement. The Labour Market Service,

Ofinally, could assist by offering a temporary financial „start“-aid for hiring additional personnel.

#### **2.4. Active Labour Market Policy**

For the medium-term future the Advisory Council advocates the following strategic objectives in labour market policy:

Central tasks must be the intensification of the placement of employees and the expansion of the direct company contacts. Apart from measures of further training, active instruments might be hiring allowances, temporary job creation programmes, child care facilities etc. New models combining social training (e.g. in form of an employment institution) and further vocational training could be developed for long-term unemployed. The field of non-profit manpower-leasing must, however, as a „secondary labour market“ remain a transitory labour market only.

„Arbeitsstiftungen“ (labour foundations) have proven particularly useful instruments of placement and further training. The relations between Labour Market Service and employees must follow a contractual relationship. Instruction and training of the key skills should be increasingly incorporated into the repertory of labour market training. Moreover, measures of further vocational training of unemployed persons should be evaluated more strongly and examined for qualitative criteria as well as for chances of re-employment and cost efficiency. To make the employment market and the range of further vocational training measures more transparent, cooperation between the Labour Market Service, enterprises and existing institutions of further training should be intensified.

In addition, the relationship between active (labour market subsidies) and passive (safeguarding the existence) means needs to be changed. This asks for clear political priorities, since a change in this relationship in the short run is not a zero-sum game but requires additional expenditure which should be compensated through successful placements in the medium and longer term. An intensification of active labour market policy must furthermore be accompanied by a comprehensive „quality assurance“ of the measures to be financed.

To fully utilize the possibilities of active labour market policy to contribute to decreasing unemployment, it must become even more efficient in the coming years. The newly acquired independence of the Labour Market Service offers the prerequisite to optimally use the means needed for infrastructure and personnel in line with the targets set by the Labour Market Service; here decentralization is of particular importance.



# I. EINLEITUNG UND EMPFEHLUNGEN

## 1. Einleitung – Das wirtschaftliche Umfeld

### 1.1. Vorbemerkungen

Der Arbeitsmarkt ist im letzten Jahrzehnt zu einem der zentralen Probleme der Wirtschafts- und Sozialpolitik geworden. Die Arbeitsplätze in der Industrie gehen infolge von Rationalisierungen und Produktionsverlagerungen stark zurück, die Arbeitslosenquote hat sich seit Anfang der achtziger Jahre trotz massiver Frühpensionierungen verdoppelt.

Von mehreren Seiten her ist der Arbeitsmarkt unter Druck geraten:

- Das langfristige Wirtschaftswachstum hat sich seit den siebziger Jahren etwa halbiert. Die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften schwächte sich damit deutlich ab. Die Beschäftigung hat sich jedoch entgegen dem Schlagwort vom „jobless growth“ keineswegs vom Wirtschaftswachstum abgekoppelt.
- Im Zuge der internationalen Arbeitsteilung und der technologischen Entwicklung wurde die Industrie verstärkt zu Rationalisierungen gezwungen. Mit zunehmender Integration breitete sich diese Tendenz auch auf andere Sektoren (z. B. Banken) aus. Die internationale Arbeitsteilung hat insbesondere drei Aspekte: Globalisierung, EU-Integration und Ostöffnung.
- Ein dritter, wenngleich weniger zentraler Arbeitsmarktfaktor ist die steigende Tendenz des Angebots an Arbeitskräften. Im letzten Jahrzehnt strebten mehr Frauen eine Berufstätigkeit an, und zusätzliche ausländische Arbeitskräfte, nicht zuletzt in Folge der Ostöffnung, wurden in den Arbeitsmarkt integriert. Auch in den nächsten zwanzig Jahren wird das Angebot an Erwerbstätigen nach den vorliegenden Schätzungen auch bei einer restriktiven Zuwanderungspolitik weiter zunehmen (um über 270.000 laut WIFO-Schätzungen, siehe Kapitel II.6.).

In Österreich hat sich die Arbeitsmarktsituation 1995 und 1996 zugespitzt: 16.000 Arbeitsplätze gingen in diesen zwei Jahren verloren, die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen erhöhte sich im gleichen Ausmaß. Die Arbeitsplatzprobleme haben sich in diesen Jahren von der Industrie auf jene Dienstleistungssektoren ausgedehnt, die im Zuge der europäischen Integration ihre bisher geschützte Position verloren und nun im internationalen Wettbewerb bestehen müssen.

Die zunehmende Brisanz der Arbeitsmarktsituation hat den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen zu dieser Beschäftigungsstudie motiviert. Der Beirat hat seine Arbeit dabei auf die Arbeitsmarkt- und Qualifikationsaspekte konzentriert, weil die wirtschaftliche Seite des Problems bereits vor zwei Jahren in der Beiratsstudie „Wirtschaftsstandort Österreich“ behandelt wurde. Das Sozialpartner-Übereinkommen „Maßnahmen für eine beschäftigungspolitische

Offensive“ (Beschäftigungsgipfel der Paritätischen Kommission im Februar 1996) wird im Anhang beigefügt.

Diese Studie stellt also nur einen Baustein, d. h. eine Ergänzung zur Standortstudie, dar. Es muß unterstrichen werden, daß Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht bloß Probleme des Arbeitsmarktes, sondern vielmehr der Wirtschaftsentwicklung und damit auch der Wirtschaftspolitik sind. Arbeitsmarkt- und bildungspolitische Ansätze sind zwar notwendig, aber nicht ausreichend zur Steigerung der Beschäftigung.

Die Arbeit des Beirats ist in sechs Kapitel aufgeteilt: Nach der vorliegenden Einleitung und den Empfehlungen bzw. Schlussfolgerungen folgt ein Teil zur Entwicklung des Arbeitsmarktes, insbesondere auch in sektoraler Hinsicht. Das dritte Kapitel befaßt sich mit der Qualifizierung der Arbeitskräfte, konzentriert auf die berufsbegleitende Weiterbildung und anknüpfend an die Beiratsstudie „Qualifikation 2000“. Der vierte Teil widmet sich dem Thema Arbeitszeit und Beschäftigung und schließt an die beiden Beiratsstudien über „Arbeitszeitentwicklung“ und „Öffnungszeiten“ an. Das fünfte Kapitel geht auf jene, vor allem Dienstleistungs-, Bereiche ein, für die sich der Beirat für die Zukunft ein hohes Beschäftigungspotential erwartet. Das sechste Kapitel schließlich widmet sich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

## **1.2. Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktentwicklung**

Österreich ist es, nicht zuletzt aufgrund des Wirkenlassens der automatischen Stabilisatoren, d. h. das kurzfristige Durchschlagen rezessionsbedingter Steuerausfälle auf das Budgetdefizit, gelungen, die letzte Rezession ('92/'93) zu dämpfen und die Arbeitslosenrate im europäischen Vergleich niedrig zu halten. Eine solche Politik verhindert das Entstehen einer Sockelarbeitslosigkeit, die sich dann strukturell verfestigt und auch im Konjunkturaufschwung kaum mehr abbauen läßt.

Dennoch ist die Beschäftigung in Österreich wie in ganz Europa zu einem vordringlichen Anliegen der Politik geworden. Die Arbeitslosigkeit steigt in jedem Konjunkturabschwung, im Aufschwung geht sie kaum zurück, was auf ein strukturelles Problem schließen läßt. In der Industrie bleibt die Produktionssteigerung seit Jahren weit hinter dem hohen Produktivitätswachstum zurück. Auch in Zukunft muß damit gerechnet werden, daß die Beschäftigung in der Industrie weiter deutlich zurückgehen wird. Einen quantitativen Ausgleich für die schwindenden Arbeitsplätze in der Industrie könnten insbesondere die Bereiche wirtschaftsnahe, soziale und persönliche Dienstleistungen bieten. In Österreich ist vor allem der Anteil wirtschaftsnaher Dienstleistungen relativ niedrig, hier scheint noch ein beträchtlicher Expansionspielraum zu bestehen.

Derzeit ist, bei gegebener durchschnittlicher Arbeitszeit, ein Wirtschaftswachstum von etwa 2% erforderlich, um den Beschäftigungsstand zu halten. Da aber das Angebot mittelfristig um rund 0,5% wächst, müßte die Wirtschaft um etwa 2,5% wachsen, damit die Arbeitslosenquote konstant bleibt. Das entspricht etwa optimistischeren mittelfristigen Wachstumsprognosen. Wirtschaftswachstum allein wird also wahrscheinlich nicht ausreichen, um die Ar-

beitslosigkeit signifikant abzubauen. Es wird auch eine Erhöhung der Beschäftigungsintensität des Wachstums notwendig sein, z. B. durch Ausweitung arbeitsintensiver Dienstleistungen.

Während die Zahl der Arbeitsplätze weiterhin von der wirtschaftlichen Dynamik abhängt, hat sich die Arbeitslosigkeit teilweise von der Beschäftigungsentwicklung abgekoppelt. Die Erfahrung zeigt, daß das Arbeitsangebot in Österreich stark im Konjunkturverlauf schwankt: Im Abschwung dämpft der Rückzug von Erwerbstätigen den Anstieg der Arbeitslosigkeit; im Konjunkturaufschwung geht die Arbeitslosigkeit jedoch nur langsam zurück, weil zusätzliche Arbeitskräfte – insbesondere Ausländer und Frauen aus der stillen Reserve – auf dem Arbeitsmarkt auftreten.

Die rapide Erhöhung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften, nicht zuletzt in Folge der Ostöffnung, zu Beginn der neunziger Jahre hat gezeigt, welche Spannungen eine sprunghafte Angebotssteigerung nach sich ziehen kann: insbesondere Abbau von älteren inländischen Arbeitskräften und steigende Arbeitslosigkeit von bereits ansässigen Ausländern. Die künftige Ausländerbeschäftigungspolitik ist daher so zu gestalten, daß negative Effekte auf die Arbeitslosigkeit vermieden werden (geordneter Zugang).

Schließlich sind die regionalen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten sehr hoch. Notleidende alte Industriegebiete und ländliche Regionen sind besonders betroffen. Die wirtschaftliche Integration führt zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten und damit zu einer steigenden Bedeutung der Regionalpolitik.

### **1.3. Hohe Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes**

Die Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes ist größer, als vielfach angenommen wird. Selbst bei unveränderter Gesamtbeschäftigung gehen pro Jahr mehr als 100.000 Arbeitsplätze durch Beschäftigungsabbau in schrumpfenden Betrieben und durch Stilllegungen verloren, gleichzeitig entstehen 100.000 neue Arbeitsplätze. Zu etwa zwei Dritteln vollziehen sich die Arbeitskräfteumschichtungen innerhalb der einzelnen Branchen.

Nicht nur die zwischenbetriebliche Mobilität ist in Österreich relativ hoch, auch der Wechsel zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit ist häufig – selbst wenn man saisonale Bewegungen ausschaltet. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist auch durch steigende „Sucharbeitslosigkeit“ mitverursacht.

### **1.4. Schattenwirtschaft**

Die Schattenwirtschaft (widerrechtliche Nichtanmeldung bei der Sozialversicherung, Schwarzarbeit, Pfusch, Geschäfte ohne Rechnung) stellt eine unfaire Konkurrenz für Betriebe wie Arbeitnehmer dar. Insbesondere kleine und mittlere Betriebe sind weniger dem globalen Wettbewerb als der Konkurrenz der Schattenwirtschaft ausgesetzt.

Durch die Kapitalmobilität wurden die Möglichkeiten der Steuerumgehung wesentlich erhöht. Der Versuch der Kompensation der steuerlichen Ausfälle

via Besteuerung des relativ immobilen Faktors Arbeit ließ die Belastung der Arbeit im Vergleich zu den übrigen Produktionsfaktoren steigen. Die gegebene Steuer- und Abgabenlast ist sowohl für den Anbieter wie auch für den Nachfrager von Dienstleistungen das entscheidende Motiv, sich im Bereich der Schattenwirtschaft zu betätigen. Strengere Kontrollen alleine können hier keine Abhilfe schaffen. Bei einer etwaigen Entlastung des Faktors Arbeit muß jedoch auch auf die Frage der Finanzierung des Sozialsystems geachtet werden.

Typisch für Schwarzarbeit ist, daß die Nachfrage nach staatlichen Transfer- und Versicherungsleistungen (Soziales, Infrastruktur) gleich bleibt oder sogar steigt, ihre Finanzierungsbasis aber wegen der Ausweitung der Schattenwirtschaft immer schmaler und der Druck zu Steuererhöhungen immer stärker wird. Hohe Arbeitslosenzahlen deuten damit oft nicht auf einen Mangel an Arbeit, sondern auf Fehlallokationen durch das Steuer- und Abgabensystem hin: Die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates durch Besteuerung der wirtschaftlichen Leistung und damit der offiziellen Beschäftigung macht es attraktiv, Leistungen der Besteuerung soweit zu entziehen, daß gerade noch der Zutritt zum Wohlfahrtssystem gewährleistet ist. Steuervermeidung ist dabei vor allem im Bereich der persönlichen Dienstleistungen möglich.

### **1.5. Deregulierung und Privatisierung**

Die Einbeziehung geschützter Sektoren in den internationalen Wettbewerb sollte zu Preissenkungen für Konsumenten und nachgelagerte Unternehmen führen, sie bedeutet allerdings auch eine schmerzhaftige Anpassung des Beschäftigungsstands an internationale Konkurrenzbedingungen.

Bei der bevorstehenden Liberalisierung des Energie- und Telekom-Marktes (Wegfall des Leitungsmonopols mit 1.1. 1998) sind kurzfristig auftretende Beschäftigungseinbrüche zu erwarten und daher gegebenenfalls Übergangshilfen vorzubereiten. Insbesondere im Telekommunikations- und Medienbereich zeigen aber ausländische Beispiele, daß die Schaffung von Wettbewerb und die Zulassung zusätzlicher Anbieter langfristig zusätzliche Arbeitsplätze schaffen können.

Bei der Privatisierung und Restrukturierung von Schlüsselbereichen der österreichischen Wirtschaft ist neben betriebswirtschaftlichen Kriterien auch die Sicherung der strategischen Eigentümerfunktion in Österreich zu beachten, um das Abwandern von für Österreich als Industriestandort relevanten Headquarterfunktionen und Kompetenzzentren zu verhindern (siehe Beiratsstudie „Industriepolitik III“, 1991).

### **1.6. Globalisierung**

Nach gängiger ökonomischer Auffassung bringt die weltwirtschaftliche Integration steigenden Wohlstand für alle. Neue Märkte und wirtschaftliche Kooperationsfelder bieten Chancen für eine Expansion. Die Wohlfahrtsgewinne

aus der Globalisierung sind jedoch unterschiedlich auf wirtschaftliche Gruppen und Länder verteilt.

Der größte Konflikt zwischen ökonomischem Kosmopolitismus und politischem Nationaldenken tritt im Bereich des Arbeitsmarktes auf. Das globale Denken international tätiger Unternehmen, die sich immer mehr von ihren nationalen Wurzeln lösen, führt dazu, daß sie sich nicht an nationalen und sozialen Bedürfnissen ausrichten. Die international agierenden Firmen orientieren ihre Standortentscheidungen – neben Infrastruktur und Ausbildungsstandards – auch an den Lohnstückkosten und Umweltauflagen der einzelnen Länder.

Auf dem Arbeitsmarkt führen die Globalisierung und die technologische Entwicklung zu einer Dualisierung: Vor allem die Unqualifizierten sind die Verlierer des Globalisierungsprozesses, ihre Arbeitsplätze gehen teilweise verloren und ihre Einkommen sinken relativ. Die Qualifizierten steigen dagegen per Saldo eher besser als schlechter aus: Ingenieurintensive Branchen sind die Träger des Exporterfolgs, und qualifizierte Dienstleistungen sind immer mehr gefragt.

Insgesamt erzwingt der verstärkte Konkurrenzdruck Rationalisierungen und Produktionsverlagerungen, die sich in Arbeitsplatzverlusten niederschlagen. Die Rückkehr zum Protektionismus der Vergangenheit kann jedoch keine Alternative sein, für exportorientierte Volkswirtschaften wäre dies kontraproduktiv. Um diesen Tendenzen und den Asymmetrien in den Handelsbeziehungen entgegenzuwirken, sind jedoch die Verhandlungen betreffend „fair trade“ und „market access“ inklusive der Einführung von Umwelt- und Sozialstandards voranzutreiben. Darüber hinaus ist die Anwendung des handelspolitischen Instrumentariums der EU (Anti-Dumping, Schutzmaßnahmen) unverzichtbar.

Die Politik ist heute mehr denn je gefordert, die Anpassungsprobleme an die weltwirtschaftliche Integration zu lindern und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zugunsten der Verlierer des Modernisierungsprozesses zu setzen. Der versuchten Problemlösung mittels staatlicher Subventionen sind aufgrund des EU-Wettbewerbsrechtes und der derzeitigen budgetären Restriktionen, aber auch der praktischen Erfahrungen, relativ enge Grenzen gesetzt, die sich auf im Rahmen der WTO zulässige vorübergehende Schutz- und Stützungsmaßnahmen beschränken.

In Zukunft wird der Strukturwandel am Arbeitsmarkt durch Globalisierung und technologischen Wandel eher noch beschleunigt werden. Die betroffenen Arbeitnehmer in den schrumpfenden Branchen werden nicht automatisch die Arbeitsplätze in den expandierenden Wirtschaftsbereichen einnehmen können, weil diese andere Qualifikationen erfordern und andere regionale Schwerpunkte haben. Verstärkte Qualifizierungsanstrengungen für Arbeitnehmer und Arbeitslose sowie ein Ausbau von Dienstleistungen werden notwendig sein, um den raschen Strukturwandel adäquat zu bewältigen.

## 1.7. Ostöffnung

Mit dem Thema Ostöffnung hat sich der Beirat in der Studie „Ostöffnung“ und im „Positionspapier zu ausgesuchten Themen rund um die Regierungskonferenz 1996, Kapitel Osterweiterung“ auseinandergesetzt.

Die Auswirkungen der Ostöffnung werden in der Öffentlichkeit meist zu negativ gesehen. Es überwiegt dabei das Bild der Verlagerung einzelner Produktionsstätten nach Osteuropa, die Steigerung der österreichischen Exporte nach Osteuropa bleibt dabei zu sehr im Hintergrund. Die Handelsbilanz mit den Oststaaten hat sich seit der Ostöffnung um mehr als 10 Mrd. S verbessert. Die Beschäftigung in Österreich hat sich dadurch erhöht, selbst wenn überwiegend arbeitsintensive Produktionen verlagert wurden. Aufgrund des Preisdruckes haben sich allerdings auch nicht meßbare strukturelle Arbeitsmarktprobleme verfestigt. Zusätzlich ergibt sich für Österreich, ob seiner geographischen Nähe, auch das Problem des Kaufkraftabflusses, welches ebenfalls negative Auswirkungen auch auf die Beschäftigung insbes. im grenznahen Bereich mit sich bringt. Der Gesamteffekt der Ostöffnung auf die Beschäftigung in Österreich ist daher nicht exakt zu quantifizieren.

Ein EU-Beitritt östlicher Nachbarstaaten würde darüber hinaus das Problem einer freien Zuwanderung aus Osteuropa aufwerfen. Ein völlig freier Arbeitsmarkt (Pendlerströme und Personenverkehr) würde vor allem jene Regionen nahe der Ostgrenze treffen, die jetzt schon unter hoher Arbeitslosigkeit leiden. Ähnliches gilt für den Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Die Sozialpartner betonen daher die Notwendigkeit für eine nur schrittweise Realisierung der Freizügigkeit mit relativ langen Übergangsfristen und allfällige Schutzklauseln im Falle des Beitritts der MOEL. Unter den derzeitigen Bedingungen erscheint jedenfalls in absehbarer Zeit der freie Zugang zum österreichischen Arbeits- und Dienstleistungsmarkt durch Bürger der MOEL nicht realisierbar.

## 1.8. EU-Mitgliedschaft

Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union hat die Attraktivität Österreichs als Wirtschaftsstandort erhöht – wie die Sozialpartner in ihrer Standortstudie erwartet haben. Die Verbesserung der Standortqualität Österreichs zeigt sich schon in den steigenden Nettoexporten und in den Investitionsplänen multinationaler Konzerne, sie wird aber erst langfristig voll zur Geltung kommen.

Die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt waren jedoch in der Anfangsphase überwiegend negativ. Es kam zu Rationalisierungswellen vor allem in jenen Branchen, die nun voll in den Integrationsprozeß einbezogen wurden: im Nahrungsmittelbereich und bei einzelnen Dienstleistungen (insbesondere Handel, Speditionen). Rationalisierungsinvestitionen im Energie-, Telekom- und Finanzdienstleistungsbereich stehen noch an. Auch für jene Bereiche empfehlen sich gegebenenfalls branchenspezifische Übergangshilfen, ähnlich wie etwa im Bereich der Nahrungs- und Genußmittelindustrie („AUFLEB“).

Weiters haben die hohen direkten und indirekten Kosten des EU-Beitritts den Druck auf die Budgetsanierung wesentlich verstärkt. Die Beiträge sind jedoch als Investition zu betrachten, welche eine langfristig günstigere Entwicklung der österreichischen Wirtschaft sichert.

### **1.9. Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)**

Die zeitgerechte Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat für Österreich hohe Priorität. Der Wegfall der Wechselkurschwankungen in Europa verringert nicht nur die Unsicherheiten für Investoren, sondern schützt Österreich auch vor weiteren Abwertungen wichtiger europäischer Handelspartner, die sich auch nachteilig auf die Beschäftigungssituation in Österreich auswirken. Allerdings ist auch im Zuge der nicht zuletzt zur Verwirklichung der WWU europaweit notwendigen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung auf Beschäftigungseffekte und soziale Verträglichkeit zu achten. Im Sinne gesamtwirtschaftlicher Überlegungen und des gesellschaftlichen Zusammenhalts muß deshalb bei der Realisierung der WWU ein ausgewogenes Verhältnis zwischen monetären und realen Zielen (Wachstum, Beschäftigung) hergestellt werden.

Für Österreich ist es besonders wichtig, daß Italien, aber auch Schweden und Finnland, möglichst rasch Mitglied der WWU werden, damit die österreichische Industrie und Fremdenverkehrswirtschaft vor weiteren Abwertungen verschont bleiben. Der politische Entscheidungsspielraum bei den fiskalischen Konvergenzkriterien Staatsverschuldung und Budgetdefizit sollte daher genutzt werden, ohne jedoch die Konvergenzkriterien grundsätzlich in Frage zu stellen. Um ein wirtschaftliches, soziales und politisches Auseinanderdriften zwischen Teilnehmern und Nichtteilnehmern an der WWU zu verhindern, sind darüber hinaus Maßnahmen zu treffen, die zweitens bei der Stabilisierung unterstützen und ihnen eine Perspektive für ein möglichst rasches Nachkommen in die WWU bieten.

Der Beirat drängt weiters darauf, daß in der WWU der beschäftigungspolitische Spielraum voll genutzt wird. Heute leidet die europäische Wirtschaft auch unter der mangelnden Koordination der Wirtschafts- und Steuerpolitik. Die Länder versuchen, ihre Standortposition entweder durch Abwertungen („beggar-my-neighbour“-Politik) oder durch Lohn- und Sozialabbau sowie Steuersenkungen zu verbessern. Weitere Steuerharmonisierung in der EU wird notwendig sein, um den Steuerwettbewerb zu stoppen. Die WWU bringt die Chance, wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum, der auf nationaler Ebene verlorenging, auf europäischer Ebene – aufbauend auf die WWU – zurückzugewinnen.

### **1.10. Geldpolitik**

Die Realzinssätze und das Wirtschaftswachstum in Europa haben sich auseinanderentwickelt. Um die Investitionstätigkeit und die Budgetsanierung zu erleichtern, sollten die Zinsen in Europa langfristig möglichst niedrig gehalten

werden. In den USA ist es dem Federal Reserve System in den neunziger Jahren gelungen, durch eine pragmatische Geldpolitik die wirtschaftliche Dynamik zu beflügeln, ohne inflationäre Spannungen hervorzurufen. In Europa blieb die Geldpolitik dagegen über Jahre auf restriktivem Kurs, wie an der inversen Zinsstruktur bis 1994 abgelesen werden kann. Auf internationaler politischer Ebene bedeutet Kampf gegen Arbeitslosigkeit und Budgetdefizite auch Kampf gegen anhaltend hohe Realzinssätze. Die Europäische Zentralbank sollte angehalten werden, eine ausgewogene Geldpolitik zu verfolgen. Neben dem Stabilitätsziel darf in der Geldpolitik auch das Beschäftigungsziel nicht außer acht gelassen werden. Zur Koordinierung dieser Ziele sollten daher auch ein Mechanismus zwischen den Sozialpartnern als autonome KV-Partner und der unabhängigen EZB geschaffen werden.

### **1.11. Einkommenspolitik**

Für die Wettbewerbsposition innerhalb Europas spielen die Lohnstückkosten gemeinsam mit den Wechselkursen eine entscheidende Rolle. Die durch die Abwertungen wichtiger Handelspartner verursachte Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit kann vor allem dadurch wieder wettgemacht werden, daß die Produktivität rascher und die Arbeitskosten schwächer als in den Abwertungsländern steigen. Die nationale Einkommens- und Lohnpolitik muß daher auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Rücksicht nehmen, wobei die Bedeutung der Lohnpolitik, die in der Autonomie der Kollektivvertragspartner liegt, im Zuge der zunehmenden internationalen Verflechtung und des Wegfalles des Instrumentes der Wechselkurspolitik innerhalb der WWU zunimmt. Es ist zu erwarten, daß Österreich hier seine Vorteile aus der Konsumpolitik der Sozialpartner und den Erfahrungen als Hartwährungsland weiter ausspielen kann.

Die Lohnkostenentwicklung verdient auch besondere Aufmerksamkeit im Zusammenhang mit der Reallohnflexibilität. Die Flexibilität, mit der die Reallohne auf Schocks reagieren, ist in Österreich relativ hoch, auch wenn es in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aufgrund externer Effekte (Wechselkursverschiebungen) kurzfristig zu Anpassungsproblemen kam. Die flexible Lohn- und Einkommenspolitik war damit in Österreich in der Vergangenheit ein wichtiger Eckpfeiler in der Verhinderung von Arbeitslosigkeit. In der Wirtschafts- und Währungsunion wird den Lohnbildungsprozessen noch entscheidendere Bedeutung bei der Sicherung eines hohen Beschäftigungsgrads zukommen.

Angesichts der großen Einkommensunterschiede zwischen Österreich und den neuen Industriestandorten Südasiens und Osteuropas erscheint eine Anpassung an das viel niedrigere Niveau jedoch weder möglich noch wünschenswert. Eine hochentwickelte Volkswirtschaft, die Europalohnniveau erreicht hat, kann nicht wieder den Rückweg antreten, sondern sie muß das Produktivitätsniveau durch ständige Innovation anheben, um den hohen Lebensstandard aufrechterhalten zu können.

## 1.12. Steuern und Abgaben auf Arbeit

Die steigende Abgabenbelastung des Produktionsfaktors Arbeit löst Substitutionseffekte aus und schränkt damit das Wachstumspotential arbeitsintensiver Branchen ein. Der Produktionsfaktor Arbeit ist in Österreich auch nach der Steuerreform 1994 (z. B. Einführung der Kommunalabgabe) stark belastet. Die Sozialversicherungsbeiträge sind in Österreich deutlich höher als im OECD-Durchschnitt, die Abgabenquote liegt im oberen Mittelfeld, während die Verbrauchsteuern etwa auf dem internationalen Niveau und die direkten Steuern deutlich darunter liegen.

Möglichkeiten zur Verringerung der Abgabenbelastung des Faktors Arbeit bestehen u. a. im Bereich der Kommunalabgabe, des Familienlastenausgleichs und des Wohnbauförderungsbeitrags. Diese Abgaben könnten durch andere Besteuerungsformen ersetzt werden. Umfassende Änderungen der Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit bedürfen jedoch gesamteuropäischer Lösungen.

## 2. Empfehlungen

### 2.1. Qualifikation

#### 2.1.1. *Qualifikation als Standortfaktor*

Für hochentwickelte Industrieländer stellt die Qualifikation der Arbeitskräfte einen entscheidenden Wettbewerbsfaktor dar. Das österreichische Bildungssystem ist deshalb gefordert, rasch und flexibel auf die wirtschaftlichen und technischen Veränderungen zu reagieren. Die OECD weist in ihrer „Jobs Study“ darauf hin, daß die mangelnde Flexibilität des Bildungssystems ein Faktor sein kann, der zum Anstieg der Arbeitslosigkeit beiträgt.

Der Qualifikation kommt für die Standortattraktivität und für die Arbeitsmarktchancen große Bedeutung zu. Eine Erhöhung des Qualifikationsniveaus stärkt nicht nur die Beschäftigungschancen des einzelnen, sondern sie steigert auch die Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft und die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt.

#### 2.1.2. *Berufliches Weiterbildungssystem*

In der vorliegenden Studie steht die berufliche Weiterbildung im Vordergrund. In einer sich rasch wandelnden Berufswelt spielt sie eine immer wichtigere Rolle. Berufliche Weiterbildung setzt nach der Erstausbildung an und soll berufs- und lebensbegleitend ständig möglich sein. Sie soll phasenweise mit der Arbeit verflochten werden, wobei der Zugang derzeit noch weiterbildungsferner Gruppen zu berücksichtigen und die Teilnahme für das Unternehmen handhabbar zu machen ist.

Die vielfältigen Formen der Weiterbildung umfassen die berufliche Erwachsenenbildung, die betrieblichen Einschulungen, die Höherqualifizierung der Arbeitnehmer, z. B. Werkmeisterschulungen, sowie die Qualifizierung von Arbeitslosen.

Österreich ist hier insgesamt in keiner schlechten Ausgangsposition, weil es zumindest in den Ballungszentren über ein gut ausgebautes System an beruflichen Weiterbildungsinstitutionen verfügt. Es besteht jedoch in gewissen Bereichen ein Defizit bei der Entwicklung eines bedarfsorientierten, den regionalen Erfordernissen Rechnung tragenden, beruflichen Weiterbildungssystems.

Die Anbieter beruflicher Weiterbildungsmöglichkeiten haben in Zusammenarbeit mit den regionalen Gebietskörperschaften verstärkt Sorge dafür zu tragen, daß Weiterbildung umfassend angeboten wird und tatsächlich auch in Anspruch genommen werden kann. Es sind Initiativen zu setzen, um auf Subjekt- oder Objektförderungsbasis die Möglichkeit einer Weiterbildung sicherzustellen. Das Weiterbildungsangebot soll dabei kundennah in einer klaren Produktbeschreibung dargestellt werden.

Jedes ausschließlich der Erwerbstätigkeit vorgelagerte „Lernen auf Vorrat“ kann in einem dynamischen wirtschaftlichen Umfeld nur begrenzt zweckmäßig sein. Es ist deshalb sicherzustellen, daß sich schulisches Lernen als solide Grundlage für die lebensbegleitende Weiterbildung erweist und die berufliche Weiterbildung unmittelbar an schulisch erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten anzuknüpfen vermag. Darüber hinaus sollen verstärkt Praxis- und Berufserfahrungsphasen im derzeitigen Bildungssystem eingebaut werden. Für die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gilt die Forderung nach deutlich mehr Qualitätskontrolle und Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt. Die bisherigen Aktivitäten im Bereich der beruflichen Weiterbildung in Österreich erscheinen dem Beirat als nicht ausreichend und sollten verstärkt werden.

Der rasche technologische Wandel erfordert ein verstärktes und umfassenderes Angebot an Weiterbildungseinrichtungen sowie verbesserte Informationen darüber. In einer Gesellschaft, in der Werte vornehmlich über die Arbeit vermittelt werden, muß zumindest allen Arbeitslosen und von Arbeitslosigkeit Bedrohten die Chance gegeben werden, an Qualifikationsmaßnahmen teilzunehmen. Durch den raschen technologischen Wandel werden aber auch spezialisierte Qualifikationen der Beschäftigten leicht obsolet.

Facharbeiter und Ingenieure zählen traditionell zu den größten Stärken der österreichischen Wirtschaft. Sie müssen auf dem neuesten Stand der Technik bleiben. Dazu sollte ein Freiraum für Weiterbildungszeiten geschaffen werden. Ein Gesellschaftsmodell, in dem die Arbeitstätigkeit auf das Alter von 20 bis 60 Jahren konzentriert wird und davor und danach Bildung und Freizeit geblockt werden, ist weder sinnvoll noch wünschenswert.

Medienkompetenz ist die Voraussetzung für den Eintritt in die Informations- und Kommunikationsgesellschaft. Das Management von Information ist heute zu einem entscheidenden Erfolgsfaktor geworden, von Marktinformation und technischem Know-how bis hin zum Umgang mit Medien und Datenbanken. Das Schlagwort „Schulen ans Netz“ gilt auch für die Weiterbildung. Auch in der beruflichen Weiterbildung soll der Einsatz neuer Medien (computer-based training, Fernstudienelemente) intensiv vorangetrieben werden.

Für die meisten Berufsfelder wird ein Grundstock an Kenntnissen computergestützten Arbeitens, neuerdings speziell des Umgangs mit modernen Kommunikationsmedien („*networking literacy*“) zur Basisqualifikation. Die breite Vermittlung dieser Basisqualifikation in Aus- und Weiterbildung erachtet der Beirat als unabdingbare wirtschafts- und bildungspolitische Maßnahme: Sie ist eine der entscheidenden Voraussetzungen dafür, daß der Einsatz der neuen Kommunikationstechnologien einen positiven Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung leisten kann. Fernunterricht ist ein Einsatzbereich der neuen Medien, dessen Bedeutung bereits deutlich zugenommen hat. Er kann bei entsprechenden Rahmenbedingungen eine wesentliche Funktion für die Weiterbildung erfüllen, da er zeitliche und regionale Teilnahmeprobleme reduziert.

Ein Modell, das Bildung, Berufstätigkeit und Freizeit in geschlossenen Lebensphasen blockt, entspricht nicht mehr den beschäftigungspolitischen Notwendigkeiten. In diesem Zusammenhang empfiehlt der Beirat auch die Untersuchung verschiedener internationaler Modelle der „Job-Rotation“, die auch aus bildungspolitischen Gesichtspunkten von Interesse sind, bezüglich ihrer Anwendbarkeit in Österreich (vgl. dazu auch unter „Modelle der Umverteilung von Arbeit zur Schaffung von mehr Beschäftigung“).

### 2.1.3. *Bessere Abstimmung von Schule und Weiterbildung*

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat sich schon in der Studie „Qualifikation 2000“ intensiv mit Ausbildungsfragen auseinandergesetzt. Einige der Vorschläge dieser Studie, z. B. die Gründung der Fachhochschulen, wurden von der Regierung aufgegriffen und realisiert.

Die Ausbildung an den Schulen muß mit den Erfordernissen der Arbeitswelt wesentlich intensiver verzahnt und die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Ebenen des österreichischen Bildungssystems erhöht werden.

Schule und Weiterbildung sollen so miteinander verschränkt werden, daß die Schule zur sicheren Ausgangsbasis für das selbstgesteuerte Lernen in der berufsbegleitenden Weiterbildung wird. Dem Lernwilligen muß sich in der beruflichen Weiterbildung die Chance zu beruflichem Aufstieg bei individuell gesteckten Qualifikationszielen bieten. Der Beirat ist sich in diesem Zusammenhang der großen Bedeutung der Schaffung von Fachhochschulen für Berufstätige bewußt. Es existieren derzeit noch zu wenige Studiengänge für Berufstätige.

Eine besondere Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt und für die Weiterbildung stellt das Fehlen eines positiven Pflichtschulabschlusses dar. Die Möglichkeit des Nachholens des Hauptschulabschlusses sollte deshalb vorgesehen werden.

### 2.1.4. *Finanzierung der beruflichen Weiterbildung*

Das Weiterbildungssystem ist durch eine große Vielfalt der Angebote, Anbieter und Finanzierungsquellen gekennzeichnet. Der Beirat hält es für notwendig, sinnvolle Synergieeffekte anzustreben, um öffentliche Mittel mit

möglichst hoher Effizienz einsetzen zu können und gleichzeitig für eine faire Wettbewerbssituation zwischen den Anbietern zu sorgen.

Eine umfassende Ausweitung der beruflichen Weiterbildung ist bisher an Finanzierungsfragen und an der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung während der Weiterbildungszeit gescheitert. Eine Weiterbildungsoffensive setzt folglich Verbesserungen bei diesen beiden zentralen Punkten voraus.

Die Unternehmen sind grundsätzlich an der Weiterbildung für unmittelbar verwertbare Fähigkeiten interessiert. Für solche betriebsspezifischen Weiterbildungsmaßnahmen sollten die Unternehmen die Finanzierung und die Arbeitszeit bereitstellen.

Das andere Extrem bilden Weiterbildungsmaßnahmen, die ausschließlich im Interesse der Mitarbeiter liegen. Diese sollten gegebenenfalls Freizeit und auch Geld dafür zur Verfügung stellen. Über Gleitzeitkonten sollte den Mitarbeitern jedoch erleichtert werden, Freizeit für Weiterbildung im Block in Anspruch zu nehmen.

In vielen Fällen beruflicher Weiterbildung wird es sich jedoch um einen Mittelweg handeln, der betriebsspezifische und allgemeine, transferierbare Fähigkeiten vermittelt. Die Finanzierung solcher Maßnahmen soll Gegenstand von Kollektivverträgen sowie Betriebsvereinbarungen sein und nicht ausschließlich individuellen Vereinbarungen überlassen werden. Es sind keine gesetzlichen Regelungen notwendig, wenn über diesen Weg der Anspruch auf Weiterbildung einlösbar und erlebbar wird.

Die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten wird auch vom Europäischen Sozialfonds im Rahmen des Zieles 4 gefördert. Das stellt eine Erleichterung für die Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten dar, da der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Mittel bisher auf Arbeitslose beschränkt war. Der effiziente Einsatz dieser ESF-Mittel setzt voraus, daß bewußt ein Zusatzeffekt angestrebt wird, der Mitteleinsatz darf nicht nach dem Gießkannenprinzip erfolgen, und eine größere Praxisnähe der Weiterbildung erfordert, daß der Bedarf an Weiterbildungskursen auf lokaler Ebene besser erfaßt wird.

Eine Schwerpunktsetzung in der Weiterbildung erscheint sinnvoll, um zumindest die Finanzierung bestimmter vorrangiger Projekte durchsetzen zu können.

### *2.1.5. Nachweise für berufliche Weiterbildung*

Das gleichzeitige Bestehen eines berufsbildenden Schul- und Weiterbildungssystems läßt eine Anrechnung von berufsbegleitend erworbenen Kenntnissen in weiten Bereichen möglich erscheinen. Zertifikate zur allgemeinen Anerkennung von Bildungsabschlüssen sind notwendig. Formale Berechtigungen erhöhen die Motivation zur Weiterbildung und die Durchlässigkeit des gesamten Bildungssystems.

Die Transferierbarkeit der in der Weiterbildung erworbenen Qualifikationen soll durch Standardisierung (Curricula für Weiterbildung) gefördert werden, ohne dadurch die Flexibilität des Systems in Frage zu stellen. Die berufliche Weiterbildung muß einen gültigen Nachweis der erworbenen Qualifikation

vermitteln, um damit die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Das Weiterbildungssystem sollte so weit als möglich in Form von Modulen angeboten werden, die sich zu Ausbildungsblöcken zusammensetzen und in die traditionelle Bildungshierarchie eingliedern lassen.

Was den Zugang von Nicht-Maturanten zu postsekundären Bildungsangeboten betrifft, plädiert der Beirat für die rasche Umsetzung der politischen Einigung zur „Berufsreife“. Die Integration der dualen Berufsausbildung in das Bildungssystem wurde bereits dadurch gefördert, daß die Berufsschule formal in die Sekundarstufe integriert wurde.

#### *2.1.6. Weiterbildung zwischen unmittelbarer Verwertbarkeit und Transferierbarkeit*

Für die Weiterbildung muß ein Kompromiß zwischen zwei widersprüchlichen Anforderungen gefunden werden. Weiterbildung ist unmittelbar und kurzfristig dann am erfolgreichsten, wenn sie für einen konkreten Arbeitsplatz erfolgt. Andererseits sollten in der Weiterbildung transferierbare Qualifikationen (z. B. Fremdsprachen- und EDV-Kompetenz) vermittelt werden, die vielleicht noch nicht unmittelbar eingesetzt werden können, aber die Voraussetzung für künftige wirtschaftliche und technische Entwicklungen darstellen.

Die Unternehmen sind grundsätzlich an der Weiterbildung für unmittelbar verwertbare Fähigkeiten interessiert. Der Bildungsauftrag der Schule kann jedoch sinnvollerweise nicht auf die Vermittlung unmittelbar beruflich verwertbarer Qualifikationen beschränkt werden.

Die Weiterbildung ist ein Anliegen der Unternehmen und der Erwerbstätigen, das in der Regel eigenverantwortlich ohne staatlichen Einfluß wahrgenommen wird. Das Angebot der Weiterbildung orientiert sich auch weitgehend an den betrieblichen Erfordernissen, der Arbeitsmarktpolitik kommt dabei eine flankierende und unterstützende Rolle zu.

Gerade vor dem Hintergrund einer wachsenden Bedeutung der beruflichen Weiterbildung ergibt sich nicht zuletzt die Notwendigkeit einer Neubetrachtung der Lehrpläne in den Schulen. Die Gründe für erforderliche Beschränkungen in der Erstausbildung sind vielschichtig. Zu nennen sind u. a. die Gefahr einer inhaltlichen und zeitlichen Überfrachtung.

Die Vorstellungen von „Allgemeinbildung“ sind einer grundlegenden Revision zu unterziehen. Eine moderne Berufsausbildung ist u. a. von der Vermittlung von Schlüsselqualifikationen abhängig. In diese Richtung ging in den letzten Jahren die Anwendung von Informationstechnologien, die Forcierung des Fremdsprachenunterrichts und die Einführung schulautonomer Bestimmungen. Die berufliche Weiterbildung kann dann unmittelbar an schulisch erworbene Grundkenntnisse anknüpfen.

#### *2.1.7. Berufsinformation*

Eine Grundvoraussetzung für eine effiziente Ausbildungspolitik ist die fundierte und umfassende Berufsorientierung der Jugendlichen sowie die In-

formation der Erwachsenen über die breite Palette der Weiterbildungsmöglichkeiten (via Datenbanken und zentrale Informationsstellen).

Die Ausbildungs- und Berufswahl scheint sich nach wie vor zu sehr an momentanen individuellen Interessen und Präferenzen statt an den langfristigen Berufschancen zu orientieren. Kostenlose Ausbildung für private Interessen mit nachfolgender kostenloser Umschulung bedeutet gesamtwirtschaftlich und -gesellschaftlich eine ineffiziente Verwendung der zur Verfügung stehenden Mittel.

Die Forderung nach einer Verbesserung der Berufsberatung für Maturanten ist nach wie vor aktuell, obschon durch den Ausbau von Studien- und Berufsinformationsmessen sowie Beratungszentren bereits Fortschritte erzielt wurden. Die Berufsinformationszentren sollten verstärkt auch auf die Bedürfnisse erwachsener Ratsuchender ausgerichtet werden.

Für die Hauptschule und AHS-Unterstufe haben die Sozialpartner ein Konzept zur Neugestaltung von Berufs- und Bildungswegorientierung erarbeitet, dessen Umsetzung in der Arbeitsgruppe des Unterrichtsministeriums vorangetrieben werden sollte.

### *2.1.8. Lehrlingsausbildung*

Die duale Berufsausbildung hat zweifellos ihre Verdienste für die Integration junger Menschen in das Arbeitsleben. Sie hat sicherlich in den letzten Jahrzehnten zur Verbesserung des Facharbeiterangebots für die Wirtschaft und zur niedrigen Jugendarbeitslosigkeit beigetragen.

Reformen sind jedoch auch in diesem Bereich notwendig: Nur eine breit angelegte berufliche Erstausbildung, die verstärkt auf die Vermittlung immer wichtiger werdender sozialer und kommunikativer Fähigkeiten abstellt, wird den notwendigen Beitrag zur Sicherung des Standorts Österreich und zur Motivation zu berufsbegleitender Weiterbildung leisten können.

Im Bereich der Lehrlingsausbildung ist eine bedarfsorientierte Ausbildung in breiter angelegten Lehrberufen anzustreben. Die Sozialpartner einigten sich deshalb auf die Etablierung von „Gruppenlehrberufen“ mit Fachrichtungen.

Weiters soll der Anteil technisch hochwertiger Lehrplätze erhöht werden. Jugendliche müssen stärker zu technisch hochqualifizierten Lehrberufen motiviert werden, gleichzeitig sollten Lehrplätze in diesen Bereichen besonders forciert werden. Die Sozialpartner einigten sich unter anderem auf eine Förderung der Lehrwerkstätten. In einfacheren Lehrberufen sind die Abwanderungsquoten oft sehr hoch, Umschulungen in andere, berufsfremde Bereiche nicht selten.

Die Möglichkeit für Lehrabsolventen, über entsprechende Bildungsgänge eine „berufliche Reife“ (mit Hochschulberechtigung) erlangen zu können, ist ein wesentlicher Schritt zur Aufwertung des Facharbeiters.

Im Bereich der dualen Berufsausbildung sind aber nicht nur qualitative Weiterentwicklungen, sondern auch akute quantitative Probleme zu bewältigen. Es besteht dringender Handlungsbedarf, um den Folgen des sinkenden

Lehrstellenangebotes entgegenzusteuern, die noch zusätzlich durch geringere Aufnahmemöglichkeiten im berufsbildenden Schulwesen verschärft werden.

Da die Kompetenzen betreffend die Probleme von österreichischen und ausländischen Jugendlichen sehr breit gestreut sind, hält der Beirat eine übergreifende Zusammenarbeit für unerlässlich, um die notwendigen Gegenmaßnahmen zu entwickeln und effizient durchzuführen: Eine Initiative „Ausbildung der Jugend“ unter Einbindung aller öffentlicher Stellen und der Sozialpartner ist anzustreben.

## **2.2. Arbeitszeit und Beschäftigung**

Arbeitszeitgestaltung ist ein Instrument der Wirtschaftspolitik, das im Sinne der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Entsprechung von Arbeitnehmerinteressen und maximaler Beschäftigungseffekte optimierend einzusetzen ist. Bei allen drei behandelten Grundrichtungen der Arbeitszeitgestaltungen – Entkoppelung von Betriebszeit und Arbeitszeit, Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen und Arbeitszeitverkürzung – können die Beschäftigungswirkungen nicht pauschal als positiv oder negativ bezeichnet werden. Weder Arbeitszeitflexibilisierung noch Arbeitszeitverkürzung schaffen automatisch neue Arbeitsplätze, können aber einen Beitrag zur Steigerung bzw. zum Erhalt von Beschäftigung leisten. Um den optimalen Beschäftigungseffekt zu erzielen, ist es notwendig, der jeweiligen Problemlage und den jeweiligen Rahmenbedingungen entsprechende spezifische Lösungen zu vereinbaren.

Die Empfehlungen des Beirats beziehen sich demgemäß zum einen auf allgemeine Annahmen zu Wirkungen auf gesamtwirtschaftlicher Ebene (2.2.1.–2.2.4.), zum anderen auf branchenspezifisch zu erwartende Effekte (2.2.5.–2.2.7.).

### *2.2.1. Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten*

Positive Beschäftigungseffekte einer nationalen Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten sind zu erwarten, wenn die Nachfrage nach einem Produkt relativ preiselastisch reagiert. Bei sinkenden Kosten und Preisen steigt die Nachfrage. Werden derartige Maßnahmen nicht nur auf nationaler, sondern auf internationaler Ebene gesetzt, werden positive Effekte auf die Beschäftigung geringer ausfallen, weil die Marktnachfrage im Falle simultaner Preissenkungen aller Produzenten relativ weniger elastisch reagieren wird, als wenn einzelne Anbieter Marktanteilsgewinne durch Preissenkungen erzielen können.

In dynamischer Hinsicht kann allerdings bei allgemeiner, branchenübergreifender Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten wegen der steigenden Kapitalproduktivität und aufgrund des Drucks in Richtung „Capital deepening“ eine temporär höhere Investitionsbereitschaft erzielt werden. Wenn der Nachfrageeffekt dieser Investitionen dem Kapazitätseffekt (und den eventuell folgenden Rationalisierungseffekten) vorseilt, sollte sich daraus

mittelfristig ein positiver Beschäftigungsimpuls ergeben. Darüber hinaus könnte auch mit dem selben Kapitalstock (bei gegebenen Investitionen) mehr Beschäftigung erzielt werden.

Verlängerte Betriebszeiten als Maßnahme im Standortwettbewerb für bestimmte Betriebe oder Branchen sind vor allem dann notwendig, wenn andere Länder mit ähnlichen Produktionsbedingungen wie Österreich den international operierenden Unternehmen über die Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten eine deutlich höhere Kapitalproduktivität offerieren. Der Beirat empfiehlt daher unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungssicherung insbesondere für Bereiche mit hoher Kapitalintensität der Produktion die Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten zur Ermöglichung von Kosten- und Preissenkungen, soweit dies unter Wahrung berechtigter Arbeitnehmerinteressen möglich ist.

### *2.2.2. Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen*

In jenen Bereichen, in denen Flexibilität für die Nachfrage durch die Konsumenten oder nachgelagerte Unternehmen eine entscheidende wettbewerbsrelevante Qualitätsdimension ist, kann eine Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen eine sinnvolle Maßnahme sein.

Der Beirat empfiehlt daher, bei der Umsetzung der neuen Möglichkeiten des Ausgleichs von Auftragsschwankungen durch Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen auf die Beschäftigungswirkung zu achten. Positive Beschäftigungseffekte sind insbesondere zu erwarten, wenn Mehr- und Überstunden abgebaut und der Zeitausgleich vor allem in geblockter Form erfolgt. Über den jeweils praktischen Einsatz muß von den Sozialpartnern auf betrieblicher bzw. überbetrieblicher Ebene entschieden werden.

### *2.2.3. Arbeitszeitverkürzung*

Wird die Regelarbeitszeit verkürzt, so bietet dies theoretisch die Möglichkeit, das vorhandene Arbeitsvolumen auf mehr Menschen aufzuteilen. Diese Möglichkeit wird insbesondere angesichts der durch den steten technischen Fortschritt bedingten Steigerung der Kapitalproduktivität weiter Bestandteil des Repertoires der Arbeitszeitpolitik sein.

Allerdings können auch gegenläufige – also negativ beschäftigungswirksame – Nebeneffekte auftreten: Diese ergeben sich vor allem aus der Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe und der daraus resultierenden – je nach Wirtschaftsbereich unterschiedlich möglichen – Überwälzung der Kosten auf die Preise. Voraussetzung für eine positive Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzung ist weiters grundsätzlich eine relative Homogenität des Arbeitsmarktsegmentes; bei einem segregierten Arbeitsmarkt (z. B. Facharbeitermangel) ist mangels Arbeitskräfteangebot kein Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Daraus ergibt sich, daß das Problem der Arbeitszeitverkürzung am besten den KV-Partnern in deren Verantwortungsbereich zu überlassen und vorerst

von einer generellen Vorgangsweise Abstand zu nehmen ist. Dies schließt aber Arbeitszeitverkürzung auf branchen- und betrieblicher Ebene nicht aus. So kann etwa in bestimmten Fällen Arbeitszeitverkürzung auf betrieblicher Ebene in Verbindung mit Arbeitszeitflexibilisierung zur Verhinderung von Arbeitsplatzabbau („VW-Modell“) oder auch Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung eine sinnvolle Maßnahme darstellen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Arbeitszeitverkürzung wäre der Abbau regelmäßig geleisteter Überstunden. Wo Überstunden nicht nur zur Abdeckung fallweiser Arbeitsspitzen, sondern permanent geleistet werden, sollten diese Überstunden aus beschäftigungspolitischer Sicht reduziert und durch entsprechende Neueinstellungen ersetzt werden, soweit dies auch betriebswirtschaftlich machbar ist.

Neue Varianten zur Verteilung von Arbeit werden im nächsten Kapitel ausgeführt.

#### *2.2.4. Modelle der Verteilung von Arbeit zur Schaffung von mehr Beschäftigung*

Der Beirat hat sich vor allem mit zwei konkreten Modellen der „Umverteilung“ von Arbeit auseinandergesetzt: Job-Rotation – in Form einer vorübergehenden Übernahme eines Arbeitsplatzes eines karenzierten Arbeitnehmers durch einen Arbeitslosen – und Teilzeitarbeit.

Modelle, die auf eine Reduktion der Arbeitszeit bei vermehrter Freizeit des einzelnen hinauslaufen, können sich auch auf die Motivation, auf Krankenstände, auf die Produktivität und letztlich die Lebensarbeitszeit auswirken. Eventuelle kontraproduktive Effekte wie ein Ansteigen der Schwarzarbeit in der erworbenen Freizeit wären zu untersuchen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Sich daraus ergebende Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung könnten durch eine entsprechende Umschichtung für aktive Maßnahmen wie Weiterbildung, Förderung von Beschäftigung u. ä. oder gegebenenfalls auch für Beitragssenkungen verwendet werden.

Der Beirat empfiehlt, die im folgenden beschriebenen Möglichkeiten in zeitlich begrenzten Modellversuchen und Pilotprojekten verstärkt zu forcieren und zu erproben und unter Einbindung der Sozialpartner auf ihre Auswirkungen hin zu untersuchen.

##### *2.2.4.1. Job-Rotation-Modelle – Bildungskarenz*

Sabbaticals und andere Formen der Jobrotation werden europaweit zunehmend wichtige arbeitsmarktpolitische Instrumente, die die Arbeitsvermittlung zur Sicherung eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes nutzen kann. Dabei müssen die Bedürfnisse der Lohnempfänger, der Arbeitslosen und der Arbeitgeber gleichermaßen berücksichtigt werden.

Als mögliches Modell der Jobrotation steht die maximal einjährige Karenz für anerkannte Ausbildungszwecke ausgenommen Hochschulstudien bei gleichzeitiger Einstellung eines Langzeitarbeitslosen (Dänisches Modell) zur

Diskussion. Auch in Österreich werden Pilotprojekte gestartet: Österreich nimmt an dem Projekt „EU-Jobrotation“ im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „ADAPT“ teil.

Beschäftigungspolitisch interessant kann auch die vorübergehende freiwillige Karenzierung eines Arbeitnehmers bei gleichzeitiger Einstellung eines Arbeitslosen sein (Sabbatical). Nicht zur Nachahmung empfohlen hingegen ist das Modell der *staatlichen* Finanzierung eines Freizeitjahres *ohne* Bindung der Freizeit an familiäre oder Weiterbildungszwecke, welches auch in Dänemark wieder eingestellt wurde.

Für den öffentlichen Dienst ist ein anderes Modell in Diskussion: Beamte sollen die Möglichkeit erhalten, vier Jahre lang für 80% ihres Gehaltes zu arbeiten, um dann im 5. Jahr bei Weiterbezug von ebenfalls 80% des Gehaltes ein Jahr zu pausieren. Auch diese Idee bedarf jedenfalls einer nachhaltigen Evaluierung. Die Schaffung einer rechtlichen Basis für vergleichbare Modelle könnte auch in der Privatwirtschaft diskutiert werden.

Der Beirat empfiehlt, Pilotprojekte der KV-Partner unter Mitwirkung des AMS zu starten und nach Ablauf eines vorgegebenen Zeitraumes einer konkreten Analyse bezüglich aufgetretener Beschäftigungszuwächse, aber möglicherweise auch Probleme zu unterziehen.

#### 2.2.4.2 Teilzeitarbeit

Kundenfrequenzorientierte Personaleinsatzplanung, die erhöhte Produktivität von Teilzeitbeschäftigung, die leichtere Lösbarkeit von Vertretungsproblemen und mögliche Kostensenkungspotentiale durch die Vermeidung von Leerläufen machen Teilzeitarbeit für Unternehmen in gewissen Bereichen (z. B. Handel) attraktiv, was einen Abbau der Vollzeitbeschäftigung und eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung (Umwandlung oder Neuschaffung) nach sich ziehen kann. Die Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote hängen davon ab, ob diese Nachfrage aus dem Pool der offiziell Arbeitslosen oder aber aus dem Lager der bisher nicht Erwerbstätigen befriedigt wird. Eindeutige Aussagen über den Effekt (vermehrter) Teilzeitarbeit auf die Arbeitslosenquote sind daher nicht möglich, positive Auswirkungen auf die Erwerbsquote sind aber festzustellen.

Um die Beschäftigungsmöglichkeiten im Teilzeitsegment zu erhöhen, muß Teilzeitarbeit an Attraktivität gewinnen. Elemente attraktiver Teilzeitarbeit sind insbesondere

- die Freiwilligkeit von Teilzeitbeschäftigung;
- daß Teilzeitbeschäftigung für Frauen und Männer auch im mittleren und höher qualifizierten Bereich angeboten wird;
- daß gewährleistet ist, daß Möglichkeiten zu Aufstieg und individueller Laufbahnplanung gegeben sind;
- daß ein Wechsel von Vollzeit auf Teilzeit und umgekehrt möglich ist;

- und daß ein breites Spektrum an Wahlmöglichkeiten (von täglicher Verkürzung über wöchentliche oder monatliche bis zu jährlichen Freizeitblöcken) individuellen Spielraum bietet.

Der Beirat empfiehlt daher im Sinne einer Beschäftigungssteigerung, den Zugang zu Teilzeitbeschäftigung unter den genannten Voraussetzungen zu forcieren. Die Sozialpartner auf betrieblicher Ebene sind demgemäß aufgefordert, für Arbeitgeber und -nehmer attraktive Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen und zu gestalten.

Ebenfalls unter beschäftigungspolitischen Aspekten zu diskutieren sind Modelle zur Verbindung von Teilzeitarbeit mit Teilleistungen aus Systemen der Sozialen Sicherheit (z. B. Gleitpension, Elternteilkarenz). Die in Österreich bestehende, aber nur wenig beanspruchte Möglichkeit der Gleitpension ist unter Miteinbeziehung des Gesichtspunktes des niedrigen realen Pensionsanfallsalters neu zu überdenken.

#### *2.2.5. Arbeitszeit und Beschäftigung in Industrie und Gewerbe*

Der Wunsch nach attraktiveren Formen der Arbeitsorganisation für Arbeitnehmer und -geber verbunden mit der Notwendigkeit der Standortsicherung führte bereits bisher häufig dazu, daß zwischen Unternehmensleitung und Betriebsräten auf betrieblicher Ebene Vereinbarungen zur Arbeitszeitgestaltung getroffen wurden, für die aber z. T. eine gesetzliche Grundlage fehlte.

Der Beirat begrüßt daher die zwischen den Sozialpartnern vereinbarten gesetzlichen Möglichkeiten der Arbeitszeit-Flexibilisierung und empfiehlt, daß auf KV-Ebene nunmehr rasch Regelungen geschaffen werden, die den beiderseitigen Flexibilisierungsbedürfnissen Rechnung tragen und einen fairen Interessenausgleich sichern.

#### *2.2.6. Beschäftigungseffekte durch Liberalisierung der Ladenöffnung*

Mit der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten, die Hand in Hand mit einer gesetzlichen Absicherung der Freizeitqualität der Beschäftigten ging, wurde eine Regelung geschaffen, die einen Beschäftigungszuwachs im Handel, vor allem in Form von Teilzeitarbeitsplätzen, ermöglichen sollte.

So hat sich die Zahl der Beschäftigten im Handel im I. Quartal 1997 gegenüber dem I. Quartal des Vorjahres um 6.575 (+2,9%) erhöht, womit der negative Trend gestoppt werden konnte (der Jahresvergleich Jänner 1995-1996 zeigte noch einen Abgang von 0,56%). Als Vorreiter bewegten sich hier insbesondere die größeren Einzelhandelsketten in präferierten Einkaufslagen und Einkaufszentren. Allerdings entfallen von diesem Zuwachs gut zwei Drittel (4.447) auf geringfügig Beschäftigte, die restlichen 2.128 beinhalten Voll- und Teilzeitbeschäftigte. Bei der Bewertung des Netto-Beschäftigungseffektes wird deshalb auch auf eventuell auftretende unerwünschte Effekte, wie etwa eine unfreiwillige Verdrängung in nicht-existenzsichernde Teilzeitjobs, die Zerstückelung von Vollzeitarbeitsplätzen in geringfügige Beschäftigungen und

die Aushöhlung der Finanzierungsgrundlage der Sozialversicherung durch geringfügige Beschäftigungen, infolge der Liberalisierung Bedacht zu nehmen sein.

Der Beirat begrüßt den zwischen den Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgehandelten Liberalisierungsschritt und schlägt, sollten sich in Folge einer detaillierteren Evaluierung überwiegend nachhaltige positive Beschäftigungseffekte ergeben, vor, vergleichbare Schritte in anderen Dienstleistungszweigen zu erwägen. Wichtig wird auch hier sein, die Akzeptanz seitens der Beschäftigten sicherzustellen.

Zur allgemeinen Einschätzung der Teilzeitarbeit wird auf das Kapitel 2.2.4.2. – Teilzeitarbeit verwiesen.

### *2.2.7. Arbeitszeitmodelle zur Beschäftigungsverlängerung in Saisonbranchen*

In Bereichen, in denen aufgrund der Witterung oder vergleichbarer Bedingungen die wirtschaftliche Tätigkeit nur während bestimmter Perioden pro Kalenderjahr entfaltet wird, stellt sich das Problem, daß ein Großteil der in diesen Bereichen Beschäftigten während der Nicht-Saison der Arbeitslosigkeit anheimfällt. Neben anderen Maßnahmen, die Beschäftigungssaison zu verlängern, sollten daher auch die Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung für eine Verkürzung der jeweils arbeitslosen Periode ausgelotet und genutzt werden.

Dabei ist insbesondere der Ansatz erfolgversprechend, anstatt Überschreitungen der Normalarbeitszeit in Form von Überstundenentgelt auszuführen, die Abgeltung in Form von Zeitausgleich durchzuführen, der so an das Ende der Beschäftigungsperiode gelegt wird, daß damit das Arbeitsverhältnis verlängert und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt wird. Nach derzeit geltender Rechtslage sind dafür vor allem vier Modelle denkbar: Zeitausgleich statt geleistete Überstundenauszahlung; Einarbeiten von freien Tagen in Verbindung mit Feiertagen; kollektivvertragliche Durchrechnung der Arbeitszeit; und verpflichtender Konsum von Teilen des Urlaubs in der beschäftigungsfreien Periode.

Damit solche Modelle Akzeptanz finden, ist es wichtig, entsprechende Anreize sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer zu schaffen. Unter anderem wird darauf zu achten sein, faire Ausgleichsmaßnahmen im sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Bereich zu treffen.

Von Bedeutung sind solche das Arbeitsverhältnis verlängernde Modelle vor allem in Bau und Tourismus. Der Beirat verweist diesbezüglich auf den erfolgreichen Abschluß eines Kollektivvertrages in der Bauwirtschaft und empfiehlt nachdrücklich, auch die Verhandlungen im Tourismus zu einem Abschluß zu bringen.

## **2.3. Neue Beschäftigungsfelder**

Der Beirat hat sich in der vorliegenden Arbeit auf den Dienstleistungsbe- reich konzentriert, da zum einen in diesem Bereich die quantitativ bedeutend-

sten Beschäftigungszuwächse zu erwarten sind, und andererseits andere Aspekte betreffend industrierelevante Standortfragen bzw. darüber hinausgehende Maßnahmen der Wirtschaftspolitik bereits in anderen Studien („Wirtschaftsstandort Österreich“; Sozialpartner-Übereinkommen „Maßnahmen für eine beschäftigungspolitische Offensive“) behandelt wurden.

### 2.3.1. *Beschäftigungspotentiale bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen*

Der Sektor der wirtschaftsnahen Dienstleistungsanbieter birgt ein besonderes Wachstumspotential hinsichtlich Wertschöpfung und Beschäftigung. Schätzungen zeigen einen etwa zehnpromzentigen Zuwachs bei Beschäftigung und Output sowohl in den achtziger Jahren als auch in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts. Nur ein geringer Teil des Beschäftigungszuwachses ist dabei auf Auslagerungen von Dienstleistungen aus Industrieunternehmen zurückzuführen (IWI-Studie „Industrienahe Dienstleistungen“, 1996)

Allerdings kann das Potential wirtschaftsnaher Dienstleistungen nur genutzt werden, wenn die Nachfrage auch kompetent befriedigt werden kann. Österreich hätte sowohl nachfrage- als auch angebotsseitig ein hohes Potential in diesem Sektor.

Der Beirat sieht neben der geringen Betriebsgröße, mangelnder Kooperation und geringer Internationalisierung insbesondere wettbewerbsbeschränkende Regelungen, die dem Ausschöpfen des gegebenen Potentials dieses Sektors entgegen stehen und empfiehlt daher, folgende Maßnahmen zu überdenken:

- Liberalisierung des Berufszuganges;
- Aufbruch der wettbewerbsfeindlichen Honorarordnungen bei Rechtsanwälten und Zivilingenieuren;
- Aufhebung des Werbe- (Wirtschaftsanwälte), Assoziations- (zwischen Zivilingenieuren, Wirtschaftsanwälten und Wirtschaftstreuhandern) und Zusammenarbeitsverbots von Selbständigen (freie Berufe) mit Gewerbetreibenden in gewerblichen Unternehmen;
- Aufhebung des Verbots zur Gründung von Kapitalgesellschaften bei Wirtschaftsanwälten.
- Darüber hinaus sind immaterielle Investitionen (z. B. Engeneering, Consulting) in den Förderprogrammen zu berücksichtigen

### 2.3.2. *Beschäftigungswirkungen neuer Kommunikationstechnologien*

Eine hochleistungsfähige Telekommunikations-Infrastruktur und die Förderung der vielfältigen Anwendungsmöglichkeiten moderner Kommunikationstechnologien in allen Wirtschaftsbereichen wird ein wesentlicher Faktor für eine positive Beschäftigungsentwicklung sein, wenngleich die ehrgeizigen quantitativen Ziele des Berichts der Europäischen Kommission auch unter günstigsten Voraussetzungen nicht ganz erreicht werden dürften.

Zu den wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Unterstützung eines möglichst beschäftigungsförderlichen Einsatzes neuer Kommunikationstechnologien gehören neben der grundlegenden Voraussetzung der Postreform:

- Rahmenbedingungen zur Schaffung einer flächendeckenden kommunikationstechnischen Infrastruktur: Liberalisierung des Telekom-Marktes (Wegfall des Leitungsmonopols mit 1.1. 1998), Klärung der Frage der Regulierungsbehörde als Voraussetzung für Investitionssicherheit, Ausbau der Netze, Absenkung der Leitungskosten auf internationales Niveau
- Spezifische Übergangshilfen als Hilfestellung für kurzfristig auftretende Beschäftigungsprobleme in den bisher geschützten Bereichen, ähnlich wie etwa im Bereich der Nahrungs- und Genussmittelindustrie („AUFLEB“).
- Förderung eines beständigen Innovationsklimas zur Entwicklung und Anwendung neuer kommunikationstechnischer Produkte und Dienste: Umsetzung der Technologie-Offensive, adäquater Einsatz der Mittel der „Technologie-Milliarden“, Senkung von Innovationsrisiken
- Sicherstellung der Rechtssicherheit für Anbieter und Nachfrager: Um Hemmnisse für bereits umsetzbare Anwendungen und Dienste zu beseitigen und die Grundlage für zukünftige Angebote zu schaffen, ist ein Höchstmaß an Transparenz und Planungssicherheit erforderlich. Ebenso bestehen Anpassungserfordernisse bezüglich Daten- und Verbraucherschutz. Auch Fragen des Urheberrechts bedürfen eines international abgestimmten Vorgehens.
- Maßnahmen zur entsprechenden Humankapitalausbildung, insbesondere Vermittlung entsprechender Qualifikationen zur Anwendung neuer Kommunikationstechnologien in Aus- und Weiterbildung (siehe dazu unter „Qualifikation“)
- Rahmenbedingungen zur sozialen Sicherung als notwendiges stabilitätsförderndes Komplement zu wachsenden Flexibilitätsanforderungen.

### 2.3.3. *Beschäftigungspotentiale bei persönlichen Dienstleistungen*

Aufgrund verschiedener Faktoren ist zu erwarten, daß es zu einer verstärkten Nachfrage nach Freizeitangeboten und persönlichen Dienstleistungen kommt, wobei zwei Kategorien zu unterscheiden sind: soziale Dienstleistungen (Gesundheit & Pflege) und haushaltsbezogene Dienstleistungen (inkl. Kinderbetreuung). Das diesbezügliche Beschäftigungspotential ist unbestritten.

Grundproblem ist jedoch, daß das Potential für Produktivitätssteigerungen bei persönlichen Dienstleistungen geringer ist als in anderen Wirtschaftsbereichen. Erhöhungen der Arbeitskosten führen somit eher als im produzierenden Sektor zu Preissteigerungen bzw. zu einem erhöhten Subventionsbedarf bei personenbezogenen Dienstleistungen.

Die in Kapitel 2.3.3.1. diskutierten Modelle sind vor allem für den Bereich der haushaltsbezogenen, aber auch den der sozialen Dienstleistungen als mögliche Lösungsansätze hinsichtlich Beschäftigungswirkung, Finanzierungsvarianten, Budgetwirksamkeit, Bedarf u. ä. zu überprüfen.

### 2.3.3.1. Haushaltsbezogene Dienstleistungen

Steuerliche bzw. andere preisentlastende Maßnahmen könnten verhindern, daß die Nachfrage der Privathaushalte nach Reinigungsdiensten, Kinderbetreuung, Nachhilfe, Gartenarbeit, etc. nicht bzw. nur in der Schattenwirtschaft befriedigt wird. Die Beurteilung der daraus entstehenden öffentlichen Kosten bzw. Steuerentfälle muß dabei auch in einem Vergleich zu den finanziellen, sozialen und menschlichen Kosten der Arbeitslosigkeit, aber auch dem derzeitigen Steuerentfall durch Nichterbringung bzw. Erbringung im Schwarzmarkt gesehen werden.

International sind verschiedene Modelle teils in Diskussion, teils bereits im Einsatz. Die Modelle basieren hauptsächlich auf Steuererleichterungen und Sozialversicherungsbeitragsenkungen, teilweise in Verbindung mit Dienstleistungscheques. Die staatliche Unterstützung zielt dabei in allen Fällen darauf ab, trotz geringerer Produktivität adäquate Nettolöhne zu ermöglichen und damit die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen über offizielle Erwerbsarbeit zu befriedigen.

Der Beirat empfiehlt die Evaluierung der in dieser Studie beleuchteten internationalen Modelle unter Miteinbeziehung des AMS. Dabei ist auf die Erfahrungen bereits existierender privater Erbringer in Österreich Bedacht zu nehmen.

### 2.3.3.2 Soziale Dienstleistungen

Der derzeitige tiefgreifende gesellschaftliche Strukturwandel kommt unmittelbar in veränderten und zusätzlichen Bedürfnissen privater Haushalte zum Ausdruck. Ausgehend von den verfügbaren Erhebungen kann von einem Bedarf an Gesundheits- und Pflegediensten (insbes. Altenbetreuung) bei 5% der Bevölkerung ausgegangen werden. Derzeit werden rund 40.000 Personen durch ambulante institutionalisierte Pflegedienste betreut, dies entspricht einem Anteil von 0,5% der Gesamtbevölkerung. In absehbarer Zeit kann mit einer Verdoppelung der Zahl der zu betreuenden Personen gerechnet werden. Dies würde eine zusätzlichen Beschäftigung von rund 8.500 Personen im Pflegedienst und 500 Personen im administrativen Bereich bedeuten.

Bei einem Ausbau in diesem Ausmaß wären erhebliche zusätzliche Mittel erforderlich. Neben einer erhöhten finanziellen Zuwendung der Gebietskörperschaften, soweit budgetär machbar, empfiehlt der Beirat zur Realisierung des Beschäftigungspotentials daher eine höhere Beteiligung der Leistungsempfänger unter Berücksichtigung der sozialen Leistungsfähigkeit (derzeit ca. 24%), wobei Maßnahmen zu treffen sind, daß die Leistungsempfänger bei er-

höhten finanziellen Eigenleistungen nicht auf die Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft ausweichen.

Ein Teil des arbeitsmarktrelevanten Potentials im Bereich der sozialen Dienstleistungen wurde bereits durch das Pflegegeld abgedeckt. Die Erzielung des gewünschten Beschäftigungseffektes erfordert die Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung des Pflegegeldes für den Kauf qualifizierter Pflegeleistungen am Markt oder zur teilweisen Abgeltung der Pfl egetätigkeit von Familienangehörigen. Offen bleibt die Frage der Sozialversicherung für betreuende Familienangehörige.

Darüber hinaus ist eine Änderung der institutionellen Rahmenbedingungen mittels zu erstellender Förderrichtlinien vorzunehmen, um zusätzliches Beschäftigungswachstum realisieren zu können. Vorgeschlagen wird die Bereini gung von beschäftigungshemmenden Beschränkungen für Anbieter sozialer Dienstleistungen (Planungssicherheit, längerfristige Zielvorgaben, Investitionsmaßnahmen, Preisbildung u. ä.) sowie die Schaffung von Qualitätsstandards und eines Kollektivvertrages. Seitens des AMS schließlich könnte eine Startfinanzierung die Einstellung zusätzlicher Beschäftigter ermöglichen.

#### **2.4. Aktive Arbeitsmarktpolitik**

Für die mittelfristige Zukunft sollte sich die Arbeitsmarktpolitik laut Meinung des Beirates an folgenden strategischen Zielen orientieren:

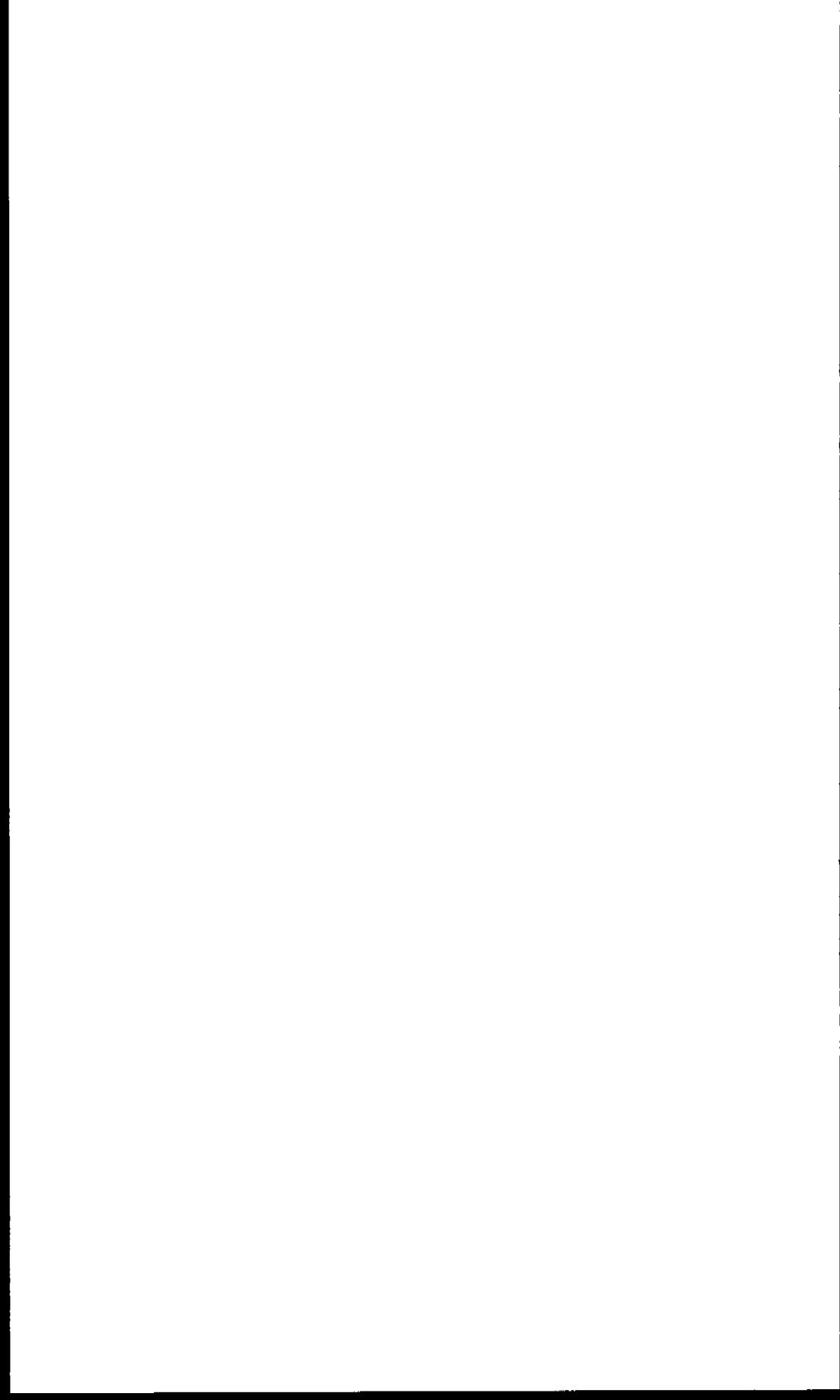
Zentrale Aufgabe muß die Intensivierung der Arbeitsvermittlung und der Ausbau der Betriebsbetreuung sein. Als aktive Instrumente bieten sich dabei neben Qualifizierungsmaßnahmen auch Einstellbeihilfen, Arbeitsbeschaffung, Kinderbetreuungshilfen u. ä. an. *Für Langzeitarbeitslose könnten weiters neue Modelle einer Kombination von Sozialtraining (etwa in Form einer Beschäftigungsgesellschaft) und begleitender Qualifizierung entwickelt werden.* Der Bereich der gemeinnützigen Arbeitskräfteüberlassungen darf als „sekundärer Arbeitsmarkt“ jedoch weiterhin nur Transitarbeitsmarkt bleiben.

Als besonders nützlich Instrument für Vermittlung und Qualifizierung haben sich die Arbeitsstiftungen bewährt. Die Beziehungen zwischen AMS und Arbeitnehmern müssen dabei nach dem „Prinzip der Vertraglichkeit“ gestaltet werden. Bei den Maßnahmen zur Qualifizierung sollten die Vermittlung und das Training von Schlüsselqualifikationen verstärkt Einzug in das Repertoire der Arbeitsmarktschulungen halten. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen sollten darüber hinaus verstärkt evaluiert, nach qualitativen Kriterien sowie nach Chancen auf Wiederbeschäftigung und Kosteneffizienz überprüft werden. Um einerseits den Stellenmarkt, andererseits das Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen transparenter zu machen, sollte es schließlich zu einer verstärkten Vernetzung zwischen AMS und Betrieben einerseits sowie zwischen bestehenden Weiterbildungseinrichtungen andererseits kommen.

Darüber hinaus wird eine deutliche Veränderung des Verhältnisses zwischen auszugebenden aktiven (Arbeitsmarktförderung) und passiven (Existenzsicherung) Mitteln notwendig sein. Dies bedarf deutlicher politischer

Prioritäten, da eine Veränderung dieser Relation kurzfristig kein Nullsummenspiel ist, sondern einen Mehraufwand erfordert. Dabei ist darauf zu achten, daß ein solcher kurzfristig entstehender Mehraufwand mittel- und langfristig durch positive Vermittlungserfolge kompensiert wird. Eine Forcierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik muß darüber hinaus von einer umfassenden „Qualitätssicherung“ der zu finanzierenden Maßnahmen begleitet sein.

Um die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, voll zu nutzen, muß sie in den nächsten Jahren noch effektiver werden. Die vollzogene Ausgliederung bietet die Voraussetzungen dafür, die für Infrastruktur und Personal aufzuwendenden Mittel im Sinne der Zielsetzung des Arbeitsmarktservice optimal einzusetzen, wobei der Dezentralisation besondere Bedeutung zukommt.



## II. WIRTSCHAFT UND ARBEITSMARKT – ANALYSE

### 1. Einleitung

Der Arbeitsmarkt stellt die Wirtschafts- und Sozialpolitik seit den siebziger Jahren vor große Probleme. Die Arbeitslosigkeit steigt in jedem Konjunkturabschwung und geht im Aufschwung kaum zurück. Das hat zu der weitverbreiteten Meinung geführt, daß sich der Arbeitsmarkt von der Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt hätte. Die logische Schlußfolgerung aus dieser Sicht wäre, daß eine Wirtschaftspolitik, die auf eine Beschleunigung des längerfristigen Wirtschaftswachstums ausgerichtet ist, keinen Beitrag zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung leisten könnte.

Entgegen dieser landläufigen Meinung stimmt die These der Abkoppelung der Beschäftigungsentwicklung vom Wirtschaftswachstum nicht. Ein bestimmtes BIP-Wachstum ist heute sogar mit einer deutlich höheren Beschäftigungssteigerung verbunden als in vergangenen Jahrzehnten. Das gilt nicht nur für Österreich, sondern auch für die gesamte Europäische Union. Die zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätze zum Teil jedoch keine Vollzeit-Arbeitsplätze.

Der falsche Eindruck des Wachstums ohne Beschäftigungszunahme (*jobless growth*) entsteht unter anderem dadurch, daß – wegen des ständigen Produktivitätsfortschritts – etwa 2% Wirtschaftswachstum nötig sind, um die Zahl der Arbeitsplätze konstant zu halten.

Die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums ist allerdings keine fix vorgegebene exogene Größe; dies zeigt ein Vergleich der europäischen Beschäftigungsentwicklung mit jener in den USA, wo mittelfristig für jeden Prozentpunkt Wirtschaftswachstum ein etwa dreimal höherer Beschäftigungszuwachs als in Europa verzeichnet wurde. Die Kehrseite der Medaille besteht allerdings darin, daß die Beschäftigungsintensität des Wachstums definitorisch ja nichts anderes als die Entwicklung der Arbeitsproduktivität darstellt. Höhere Beschäftigungsintensität heißt daher auch geringere Produktivitätszuwächse und niedrigere Reallohnsteigerungen, in der Regel gekoppelt mit stark zunehmenden Disparitäten in den Lohnstrukturen.

Nicht die Arbeit aus gesamtwirtschaftlicher Sicht geht uns also aus, aber mehr und mehr die Industriearbeit – für viele noch der Prototyp der Arbeit. Zwar besteht auch in der Industrie nach wie vor ein enger konjunktureller Zusammenhang zwischen Produktions- und Beschäftigungsentwicklung, doch reicht das längerfristige Wachstum der Industrieproduktion nicht mehr aus, um mit dem Produktivitätsfortschritt mitzuhalten. Um die Zahl der Arbeitsplätze in der Industrie zu halten, wäre eine jährliche Ausweitung der Industrieproduktion um fast 5% erforderlich. Ein solches Wachstumstempo ist mit hoher Wahrscheinlichkeit mittelfristig nicht mehr erreichbar.

Der Verlust an Industriearbeitsplätzen hängt aber nicht nur mit abflachenden mittelfristigen Wachstumsraten, sondern auch mit verstärkten Rationalisierungs- und Auslagerungsstrategien in der Industrie zusammen. Der zunehmende internationale Konkurrenzdruck hat zunächst in der ersten Hälfte der achtziger Jahre und dann neuerlich seit dem Ende der achtziger Jahre zu einem echten Rationalisierungsschub geführt. Vor allem in den letzten Jahren hat sich

das Tempo des Produktivitätsfortschritts in der Industrie spürbar beschleunigt, zum Teil ging dies einher mit steigenden Frühpensionierungen.

Die Phase der Verkürzung der Wochenarbeitszeit wich einer Phase der Verkürzung der Lebensarbeitszeit, die von der verstaatlichten Industrie ausgehend die gesamte Wirtschaft und auch den öffentlichen Sektor erfaßte. Die Budgetkonsolidierungsmaßnahmen werden den Prozeß der Frühpensionierungen längerfristig weitgehend stoppen und damit aber auch ein Ventil beseitigen, durch das Arbeitsmarktprobleme abgeleitet wurden.

Die Vorstellung, daß sich der Arbeitsmarkt von der Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt hätte, gründet sich im wesentlichen darauf, daß die Arbeitslosigkeit auch in wirtschaftlichen Aufschwungsphasen kaum zurückgeht. Die Beziehung zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung ist zwar nach wie vor relativ eng. Tatsächlich hat sich jedoch der Zusammenhang zwischen Beschäftigungssteigerung und Rückgang der Arbeitslosigkeit gelockert. Eine Zunahme der Beschäftigung im Konjunkturaufschwung ist in der Regel auch mit einer kräftigen Ausweitung des Arbeitsangebots verbunden, so daß die Arbeitslosigkeit nur wenig zurückgeht.

Die Ausweitung des Arbeitsangebots – das Angebot an Erwerbspersonen in Österreich erhöhte sich in den letzten 15 Jahren trotz massiver Frühpensionierungen um gut 1% pro Jahr – hängt zur Hälfte mit dem steigenden Angebot an ausländischen Arbeitskräften zusammen, insbesondere von bereits im Inland ansässigen Ausländern (nach Familienzusammenführung). Ein weiterer wichtiger Grund für die langfristige Ausweitung des Arbeitsangebots ist die von einem relativ niedrigen Niveau aus steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen.

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit wird somit nicht durch immer rascheren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt erschwert, sondern durch das niedrigere langfristige Wirtschaftswachstum und den hohen Zuwachs des Arbeitsangebots. Die Prognosen des Wirtschaftswachstums lassen nicht darauf schließen, daß dieses alleine ausreichen wird, um bei gegebenen Rahmenbedingungen die Arbeitslosigkeit dauerhaft auf Vollbeschäftigungsniveau zu senken. Ausgehend von der prognostizierten weiteren Zunahme des Arbeitsangebots (weniger Frühpensionierungen, höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen), stehen also grundsätzlich drei Strategien zur Bewältigung des Arbeitslosenproblems zur Verfügung: Steigerung der Wachstumsrate, Steigerung der Arbeitsintensität und Neuverteilung der Arbeit. Aufgabe der Wirtschaftspolitik wird es daher sein, jene policy-Kombination zu finden, die mittels Verbesserung der Standortqualität und der Wettbewerbsfähigkeit zur Erreichung eines höheren Wirtschaftswachstums einerseits und einer neuen Regulierung des Arbeitsmarktes andererseits eine positive Entwicklung der gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrt erlaubt.

## **2. Beschäftigungsentwicklung nach Wirtschaftsbereichen**

Die Lage auf dem österreichischen Arbeitsmarkt bleibt angespannt. Die Beschäftigung, die seit dem Sommer 1995 saisonbereinigt in steigendem Tempo gefallen war, hat sich im Frühjahr 1996 zwar stabilisiert und auch der Anstieg

der Arbeitslosigkeit hat sich verlangsamt. Dennoch bleibt das grundsätzliche Entwicklungsmuster am heimischen Arbeitsmarkt – charakterisiert durch im Vorjahresvergleich merklich steigende Arbeitslosigkeit bei spürbaren gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsverlusten – weiterhin aufrecht. Im Durchschnitt 1996 lag die Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten (ohne Präsenzdienler und Karenzurlauberrinnen) um 16.500 niedriger als im Vorjahr; die Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen erhöhte sich gleichzeitig um rund 15.000. Nach Wirtschaftsbereichen ist die Beschäftigung in fast allen Sparten der Sachgüterproduktion merklich gesunken. Die relativ stärksten Beschäftigungsverluste waren in den Bereichen Textil, Bekleidung, Leder sowie – zum Teil auch witterungsbedingt – am Bau und in bauverwandten Wirtschaftsbereichen zu verzeichnen. Die Beschäftigungsverluste erfassen dabei aber nicht nur die Sachgüterproduktion; auch in vielen Dienstleistungsbereichen begrenzen Rationalisierungsbemühungen und Sparanstrengungen die Beschäftigungsmöglichkeiten, so daß der Dienstleistungssektor insgesamt seiner traditionell beschäftigungsaufnehmenden Funktion nicht mehr so wie früher nachkommt. Beschäftigungsausweitungen im Gesundheitswesen, dem Unterrichtswesen, den unternehmensnahen Dienstleistungen und den sonstigen Dienstleistungen stand allerdings ein Beschäftigungsabbau im Verkehr, der Nachrichtentübermittlung, im Handel und im Geld- und Versicherungswesen entgegen; leicht rückläufig war auch die Beschäftigungszahl im Tourismus sowie in der öffentlichen Verwaltung.

Tabelle 1

*Beschäftigungsentwicklung im Jahr 1996*

Wirtschaftsbereich	Veränderung der Beschäftigung gegenüber dem Vorjahr	
	In Personen	In %
Land- und Forstwirtschaft	- 168	- 0,6
Energie	- 512	- 1,6
Bergbau	- 39	- 0,3
Sachgütererzeugung	- 19.067	- 3,0
Nahrungsmittel	- 2.306	- 2,8
Textil	- 1.538	- 6,6
Bekleidung	- 2.336	- 11,4
Leder	- 543	- 6,2
Holz(-verarbeitung)	- 3.138	- 3,6
Papier(-verarbeitung)	- 578	- 3,1
Druck, Verlag	- 999	- 3,2
Chemie	- 1.396	- 2,4
Steine, Glas	- 3.198	- 9,4
Metall	- 3.035	- 1,1
Bau	- 3.423	- 1,3
Handel	- 1.522	- 0,3
Beherbergung, Gaststätten	+ 259	+ 0,2
Verkehr, Nachrichten	- 4.154	- 1,8
Geld, Kredit, Versicherung	- 1.678	- 1,5
Rechts- Wirtschaftsdienste	+ 7.324	+ 4,0
Unterrichtswesen	+ 1.429	+ 1,2
Gesundheit, Soziales	+ 4.982	+ 3,8
Öffentliche Verwaltung	- 2.082	- 0,4
Sonstige Dienstleistungen	+ 2.141	+ 1,7
Alle Wirtschaftsbereiche	- 16.510	- 0,6

Die Arbeitsmarktprognose zeichnet daher weiterhin kein günstiges Bild der Arbeitsmarktentwicklung. Sowohl gesamtwirtschaftliche wie auch sektorale Produktivitätsentwicklung lassen erwarten, daß sich der Beschäftigungsabbau im weiteren Jahresverlauf zwar abschwächen könnte, aber insgesamt bis weit ins Jahr 1997 andauern wird. Die Arbeitslosenquote erreichte 1996 die 7%-Marke (nach nationaler Definition) und dürfte heuer weiter auf etwa 7½% ansteigen. Nach EU-Definition entspricht dies Werten von 4,1% (1996) und 4,2% (1997). Wenngleich die Arbeitslosigkeit in Österreich daher im internationalen Vergleich relativ günstig liegt, besteht dennoch auch in Österreich Handlungsbedarf.

### 3. Die zyklische Sensitivität der Arbeitsmarktentwicklung

Österreich konnte im letzten Konjunkturzyklus einen hohen Beschäftigungszuwachs verzeichnen (+238.502 im Zeitraum 1986-1994). Dennoch muß auch in Österreich eine spezifische konjunkturelle Reagibilität der Arbeitslosigkeit festgestellt werden. Diese kann – in einem mechanischen Sinn – auf das Zusammenwirken mehrerer Faktoren zurückgeführt werden: das Ausmaß der zyklischen Schwankungen der Produktion, die Reaktion der Beschäftigungsnachfrage auf Output-Schwankungen und, nicht zuletzt, die zyklische Variabilität des Arbeitskräfteangebots. Schließlich wirkt auch die konjunkturelle Reagibilität der Reallöhne dämpfend auf die Schwankungen von Produktion und Beschäftigung.

Hinsichtlich der Intensität zyklischer Output-Schwankungen findet sich Österreich im unteren Mittelfeld der OECD-Länder, in etwa gleichauf mit Deutschland und den Niederlanden. In Österreich schlagen sich indes konjunkturelle Produktionsschwankungen kurzfristig im Schnitt nur zu etwa einem Drittel in Änderungen der Beschäftigungsnachfrage nieder; Österreich zählt damit zu den Ländern mit relativ stark ausgeprägten prozyklischen Produktivitätsschwankungen. Dieser Umstand ist indes nicht unmittelbar mit dem Phänomen der Arbeitskräftehortung im Konjunkturabschwung, Kurzarbeit und sonstigen Arbeitszeitreaktionen gleichzusetzen; die relativ hohe Flexibilität der Reallöhne im allgemeinen und die weniger konjunkturanfällige Beschäftigungsexpansion in den privaten und öffentlichen Dienstleistungen im speziellen haben ebenfalls in beträchtlichem Maße zur zyklischen Stabilisierung der Beschäftigung beigetragen.

Das bemerkenswerteste Ergebnis ist aber zweifellos, daß Österreich (gemeinsam mit der Schweiz) von allen OECD-Ländern die höchste Reagibilität des Arbeitskräfteangebots auf zyklische Beschäftigungsschwankungen aufweist. Das hohe Ausmaß prozyklischer Arbeitskräfteangebotsreaktionen dämpft damit im Konjunkturabschwung den Anstieg der Arbeitslosigkeit, allerdings kommt es aber auch im Konjunkturaufschwung zu keinem deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Die überaus stark ausgeprägten zyklischen Schwankungen des Arbeitskräfteangebots bewirken in konjunkturell schlechten Zeiten eine zumindest temporäre Entlastung bei der Arbeitslosigkeit; langfristig gesehen geht von derart-

gen Reduktionen des Arbeitsangebots, selbst wenn sie, wie etwa im Fall von Frühpensionierungen, auf der individuellen Ebene als irreversibel angesehen werden können, aber vermutlich kein dauerhafter Entlastungseffekt für die Arbeitslosigkeit aus, da stets neue bzw. wiedereintretende Arbeitsanbieter aktiviert werden (müssen).

Tabelle 2

*Konjunkturelle Reagibilität der Beschäftigung<sup>1)</sup>*

	1970/1993	1970/1984	1984/1993
Österreich	0,34	0,41	0,23
Finnland	0,64	0,49	0,74
Schweden	0,94	0,51	1,75

<sup>1)</sup> Beschäftigungsreaktion auf eine 1prozentige Abweichung vom Trendwachstum des BIP.

Tabelle 3

*Konjunkturelle Reagibilität des Arbeitsangebots<sup>1)</sup>*

	1970/1993	1970/1984	1984/1993
Österreich	1,02	0,98	1,13
Finnland	0,31	0,59	0,16
Schweden	0,64	0,66	0,64

<sup>1)</sup> Arbeitsangebotsreaktion auf eine 1prozentige Abweichung vom Trendwachstum der Beschäftigung.

### 3.1. Exkurs: Die Rolle der ausländischen Arbeitskräfte

Die Schwankungen im Arbeitskräfteangebot sind in starkem Maße auch durch Veränderungen in der Zahl ausländischer Arbeitskräfte determiniert worden. Dies trifft z. B. sowohl für die deutlichen Reduktionen im Gefolge der Rezession zu Anfang der achtziger Jahre zu, wie auch für die massive Ausweitung des ausländischen Arbeitskräfteangebots 1989/1991.

Die rasante Erhöhung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften zu Beginn der neunziger Jahre hat allerdings auch aufgezeigt, welche Spannungen und Verteilungskonsequenzen eine derart sprunghafte Angebotszunahme nach sich zieht: Nach einer Periode relativ schwachen Wachstums in den Jahren 1986/87 verzeichnete die österreichische Wirtschaft ab 1988 einen stürmischen Konjunkturaufschwung. Das reale Wirtschaftswachstum lag in der Periode 1988 bis 1990 bei rund 4% und 1991 immer noch bei fast 3%. Damit verbunden waren hohe Beschäftigungszuwächse. Die Zahl der unselbständig Beschäftigten erhöhte sich im Jahre 1989 um 1,8%, und in den Jahren 1990 sowie 1991 um jeweils 2,3%. Dabei wurde die Beschäftigungsexpansion in wesentlichem Maße von einer überproportionalen Steigerung der Ausländerbe-

schäftigung getragen. Dabei ist zu vermuten, daß sich gleichzeitig auch der Anteil der illegal beschäftigten Ausländer in Österreich erhöht hat.

Innerhalb dieser drei Jahre erhöhte sich der Anteil der ausländischen Arbeitskräfte an der Gesamtbeschäftigung von rund 5% auf 8,6%. Ungeachtet der kräftigen Expansion der Beschäftigung stieg allerdings auch die Anzahl der Arbeitslosen in den Jahren 1990 und 1991 um jeweils rund 11% an. Die Arbeitslosenquote (nach der in Österreich lange Zeit gebräuchlichen Definition) erhöhte sich von 5,0% (1989) auf 5,8% im Jahr 1991. Die Arbeitslosenquote der Ausländer lag mit 7,8% (1990) bzw. 7,1% (1991) deutlich über jener der Inländer (5,2% bzw. 5,7%). Unter den inländischen Erwerbstätigen war vor allem die Altersgruppe der über 50jährigen vermehrt von Arbeitslosigkeit betroffen. Die durchschnittliche Zahl der vorgemerkten Arbeitslosen im Alter von über 50 Jahren (Inländer und Ausländer) stieg von 20.149 (1989) auf 32.204 (1991).

Rein saldenmechanisch gesehen war eben die Ausweitung des Arbeitskräfteangebots, und zwar vorwiegend in Form eines starken Zustroms ausländischer Arbeitsanbieter, rascher vor sich gegangen als die Zunahme der Beschäftigungsmöglichkeiten. Der Arbeitskräftezustrom war indes nicht in erster Linie eine unmittelbare Folge der Ostöffnung; mehr als zwei Drittel der zusätzlichen Arbeitskräfte kamen aus den traditionellen Herkunftsländern von Gastarbeitern in Österreich, nämlich aus dem ehemaligen Jugoslawien und aus der Türkei; Arbeitsmigranten aus Tschechien, der Slowakei, Ungarn und Polen stellten hingegen nur rund ein Zehntel der zusätzlichen ausländischen Arbeitskräfte.

Tabelle 4

*Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1988 bis 1996 (in 1.000)*

	Unselbständig Beschäftigte		Arbeitslose	
	Inländer	Ausländer <sup>1)</sup>	Inländer	Ausländer <sup>1)</sup>
1988	2.659,6	150,9	148,6	10,0
1989	2.694,9	167,4	138,6	10,6
1990	2.711,1	217,6	147,4	18,4
1991	2.730,9	266,5	164,6	20,5
1992	2.781,9	273,9	171,1	22,0
1993	2.777,4	277,5	195,1	27,1
1994	2.779,7	291,0	189,5	25,4
1995	2.767,9	300,3	190,8	24,9
1996	2.746,9	300,4	202,9	27,6

<sup>1)</sup> inkl. EWR-Ausländer.  
Quelle: Hauptverband

Die simultane Steigerung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit läßt zunächst vermuten, daß die massive Zunahme des Arbeitskräfteangebots nicht friktionslos in Form ausschließlich komplementärer Beschäftigungschancen absorbiert werden konnte, sondern auch relativ starke Substitutionsprozesse am Arbeitsmarkt zwischen verschiedenen Gruppen von Beschäftigten ausge-

löst hat. Unter dem Gesichtspunkt der Qualifikationsstruktur liegt dabei die Hypothese nahe, daß insbesondere ältere und weniger qualifizierte inländische bzw. integrierte ausländische Arbeitskräfte unter steigenden Konkurrenzdruck von seiten neu eingereister, „billigerer“ und meist jüngerer ausländischer Arbeitsanbieter geraten sind. Die dadurch ausgelöste Minderung individueller Erwerbchancen kann sowohl auf der Preis- wie auch auf der Mengenseite spezifischer Arbeitsmarktsegmente zum Ausdruck kommen und sich letztlich in erhöhter Arbeitslosigkeit niederschlagen.

Die Überprüfung der empirischen Relevanz derartiger Verdrängungsmechanismen am österreichischen Arbeitsmarkt kann mit Hilfe makroökonomischer Simulationsstudien, durch relativ hochaggregierte Gegenüberstellungen von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsdynamik bzw. durch Mikrodatenstudien vorgenommen werden. Die vorliegenden Modellsimulationen von IHS und WIFO erbringen quantitativ gestützte Befunde zu den gesamtwirtschaftlichen Absorptionsmechanismen des Arbeitskräfteangebotsschocks 1990/91. Diese zeigen, daß eine simultane Steigerung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit unter Bedingungen einer rapiden Ausweitung des Arbeitskräfteangebots keine Ausnahme darstellt, sondern eine Ausdrucksform gesamtwirtschaftlicher Anpassungsvorgänge bildet, die sich auch auf Lohnentwicklung, Produktivitätsniveau und die Einkommensverteilung erstrecken. Althaler et al. zeigen ergänzend, daß sich die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung im Gefolge des Arbeitskräfteangebotsschocks in den einzelnen Wirtschaftsklassen recht unterschiedlich darstellte. Ihrer Studie zufolge führte die Beschäftigungsausweitung von ausländischen Arbeitskräften im exponierten Segment des Arbeitsmarktes zu einem Abbau von inländischen Arbeitskräften, der größte Beschäftigungszuwachs wurde hingegen im Dienstleistungssektor verzeichnet. Da es sich bei ersterem nach Auffassung der Autoren aufgrund von hohen Qualifikationsanforderungen bzw. eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten eher um ein geschlossenes Arbeitsmarktsegment handelt, fanden substitutive Prozesse in der Beschäftigtenstruktur nach dieser Analyse hauptsächlich zwischen Inländern statt. Winter – Ebmer und Zweimüller übertragen amerikanische Untersuchungen auf Österreich und finden keinen generell negativen Einfluß des Ausländeranteils auf die Entlohnung von jungen österreichischen Arbeitern. Die Entwicklung der Einkommen in Zusammenhang mit der erhöhten Ausländerbeschäftigung hängt hingegen von der Mobilität der jungen einheimischen Arbeiter ab. Während für Arbeitskräfte ohne Betriebswechsel geringere Lohnzuwächse festgestellt wurden, gehen nach ihrer Analyse für Jobwechsler – unter der Voraussetzung eines entsprechenden Arbeitsangebots – keine bzw. sogar positive Effekte von der Erhöhung des ausländischen Beschäftigungsanteils aus.

Jede rein saldenmechanische Gegenüberstellung von Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsentwicklung erlaubt indes keine präzisen Schlußfolgerungen hinsichtlich der zugrundeliegenden Fluktuationsprozesse auf betrieblicher Ebene, da sie letztlich nur eine Art „Endergebnis“ der dynamischen Reallokation von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften beschreiben und interpretieren kann. Eine IHS-Studie untersuchte daher diese Fluktuationsprozesse auf einem weit disaggregierteren Niveau, nämlich auf der Ebene individueller Betriebe.

Die empirischen Resultate liefern in der Tat einige Evidenz für partielle Ersetzungsprozesse im Beschäftigungssystem in diesem Zeitraum, von denen in erster Linie schon länger ansässige Gastarbeiter, in geringerem Umfang aber auch – in der Regel gering qualifizierte – Inländer betroffen gewesen sind. So waren z. B. rund 14% der Beschäftigten der Stichprobenpopulation im Untersuchungszeitraum 1989/1991 in Firmen tätig, in denen bei steigender Ausländerbeschäftigung die Inländerbeschäftigung reduziert wurde. Die Studie demonstriert indes auch klar, wie sehr diese Substitutionsprozesse in die generell hohe Fluktuationsdynamik am Arbeitsmarkt eingebettet sind, was eine eindeutige Identifikation von direkten Verdrängungsprozessen nahezu unmöglich macht. Eine grobe Hochrechnung der Befunde auf Firmenebene ließe jedenfalls vermuten, daß die zusätzliche Ausländerbeschäftigung in der Periode 1989/1991 zu etwa 25% mit zumindest temporären Substitutionsprozessen verknüpft war. Aus den geschilderten Befunden läßt sich daher die Schlußfolgerung ziehen, daß eine mittelfristige Verstetigung in der Entwicklung des ausländischen Arbeitskräfteangebots angestrebt werden sollte, um kurzfristig schmerzhaftige Anpassungsreaktionen am Arbeitsmarkt zu minimieren.

### **3.2. Auswirkungen der Integration auf den Arbeitsmarkt**

#### *3.2.1. Ostöffnung*

Der Rückgang der Industriebeschäftigung und der Anstieg der Arbeitslosigkeit werden in der öffentlichen Diskussion oft mit der weltwirtschaftlichen Integration und der Liberalisierung in Zusammenhang gebracht. An einer Reihe von Einzelbeispielen wird erhärtet, daß Produktionsstätten aus Kostengründen nach Osteuropa oder in andere Länder verlagert werden. Dabei werden die Gefahren der Ostöffnung für die Arbeitsplätze in Österreich meist übertrieben, weil die Gesamtheit des wirtschaftlichen Prozesses vernachlässigt wird.

Die Ostöffnung hat der österreichischen Wirtschaft bisher per Saldo eindeutig Vorteile gebracht. Die Handelsbilanz Österreichs mit den Oststaaten hat sich seit der Ostöffnung spürbar verbessert (um mehr als 10 Mrd. S), woraus sich positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte ableiten lassen. Die Beschäftigung in Österreich hat sich dadurch erhöht, selbst wenn überwiegend arbeitsintensive Produktionen verlagert wurden.

Aufgrund des Preisdruckes haben sich allerdings auch nicht meßbare strukturelle Arbeitsmarktprobleme verfestigt. Zusätzlich ergibt sich für Österreich, ob seiner geographischen Nähe, auch das Problem des Kaufkraftabflusses, welches ebenfalls negative Auswirkungen auch auf die Beschäftigung insbesondere im grenznahen Bereich mit sich bringt. Der Gesamteffekt der Ostöffnung auf die Beschäftigung in Österreich ist daher nicht exakt zu quantifizieren, aber weniger negativ als in der Öffentlichkeit meist gesehen.

In der Phase der Liberalisierung des Handels mit sensiblen Produkten – im Rahmen der Europaabkommen – wird der Arbeitsmarkt vor zunehmende strukturelle Probleme gestellt. Gesamtwirtschaftlich gesehen stehen dem jedoch positive Auswirkungen gegenüber, die aus dem durch die Liberalisierung

begünstigten Wirtschaftsaufschwung in Osteuropa resultieren. Diese Vorteile werden freilich eher den qualifizierteren österreichischen Arbeitskräften zugute kommen, die unqualifizierten sind die (zumindest relativen) Verlierer der Ost-West-Integration, wie sich auch derzeit bereits im Zuge der zunehmenden Auslagerungen zeigt.

Ein möglicher EU-Beitritt einiger östlicher Nachbarstaaten würde – neben allgemein positiven wirtschaftlichen Effekten – vor allem Auswirkungen in folgenden Bereichen haben: höhere Nettozahlungen an die EU (für GAP und Strukturfonds), Probleme für die heimische Landwirtschaft und verstärkter Ausländerzustrom aus Osteuropa (insbesondere in Form von Pendlern und Dienstleistungserbringung über die Grenze). Ein EU-Beitritt östlicher Nachbarstaaten würde damit das Problem einer freien Zuwanderung aus Osteuropa aufwerfen. Ein völlig freier Arbeitsmarkt (Pendlerströme und Personenverkehr) würde vor allem jene Regionen nahe der Ostgrenze treffen, die jetzt schon unter hoher Arbeitslosigkeit leiden. Ähnliches gilt für den Bereich der grenzüberschreitenden Dienstleistungen. Die Sozialpartner betonen daher die Notwendigkeit für eine nur schrittweise Realisierung der Freizügigkeit mit relativ langen Übergangsfristen und allfällige Schutzklauseln im Falle des Beitritts der MOEL vor allem im Sinne der „nicht qualifizierbaren Unqualifizierten“. Unter den derzeitigen Bedingungen erscheint jedenfalls in absehbarer Zeit der freie Zugang zum österreichischen Arbeits- und Dienstleistungsmarkt durch Bürger der MOEL nicht realisierbar.

### 3.2.2. *Wirtschafts- und Währungsunion*

Die zeitgerechte Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion hat für Österreich hohe Priorität. Der Wegfall der Wechselkurschwankungen in Europa verringert nicht nur die Unsicherheiten für Investoren, sondern schützt Österreich auch vor weiteren Abwertungen wichtiger europäischer Handelspartner, die sich auch nachteilig auf die Beschäftigungssituation in Österreich auswirken (insbes. Industrie, Fremdenverkehr). Allerdings ist auch im Zuge der nicht zuletzt zur Verwirklichung der WWU europaweit notwendigen Maßnahmen zur Budgetkonsolidierung auf Beschäftigungseffekte und soziale Verträglichkeit zu achten. Im Sinne gesamtwirtschaftlicher Überlegungen und des gesellschaftlichen Zusammenhalts muß deshalb bei der Realisierung der WWU ein ausgewogenes Verhältnis zwischen monetären und realen Zielen (Wachstum, Beschäftigung) hergestellt werden.

Für die Wettbewerbsposition innerhalb Europas spielen die Lohnstückkosten gemeinsam mit den Wechselkursen eine entscheidende Rolle. Die durch die Abwertungen wichtiger Handelspartner verursachte Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit kann vor allem dadurch wieder wettgemacht werden, daß die Produktivität rascher und die Arbeitskosten schwächer als in den Abwertungsländern steigen. Die nationale Einkommens- und Lohnpolitik muß daher auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Rücksicht nehmen, wobei die Bedeutung der Lohnpolitik im Zuge der zunehmenden internationalen Verflechtung und des Wegfalles des Instrumentes der Wechselkurspolitik

innerhalb der WWU zunimmt. Es ist zu erwarten, daß Österreich hier seine Vorteile aus der Konsenspolitik der Sozialpartner und den Erfahrungen als Hartwährungsland weiter ausspielen kann.

Die Übergangsphase nach der Verwirklichung der WWU wird jedoch auch erhebliche Umstellungsschwierigkeiten verursachen. Zum einen fallen die Kosten der Umstellung von Schilling auf Euro an, zum anderen wird ein beträchtlicher Teil der Bankangestellten, die bisher mit dem Devisengeschäft beschäftigt sind, keine Beschäftigung mehr finden.

#### **4. Arbeitsmarktdynamik und die Heterogenität der Arbeitslosigkeit**

Die bislang geschilderten Befunde zur zyklischen Sensitivität des Arbeitsmarktgeschehens geben allerdings nur ein unvollständiges Bild der dahinterliegenden Arbeitsmarktdynamik. Denn die Brutto-Reallokation sowohl von Arbeitsplätzen als auch von Arbeitskräften ist weit höher, als es in den jeweiligen Bestandsveränderungen zum Ausdruck kommt. Nach Schätzungen des Instituts für Höhere Studien gehen selbst bei per Saldo unveränderter Gesamtbeschäftigung pro Jahr mehr als 100.000 Arbeitsplätze in schrumpfenden Betrieben bzw. durch Stilllegungen verloren. Das Schwergewicht der Arbeitsplatz-Reallokation entfällt dabei übrigens auf Bewegungen innerhalb der einzelnen Wirtschaftsklassen, während Verschiebungen der sektoralen Beschäftigungsstruktur nur für etwa ein Drittel des jährlichen Arbeitsplatz-Umschlag verantwortlich zeichnen.

Weit höher noch als das Ausmaß des Arbeitsplatz-Umschlags ist klarerweise jenes des Beschäftigungsumschlags, da sich die Arbeitskräfte ja vorwiegend zwischen bestehenden Arbeitsplätzen bewegen. Unter Einrechnung kurzfristiger An- und Abmeldungen, saisonaler Fluktuationen, Ferialjobs usw. werden in Österreich gegenwärtig pro Jahr vermutlich jeweils etwa 1 Mill. Beschäftigungsverhältnisse aufgelöst bzw. neu eingegangen. Erst vor diesem Hintergrund wird auch die enorme Zugangs- und Abgangsdynamik im österreichischen Arbeitslosenbestand verständlich, wie sie sich in einer Zahl von über 650.000 Personen, die im Jahr 1994 von Arbeitslosigkeit betroffen waren, manifestiert.

Bemerkenswert ist allerdings die parallele Entwicklung von Zugangs- und Abgangsraten im Konjunkturverlauf. Während die antizyklische Bewegung der Zugänge in die Arbeitslosigkeit a priori Erwartungen entspricht, mag es doch überraschend erscheinen, daß auch die Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit im Konjunkturabschwung ansteigen. Dies deutet darauf hin, daß die höhere Arbeitslosigkeit in konjunkturell ungünstigen Zeiten auch mit verstärkten Ersetzungsprozessen im Beschäftigungssystem einhergeht. Dieser Mechanismus verschärft damit die zunehmende Strukturierung des Arbeitslosenbestandes in Richtung steigender Anteile von Personen mit relativ geringen Wiederbeschäftigungschancen.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit zeigt insgesamt ein recht heterogenes Bild, so daß sich einfache monokausale Erklärungsmuster und eindimensionale Problembekämpfungsstrategien eindeutig als unzulänglich erweisen. Folgt

man der traditionellen Komponentenzerlegung der Arbeitslosigkeit in konjunkturelle und nicht-konjunkturelle Faktoren, dann deuten alle gebräuchlichen Schätzverfahren für die pur zyklisch-konjunkturelle Komponente der Arbeitslosigkeit darauf hin, daß sich dieser Anteil gegenwärtig auf höchstens etwa ein Fünftel der Gesamtarbeitslosigkeit beläuft. In diesem Zusammenhang ist allerdings anzumerken, daß sich zunächst konjunkturell motivierte Arbeitslosigkeit im Laufe der Zeit tendenziell verfestigen kann und strukturelle Erscheinungsformen annimmt (Hysteresis-Mechanismen). Die prompte Bekämpfung konjunktureller Schwächeanzeichen hat daher keinesfalls an Bedeutung verloren. Dennoch bleibt festzuhalten, daß im Umkehrschluß mehr als vier Fünftel der Arbeitslosigkeit nicht-konjunkturellen Faktoren im weiteren Sinn zuzurechnen sind, wobei sich zum Teil sehr divergierende Problemlagen zeigen:

- Saisonarbeitslosigkeit: Österreich zählt zu den Ländern mit der höchsten Saisonarbeitslosigkeit in Europa. Grob geschätzt entfallen rund ein Drittel aller Arbeitslosigkeitsepisoden pro Jahr und knapp ein Viertel der Gesamtarbeitslosigkeit auf saisonale Beschäftigungsschwankungen. Dabei findet über die Arbeitslosenversicherung implizit eine Unterstützung jener Branchen statt, die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zur Finanzierung regelmäßiger und vorhersehbarer saisonaler Freisetzungen mit heranziehen.
- Langzeitarbeitslosigkeit: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind) liegt in Österreich wesentlich niedriger als in den meisten anderen EU-Ländern, zum Teil bedingt durch die relativ hohe von der Saisonarbeitslosigkeit herrührende Betroffenheitsquote. Allerdings ist auch in Österreich der Anteil der Langzeitarbeitslosen mittelfristig deutlich angestiegen, und im Jahr 1994 waren bereits rund 75.000 Personen zu verzeichnen, die mehr als 365 Tage vorgemerkt waren. Langzeitarbeitslose tragen damit natürlich auch überproportional zum Gesamtbestand an Arbeitslosigkeit bei. Auf die Gruppe jener 10% von Arbeitslosen mit den längsten Vormerkzeiten entfielen knapp 30% des gesamten Arbeitslosigkeitsvolumens im Jahr 1994, d. h. allein ihr Beitrag zur Arbeitslosenquote machte fast 2 Prozentpunkte aus. Ein Drittel aller Langzeitarbeitslosen Personen ist über 50 Jahre alt, der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Betroffenen lag in dieser Altersgruppe damit dreimal so hoch wie im Durchschnitt. Das Alter stellt somit zweifellos einen wichtigen, aber keinesfalls den einzigen Erklärungsfaktor für Langzeitarbeitslosigkeit dar. Andere Faktoren bestehen in diversen vermittlungsbeschränkenden persönlichen Merkmalen, Qualifikationsdefiziten und Mobilitätshemmnissen.

Die Arbeitsmarktpolitik ist daher gefordert, der sinkenden Angebotseffektivität eines gegebenen Arbeitslosenbestandes, die sich aus Hysteresis-Mechanismen quasi automatisch ergibt, permanent entgegenzuwirken. Dies verlangt den Einsatz der gesamten Palette arbeitsmarktpolitischer Instrumentarien (*siehe dazu unter den Kapiteln „Qualifizierung“*

und „aktive Arbeitsmarktpolitik“). Die Anreizstruktur des Leistungssystems bei Arbeitslosigkeit kann dabei insofern unterstützend genutzt werden, indem die Leistungsgewährung stärker konditional gehandhabt wird.

- Arbeitslosigkeit im Reallokationsprozeß: Technologischer Wandel, Änderungen der Nachfragestrukturen und die tendenzielle Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten lösen auch im Beschäftigungssystem beständige Reallokationsprozesse aus. Die EU-Integration und die Ostöffnung werden das Tempo des wirtschaftlichen Strukturwandels und damit das Ausmaß an Arbeitsplatzumschichtungen von schrumpfenden zu expandierenden Betrieben in den nächsten Jahren weiter beschleunigen. Per Saldo wird dieser Prozeß nach allen Erfahrungen mit insgesamt mehr Arbeitsplätzen verbunden sein, aber die Arbeitskräfte, die in den negativ betroffenen Unternehmungen bzw. Sektoren keine Beschäftigung mehr finden, werden nicht quasi automatisch die Arbeitsplätze in den expandierenden Wirtschaftsbereichen einnehmen können, da diese in der Regel andere Tätigkeitsprofile und Qualifikationsanforderungen aufweisen werden. Dies bedeutet, daß sich die Profildiskrepanzen zwischen Arbeitsplatzverlierern und offenen Stellen erhöhen könnten, was wiederum auf die Bedeutung erhöhter (Re-)Qualifikationsanstrengungen hinweist. (weiteres siehe Kapitel „Qualifizierung“)

## 5. Lohnbildung und Arbeitskosten

Die gravierenden Arbeitsmarktprobleme, mit denen sich die meisten westeuropäischen Industriestaaten seit nunmehr zwei Jahrzehnten konfrontiert sehen, rücken auch die Charakteristika der Lohnbildungsprozesse in das Zentrum kontinuierlicher Aufmerksamkeit. Denn die Flexibilität, mit der die Reallohnentwicklung in einer Ökonomie auf externe oder interne Angebotsschocks reagiert, bildet eine essentielle Determinante der makroökonomischen Performanz einer Volkswirtschaft. Dies gilt umso mehr für eine kleine offene Volkswirtschaft wie Österreich, wo unter den Bedingungen einer Hartwährungspolitik die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im wesentlichen über die Lohnstückkostenentwicklung abgesichert werden muß. Die Voraussetzungen dazu waren und sind in Österreich durch die erfolgreiche konsensuale Einkommenspolitik der Sozialpartner gegeben.

Die Lohnkostenentwicklung verdient indes nicht nur unter dem Aspekt der Wettbewerbsposition große Aufmerksamkeit. Die ökonomische Theorie weist darauf hin, daß die Faktoreinsatzverhältnisse langfristig von den relativen Faktorpreisen abhängig sind. Relative Verteuerungen des Faktors Arbeit im Verhältnis zu anderen Produktionsfaktoren induzieren daher Substitutionsprozesse, die die Kapitalintensität (oder auch Energieintensität) der Produktion *ceteris paribus* erhöhen. Derartige Prozesse des „*capital deepening*“ sind zwar unbedenklich, solange Vollbeschäftigung herrscht, angesichts fast endemisch anmutender Arbeitslosigkeit in Europa müssen sie aber wohl als problematisch beurteilt werden.

Die vorliegenden empirischen Befunde bis Anfang der neunziger Jahre zu den Charakteristika des gesamtwirtschaftlichen Lohnbildungsprozesses in Österreich lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Reallohnflexibilität ist in Österreich relativ hoch, auch wenn es in der ersten Hälfte der neunziger Jahre aufgrund externer Effekte (Wechselkursverschiebungen) kurzfristig zu Anpassungsproblemen kam. Die flexible Lohn- und Einkommenspolitik basierend auf der Konsenspolitik der Sozialpartner war damit in Österreich in der Vergangenheit ein wichtiger Eckpfeiler in der Verhinderung von Arbeitslosigkeit.
- Die Entwicklung der realen Produzentenlöhne (Nominallohnentwicklung, deflationiert mit Änderung der Erzeugerpreise) folgte mittelfristig der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung; dies implizierte, daß die Lohnquote langfristig konstant blieb.
- Inflationsschübe, die von realen Importpreiserhöhungen bzw. indirekten Steuererhöhungen ausgehen, wurden im Lohnbildungsprozeß insofern vollständig absorbiert, als von derartigen Preisschocks offenbar kein inflationärer Impuls auf die realen Produzentenlöhne ausgegangen ist.
- Die Erhöhung der direkten Steuer- und Abgabenbelastung des Faktors Arbeit im Untersuchungszeitraum (vorwiegend in Form höherer Sozialversicherungsbeiträge) ist hingegen in einem signifikanten Ausmaß auf die realen Produzentenlöhne vorgewälzt worden und hat damit, ceteris paribus, zu einer Steigerung der realen Arbeitskosten geführt. Aus den ökonometrischen Schätzergebnissen ergibt sich ein Vorwälzungskoeffizient von 60% bis 70%.
- Die empirische Analyse deutet darauf hin, daß diese Vorwälzungsprozesse für Steuern bzw. Abgaben, die formal auf die Arbeitgeber entfallen, stärker akzentuiert sind als für jene der Arbeitnehmer. Dieses Ergebnis ist allerdings statistisch nicht gesichert.
- Von der Arbeitslosigkeit gehen zwar deutlich dämpfende Impulse auf die Lohnentwicklung aus, der Effekt ist aber nicht linear ausgeprägt, d. h. mit der höheren Arbeitslosigkeit ist auch eine steigende Zahl von Arbeitslosen mit geringerer Arbeitsmarkteffektivität, ausgedrückt z. B. im steigenden Anteil der Langzeitarbeitslosen, verbunden gewesen, wodurch die lohndämpfende Wirkung der Arbeitslosigkeit ceteris paribus abgenommen hat.

Diese Befunde mahnen einerseits zur Vorsicht bei der weiteren Gestaltung der Faktorbesteuerung in Form lohnbezogener Abgaben. Theoretische Überlegungen sprechen zwar dafür, daß solche Abgaben langfristig vollständig auf die Arbeitnehmer überwälzt werden, dies schließt aber nicht aus, daß kurz- bis mittelfristig negative Effekte sowohl auf die Arbeitsangebotsseite wie auf die Arbeitskräftenachfrageseite einwirken, wodurch die gleichgewichtige Arbeitslosenquote erhöht wird. Die vorliegende internationale Evidenz deutet indes

darauf hin, daß derartige Mechanismen ein europaweites Phänomen darstellen dürften.

Die flexible Lohn- und Einkommenspolitik in Verbindung mit einer akkommodierenden Makropolitik hat in Österreich in der Vergangenheit stets einen Eckpfeiler in der Verhinderung bzw. Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dargestellt. Auch in Zukunft wird den Lohnbildungsprozessen eine entscheidende Rolle in der Sicherung eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades zukommen. Denn im Zuge von Ostöffnung und Westintegration muß sich eine neue internationale Arbeitsteilung etablieren, wodurch sich die Reallokationsprozesse deutlich beschleunigen werden. Dabei werden sich die relativen Knappheitsverhältnisse vermutlich insbesondere zu Lasten wenig qualifizierter Tätigkeiten und Produktionsprozesse verschieben, was nicht ohne Rückwirkungen auf die relativen Lohnstrukturen bleiben kann. Die Anpassungslast für die Lohnpolitik wird dabei umso geringer sein, je besser es gelingt, in anderen standortrelevanten Fragen (Innovation, Technologie, Qualifikation, Effizienz der Administration, etc.) Erfolge zu erzielen. Das Instrument der Abwertung bleibt den Teilnehmern der WWU in Hinkunft hingegen verwehrt. Insgesamt ist zu erwarten, daß Österreich seine Vorteile aus der Konsenspolitik der Sozialpartner und den Erfahrungen als Hartwährungsland ausspielen kann.

## **6. Entwicklung des Arbeitskräfteangebots in Österreich: Projektion bis 2020**

Das Arbeitsangebot läßt sich in groben Zügen aus der Bevölkerungsentwicklung und den alters- und geschlechtsspezifischen Erwerbsquoten ableiten. Die Prognose der Bevölkerungsentwicklung wurde vom Österreichischen Statistischen Zentralamt übernommen (ÖSTAT, 1993), und zwar die Hauptvariante; die Erwerbsquotenentwicklung wurde nach bestimmten Altersgruppen (Fünffjahresgruppen) und dem Geschlecht projiziert.

Die Kernannahmen für die Erwerbsquotenentwicklung orientieren sich an den Prognoseannahmen von EUROSTAT für die EU. Die Kommission entwarf zwei Szenarien (für die EU und die früheren EFTA-Länder ohne die Schweiz), in denen die Hintergrundannahmen gleich sind. Letztere gehen davon aus, daß die europäischen Gesellschaften den Pfad der entwickelten Industrieländer weiterhin beschreiten werden, und dies mit folgenden Konsequenzen:

- einer fortschreitenden Destandardisierung (Auflösung) der „traditionellen Situationen“ wie traditionelle Familienstrukturen, traditionelle Lebensbiographien, traditionelle Beschäftigungsverläufe;
- einer zunehmenden Bedeutung von Materialismus und Konsumerismus als Lebensstile;
- einer anhaltenden Tertiärisierung der Produktion und Beschäftigung (weg von klassischer Industriegesellschaft hin zur Dienstleistungsgesellschaft);

- einer anhaltenden Erhöhung des Anteils der Frauen, die wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen wollen.

Basierend auf diesen Grundannahmen wurden von EUROSTAT u. a. auch für Österreich zwei Szenarien der Erwerbsquotenentwicklung berechnet: eine niedrige Erwerbsquotenvariante und eine hohe. Diese Szenarien waren Ausgangspunkt für eine mittlere Variante der Projektion seitens des WIFO, die für plausibler gehalten wird als das Konvergenzszenario (hohe Variante) und die Weiterführung der Trends der achtziger Jahre (niedrige Variante).

#### *Das Szenario für die niedrige Erwerbsbeteiligung:*

Diesem Szenario liegt eine „pessimistische“ Wirtschaftswachstumserwartung zugrunde. Das Problem der Arbeitslosigkeit bleibt ein fundamentales Sozial- und Wirtschaftsproblem. Unter diesen Bedingungen werden sich die Erwerbschancen der Frauen und älteren Arbeitskräfte kaum verbessern. Eine knappe Budgetsituation wird kaum eine Ausweitung der Kinderbetreuung zur Erleichterung der Kombination von Beruf und Familie zulassen. Daraus resultiert, daß der im internationalen Vergleich schwache Anstieg der Frauenerwerbsbeteiligung in Österreich auch in Zukunft aufrecht bleibt.

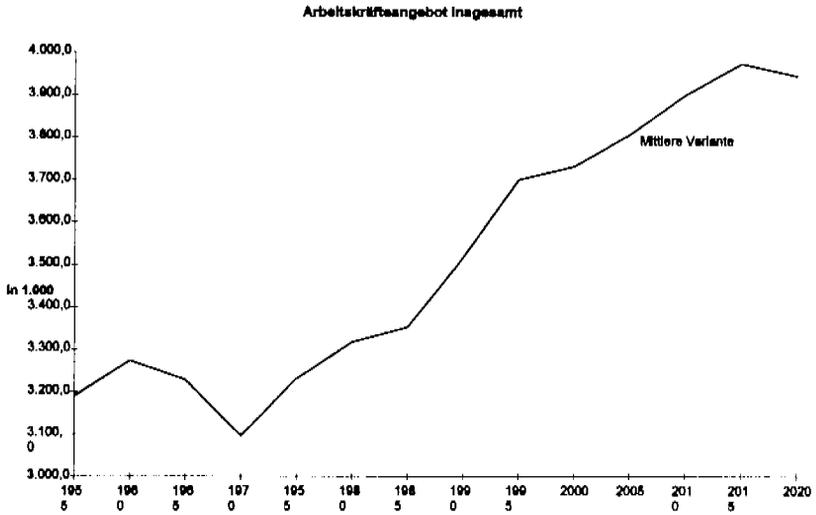
#### *Das Szenario für die hohe Erwerbsbeteiligung:*

Das Zusammenwirken verschiedener Faktoren (positive Integrationseffekte durch EU-Mitgliedschaft, Meisterung der Umstrukturierung/Reallokation und zunehmende Integration mit östlichen Nachbarländern) erlaubt ein optimistisches Wirtschaftswachstumsszenario. Flexible Beschäftigungsformen werden in allen Bereichen üblich und erlauben einen leichteren Eintritt in die Arbeitsmärkte. Ein wachsender Dienstleistungssektor bietet zunehmend Arbeitsmöglichkeiten insbesondere für Frauen. Vermehrte Arbeitsteilung der Geschlechter im Bereich der Hausarbeit/Kinderbetreuung wird üblich (akzeptiert). Dieses Szenario orientiert sich weniger an den Trends der Vergangenheit Österreichs, sondern vor allem an der Überlegung, daß es zu einer Konvergenz der Arbeitswelt innerhalb der EU kommen wird, wobei sich EUROSTAT an der Entwicklung Dänemarks orientiert.

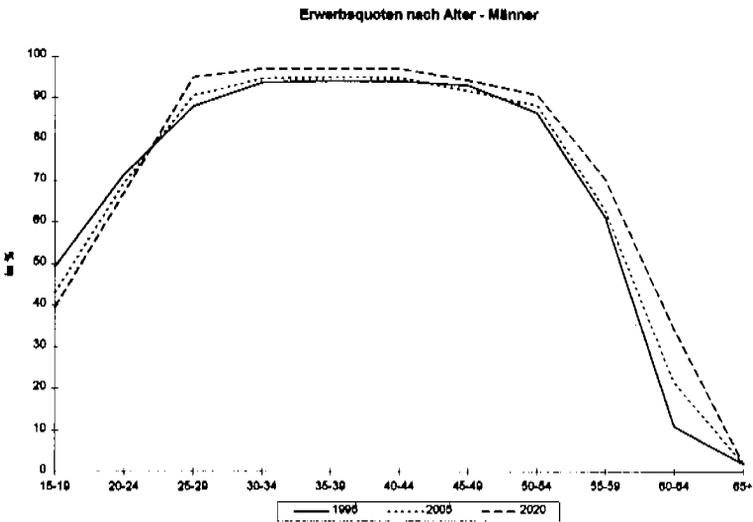
#### *Mittleres Szenario = Hauptvariante*

Im mittleren Szenario wird davon ausgegangen, daß es im Falle der Männer mit Ausnahme der Jugendlichen (15 bis 24 Jahre) zu einer Anpassung des Erwerbsmusters der Männer an den EU-Typus kommen wird. Eine Verknappung von Arbeitskräften sowie die Kostenbelastung der hohen Zahl von Pensionisten und Invaliden werden die Auslöser für eine Anhebung der Erwerbsbeteiligung in allen Altersgruppen außer den Jugendlichen sein. Bei letzteren würde das EU-Konvergenzszenario (dänisches Muster) einen Strukturbruch für Österreich darstellen, der mit einem Wandel der Ausbildung und der Ju-

gendarbeitsmärkte verbunden sein müßte (z. B. müßte neben AHS und BHS in Zukunft eine vermehrte Teilzeitbeschäftigung möglich sein). Das wird im mittleren Szenario für unplausibel erachtet. Es wird erwartet, daß das Muster der Erwerbsbeteiligung der Männer nach dem Alter (mit Ausnahme der Jugendlichen) im Jahr 2020 wieder etwa dem zu Mitte der siebziger Jahre entsprechen wird.

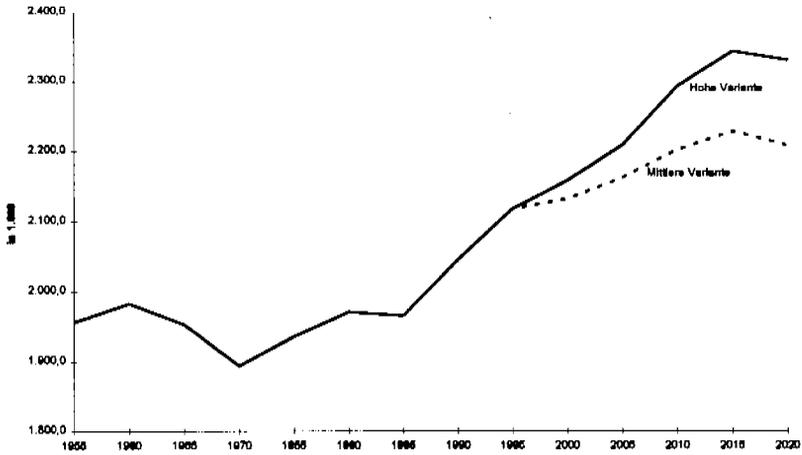


Quelle: WIFO



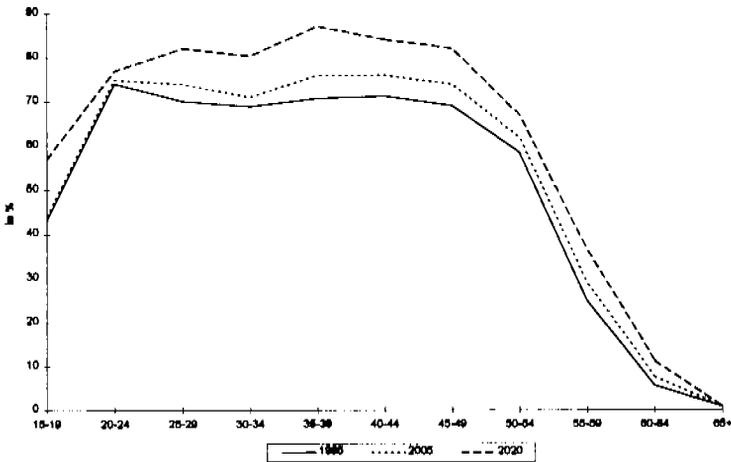
Quelle: WIFO

### Arbeitskräfteangebot der Männer



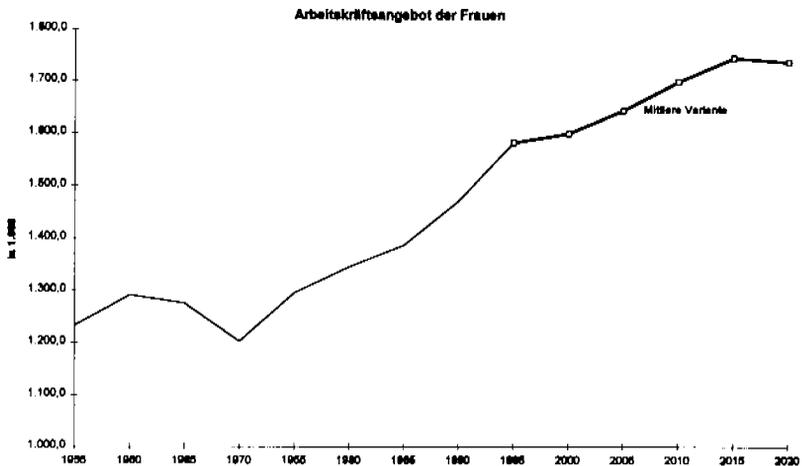
Quelle: WIFO

### Erwerbsquoten nach Alter - Frauen



Quelle: WIFO

Die Multiplikation der altersspezifischen Erwerbsquoten mit der Bevölkerung ergibt einen Anstieg der Zahl männlicher Erwerbspersonen von derzeit (1995) 2,117.700 auf 2,227.600 im Jahr 2015 und anschließend einen leichten Rückgang auf 2,207.500 bis 2020. Der Unterschied im Arbeitsangebot der Männer im Jahr 2020 zwischen dem EU-Konvergenzzenario und dem mittleren Szenario liegt bei etwa 100.000 Personen.



Quelle: WIFO

Tabelle 5

*Erwerbspersonen (in 1.000)*

	Niedrige Variante			Hohe Variante			Mittlere Variante		
	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt
1955	1.956,6	1.232,8	3.189,4	1.956,6	1.232,8	3.189,4	1.956,6	1.232,8	3.189,4
1960	1.983,1	1.290,9	3.274,0	1.983,1	1.290,9	3.274,0	1.983,1	1.290,9	3.274,0
1965	1.952,7	1.275,6	3.228,3	1.952,7	1.275,6	3.228,3	1.952,7	1.275,6	3.228,3
1970	1.893,8	1.201,9	3.095,7	1.893,8	1.201,9	3.095,7	1.893,8	1.201,9	3.095,7
1975	1.935,8	1.295,1	3.230,9	1.935,8	1.295,1	3.230,9	1.935,8	1.295,1	3.230,9
1980	1.971,0	1.345,0	3.316,0	1.971,0	1.345,0	3.316,0	1.971,0	1.345,0	3.316,0
1985	1.965,7	1.386,8	3.352,5	1.965,7	1.386,8	3.352,5	1.965,7	1.386,8	3.352,5
1990	2.045,7	1.470,4	3.516,1	2.045,7	1.470,4	3.516,1	2.045,7	1.470,4	3.516,1
1995	2.117,7	1.582,3	3.700,0	2.117,7	1.582,3	3.700,0	2.117,7	1.582,3	3.700,0
2000	2.091,1	1.557,5	3.648,6	2.157,3	1.678,0	3.835,3	2.132,0	1.599,3	3.731,3
2005	2.056,2	1.564,0	3.620,2	2.207,9	1.835,1	4.043,0	2.161,0	1.644,3	3.805,3
2010	2.046,7	1.570,0	3.616,7	2.291,8	2.006,1	4.297,9	2.201,0	1.699,6	3.900,6
2015	2.011,2	1.546,8	3.558,0	2.342,9	2.115,3	4.458,2	2.227,6	1.745,9	3.973,5
2020	1.968,3	1.491,6	3.459,9	2.330,4	2.118,2	4.448,6	2.207,5	1.738,0	3.945,5

Quelle: WIFO

Hinsichtlich des Arbeitsangebots der Frauen wird in der Hauptvariante unterstellt, daß es nicht zu einer Konvergenz der Erwerbsbeteiligung nach dem Alter gemäß dem dänischen Muster kommen wird, sondern daß die Frauenerwerbsquoten in mittleren Jahren sowie in höherem Alter steigen werden, aber nicht in dem Ausmaß wie in den nordeuropäischen Ländern. Die mittlere Variante der Erwerbsquotenprognose orientiert sich für die jungen und mittleren Altersgruppen am niedrigen EU-Szenario (Fortsetzung der Trends der achtzi-

ger Jahre), für die oberen Randjahre wird allerdings ähnlich wie bei den Männern mit einer Anhebung der Erwerbsquoten gerechnet.

Nach Übertragen der geschätzten Erwerbsquoten auf die Bevölkerungsprognose ergibt sich ein Anstieg des Arbeitsangebots der Frauen von derzeit 1,582.300 (1995) auf 1,745.900 im Jahre 2015 und ein leichter Rückgang auf 1,738.000 bis zum Jahr 2020.

Diesen Berechnungen zufolge wird die Zahl der Erwerbspersonen von derzeit 3,700.000 auf 3,973.500 bis zum Jahr 2015 ansteigen und danach leicht auf 3,945.500 bis 2020 sinken. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre dürften die dämpfenden Faktoren in der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung noch durchschlagen, so daß die Zahl der Erwerbspersonen zunächst nur schwach und erst ab 2000 verstärkt steigen wird.

## **7. Strukturwandel und Beschäftigung im Dienstleistungssektor**

Die Beschäftigungsstruktur der hochentwickelten Industrieländer war in den letzten Jahrzehnten durch beständige Anteilsverschiebungen zugunsten des Dienstleistungssektors gekennzeichnet. Österreich liegt gegenwärtig noch hinter den Spitzenreitern in dieser Entwicklung zurück, so daß manche Beobachter große Entwicklungschancen in der Dienstleistungsbeschäftigung orten. Gleichzeitig allerdings limitieren die Bemühungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung eine weitere rasche Ausdehnung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor, und auch manche bislang eher geschützte Dienstleistungsbereiche sehen sich im Zuge von EU-Integration und Ostöffnung mit verschärften Konkurrenzbedingungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach dem mittelfristigen Beschäftigungspotential, aber auch der Produktivitätsentwicklung im Dienstleistungssektor der österreichischen Wirtschaft mit neuer Aktualität.

### **7.1. Produktivitätsentwicklung**

Die Arbeitsproduktivität im österreichischen Dienstleistungssektor stieg zwar während der letzten Jahrzehnte erheblich, dieser Produktivitätsfortschritt blieb aber hinter jenem in der Sachgüterproduktion zurück. Die Differenz der Wachstumsraten verringerte sich in den achtziger Jahren gegenüber den sechziger und frühen siebziger Jahren, da die Verlangsamung des Produktivitätsfortschritts in der Sachgüterproduktion ausgeprägter war als im Dienstleistungssektor.

Die Zunahme der Arbeitsproduktivität ist in den einzelnen Bereichen des Dienstleistungssektors stark unterschiedlich. Baumol differenziert je nach tatsächlichem oder potentielltem Verlauf des Produktivitätstrends drei Kategorien der Dienstleistungen, wobei er insbesondere auf die Möglichkeiten der Standardisierung und der Anwendung technischer Verfahrensinnovationen abstellt:

- „Progressive“ Dienstleistungen: Hier ist direkter Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten kaum erforderlich. Standardisierung und im

Gefolge die Anwendung technischer Innovationen ermöglichen daher einen außergewöhnlichen Produktivitätsfortschritt, wie am Beispiel der revolutionären Entwicklung der Telekommunikation zu sehen ist.

- „Asymptotisch stagnierende“ Dienstleistungen: Der Lebenszyklus dieser Dienstleistungen umfaßt Phasen mit raschem Produktivitätsfortschritt und ausgeprägten Kostensenkungen. Da sich diese Produktivitätszunahme jedoch nur auf einen Teil der erforderlichen Inputs (z. B. Computer-Hardware, Medizintechnik) beschränkt, nimmt die Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität laufend ab. Der Kostenanteil der Rationalisierung zugänglichen Produktion geht rasch zurück, während der entsprechende Anteil der Leistungen, die dem „stagnierenden“ Dienstleistungstyp zuzuordnen sind, ständig steigt. Die Produktivitäts- und Kostentrends nähern sich daher asymptotisch den im „stagnierenden“ Bereich vorherrschenden Tendenzen.
- „Stagnierende“ Dienstleistungen: Diese setzen den direkten Kontakt zwischen Produzenten und Konsumenten voraus. Ihre Qualität hängt u. a. von der aufgewandten Zeit und häufig auch von der aktiven Mitwirkung der Klienten ab (Ausbildung, Einschulung, Beratung, Therapie). Diese inhärenten Merkmale verhindern weitgehend eine Standardisierung der Leistungen. Da Produktion auf Lager nicht möglich ist, müssen vergleichsweise hohe Kapazitätsreserven gehalten werden. Aufgrund der genannten Faktoren stagniert die Produktivität in diesen Bereichen oder steigt nur geringfügig. Technische und organisatorische Innovationen eröffnen allerdings manchen Dienstleistungen temporär den Weg aus der Stagnation der Produktivität. Beispielsweise können Informationen durch die revolutionären Fortschritte der Übertragungs- und Speichertechniken einem vielfach größeren Empfängerkreis zugänglich gemacht werden. Durch die Zwischenschaltung eines Speichermediums wird die gleichzeitige Anwesenheit von Produzenten und Konsumenten am selben Ort überflüssig. Vor allem die massenhafte Vervielfältigung auf Speichermedien führt zu einer wesentlichen Verminderung der Stückkosten. Ein derartiger einmaliger Produktivitätsdurchbruch verwandelt manche „stagnierende“ Dienstleistung in eine solche des Typs „asymptotisch stagnierend“.

## **7.2. Dienstleistungsnachfrage von Haushalten und Unternehmungen**

Die Zusammensetzung der privaten Konsumgüternachfrage wird vornehmlich bestimmt durch das verfügbare Realeinkommen der privaten Haushalte, die relativen Güterpreise und deren Entwicklung, demographische Faktoren (Altersstruktur der Bevölkerung, Haushaltsgröße, Kinderzahl je Haushalt, Erwerbstätigkeit der Frauen) sowie das Bildungsniveau und die sich wandelnden Konsumpräferenzen. Hinsichtlich der Nachfrage nach Dienstleistungen seien folgende Beobachtungen angeführt:

- Die Dreisektorenhypothese überschätzt die Einkommenselastizität der Nachfrage der privaten Haushalte nach Dienstleistungen. Unter Verwendung von konstanten Preisen werden verzerrende Einflüsse, die sich durch unter- bzw. überdurchschnittliche Preisänderungen oder verschiedenen große Werte für die Preiselastizität der Nachfrage ergeben können, eliminiert. Für viele Dienstleistungsgruppen ermitteln Untersuchungen eine im Verhältnis zu den realen Einkommen überdurchschnittliche Steigerung der realen Ausgaben für Dienstleistungen (Erholung, Bildung, Kultur, Gesundheitsdienste), für andere Dienstleistungskategorien (Verkehr) liegen die Werte dieser Einkommenselastizität um 1 oder unter 1.
- Die Preiselastizität der Nachfrage nach zahlreichen Konsumentendiensten (Gesundheitsdienste, Verkehr, Erholung, Bildung u. a.) ist höher, als von der Dreisektorenhypothese unterstellt wird. Der Preiseffekt wirkt mithin dem Einkommenseffekt entgegen.
- Der überdurchschnittliche Preisanstieg der Dienstleistungen beschränkt die Nachfrage nach diesen Diensten: Werden die Einkommenselastizitäten der Nachfrage nach den oben genannten Dienstleistungskategorien unter Verwendung laufender Preise berechnet, so ergeben sich fast durchwegs geringere Werte als bei Heranziehung konstanter Preise. Für Erholung, Bildung und Kultur beispielsweise liegen die Werte um 1.
- Mit zunehmender Erwerbsquote der Frauen steigt die Nachfrage nach Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Fürsorge, Reinigung.
- Mit zunehmendem Bevölkerungsanteil älterer Menschen nimmt die Nachfrage nach Gesundheits- und Fürsorgediensten zu.
- Mit steigendem Qualifikationsniveau der Bevölkerung wächst die Nachfrage nach höherwertigen Unterhaltungs- und Bildungsdiensten.

Für die Unternehmensseite läßt sich ein Bild aus folgenden Elementen skizzieren:

- Die Nachfrage der Unternehmungen nach produktionsbezogenen (intermediären) Dienstleistungen steigt stark. Ausschlaggebend für dieses rasche Wachstum sind die Internationalisierung der Märkte, die Internationalisierung der Produktion, die Spezialisierung der verarbeitenden Industrie in den hochentwickelten Ländern auf Präzisionsprodukte, technisch hochwertige Güter, Sonderfertigungen etc., die technische Komplexität vieler Produkte, die zunehmende Komplexität betrieblicher Aufgaben und die Ausgliederung von Dienstleistungsfunktionen aus Betrieben der Sachgüterproduktion.
- Folgen der fortschreitenden Internationalisierung der Märkte sind rasch wechselnde Nachfragebedingungen, zunehmende Unsicherheiten und ein steigender Bedarf an Informationsvermittlung. Der Wettbewerb verschärft sich. Die Mehrzahl der Märkte verwandelt sich von Verkäufer- zu Käufermärkten. Damit erhöht sich der Stellenwert von Dienstleistungen.

gen wie strategische Planung, Marktbeobachtung und anderen Marketing-Funktionen.

- Infolge der geographischen Streuung der einzelnen Stufen des Produktionsprozesses steigt die Komplexität der räumlichen, zeitlichen und technischen Koordination der Fertigung. Diese Koordination wird mittels der verschiedensten intermediären Dienstleistungen (Transport, Reisen, Nachrichtenübermittlung, Übersetzungen, Auskünfte, Finanzierung, Versicherung, Rechts- und Steuerberatung usw.) bewältigt.
- Auf den Märkten von Standardprodukten, die in Massenproduktion hergestellt werden, sehen sich die hochentwickelten Industrieländer in zunehmendem Maße mit Konkurrenten aus Schwellenländern konfrontiert. Erfolgreiche Gegenstrategien legen die Betonung auf Qualität und Spezialisierung, Innovation, Produktdifferenzierung und Produkte mit Zusatznutzen. Aus deren Anwendung resultiert ein hoher Bedarf an verschiedensten produktionsbezogenen Dienstleistungen (u. a. Forschung, Präzisionsprüfung, Qualitätskontrolle, Wartung, Kundenberatung, Marktbeobachtung, strategische Planung, Produktentwicklung, Versicherung, EDV-Dienste, Beratungsdienste).
- Wesentliche Änderungen in der betrieblichen Tätigkeitsstruktur und im Bedarf an intermediären Dienstleistungen gehen von der Verknüpfung der Informationstechnik mit anderen Techniken wie der Bürotechnik, der Nachrichtentechnik und der Automationstechnik aus. Die mit der Anwendung dieser technischen Fortschritte einhergehenden organisatorischen Probleme verursachen erhöhten betrieblichen Bedarf an den verschiedenen Funktionen der gesamtbetrieblichen Planung und Organisation sowie der Fertigungsplanung und Arbeitsvorbereitung. Der Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnik zur Wahrnehmung dieser Funktionen führt wiederum zu verstärkter Nachfrage nach bestimmten intermediären Dienstleistungen.
- Betriebe der Sachgüterproduktion gliedern Dienstleistungsfunktionen aus, wenn die Erstellung dieser Dienstleistungen infolge mangelnder Auslastung der dazu benötigten Kapazitäten zu teuer kommt und/oder die Dienstleistung von der Qualität her den betrieblichen Anforderungen nicht entspricht. Jene Dienstleistungsbetriebe, welche die ausgegliederten Funktionen übernehmen, vermögen Skaleneffekte, *economies of scope* und Vorteile der Spezialisierung, diese insbesondere auch im Hinblick auf das Humankapital, wahrzunehmen. Sie sind infolgedessen in der Lage, Dienstleistungen zu geringeren Kosten und in höherer Qualität anzubieten.
- Infolge der Deregulierung und der Anwendung der modernen Informations- und Kommunikationstechniken steigt die Bedeutung des Außenhandels mit Dienstleistungen.

### 7.3. Dienstleistungsbereiche

In bezug auf die volkswirtschaftlichen Funktionen läßt sich der Dienstleistungssektor in vier große Bereiche gliedern:

- produktionsbezogene Dienstleistungen: Realitäten-, Rechts- und Wirtschaftsdienste; Banken und Versicherungen;
- distributive Dienstleistungen: Handel und Lagerung; Verkehr, Nachrichtentübermittlung;
- personenbezogene Dienstleistungen: Gast- und Beherbergungsgewerbe; Kunst, Unterhaltung und Sport; Körperpflege und Reinigung; Häusliche Dienste;
- administrative und soziale Dienstleistungen: öffentliche Einrichtungen; Gesundheitswesen; Unterrichtswesen.

#### 7.3.1. Produktionsbezogene Dienstleistungen

Der Anteil der in diesem Dienstleistungsbereich tätigen Personen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen nahm während der letzten drei Jahrzehnte in den westlichen Industriestaaten jeweils sehr stark zu. Diese Beschäftigungsexpansion erfolgte trotz dem in einigen Bereichen raschen Produktivitätsfortschritt.

Auch in Österreich stieg der Anteil der in diesem Dienstleistungsbereich Beschäftigten mit einer hohen Rate. Die Branche „Rechts-, Realitäten- und Wirtschaftsdienste“ wies zwischen 1986 und 1994 den mit Abstand höchsten prozentuellen Zuwachs auf (57%).

- In der Versicherungsbranche ermöglichte die moderne Informationstechnik die Automatisierung zahlreicher Leistungsschritte. Gleichzeitig erfolgte eine starke Produktdiversifizierung. Der Nettoeffekt war ein Beschäftigungszuwachs.
- Das überproportionale Wachstum der Beschäftigung im Bankenbereich ging auf das Fortschreiten des bargeldlosen Zahlungsverkehrs, den erhöhten Beratungs- und Anlagebedarf von Unternehmungen und Privatkunden sowie die zunehmende Komplexität und Internationalisierung des Wirtschaftslebens, die nach immer neuen Lösungsansätzen und Bankdienstleistungen verlangen, zurück.
- Auf die Gründe für die überaus rasche Expansion der Beschäftigung in den Wirtschaftsdiensten wurde bereits oben unter 6.2. eingegangen. Zu betonen ist die besondere Rolle der modernen Informations- und Kommunikationstechniken, die sich sowohl angebots- (Entstehen neuer Leistungsangebote durch Verwendung der IKT) als auch nachfrageseitig (Bedarf der Unternehmungen an Software, Beratungsdiensten etc.) auswirken. Dies wird unten in einem gesonderten Exkurs (Kapitel 6.4.) behandelt.

### 7.3.2. *Distributive Dienstleistungen*

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten stieg im Handel von 1986 bis 1994 um 58.000, wobei ein erheblicher Teil davon auf zusätzliche Teilzeitarbeitnehmer entfiel. Auch im Verkehrs- und Nachrichtenwesen nahm die Beschäftigung zu, und zwar leicht überproportional.

- Zunehmende Arbeitsteilung, Dezentralisierung der Produktion und Internationalisierung erhöhen den Bedarf an distributiven Dienstleistungen.
- Was den Produktivitätsfortschritt anbelangt, sind die meisten dieser Dienste dem „progressiven“ Typ zuzuordnen. Im Nachrichtenwesen ermöglichten die modernen Informations- und Kommunikationstechniken rapiden arbeitssparenden technischen Fortschritt, dennoch stieg die Beschäftigung in diesem Bereich. Im Handel führten organisatorische (Selbstbedienung, Flexibilisierung der Arbeitszeit, Versandhandel) Neuerungen und technischer Fortschritt Produktivitätssteigerungen herbei.

### 7.3.3. *Personenbezogene Dienstleistungen*

Die Beschäftigung in den Wirtschaftsklassen Fremdenverkehr, Körperpflege – Reinigung sowie Kunst – Unterhaltung – Sport stieg 1986/1994 jeweils um mehr als 20%. Die Häuslichen Dienste waren der einzige Dienstleistungsbereich, in dem die Beschäftigung fiel.

Folgende Faktoren begünstigten im Zusammenwirken die Expansion der Beschäftigung in den personenbezogenen Diensten:

- hohe Einkommenselastizität der Nachfrage (Streben nach Erlebnis statt nach Waren);
- zunehmende Freizeit;
- stagnierende Produktivität der meisten dieser Dienstleistungen;
- steigende Frauenerwerbstätigkeit (nachfrage- und angebotswirksam).

Diese Tendenzen wurden allerdings durch entgegengerichtete Effekte teilweise kompensiert:

- Da die Arbeitsproduktivität stagnierte, die Löhne aber im großen und ganzen im gleichen Ausmaß stiegen wie in der Sachgüterproduktion, nahmen die Kosten personenbezogener Dienste weit überproportional zu (Baumolsche Kostenkrankheit). Die Konsumenten reagierten darauf, indem sie den Ankauf dieser Dienstleistungen teilweise durch Eigenproduktion substituierten oder in die Schattenwirtschaft auswichen. Die Eigenarbeit der Konsumenten (vermehrte Freizeit) und die Verwendung kostengünstiger technischer Haushaltsgeräte (Industrialisierung der Haushalte) hob die Produktivität der Eigenproduktion wesentlich an. Dieser Trend begünstigte jene Industriebranchen, welche langlebige Gebrauchsgüter herstellen.

Unselbständig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen (Jahresdurchschnitte)

Tabelle 6

	1986		1984		Veränderung 1986/1984		
	Männl. Arbeitler	Weibl. Arbeitler	Männl. Arbeitler	Weibl. Arbeitler	Absolut	In %	
	Männl. Angestellte	Weibl. Angestellte	Männl. Angestellte	Weibl. Angestellte	Alle Beschäftigten		
Land- und Forstwirtschaft	16.096	7.137	13.692	6.724	2.006	- 3.322	- 11,15
Energie, Wasser	10.494	1.137	8.395	831	3.885	- 1.330	- 4,01
Steine, Bergbau	15.890	4.024	10.340	430	1.333	- 6.687	- 30,29
Nahrungsmittel	45.483	13.069	39.319	23.492	14.509	- 9.921	- 10,03
Textil	10.418	6.923	7.734	11.444	5.078	- 13.687	- 31,54
Bekleidung	5.825	3.729	3.667	15.756	6.857	- 25.149	- 46,58
Leider	1.041	360	711	1.001	469	- 1.261	- 33,42
Holz	57.401	8.493	58.979	9.120	8.611	- 4.776	- 5,82
Papier	12.271	3.757	11.986	2.440	1.821	- 1.431	- 6,64
Druck, Verlag	12.095	8.723	10.823	4.973	8.229	- 3.57	- 1,06
Chemie	30.630	17.314	27.106	7.836	10.645	- 6.447	- 9,32
Stein-, Glaswaren	19.678	5.877	19.628	3.295	3.780	- 403	- 1,22
Metall	201.997	86.086	177.853	33.481	37.788	- 32.317	- 8,71
Bauwesen	160.783	28.349	190.119	5.743	22.747	- 39.931	- 18,68
Handel, Lager	63.427	107.520	80.289	34.248	188.748	- 57.530	- 15,51
Gaststätten, Beherbergung	37.410	5.030	48.913	7.551	11.309	- 24.865	- 21,72
Verkehr, Nachrichten	53.320	120.229	64.746	8.623	35.042	- 19.382	- 9,27
Banken, Versicherungen	927	53.475	427	58.313	45.881	- 109.239	- 10,10
Rechts- und Wirtschaftsdienste	8.885	24.178	15.970	41.095	50.642	- 41.563	- 56,57
Körperpflege, Reinigung	8.297	1.531	12.394	40.862	3.901	- 10.858	- 22,31
Kunst, Unterhaltung, Spiel	3.449	10.742	4.031	2.808	8.647	- 6.157	- 26,79
Gesundheit, Fürsorgewesen	5.433	12.057	7.170	24.663	77.009	- 41.784	- 47,51
Unterricht, Forschung	2.187	49.848	2.261	4.513	69.359	- 128.695	- 10,04
Öffentliche Einrichtungen	49.481	191.681	54.763	54.763	197.143	- 75.456	- 17,09
Häusliche Dienste	5.580	126	6.162	146	671	- 34.547	- 4,061
Gesamt	838.498	785.468	877.479	408.147	816.110	- 2.971	- 238.502

Quelle: Hauptverband

Unselbständig Beschäftigte nach Wirtschaftsklassen (Anteile)

Tabelle 7

	1986				1994				Branchen- in % der Gesamt- beschäftigung
	Männl. Arbeiter	Männl. Angestellte	Weibl. Arbeiter	Weibl. Angestellte	Männl. Arbeiter	Männl. Angestellte	Weibl. Arbeiter	Weibl. Angestellte	
	In % der jeweiligen Branchenbeschäftigung				In % der jeweiligen Branchenbeschäftigung				
Land- und Forstwirtschaft	54,0	15,8	24,0	6,3	51,7	15,3	25,4	7,6	0,9
Energie, Wasser	31,7	53,3	3,4	11,6	26,4	58,8	2,6	12,2	1,1
Steine, Bergbau	72,0	18,2	3,2	6,6	67,2	21,4	2,8	8,7	0,5
Nahrungsmittel	46,0	13,2	24,8	16,0	44,2	13,2	26,4	16,3	3,0
Textil	24,0	16,0	46,2	13,9	26,0	18,4	38,5	17,1	1,0
Bekleidung	10,8	6,9	66,8	15,5	12,7	8,9	54,6	23,8	1,0
Leder	27,6	9,5	46,6	16,3	28,3	13,2	39,8	18,7	0,0
Holz	70,0	10,4	9,7	10,0	68,0	11,6	10,5	9,9	2,9
Papier	56,9	17,4	16,6	9,1	59,5	19,3	12,1	9,0	0,7
Druck, Verlag	35,8	25,8	17,5	20,8	32,4	28,0	14,9	24,6	1,1
Chemie	44,3	25,0	15,7	15,0	43,2	27,4	12,5	17,0	2,1
Stein-, Glaswaren	59,4	17,8	12,7	10,1	58,6	20,3	9,8	11,3	1,1
Metall	54,5	23,2	11,7	10,6	52,5	26,4	9,9	11,2	11,4
Bauwesen	75,2	13,3	2,2	9,3	75,0	13,8	2,3	9,0	8,5
Handel, Lager	17,1	29,0	8,9	45,0	18,7	29,2	8,0	44,1	14,4
Gasstätten, Beherbergung	32,7	4,4	54,9	8,1	35,1	5,4	51,4	8,1	4,7
Verkehr, Nachrichten	25,5	57,5	4,1	12,9	28,3	52,5	3,8	15,3	7,7
Banken, Versicherungen	0,9	53,9	5,0	40,1	0,4	53,4	4,2	42,0	3,7
Rechts- und Wirtschaftsdienste	12,1	32,9	7,8	47,2	13,9	35,7	6,4	44,0	3,9
Körperpflege, Reinigung	17,0	3,1	73,2	6,6	20,8	4,0	68,7	6,6	2,0
Kunst, Unterhaltung, Spiel	15,0	46,7	10,4	27,8	13,8	46,9	9,6	29,7	1,0
Gesundheit, Fürsorgewesen	6,2	13,7	24,2	55,9	5,5	16,1	19,0	59,4	4,4
Unterricht, Forschung	1,9	42,6	3,9	51,6	1,8	40,8	3,5	53,9	4,3
Öffentliche Einrichtungen	11,2	43,4	10,9	34,5	10,6	40,7	10,6	38,1	17,4
Häusliche Dienste	14,5	0,3	83,5	1,8	17,8	0,4	79,8	1,9	1,2
Gesamt	30,7	28,7	15,8	24,8	29,5	29,3	13,7	27,5	100,0

Quelle: Hauptverband

- Die Dienstleistungsproduzenten reagierten auf den überproportionalen Kostenanstieg, indem sie die Bemühungen um Produktivitätserhöhungen durch Standardisierung (Beispiel *fast food*), organisatorische Verbesserungen und Einsatz von Maschinen etc. verstärkten.
- Infolge der hohen Abgabenbelastung des Produktionsfaktors Arbeit liegt der Brutto-Stundenpreis der Dienstleistungserbringer, d. h. die Kosten personenbezogener Dienstleistungen, in der Regel (weit) über dem Netto-Stundenlohn der Dienstleistungsnachfrager. Der Durchschnittsverdiener kann sich eine offiziell erbrachte Dienstleistung demnach kaum leisten. Dies begünstigt das Wachstum der Schattenwirtschaft.
- Auch der „Hunger nach Tertiärem“ weist Sättigungsgrenzen auf. Als Beschränkung fungiert insbesondere der Zeitaufwand, den der Konsum von kulturellen, unterhaltenden, pflegenden etc. Diensten erfordert.

#### 7.3.4. *Administrative und soziale Dienstleistungen*

Die Zahl der unselbständig Beschäftigten in den Öffentlichen Einrichtungen nahm 1986/1994 um 75.500 zu, im Gesundheitswesen um 41.800. Im Unterrichtswesen war der Zuwachs nur leicht überdurchschnittlich.

- Die Nachfrage nach Leistungen des Bildungs-, Gesundheits- und Fürsorgewesens ist wesentlich von der Altersstruktur der Bevölkerung abhängig.
- Die Dienstleistungen dieser Kategorie leiden ebenfalls an der Baumolschen Kostenkrankheit; sie sind dem Typus „stagnierender“ oder bestenfalls jenem „asymptotisch stagnierender“ Dienstleistungen zuzuordnen.
- Der soziale Bedarf an Leistungen des Unterrichts- und Gesundheitswesens einerseits, die hohen Kosten der Leistungserstellung in diesen Bereichen andererseits bedingen die Finanzierung dieser Leistungen über Steuern und Abgaben. Aufgrund der weit überdurchschnittlichen Kostenerhöhungen stößt die Ausweitung der genannten Leistungen an finanzielle Grenzen. Diese Grenzen bestehen zum einen im Steuerwiderstand der Steuerzahler bzw. Abgabepflichtigen, zum anderen in der Notwendigkeit der Budgetkonsolidierung.



### III. QUALIFIKATION

#### 1. Evalulierung der Beiratsstudien „Qualifikation 2000“ und „Wirtschaftsstandort Österreich“

##### 1.1. Vorbemerkung

Im vorliegenden Kapitel wird dargestellt, ob bzw. inwieweit die das Bildungswesen betreffenden Empfehlungen des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen aus den Studien „Qualifikation 2000“ und „Wirtschaftsstandort Österreich“ bislang umgesetzt wurden. Derartige Empfehlungen sind im nachfolgenden Text kursiv gestellt. Ausgangspunkt der Überlegungen und Empfehlungen aus der Beiratsstudie „Qualifikation 2000“ bildet die Feststellung, daß die relative Bedeutung der schulischen bzw. universitären Berufsvorbildung und der beruflichen Erstausbildung tendenziell abnimmt, während die Aktualität und Angemessenheit der beruflichen Qualifikation im vermehrten Umfang durch Maßnahmen der Weiterbildung zu bewerkstelligen sein werden. *In diesem Zusammenhang kann ein der Erwerbstätigkeit vorgelagertes „Lernen auf Vorrat“ im Bildungssystem der Zukunft funktional nur mehr in enger werdenden Grenzen sinnvoll sein.*

- *Die Maßnahmen im Bildungssystem sollten daher im stärkeren Umfang neben der Anbahnung konkreter berufsfachlicher Kompetenzen vor allem auch auf solche Bildungsinhalte abgestellt sein, die sich als Grundlage für weitergehende Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (etwa im Sinne von Schlüsselqualifikationen) als zweckmäßig erweisen.*
- Analog ergeben sich komplementäre Implikationen im Hinblick auf Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die konzeptionell maßschneidert auf bereits erworbene Kenntnisse und Fertigkeiten aufbauen sollten.

Gerade vor dem Hintergrund einer wachsenden Bedeutung der beruflichen Weiterbildung ergibt sich nicht zuletzt die Notwendigkeit einer Neubetrachtung in den Lehrplänen der Schulen. Die Gründe für erforderliche Beschränkungen in der Erstausbildung sind vielschichtig. Zu nennen sind u. a. die Gefahr einer inhaltlichen und zeitlichen Überfrachtung des betreffenden Bildungsganges sowie die mit der Erstellung langfristiger Berufsentwicklungsprognosen verbundenen Unsicherheiten. Für das Bildungssystem ist ferner festzustellen, daß allfällige strukturelle Veränderungen mit einem beträchtlichen Zeitaufwand verbunden sind, so daß die getroffenen Maßnahmen trotz vielversprechender Abstimmungsbemühungen insbesondere im berufsbildenden Schulwesen nur schwerlich mit der Dynamik einer sich ändernden Arbeits- und Berufswelt Schritt zu halten vermögen. Aufgrund dieser Ausgangslage ist es nicht sinnvoll, den Bildungsauftrag der Schule auf die Vermittlung unmittelbar beruflich verwertbarer Qualifikationen zu beschränken.

In diesem Sinne ergibt sich eine funktionale Aufgabenteilung zwischen dem Lernen, das der Erwerbstätigkeit vorgelagert ist, und dem Lernen der be-

rufsbegleitenden Weiterbildung. *Beide Bereiche sollten ihre Bildungsaufträge aufeinander abstimmen, so daß schulisches Lernen und Lernen in der beruflichen Weiterbildung in der Weise miteinander inhaltlich „verzahnt“ werden, daß sich schulisches Lernen auch als trittfeste Grundlage für die lebensbegleitende Weiterbildung erweist und die berufliche Weiterbildung unmittelbar an schulisch erworbene Kenntnisse und Fähigkeiten anzuknüpfen vermag.* Tatsache ist jedoch, daß eine dementsprechende Abstimmung nach wie vor in vielerlei Hinsicht ausbau- und verbesserungswürdig ist und die Diskussion um eine komplementäre Aufgabenteilung dieser beiden Bereiche allenfalls ansatzweise weitergeführt wurde, so daß entsprechende Maßnahmen noch immer nicht gesetzt werden konnten.

In diesem Zusammenhang ist ferner anzumerken, daß nicht zuletzt motivationale Faktoren eine notwendige Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Weiterbildungsangeboten bilden. Dabei muß die Aufgabenstellung des Bildungswesens auch darauf abzielen, die später *im Erwerbsleben stehenden Menschen zu eigenverantwortlichem und selbstgesteuertem Lernen zu befähigen.* Demgegenüber besteht derzeit nach wie vor der Eindruck, daß im Zuge der schulischen Sozialisation derartige Faktoren noch immer nicht im zufriedenstellenden Umfang gefördert werden.

## 1.2. Zur Situation von Schule und Erstausbildung

Zielsetzung der Beiratsstudie „Qualifikation 2000“ war u. a. die Erarbeitung von Lösungsansätzen und Vorschlägen für politische Reformen, die sowohl auf die Bildungs- als auch auf die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik abzielten. Einige Vorschläge und Forderungen waren impulsgebend für wichtige Reformen in der Regierungsperiode 1990/1994, wie z. B. die Gründung von Fachhochschulen, andere haben, wie z. B. die Reform des Polytechnischen Lehrganges, die Diskussion eingeleitet.

- Hinsichtlich der die schulische Ausbildung betreffenden Lehrinhalte und -formen machen die Beiratsstudien eine *„moderne Berufsausbildung“* u. a. von der *Vermittlung von Schlüsselqualifikationen* abhängig. Als Beiträge dazu können folgende Erweiterungen bei Lehrinhalten und -formen der letzten Jahre gewertet werden:
  - Die Einführung und Anwendung von Informationstechnologien und anderen neuen Technologien sowie die Förderung der sprachlichen und fremdsprachlichen Kompetenzen im Unterricht (z. B. Schulversuche mit der lebenden Fremdsprache ab der 1. Schulstufe und mit bilingualen Schulformen, Einführung der Pflichtgegenstände „berufsbezogene Fremdsprache“ und „Deutsch und Kommunikation“ durch eine Novelle des Schulorganisationsgesetzes in den Berufsschullehrplänen).
  - Durch die Einführung von schulautonomen Bestimmungen werden sukzessive alle Lehrpläne reformiert. Namentlich im Bereich des berufsbildenden Sekundarschulwesens hat man begonnen, die Lehrpläne

ne im Sinne eines grundlegenden Theorie- und Praxisunterrichts und einer darauf aufbauenden praktischen Spezialisierung umzugestalten. Derartige Initiativen zielen auf eine unmittelbare Berufsvorbereitung und qualifizierte Ausbildung sowie eine Vorbereitung auf kontinuierliche berufliche Weiterbildung ab. Die Ausbildung an den berufsbildenden Schulen wird durch die Errichtung von Übungsfirmen und durch eine Schwerpunktsetzung in neuen Berufsbereichen (z. B. Marketing, Controlling) noch besser an der Praxis ausgerichtet.

- Hinsichtlich des Bereichs der affektiven Lernziele kann darauf verwiesen werden, daß bei der Festlegung der Bildungs- und Lehraufgaben der meisten Lehrpläne die Stärkung der Persönlichkeitsentwicklung und der sozialen Kompetenzen verankert wurde. Die Beiratsstudien fordern eine „fundierte und umfassende Berufsorientierung und Berufsweghilfe“ für die Jugendlichen. Im österreichischen Schulsystem finden sich zwar eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten (Unterrichtsprinzipien, unverbindliche Übung, Schulveranstaltungen – berufspraktische Tage, BildungsberaterInnen u. a.), jedoch ist dadurch nicht gewährleistet, daß jedem Schüler und jeder Schülerin eine seinen/ihren persönlichen Bedürfnissen gerechtwerdende Unterstützung zukommt. In verschiedenen Schulversuchen ist es zu positiven Erfahrungen mit einer verbindlichen Übung „Berufsorientierung“ gekommen. Außerdem wurde bei der letzten Reform der Lehrpläne an der pädagogischen Akademie das Zusatzstudium „Berufsorientierung“ eingeführt. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen für die Realisierung von Berufswünschen müssen Beratungsaktivitäten in Hinkunft verstärkt auch auf diesen Bildungsbereich ausgeweitet werden. Die Sozialpartner haben ein Konzept zur Neugestaltung von Berufs- und Bildungswegorientierung für die Hauptschule und AHS-Unterstufe erarbeitet, dessen Umsetzung in einer Arbeitsgruppe des Unterrichtsministeriums debattiert wird.
- Die Integration der dualen Berufsausbildung in das gesamte Bildungssystem sowie die Förderung der Durchlässigkeit von der Lehrlingsausbildung zu weiterführenden Bildungsgängen wurde ferner dadurch gefördert, daß die Berufsschule im Zuge der 16. Novelle zum Schulorganisationsgesetz formal in die Sekundarstufe integriert und es darüber hinaus ermöglicht wurde, Vorbereitungslehrgänge für den Einstieg in den Aufbaulehrgang oder in die BHS für Berufstätige bereits nach dem positiven Abschluß der 1. Berufsschulklasse zu besuchen. Im Hinblick auf die im „Wirtschaftsstandort Österreich“ geforderte bedarfsorientierte Ausbildung in breiter angelegten Lehrberufen kann beispielsweise auf eine Sozialpartnereinigung der jüngsten Zeit zur Etablierung von „Gruppenlehrberufen“ mit Fachrichtungen verwiesen werden. Auch in der BAG-Novelle finden sich entsprechende Bestimmungen. Ebenso wurde das Ausmaß der Verwandtschaft unter den Gewerben durch die Gewerberechtsnovelle 1992 erheblich erweitert.

- Weiters hielt es der Beirat für notwendig, *Absolventen der Lehrlingsausbildung Bildungsgänge anzubieten, die zu einer „beruflichen Reife“ (mit Hochschulberechtigung) führen.* Es ergibt sich nunmehr mit der bereits erfolgten Einrichtung von Fachhochschul-Studiengängen auch für LehrabsolventInnen mit entsprechender beruflicher Qualifikation eine neue Möglichkeit zum Hochschulstudium, die aber im Hinblick auf die besonderen Bedürfnisse dieser Zielgruppe weiterzuentwickeln ist. Die im Sommer 1994 von den Koalitionsparteien unter Beiziehung der Sozialpartner abgeschlossene Grundsatzvereinbarung über die Reform des Polytechnischen Lehrgangs und der Berufsschule und anschließende Verhandlungsrunden haben eine Einigung für die Einführung einer „Berufsreifeprüfung“ ergeben, wobei entsprechende Unterrichtsmodule bereits während der Lehrlingsausbildung vorgesehen werden sollen/können.
- Im Hinblick auf die Berufs- und Bildungswegorientierung nach der Sekundarstufe verlangt der Beirat eine Verbesserung der Studien- und Berufsberatung von MaturantInnen bzw. HochschulabsolventInnen. Diese Forderung ist nach wie vor aktuell, wengleich durch den Ausbau von Studien- und Berufsinformationsmessen sowie die Einrichtung von Beratungszentren Fortschritte erzielt werden konnten. Auch der Ausbau der Berufsberatungszentren an den Universitäten zur Verbesserung des Engagements der Universitäten für „ihre“ AbsolventInnen wurde teilweise realisiert.
- In der „Qualifikation 2000“ wurden neue Bildungsalternativen zum Hochschulstudium verlangt. Gefordert wurde ein flächendeckender Ausbau des Kollegsystems unter Berücksichtigung von Abendformen sowie die Prüfung, ob die Erweiterung des Angebots berufsbezogener Kurzstudien und Hochschullehrgänge bzw. die Schaffung spezifischer berufsbildender Akademien eine Alternative zum universitären Ausbildungsangebot darstellen könnte. Wegen der EG-Richtlinie des Rates über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, kam es zum Aufbau eines Fachhochschulsektors, der weiter ausgebaut werden wird. Dadurch haben sich auch die Rahmenbedingungen für eine Diversifizierung des postsekundären Bereichs geändert. Im „Wirtschaftsstandort Österreich“ wurde darauf bereits Bezug genommen. Im Hinblick auf die Errichtung eines Fachhochschulsystems wurde – neben einer bundesweiten Abstimmung der Schwerpunkte hinsichtlich Fachrichtungen, regionaler Streuung und Finanzierung – die Integration bestehender postsekundärer Ausbildungsgänge als sinnvoll erachtet. Vorgeschlagen wurde, Kollegabschlüsse zum Beispiel in Form von externen Diplomprüfungen zur Reduzierung des Drop-out-Problems vorzusehen. Auch wurde die Nachfrage nach Berufsqualifikationen bzw. die Beschäftigungschancen der AbsolventInnen als besonders relevant hinsichtlich der Errichtung von FHS-Studiengängen angesehen. Auch wenn mit Beginn des Studienjahres 1996/97 31 Fachhochschul-Studiengänge mit

voraussichtlich 3.500 bis 4.000 Studierenden ihre Arbeit aufgenommen haben, sind diese Forderungen weiterhin aktuell, wobei besonders darauf hinzuweisen ist, daß noch zuwenig (derzeit 7) Studiengänge für Berufstätige existieren bzw. Höherqualifizierungsmaßnahmen für bereits länger einschlägig berufstätige BHS-AbsolventInnen nicht vorhanden sind.

- Im Bereich der Hochschullehrgänge, die in der Regel am Abend stattfinden, ist eine deutliche Ausweitung – die allerdings völlig unkoordiniert verläuft – zu verzeichnen. Ferner ist darauf zu verweisen, daß nunmehr auch für Kollegs und Akademien ein Zugang über eine Form der Studienberechtigungsprüfung möglich ist. Eine Koordination mit der Studienberechtigungsprüfung für die Universitäten ist jedoch nicht erfolgt.
- Die Forderung aus beiden Beiratstudien nach *Studienreform zur raschen Erneuerung der Studien, Verbesserung der Praxisnähe und Verkürzung der Studienzeiten* ist nach wie vor aufrecht. Ob die erfolgte Reform der technischen Studienrichtungen dieser Zielvorgabe entspricht, ist beim derzeitigen Informationsstand nicht zu klären. Im Hinblick auf eine generelle Studienreform ist das Begutachtungsverfahren zum neuen Universitätsstudien-Gesetz abgeschlossen. Unter dem Blickpunkt Weiterbildung ist anzumerken, daß auf die besonderen Bedürfnisse berufstätiger Studierender (Studienangebot, Infrastruktur, soziale Absicherung) und die Weiterbildungs-Aufgabe der Universitäten in beiden Studien kaum bzw. gar nicht eingegangen wird. Nun liegt ein neuer Beamtenentwurf zum Universitätsstudiengesetz vor.

### 1.3. Zur Situation im Weiterbildungsbereich

Ein typisches Kennzeichen des Weiterbildungsbereichs in Österreich ist der Anbieterpluralismus, wobei hier folgendermaßen differenziert werden kann:

#### Extern

- Die Gebietskörperschaften (vor allem Bund/Länder) und die von ihnen finanzierten Bildungseinrichtungen (z. B. Universitäten, berufsbildendes Schulwesen)
- AMS
- Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer
- Sonstige (private) gemeinnützige Träger
- Private kommerzielle Bildungsträger
- Betriebe – Kundenschulung
- Kommerzielle Trainer- und Beratergruppen

#### Intern (für Eigenbedarf)

- Die Betriebe (Personal/Bildungsabteilungen, Kundenschulungszentren)
- Die Gebietskörperschaften (z. B. Verwaltungsakademie)
- Die Interessenvertretungen und andere öffentlich-rechtliche Institutionen

Diese Angebotsvielfalt bildet im Sinne der Beiratsempfehlungen eine dementsprechend breite Palette verfolgter Ziele, Methoden und Programme.

Wie die bisherigen Beiratsstudien feststellen, *orientiert sich dabei das Angebot der Weiterbildung weitgehend an den unmittelbaren betrieblichen und wohl auch beruflichen Erfordernissen, wobei hier der Abstimmungsprozeß relativ gut funktioniert*. An dieser Einschätzung der Ausgangslage hat sich im wesentlichen nichts verändert, abgesehen von dem zunehmenden Angebot für das nicht immer unmittelbar verwertbare Erwerben von Sprachkompetenz. Dennoch ergeben sich nach den Beiratsstudien im Hinblick auf die das System der beruflichen Weiterbildung betreffenden Strukturen folgende Handlungsfelder:

- Um eine effiziente inhaltlich-fachliche Abstimmung zwischen Weiterbildungsangeboten und der Nachfrage sicherzustellen, hat der Beirat die *Einführung transparenzfördernder Maßnahmen* empfohlen. Konkret sind in diesem Zusammenhang Datenbanken wie beispielsweise EBIS (Erwachsenenbildungs-Informationen-Service des BMUKA) zu nennen, an deren weiteren Ausbau kontinuierlich gearbeitet wird.
- Generell läßt sich ein erweitertes Angebot *hinsichtlich der Bildungsberatung und Bildungsinformation* feststellen. Ein weiterer Ausbau in Richtung eines leicht zugänglichen, qualifizierten und flächendeckenden Instruments auch unter Berücksichtigung des Konsumentenschutzes hat sich damit jedoch noch nicht erübrigt.
- Bei der Weiterentwicklung entsprechender Beratungsleistungen wird grundsätzlich zwischen gesellschaftlichen/volkswirtschaftlichen, betrieblichen und individuellen Weiterbildungsanliegen zu unterscheiden sein.
- Hinsichtlich der Beiratsempfehlung, wonach die Möglichkeit der *Transferierbarkeit von in der Weiterbildung erworbenen beruflichen Qualifikationen im Wege der Standardisierung* zu fördern ist, ist festzustellen, daß derartige Konzepte allenfalls im Rahmen betrieblicher Weiterbildungsstrategien bzw. innerhalb bestimmter Anbieter zumindest ansatzweise realisiert wurden. Die über den Bereich der Unternehmen bzw. Weiterbildungsanbieter hinausgehende allgemeine Transferierbarkeit ist – von den Schulen für Berufstätige (einschließlich Werkmeisterschulen), den ersten FH-Studiengängen für Berufstätige, Befähigungs- und Meisterprüfungen und den sogenannten Berufsprüfungen (z. B. Schweißprüfungen) abgesehen – eher die Ausnahme als die Regel. Ein gültiger Nachweis der erworbenen Qualifikation ist allerdings als Basis für Arbeitsmarktchancen, aber auch Weiterbildungsschritte etwa bei Betriebswechsel oder beim Umstieg in neue Berufsfelder sinnvoll und daher in geeigneter Form weiterhin anzustreben.
- Anliegen der *Qualitätssicherung bei Weiterbildungsangeboten* gewinnen in der letzten Zeit an Bedeutung. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang regelmäßige Routinen zur Bedarfserhebung, Evaluierung und Dokumentation. Nicht zuletzt bemühen sich auch Weiterbildungsinstitute

und Beratungsgruppen selbst um Zertifizierungen im Sinne der ISO 9000. Im Bereich der beruflichen Weiterbildung hat in letzter Zeit eine Entwicklung eingesetzt, der gemäß Qualitätskriterien durch Anbieterverbände auf freiwilliger Basis entwickelt werden. Auch wenn die Diskussion um qualitätssichernde Verfahren zur Zeit maßgeblich durch die ISO 9000 bestimmt zu sein scheint, ist schon derzeit feststellbar, daß namentlich im Weiterbildungsbereich sich auch andere Zertifizierungssysteme zu entwickeln begonnen haben, die sich als alternative Verfahren zu etablieren beginnen.

- Die Bedeutung des Einsatzes *neuer Medien in der beruflichen Weiterbildung* (Fernstudien, Computer Based Training, Selbstlernmaterialien etc.) hat in der Vergangenheit deutlich zugenommen. Die Entwicklung ergänzender Maßnahmen zielt dabei auf die Überwindung der sozialen Isolation des einzelnen ab, so daß in letzter Zeit vielfach kombinierte Lernformen (Einbau von Sozialphasen, Lernzirkel etc.) angeboten werden. Darüber hinaus ist man seitens der Anbieter verstärkt bemüht, auch modular strukturierte Weiterbildungsangebote anzubieten, weil die aufbauende Vermittlung von Wissen und Kenntnissen in kurzen und überschaubaren Bildungsphasen dem Erfordernis der zeitlichen Flexibilität Berufstätiger entgegenkommt.
- *Hinsichtlich der Realisierung des Konzeptes eines lebensbegleitenden Lernens gingen die Beiratsstudien davon aus, daß Maßnahmen zur institutionellen Absicherung hinsichtlich der Finanzierung sowie eine arbeits- und sozialrechtliche Absicherung erforderlich sind.* In diesem Zusammenhang ist anzumerken, daß die aktuelle Situation gegenüber dem Zeitpunkt der diesbezüglichen Empfehlung im wesentlichen unverändert geblieben ist.
- Aktuelle rechtliche und finanzielle *Maßnahmen zur Erleichterung des Zuganges zur Weiterbildung* bilden vor allem Arbeitsstiftungen. Diese werden auf Grundlage des § 18 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes mit zeitlicher Befristung gegründet, um arbeitslos gewordene Arbeitskräfte durch Berufsorientierung, Aus- und Weiterbildung, Vermittlungstätigkeit und Beratung bei Unternehmensgründungen wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.
- Überdies sind in einigen österreichischen Bundesländern finanzielle Förderungen für Erwerbstätige in Form von „Bildungsschecks“ oder „Bildungskonten“ vorgesehen.
- Die in den Beiratsstudien empfohlene *Anhebung und Adaptierung von Berufsqualifikationen bei Arbeitslosen* (aktive Arbeitsmarktpolitik) nach Maßgabe konkreter Anforderungen an zukünftige Arbeitsplätze zeigt hinsichtlich der Höherqualifizierung nur teilweise den erhofften Effekt. Es hat sich erwiesen, daß zusätzliche Maßnahmen der wirtschaftlichen Strukturentwicklung eine entscheidende Voraussetzung sind, um zukunftsfrüchtige Arbeitsplätze in einem relevanten Ausmaß zu schaffen.

Deshalb wird es in Zukunft immer wichtiger werden, seitens der Arbeitgeber konkrete Einstiegs-/Qualifikationserfordernisse für Arbeitsplätze zu definieren.

## **2. Ständige Weiterbildung, neue Qualifikationsanforderungen und das Bildungssystem**

### **2.1. Zur Definition von „beruflicher Weiterbildung“**

Wie im gesamten europäischen Raum existiert auch in Österreich keine einheitlich verwendete Definition darüber, was unter „beruflicher Weiterbildung“ zu verstehen ist. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Weiterbildungsinhalte als auch hinsichtlich der Weiterbildungsziele.

Man kann im wesentlichen vier zentrale Funktionen beruflicher Weiterbildung unterscheiden, die allerdings in enger wechselseitiger Beziehung zueinander stehen:

- die individuelle Funktion

Berufliche Weiterbildung hat zum Ziel, durch Erwerben, Weiterentwicklung und Vertiefung von fachlichen und persönlichen Kompetenzen und Fähigkeiten die Berufs- und Lebenschancen des einzelnen zu erhöhen.

- die betriebswirtschaftliche Funktion

Berufliche Weiterbildung stellt für das Unternehmen eine wichtige Investition dar, wobei diese Weiterbildung entweder vom Unternehmen selbst durchgeführt oder durch die Entsendung von Mitarbeitern zu Veranstaltungen von Weiterbildungsanbietern realisiert wird.

- die beschäftigungspolitische Funktion

Berufliche Weiterbildung ist ein immer entscheidenderer Faktor für den Status am Arbeitsmarkt. Beschäftigungspolitisch wirksame Qualifizierungsmaßnahmen schließen dementsprechend nicht nur den (engeren) fachlichen Bereich, sondern gleichermaßen den Bereich der „Schlüsselqualifikationen“ ein.

- die gesamtwirtschaftliche Funktion

Berufliche Weiterbildung stellt eine entscheidende Voraussetzung für die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Österreich dar, wofür das Erhalten eines hohen Qualifikationsniveaus des Arbeitskräftepotentials eine Schlüsselrolle spielt.

### **2.2. Ursachen und Rahmenbedingungen für veränderte Qualifikationsanforderungen**

Ein durchgehendes und charakteristisches Merkmal der modernen Gesellschaften ist die Beschleunigung der Veränderungen in allen Bereichen – diese

Veränderungen betreffen Produkte und Produktionsverfahren, Organisation und Technik, politische, gesellschaftliche und damit auch volkswirtschaftlich relevante Rahmenbedingungen in gleicher Weise. Dieser Druck zum Wandel wird durch die Integration in die EU zusätzlich verstärkt.

Die Fähigkeit und die Bereitschaft zum adäquaten Umgang mit diesen Veränderungen, die entsprechende Motivation und der Wille der ArbeitnehmerInnen und der Arbeitgeber sowie die erforderlichen Rahmenbedingungen und Zugänge zur Weiterbildung sind die grundlegenden Voraussetzungen, die sich durch alle Arbeitsbereiche, Berufstätigkeiten und Branchen ziehen.

Die intensivierete wirtschaftliche Vernetzung stellt nicht nur pragmatische Anforderungen – z. B. Sprachkenntnisse – sondern fordert zu offenem Denken, zur Mobilität, zur Beschäftigung mit Märkten, Gesellschaften, Kulturen und Mentalitäten heraus.

Aus den geänderten Rahmenbedingungen und Qualifikationsanforderungen ergeben sich Herausforderungen für das gesamte Bildungswesen, das neben seinen gesamtgesellschaftlichen, humanen und sozialen Aufgabenstellungen besonderes Augenmerk darauf zu richten hat, durch die Vermittlung von Bildung Menschen auf Dauer zu befähigen, berufliche und wirtschaftliche Herausforderungen in einem sich dynamisch entwickelnden Umfeld zu bewältigen.

### **2.3. Strukturen und Trends des Weiterbildungsmarktes in Österreich**

Die größten – und auch nach wie vor dominierenden – Anbieter sind die Sozialpartner, entweder direkt oder über eigene Einrichtungen (WIFIs, BFIs, LFI, SPIDI, von der AK getragene Volkshochschulen, soweit sie berufliche Weiterbildung anbieten).

Eine zunehmende Rolle am Weiterbildungsmarkt spielt der bereits derzeit große Bereich der privaten, ausschließlich auf kommerzieller Basis tätigen Anbieter (Trainer- und Beratergruppen) sowie der Bereich der Kundenschulungen.

Die betriebliche Weiterbildung, die Unternehmen/Institutionen ihren MitarbeiterInnen anbieten bzw. ermöglichen, ist einer der wesentlichen Sektoren im Gesamtspektrum des beruflichen Weiterbildungsangebotes. Unternehmen/Institutionen sind hier zumeist gleichzeitig Anbieter und Nachfrager.

Trotz der zunehmenden Bedeutung von Weiterbildungsinvestitionen in den Betrieben hat sich auch in den letzten Jahren die unterschiedlich hohe Weiterbildungsbeteiligung der betrieblichen Hierarchieebenen nicht wesentlich geändert. Zwischen den Führungskräften mit der im Regelfall höchsten Teilnahmequote und den un- bzw. angelernten Arbeitnehmern mit den eindeutig niedrigsten Teilnahmequoten sind Weiterbildungsangebot und -teilnahme deutlich abnehmend gestaffelt.

An dieser Stelle sei auf die in den letzten Jahren gestiegene zeitliche und finanzielle Eigeninvestition der Beteiligten (Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen) aufmerksam gemacht. Die Kosten für Kurse im Bereich der beruflichen

Weiterbildung haben sich seit 1986 nahezu verdoppelt, in manchen Bereichen sogar verdreifacht.

## **2.4. Angebote für die berufliche Weiterbildung im Rahmen des Schul- und Hochschulsystems**

### *2.4.1. Zweiter Bildungsweg*

Unter der Bezeichnung „Zweiter Bildungsweg“ sind alle Einrichtungen des österreichischen Bildungssystems zusammengefaßt, die in erster Linie bereits Berufstätigen die Möglichkeit bieten, bessere bzw. zusätzliche Qualifikationen mit staatlich anerkannten Abschlüssen zu erwerben, und zwar zumeist in Abendform: von der Ebene der berufsbildenden mittleren Schulen bis zur Reifeprüfung auf der Ebene der allgemeinbildenden oder berufsbildenden höheren Schulen bzw. einer Studienberechtigungsprüfung und Weiterbildungsangeboten im gesamten postsekundären und tertiären Bereich.

Auf der Ebene der berufsbildenden mittleren Schulen sind die Meisterschulen und Meisterklassen, ferner die Werkmeisterschulen und Werkmeisterlehrgänge besonders zu erwähnen. Beide vermitteln nicht nur eine fachlich einschlägige Weiterbildung in einem sehr breiten Spektrum von Fachbereichen. Mit ihrem Abschluß ist bzw. soll auch ein beruflicher Befähigungsnachweis bzw. ein Berechtigungsnachweis als „Meister“/„Werkmeister“ verbunden sein.

Außerdem bieten die berufsbildenden mittleren und höheren Schulen „Speziallehrgänge“ und sonstige „Kurse und Lehrgänge“ an, die der Erweiterung der fachlichen Kenntnisse dienen. Zur Vorbereitung auf Schulen für Berufstätige werden darüber hinaus entsprechende „Vorbereitungslehrgänge“ geführt.

Es stellt ein bildungspolitisches „Paradoxon“ dar, daß die Möglichkeit, die Matura (sowohl die AHS- als auch die BHS-Matura) gebührenfrei nachzuholen, schon seit längerem besteht, die grundlegende Voraussetzung zum nachträglichen Erwerb der Matura, nämlich der Hauptschulabschluß, dagegen kostenpflichtig ist (eine Ausnahme sind die Lehrgänge des BFI Wien, die über das BMUKA und das AMS Wien gefördert werden, jedoch nur für Arbeitslose zugänglich sind). Zudem verfügen gerade die ArbeitnehmerInnen, die keinen Hauptschulabschluß vorweisen können und zumeist als angelernte Hilfskräfte beschäftigt sind, in der Regel über ein nur geringes Einkommen.

Das Fehlen eines positiven Pflichtschulabschlusses führt zu dramatischen Benachteiligungen im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt; die Möglichkeit, diesen „Baustein“ zur beruflichen Biographie nachträglich und kostenlos erwerben zu können, ist daher eine der bildungspolitisch primären Zielsetzungen. Hier muß der Beitrag der öffentlichen Hand eingefordert werden.

#### 2.4.2. Zugang zu postsekundären Ausbildungen

Für den Erwerb der allgemeinen Studienberechtigung gibt es grundsätzlich drei Möglichkeiten: Neben den 5jährigen Schulen für Berufstätige (AHS, BHS) werden im Bereich der BHS Aufbaulehrgänge bzw. im AHS-Bereich Aufbaugymnasien und Aufbaurealgymnasien angeboten. Diese Bildungsgänge sind Teile des öffentlichen Schulsystems.

Für jede Schultype, die es im Regelschulwesen gibt, kann die Reifeprüfung auch als Externistenprüfung abgelegt werden.

Auch Studienberechtigungsprüfungen eröffnen Zugänge zu postsekundären Ausbildungen: die universitäre Studienberechtigungsprüfung (vier Teilprüfungen können an den öffentlich geförderten Erwachsenenbildungseinrichtungen oder den WIFI-Fachakademien, der fünfte Teil an der Universität selbst abgelegt werden) ermöglicht den fachlich eingeschränkten Zugang zu einer Studienrichtung, die Studienberechtigungsprüfungen nach dem SchOG den Zugang zu Kollegs und Akademien. Der Zugang zu den Fachhochschulen kann über die universitäre Studienberechtigungsprüfung oder je nach individueller Festlegung für den einzelnen FH-Studiengang unter Berücksichtigung der Berufsausbildung und der damit verbundenen Qualifikationen (Lehrabschluss) erreicht werden.

Die bestehenden Möglichkeiten im zweiten Bildungsweg halten sich oftmals noch an traditionelle schulische Lernformen und sind regional auf die Ballungszentren konzentriert.

Im Zusammenhang mit dem Aufbau eines umfassenden Weiterbildungssystems wird auch die Rolle der Schulen für Berufstätige neu zu positionieren sein. Dies gilt auch für alle Formen der Erlangung der Studienberechtigung.

#### 2.4.3. Berufsreifeprüfung

Unbestritten ist, daß berufliche Bildung in unserer Gesellschaft einen höheren Stellenwert als bisher erhalten sollte. Beruflichen Bildungsgängen (das trifft sowohl auf die Aus- als auch auf die Weiterbildung zu) wird allgemein noch immer nicht jene Bedeutung beigemessen, die sie tatsächlich für den Lebensweg des einzelnen besitzen.

In den beiden letzten Jahren fand zwischen den zuständigen Ministerien (BMUKA, BMWFK) in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine intensive Diskussion statt, die zu einer grundsätzlichen Einigung über die Etablierung einer „Berufsreifeprüfung“ in Österreich geführt hat. Derzeit wird die konkrete Umsetzung dieses Konzeptes verhandelt. Die „Berufsreifeprüfung“ soll für Personen ohne Matura (z. B. abgeschlossene Berufsausbildung bzw. berufsbildende mittlere Schule) den allgemeinen Hochschulzugang eröffnen.

Dabei können die Qualifikationsnachweise über die als notwendig festgelegten Fächer an den verschiedensten Bildungseinrichtungen in modulartiger Weise erbracht werden. Bereits in anderen Bildungsgängen (z. B. Werkmeisterschulen, Meisterprüfungen) absolvierte Inhalte sollen angerechnet werden.

## 2.5. Höherqualifizierung von Berufstätigen zur Erlangung von Fachhochschuldiplomen

Kennzeichnend für das Studienangebot an herkömmlichen Universitäten ist die Funktion der „wissenschaftlichen Berufsvorbildung“ mit einem hohen Theorieanteil und vergleichsweise geringer Praxisorientierung. Damit verbunden ist das Selbstverständnis der Universitäten, im Studium eine möglichst umfassende Abbildung der jeweiligen Studienrichtung zu vermitteln, wodurch relativ lange Studienzeiten entstehen.

Aufgrund der in mehrfacher Hinsicht nachteiligen Rahmenbedingungen universitärer Studienangebote sah sich der Gesetzgeber veranlaßt, einen neuen Typ der tertiären Ausbildung in Form der Fachhochschul-Studiengänge einzurichten, die sich grundlegend von den Universitäten unterscheiden:

- Für ihre Anerkennung war es erforderlich, einen hinreichenden Bedarf von seiten des Arbeitsmarktes wie von seiten der StudieninteressentInnen nachzuweisen.
- Sie sollten nicht nur MaturantInnen offenstehen, sondern auch von StudieninteressentInnen mit beruflicher Qualifikation in Anspruch genommen werden können.
- Auch berufsbegleitende Studiengänge waren vorgesehen.
- Der Bund sollte nicht als Erhalter auftreten, sondern diese Rolle sollte von anderen Einrichtungen wahrgenommen werden.
- Die Bundesfinanzierung ist grundsätzlich inskriptionsorientiert, wobei der Bund einen erheblichen Anteil der Studienplatzkosten übernimmt.
- Steuerungselemente zur Qualitätssicherung der Lehre waren vorgesehen.

Obwohl die HörerInnenzahlen im Fachhochschulbereich auch mittelfristig lediglich eine Minderheit aller Studierenden bilden werden, ist anzunehmen, daß die FH-Absolventenzahlen weitaus schneller wachsen werden und eine deutlich spürbare Konkurrenz am Akademiker-Arbeitsmarkt darstellen werden.

Schon in der Startphase konnten die FH-Studiengänge Erfolge verbuchen: Die Zahl der Studiengänge konnte im zweiten Jahr bereits von 10 auf 20 verdoppelt werden und die Zahl der Studierenden lag zu Beginn des Wintersemesters 1995/96 bereits bei 1.756. Im dritten Jahr sind mindestens weitere 11 Angebote neu hinzukommen. Das Vorhaben, nicht nur öffentliche, sondern auch private Sponsoren für den neuen Hochschulsektor zu gewinnen, konnte hingegen bislang nur in beschränktem Umfang realisiert werden.

Für die Weiterentwicklung des FH-Bereichs ist in erster Linie der „Entwicklungs- und Finanzierungsplan für den FH-Bereich“ des Wissenschaftsministeriums aus dem Jahr 1994 maßgeblich, weil dieser Rahmenbedingungen vorgibt.

Der Fachhochschulrat sah sich veranlaßt, sein Arbeitsprogramm für Anerkennungen bereits für das Studienjahr 1996/97 schwerpunktmäßig auf berufs-

begleitend organisierte Studiengänge bzw. auf Studiengänge im Bereich der Telekommunikation und der Neuen Medien auszurichten. Nach Auffassung des Beirats sollte die Einrichtung berufsbegleitender Studiengänge auch in weiterer Folge Priorität (zusätzliche Mittel) genießen, um das in dieser Hinsicht nach wie vor bestehende Angebotsdefizit zu kompensieren. Darüber hinaus ist ein neuer Entwicklungs- und Finanzierungsplan zu erstellen.

Im Studienjahr 1994/95 studierten nur 38 AbsolventInnen des dualen Systems in Fachhochschul-Studiengängen. Weitere 32 kamen aus einer BHS oder hatten eine sonstige Vorbildung. Der Anteil „nichttraditioneller“ Studierender belief sich somit auf 10%. Der Beirat empfiehlt, daß dieser Anteil durch entsprechende Rahmenbedingungen deutlich erhöht wird. Was auch für den Anteil weiblicher Studierender gilt, da Frauen derzeit erheblich unterrepräsentiert sind.

Nach Meinung des Beirats sollte die berufliche Höherqualifizierung von HTL-Ingenieuren einen weiteren Entwicklungsschwerpunkt für den Fachhochschulbereich darstellen, da innerhalb der Europäischen Union höhere technische Qualifikationen fast ausschließlich auf Hochschulebene angesiedelt sind. Die Anerkennung des BHS-Abschlusses auf Diplommiveau im Sinne der zweiten EU-Anerkennungsrichtlinie stellt einen wichtigen Schritt zur Absicherung österreichischer Ingenieure in der EU dar. Einer Höherqualifizierung österreichischer HTL-Ingenieure kommt allerdings im Hinblick auf die technologische Entwicklung sowie die internationale Konkurrenzfähigkeit der österreichischen Wirtschaft erhebliche Bedeutung zu.

Zur Lösung dieses Problems wird vorgeschlagen, im technischen Bereich tätigen HTL-AbsolventInnen mit mehrjähriger qualifizierter Berufserfahrung die Möglichkeit einzuräumen, einen akademischen Abschluß zu erlangen, der sowohl die laufende berufliche Erfahrung als auch bereits erworbene und anerkannte Qualifikationen (Ing., Dipl.-HTL-Ing.) sowie allenfalls nachgewiesene Weiterbildungsbausteine berücksichtigt.

Als Zugangsvoraussetzung zu derartigen FH-Angeboten für Berufstätige wäre der Abschluß einer HTL oder eine vergleichbare Qualifikation (z. B. AbsolventInnen eines technischen Lehrberufs oder einer technischen Fachschule, Werkmeister) sowie eine mehrjährige einschlägige qualifizierte Berufstätigkeit vorzusehen, wobei die erforderlichen Praxiszeiten durch Nachweis der erworbenen Standesbezeichnung jedenfalls als erbracht gelten. Für andere FH-StudieninteressentInnen sind entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen vorzusehen. In inhaltlicher Hinsicht ist im Gegensatz zu konventionellen Studienangeboten von der Praxis und dem Erfahrungswissen auszugehen. Bezüglich der Fachrichtung sollten insbesondere die Berufsbilder des „Wirtschaftsingenieurs“, „Qualitätssicherungsingenieurs“, „Sicherheitsingenieurs“ und „Ingenieurs für Logistik“ vorgesehen werden.

Präsenzzeiten sind auf das unbedingt notwendige Mindestmaß zu reduzieren, und sollten in einer den berufstätigen Studierenden zumutbaren Form (etwa Blockveranstaltungen) angeboten werden. Ergänzend ist auf den breiten Einsatz von Fernstudienelementen Wert zu legen.

Im Sinne einer möglichst raschen Umsetzung schlägt der Beirat vor:

- Durchführung eines Forschungsprojektes zur Bestimmung der Voraussetzungen, Hemmnisse und Realisierungsmöglichkeiten entsprechender FH-Studiengänge für Berufstätige in Österreich.
- Festlegung der Prioritäten für entsprechende FH-Studiengänge für Berufstätige im Rahmen des Entwicklungs- und Finanzierungsplans des BMWVK.
- Initiierung entsprechender, als besonders vordringlich erachteter FH-Studiengänge für Berufstätige durch den Bund und Sozialpartner.

## 2.6. Vorbedingungen der beruflichen Weiterbildung

Insbesondere für die Gruppe der „weiterbildungsfernen“ Erwerbstätigen sollen die hemmenden Faktoren wie geringe formale Vorbildung, Zeitbudget, Kosten der Weiterbildung und unzureichendes regionales Angebot überwunden werden.

Weit mehr als in der Vergangenheit hat der Staat über seine Gebietskörperschaften die Verantwortung dafür zu tragen, daß Weiterbildung umfassend angeboten wird und tatsächlich auch in Anspruch genommen werden kann. Es sind Initiativen zu setzen, um auf Subjekt- oder Objektförderungsbasis und nicht in erster Linie durch eigene Angebote die Möglichkeit einer Weiterbildungsteilnahme sicherzustellen, insbesondere auch für Personengruppen, die einen erschwerten Zugang zu Weiterbildungsangeboten haben bzw. für jene Themenbereiche, wo kein hinreichendes Angebot besteht.

Dem Lernwilligen soll die Chance geboten werden, mittels entsprechender Standards einen (lern)ökonomischen Zugang zu den individuell gesteckten Qualifikationszielen oder, wenn dies als unmittelbarer Zusammenhang vorgesehen ist, zu beruflichem Aufstieg zu erlangen. Veränderungen, wie sie der Markt mit sich bringt, sollen durch Festlegung von Berechtigungen durch Bildungsgänge nicht gehemmt und die Qualifizierung für neue technische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen nicht verzögert werden. Andererseits muß sichergestellt sein, daß die Transferierbarkeit von nachweislich erworbenen Qualifikationen am Arbeitsmarkt im Rahmen dieser notwendigen Flexibilität möglich ist.

Als Beitrag zur „Kundennähe“ muß das Weiterbildungsangebot in einer klaren Produktbeschreibung dargestellt werden. Angaben wie Zielgruppen, Lernziele, Inhalte, erforderliche Einstiegsqualifikationen, Methoden des Arbeitens und Lernens, Dauer, Zeitplan, Kosten, Unterlagen, Zusammenhang mit anderen Lernsequenzen oder Bildungsveranstaltungen, intendierter umsetzbarer Nutzen, Räumlichkeiten und Ausstattungen sollen den Informationsstandard bilden. Standard bedeutet in diesem Zusammenhang, daß nicht unter gleichem Namen Andersartiges angeboten und „verkauft“ werden soll.

Durch flächendeckende Bildungsinformation und Bildungsberatung soll dem Interessenten eine Übersicht über die aktuellen Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung geboten werden.

Berufliche Weiterbildung setzt nach der Erstausbildung an und soll berufs- und lebensbegleitend ständig möglich sein. Weiterbildung soll phasenweise mit der Arbeit verflochten werden, wobei sowohl die Verbesserung des Zuganges für bisher benachteiligte bzw. weiterbildungsabstinente Gruppen berücksichtigt und die Teilnahme für das Unternehmen handhabbar gemacht werden muß.

Das Angebot muß bedarfsgerecht gestaltbar sein. Ein modularer Aufbau einzelner Bildungssequenzen wird deshalb in Zukunft von wachsender Bedeutung sein.

## **2.7. Strategien und Maßnahmen zur Förderung der Weiterbildung und der Weiterbildungsteilnahme**

### *2.7.1. Infrastrukturförderung aus öffentlichen Mitteln und Erzielen von Synergieeffekten*

Es wird zweifellos notwendig sein, die bestehenden Systeme der Weiterbildungsfinanzierung zu überdenken und bedarfsgerechter zu gestalten, wobei die Sicherung der in den verschiedenen Kompetenzbereichen der Gebietskörperschaften für den Zweck der Weiterbildung vorgesehenen öffentlichen Mittel auf jeden Fall gewährleistet sein und eine Ausweitung angestrebt werden muß. Als erster Schritt dazu wird vom Beirat eine Studie zum bestehenden System der Weiterbildungsfinanzierung angeregt.

Die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen am Markt ist die Voraussetzung für eine Diversifikation der Angebote am Weiterbildungsmarkt. Schulen und Universitäten sind als Weiterbildungsanbieter solange wettbewerbsverzerrend, als sie für die gleiche Zielgruppe wie private Anbieter unter nicht marktkonformen Bedingungen anbieten. Anzustreben sind sinnvolle Synergieeffekte, die den Bedürfnislagen der Konsumenten entgegenkommen, aber auch die Interessen privater Anbieter berücksichtigen.

Dies gilt beispielsweise in besonderem Maß für die Weiterbildungsförderung im Bereich der kleineren Betriebe, wo schwierigere Bedingungen für die Teilnahme an Weiterbildung bestehen.

Als Voraussetzung für ein besseres Abstimmen der Angebote im Interesse der Nachfrager und der Anbieter erscheint eine Verbesserung der Koordination des Weiterbildungsangebotes und der Weiterbildungsförderung. Eine in den letzten Jahren bereits mehrfach angeregte Plattform „Berufliche Weiterbildung“, die die Sozialpartner und alle mit Weiterbildung befaßten Ministerien sowie die anderen Gebietskörperschaften umfaßt, könnte die Voraussetzung dafür schaffen.

### *2.7.2. Maßnahmen zur Subjektförderung*

Weiterbildungsmöglichkeiten und Teilnahme des einzelnen sollen gerade auch im Hinblick auf ihren über den Nutzen für den einzelnen hinausreichenden Investitionscharakter durch Systeme rechtlich abgesicherter finanzieller

und zeitlicher Unterstützung erleichtert und dadurch der Ausgleich unterschiedlicher Zugangsmöglichkeiten zur Weiterbildung erzielt werden. Die Diskussion über die bisher vorgeschlagenen Modelle ist zwischen den Argumentationslinien steckengeblieben und bedarf neuer kreativer Anstöße zur Weiterentwicklung.

Im Hinblick auf die Diskussion über die Zeitinvestition in Weiterbildung und den damit verbundenen Bedarf sind die grundsätzlichen Positionen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite unverändert. Eine punktuelle Weiterentwicklung, die über individuelle Lösungen hinausreicht, konnte bisher nur im Kollektivvertrag der Industrieangestellten vom Herbst 1994 erreicht werden.

Das Zeitbudget für Weiterbildung betrifft das Freizeit- und/oder Arbeitszeitkonto.

Nach den Vorstellungen der Arbeitnehmerseite ist davon auszugehen, daß ein Mindestmaß an Zeitkontingenten für Weiterbildung im Rahmen der Arbeitszeit zur Verfügung gestellt werden muß.

Ein gesetzlich verankerter Anspruch aller ArbeitnehmerInnen auf bezahlte Bildungszeit im Rahmen der Arbeitszeit von einer Woche (Arbeitswoche) pro Jahr wäre die effektivste Lösung. Der Vorschlag der Arbeitnehmerinteressenvertretungen besteht darin, daß die vom Arbeitgeber für Weiterbildung zur Verfügung gestellte Arbeitszeit daran gekoppelt ist, daß der Arbeitnehmer Freizeit in gleichem Ausmaß in Weiterbildung investiert.

Für Arbeitszeitregelungen auf betrieblicher Ebene, die – etwa durch zweckbezogene Flexibilisierung – berufliche Weiterbildung in der Freizeit erleichtern könnten, fordert die Arbeitnehmerseite auf jeden Fall die Absicherung durch Betriebsvereinbarungen bzw. durch kollektivvertragliche Rahmenregelungen.

Nach der Vorstellung der Arbeitgeberseite ist im Hinblick auf die von ArbeitnehmerInnen aufzuwendende Zeit davon auszugehen, daß eine Weiterbildung im Rahmen der Freizeit zugemutet werden kann. Dabei soll die Schaffung flexiblerer Arbeitszeitregelungen dazu beitragen, die mit dem Besuch von Weiterbildungsveranstaltungen verbundenen zeitorganisatorischen Belastungen zu vermindern.

Ferner wird für den Besuch von zeitaufwendigeren Weiterbildungsveranstaltungen im Rahmen des bestehenden Anspruchs auf Urlaubszeit ein „Weiterbildungs-Sparmodell“ gefordert, das jedem unselbständig Erwerbstätigen die Möglichkeit einräumt, über einen Zeitraum von sechs Jahren jährlich bis zu einem Sechstel des Urlaubsanspruches für Weiterbildung zurückzustellen, wobei hinsichtlich dieses Kontingents eine sechsjährige Verjährungsfrist zur Anwendung kommt.

### *2.7.3. Teilnahme an EU-Weiterbildungsprogrammen*

Auf EU-Ebene ist eine Reihe von Förderungsmaßnahmen und Aktionsprogrammen zur beruflichen Weiterbildung angelaufen und mit 1995 in die beiden Programme LEONARDO und – zu einem geringeren Teil – SOCRATES einbezogen worden. Ihre Ziele liegen in der Förderung beruflicher Weiterbil-

dung durch Vernetzung bestehender Einrichtungen, Schaffung von Dokumentations- und Informationsstellen, verstärkte Miteinbeziehung der Sozialpartner, (Teil-) Finanzierung von Modellvorhaben, Hilfestellung beim Transfer von Projektergebnissen in unterentwickelten Regionen. In Österreich wurde die notwendige Infrastruktur als Voraussetzung für die Teilnahme an diesen Programmen bereits größtenteils geschaffen. Es ist anzustreben, daß diese Möglichkeit in größtmöglichem Ausmaß in Anspruch genommen wird.

Insgesamt könnte die Fülle der initiierten und (teil-)finanzierten Modellprojekte mittelfristig zu Auswirkungen in Form neuer Anbieter und Vermittlungsformen führen, mit der Beteiligung an den EU-Programmen insbesondere auch durch Zunahme grenzübergreifender Anbieterkooperationen. Diese Einschätzung erscheint realistisch, auch wenn vorliegende Evaluationsstudien eine Reihe von Anlaufschwierigkeiten aufzeigen.

#### *2.7.4. Forschungs- und Entwicklungsbedarf im Bereich der beruflichen Weiterbildung*

Das Forschungsareal zur beruflichen Weiterbildung erstreckt sich von der Deskription arbeitsmarktrelevanter bzw. gegenwärtiger berufsbezogener Qualifikationserfordernisse bis zur Entwicklung und Bereitstellung zeitgemäßer Formen des Wissens- und Know-how-Transfers sowie zur Wirkungsforschung bezüglich Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik sowie im betriebswirtschaftlichen Bereich.

Es geht dabei nicht um die Schaffung von großen Datenfeldern als Selbstzweck, sondern um die forschungsökonomische Aufbereitung von Daten und Analysen als strategisches Potential für bestimmte aktuelle Fragestellungen.

Forschungs- und Entwicklungsbedarf besteht insbesondere auf folgenden Gebieten:

- Erarbeitung von statistischem Datenmaterial von ausreichender Validität
- Bildungsökonomie und Bildungswirkungsforschung
- Ursachenforschung: Weiterbildungsteilnahme und -hemmnisse (z. B. Voraussetzungen aufgrund der Erstausbildung, besondere Situation der Klein- und Mittelbetriebe)
- Erfolgskontrolle bei Weiterbildungsmaßnahmen (z. B. Integration in das Beschäftigungssystem und Berufsverlaufsuntersuchungen, Forschungsbegleitung von Sonderprojekten)
- Deskription und laufende Aktualisierung des Bedarfs nach „innovativen“ Weiterbildungsinhalten und -formen
- Modellversuche zur Entwicklung von Weiterbildungsmethoden für Erwachsene

- Erarbeitung von Informationsunterlagen zur beruflichen Weiterbildung für die Beratung der Nachfrager und Anbieter auf den regionalen Weiterbildungsmärkten

### **3. Qualifizierung von Arbeitslosen und von Personen, die unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedroht sind**

#### **3.1. Veränderung des Arbeitsmarktes und der Berufswelt**

Die für 1995 und darüber hinaus prognostizierte Arbeitsmarktentwicklung läßt erkennen, daß trotz Wirtschaftswachstum die Beschäftigungsprobleme nicht automatisch gelöst werden. Wirtschaftswachstum kann zwar zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, eine streng lineare Kausalität ist jedoch nicht mehr gegeben. Deutlich mehr als die Hälfte des erwarteten Wachstums wird in Produktivitätssteigerungen fließen, was zwar die Wettbewerbsposition Österreichs verbessert, aber die Arbeitsplatzlücke kaum verändert.

Nun kann die Arbeitsmarktpolitik, ungeachtet der Arbeitsplatzlücke, den Arbeitsmarkt sicher auch nachfrageseitig wirksam beeinflussen.

Dabei fällt Qualifizierungsmaßnahmen eine wesentliche Aufgabe zu. Qualifizierung ist aber nicht nur als eine kurzfristig wirksam einsetzbare Maßnahme der Arbeitsmarktpolitik zu sehen. Sie ist auch eine Schlüsselstrategie für die Anpassung der Beschäftigten an längerfristige und einschneidende Veränderungen der Arbeitsmärkte. Die permanent erforderliche Anpassungsfähigkeit an veränderte Arbeitsplätze werden zu neuen Schlüsselbereichen der beruflichen Bildung und Sozialisation. Von den kurz- wie längerfristig erforderlichen Veränderungen der Arbeitswelt sind unterschiedliche Gruppen von Arbeitskräften sehr unterschiedlich betroffen.

#### **3.2. Zu den Problemgruppen**

Im folgenden werden jene Zielgruppen berücksichtigt, die als arbeitsmarktpolitische „Problemgruppen“ definiert werden können. Damit ist gemeint: „schwer vermittelbar“, qualifizierungsbedürftig, anfällig für lange oder wiederholte Verweildauer im Leistungsnetz des AMS.

##### *3.2.1. Langzeitarbeitslose*

Selektionsmechanismen am Arbeitsmarkt bewirken, daß – bei anhaltendem Defizit an Arbeitsplätzen – Langzeitarbeitslosigkeit zunimmt.

Insbesondere sind folgende quantitativ bedeutsame Gruppen einem erhöhten Risiko, von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen zu sein, ausgesetzt:

- Arbeitslose in höherem Lebensalter
- Arbeitslose mit gesundheitlichen Einschränkungen

- Langzeitarbeitslose selbst – das Stigma Arbeitslosigkeit vergrößert sich, die Chancen auf Reintegration in den Arbeitsmarkt sinken mit der Dauer der Arbeitslosigkeit

Das Arbeitsmarktservice setzt ständig besondere Akzente zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt:

- Unterstützung der aktiven Arbeitssuche: Reintegrationsgespräche, Gruppenberatungen, Arbeitslosenrunden, Ressourcenpools und Aktivgruppen (welche die Aufgabe haben, die Probleme, die im Vorfeld der Vermittlung liegen, zu klären).
- Förderung der Eigeninitiative: zur Erhöhung der Arbeitsmarkttransparenz und zur Verkürzung der Suchdauer dient ein EDV-unterstütztes Stelleninformationsangebot (SAMSOMAT), das die Eigeninitiative der Arbeitssuchenden stärkt und die Tätigkeit der Beratenden unterstützt.
- Maßnahmen zur Berufsorientierung und Berufsfindung, Beratung über Möglichkeiten der beruflichen Weiterbildung (vom AMS finanzierte Beratungseinrichtungen, die Berufsinformationszentren übernehmen teilweise als – noch – besondere Aufgaben die Weiterbildungsberatung von Erwachsenen).
- Förderung der beruflichen Qualifizierung.

Als besonders wichtig erscheint die vorausschauende Weiterbildung für Langzeitarbeitslose, um dem – „schleichenden“ – Verlust an Qualifikationen während der Arbeitslosigkeitsepisode vorzubeugen.

Wichtig erscheint zudem ein quantitativ und qualitativ breites Angebot an Weiterbildungsmaßnahmen unter Berücksichtigung von Schlüsselqualifikationen.

Der Beirat empfiehlt, gerade für „schwer vermittelbare“ Zielgruppen Modelle einer Kombination von Sozialtraining (etwa in Form einer Beschäftigungsgesellschaft) und begleitender Qualifizierung zu entwickeln. Das würde bedeuten:

- langfristig angelegte, arbeitsbegleitende Qualifizierung mit weniger Leistungsdruck während, vor allem zu Beginn der Maßnahme
- mehr Freiräume für soziale Betreuung, integriertes „Sozialtraining“
- zielgruppengerechte didaktische Aufbereitung der Bildungsinhalte
- abschließend mit einer neuen oder erweiterten beruflichen Qualifikation.

Der mögliche Einsatzbereich für Notstandshilfebezieher im Zuge des neuen Modells des Arbeitsmarktservice, die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen in „gemeinnützigen Tätigkeiten“ finanziell zu fördern, soll auch die gemeinnützige Erwachsenenbildung berücksichtigen.

Eine entsprechende Qualifikation der Langzeitarbeitslosen, die für eine diesbezügliche Verwendung in Frage kommen, ist vorauszusetzen. Es kann damit gerechnet werden, daß in Zukunft verstärkt auch höher qualifizierte Personengruppen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sein werden (etwa

Junglehrer, die nach dem Unterrichtspraktikum keinen Vertrag mehr bekommen).

Der Effekt eines verbreiterten Einsatzspektrums von Langzeitarbeitslosen läge daher neben der Entlastung der Weiterbildungsanbieter von einem Teil der Personalkosten in qualifizierten Wiederbeschäftigungschancen für Notstandshilfebezieher.

### 3.2.2. *Gering qualifizierte Arbeitskräfte*

Gering-Qualifizierte (formal Nicht-Qualifizierte und Fehl-Qualifizierte, Jugendliche ohne Berufsbildung – Lehr-, Schul- und Studienabbrecher) sind in einem hohem Maße dem Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, ausgesetzt. Das Angebot an unqualifizierten Arbeitsplätzen wird deutlich zurückgehen. Gerade hier ist somit ein arbeitsmarktpolitischer Schwerpunkt gegeben.

Da sich der technische Wandel immer rascher vollzieht, wird die Neu- und Weiterqualifizierung auch von un- oder minderqualifizierten MitarbeiterInnen im Betrieb selbst einen höheren Stellenwert gewinnen müssen.

Daher ist zu überlegen, unter Beiziehung des AMS verstärkt auch Qualifizierungsmaßnahmen für beschäftigte ArbeitnehmerInnen zu fördern. Dabei dürfen jene Beschäftigte, die bisher zu den Randgruppen des beruflichen Qualifizierungsprozesses gehören (die sogenannte „fluktuierende Randbelegschaft“) nicht vernachlässigt werden. Der Europäische Sozialfonds (ESF), Ziel 4, bietet entsprechende Möglichkeiten; die Betriebe sind aufgefordert, die zur Verfügung stehenden Mittel auszuschöpfen.

Die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen für Beschäftigte ist allerdings eine Aufgabe, bei der die Aktivitäten einzelner Betriebe nur einen Teilaspekt darstellen können.

Klein- und Mittelbetriebe benötigen konkrete Hinweise, wie sie Qualifikationsprobleme durch betriebliche und außerbetriebliche Maßnahmen – oder in Kombination von beidem – lösen können.

Öffentliche Förderungen von betriebsinterner Weiterbildung sollten schwerpunktmäßig an spezielle arbeitsmarktpolitische Kriterien gebunden sein (Problemregionen, Klein- und Mittelbetriebe).

Die Betriebsräte sind im Rahmen ihrer in § 94 des Arbeitsverfassungsgesetzes festgelegten Mitwirkungsrechte bei betrieblicher Berufsausbildung und Schulung bei der Einbeziehung und Motivation von ArbeitnehmerInnen aus der „Randbelegschaft“ in Weiterbildungsmaßnahmen aktiv zu beteiligen.

Darüber hinaus ist es notwendig, für die in letzter Zeit wieder zunehmende Zahl jugendlicher ArbeitnehmerInnen – vor allem auch mit nichtdeutscher Muttersprache – ohne Erstausbildung Möglichkeiten zum Erwerb beruflicher Qualifikationen (unter Einbeziehung von Schlüsselqualifikationen) bereitzustellen.

Es sollte auf die geschlechtsspezifische Zusammensetzung der Zielgruppe Bedacht genommen werden.

Die Berücksichtigung der Lebenssituation von Frauen, besonders, wenn sie Kinder betreuen, bedeutet, Rahmenbedingungen herzustellen, die ihnen eine

Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen überhaupt erst ermöglichen (siehe dazu Punkt 3). Zudem entfallen 60% der weiblichen Lehrlinge auf nur 3 Berufe. Bei den Burschen verteilen sich die 60% immerhin auf 13 Berufe.

Sinnvoll wäre eine Evaluierung der bisherigen Maßnahmen zur Förderung der nichttraditionellen Berufswahl von Mädchen.

Die kompensatorische Funktion der beruflichen Weiterbildung müßte angesichts der hohen Zahl von Frauen, die niedrig qualifizierte, rationalisierungsgefährdete Arbeitsplätzen haben bzw. arbeitslos sind, intensiviert werden, mit dem Ziel der Verbesserung oder Absicherung ihrer Arbeitsmarktposition.

### 3.2.3. *Ältere Arbeitslose*

Ältere Arbeitslose sind besonders von Langzeitarbeitslosigkeit bedroht; Maßnahmen zur raschen Integration in das Erwerbsleben sind deshalb besonders wichtig.

Das AMS kann hierbei auf erfolgreiche Maßnahmen verweisen. Hier gilt es

- präventiv auf die Verhinderung von Arbeitsplatzverlust abzielen und somit bestehende Arbeitsverhältnisse abzusichern, etwa durch gezielte Betriebsberatung im Hinblick auf Weiterbildungsmaßnahmen oder der gezielten Schulung von Beschäftigten
- sonstige Maßnahmen siehe auch unter 3.2.1. und 3.2.2.

Die Definition „ältere Arbeitslose“ ändert sich stetig, d. h., daß sich die Altersgrenze nach unten bewegt: bei Männern kann mittlerweile schon ab einem Alter von 40 Jahren von „älter“ gesprochen werden, bei Frauen schon ab 35 Jahren (!). „Arbeitsmarkalter“ und biologisches Alter driften zunehmend auseinander.

### 3.2.4. *Behinderte Arbeitslose*

Körperliche, geistige oder psychische Einschränkungen einer Person stellen nicht notwendig eine Behinderung dar. Erst die soziale Umwelt und die Arbeitswelt behindern Menschen, die eine solche Einschränkung mit sich tragen. Erst diese Behinderung führt dazu, daß solche Personen weit mehr als andere mit schlechteren Arbeitsbedingungen und einem höheren Arbeitsmarktrisiko zu kämpfen haben: sei es, daß ihnen – wenn überhaupt – nur unterbeschäftigte und unterbezahlte Tätigkeiten offenstehen, sei es durch den eingeschränkten Bildungszugang und meist nur niedrigem Bildungsabschluß, sei es durch Konzentration in Berufen, Arbeitsplätzen und Tätigkeiten mit geringem sozialen Status und kaum vorhandenen Aufstiegschancen.

Traditionelle Maßnahmen der Behindertenpolitik verschärfen mitunter diese Marginalisierung, wenn sie sich eher an der Behinderung als an der Arbeitskapazität der betroffenen Personen orientieren oder sich einseitig auf Lohnsubvention und Quotenpflicht statt auf sorgfältig geplante, großzügig

unterstützte und professionell durchgeführte Eingliederung in eine neue Arbeitsumwelt stützen. Schon allein die Feststellung von Art und Grad der „Behinderung“ und die Gewährung von Schutzrechten kann, unbedacht durchgeführt, Personen mit Einschränkungen das Verlassen des geschützten Sektors für immer unmöglich machen. Da diesen dann auch die Bewerbungserfahrung fehlt, bricht eine solche Entwicklung den Teufelskreis von Marginalisierung und Vorurteil nicht auf.

Qualifizierungsmaßnahmen sind für den Transfer vom „geschützten“ in den „offenen“ Arbeitsmarkt von entscheidender Bedeutung.

Vor allem verhindert eine beherzte Qualifikationsstrategie, daß die Behinderung anstelle des Potentials der einzelnen Personen zum Ansatzpunkt der „Behindertenpolitik“ wird. Deren Ziel muß und soll, soweit irgendwie machbar, allemal der offene Arbeitsmarkt sein, der ungehinderte Zugang zu Ausbildungsmöglichkeiten und „normalen“ Arbeitsplätzen.

In der Praxis zeigt sich jedoch, daß die vorrangige Orientierung auf einen offenen Arbeitsmarkt einer nicht zu vernachlässigenden Gruppe behinderter Arbeitsloser nicht gerecht werden kann: die Bereitschaft der Unternehmen, Personen mit definierten Leistungsdefiziten einzustellen, sinkt. Wenn sich bei einer gewissen Sockelarbeitslosigkeit die „Schließungsprozesse“ am Arbeitsmarkt verschärfen, bedeutet dies für schwer behinderte Menschen die beinahe vollkommene Ausgrenzung vom sogenannten „offenen“ Arbeitsmarkt.

Eine wichtige Grundlage für die Ermöglichung wirksamer Qualifizierungsmaßnahmen für insbesondere körperlich Behinderte stellt auch die Umsetzung der Integration von Kindern mit erhöhtem Förderbedarf in der Primar- und Sekundarstufe im österreichischen Schulwesen dar.

Nicht alle behinderten ArbeitnehmerInnen können in „normale“ Unternehmen integriert werden. Von den Schwächsten kann und darf nicht unter dem Titel „Integration“ die in vielen Fällen chancenlose Integration am „Markt“ verlangt werden.

Nur ein breit gefächertes Maßnahmenbündel besitzt Chancen, Behindertenarbeitslosigkeit zu reduzieren. Für unterschiedliche Zielgruppen und Problemlagen müssen differenzierte Angebote zur Aufschließung des Arbeitsmarktes erhalten und ausgebaut werden: von der beruflichen Ausbildung und Rehabilitation, über die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen bis zur Erwerbstätigkeit in „besonderen“ Unternehmen, die das Leistungsvermögen ihrer MitarbeiterInnen besonders berücksichtigen können.

### 3.2.5. *Ausländische Arbeitslose*

Ausländische Arbeitslose haben oft sowohl unzureichende Deutschkenntnisse als auch unzureichende bzw. nicht arbeitsmarktgerechte berufliche Qualifikationen.

Folgende Maßnahmen für ausländische Arbeitslose werden als wichtig erachtet:

- ein intensiver allgemeiner und berufsfeldbezogener Sprachunterricht, sollten die Kenntnisse der deutschen Sprache nicht ausreichen

- anschließend, nach einer sichergestellten sprachlichen, falls erforderlich auch schriftlichen passiven und aktiven Beherrschung der deutschen Sprache entsprechende berufsqualifizierende Maßnahmen
- günstig ist nach Erreichen eines adäquaten sprachlichen Ausgangsniveaus eine Kombination aus beruflicher Qualifizierung und begleitendem Sprachunterricht

Interessierte Arbeitgeber sollten hierfür Kosten übernehmen, ansonsten sollte die Finanzierung über die Integrationsprogramme des Bundes (Flüchtlinge), der Länder und Gemeinden erfolgen.

Weiterbildungsmaßnahmen für ausländische Jugendliche dürfen nicht eingeschränkt werden, wobei besonderes Augenmerk auf die Vermittlung einer allgemeinen Grundbildung zu legen ist.

### 3.2.6. *Jugendliche Arbeitslose*

Österreich steht vor dringendem Handlungsbedarf: das Angebot an Lehrstellen sinkt, Jugendliche haben daher immer geringere Chancen auf eine Lehrausbildung. Das Problem verschärft sich zusätzlich durch geringere Aufgangsmöglichkeiten im berufsbildenden Schulwesen.

Der Beirat hält die Entwicklung von Maßnahmen für erforderlich, die

- vermeiden, daß ein Sockel von arbeitslosen Jugendlichen entsteht, die keine Chance mehr haben, in den Arbeitsmarkt hineinzukommen,
- Anreize zur Beibehaltung bzw. Ausweitung des Lehrstellenangebots geben,
- gewährleisten, daß der zukünftige Bedarf an Fachkräften abgedeckt werden kann.

Da die Kompetenzen, betreffend die Probleme von österreichischen und ausländischen Jugendlichen, sehr breit gestreut sind, ist eine „Initiative Ausbildung der Jugend“ unter Einbindung aller öffentlichen Stellen und der Sozialpartner anzustreben.

### 3.3. **Berufs(wieder)einstieg von Frauen**

In Zusammenhang mit familiär bedingten Unterbrechungen oder mit familiär bedingter Teilzeitarbeit gehen häufig berufliche Kompetenzen verloren; meist sind hiervon Frauen betroffen.

Die erforderliche berufliche Stabilisierung hängt in hohem Maße von einem gelungenen Wiedereinstieg ab.

Bei der Planung von Maßnahmen ist unbedingt zu berücksichtigen, daß das zentrale Problem nicht nur in der Qualifikation (sanpassung) liegt. Ein Wiedereinstieg kann auch an der Vereinbarkeit von Arbeitszeiten und Betreuungspflichten liegen.

Gefördert werden soll

- eine sinnvolle Verknüpfung und Intensivierung von Maßnahmen der Beratung, der Berufsorientierung, Ausbildung oder Höherqualifizierung von Frauen in Bereichen, die den regionalen Gegebenheiten entsprechen und eine Vermittlung auf konkrete Arbeitsplätze in der Region erleichtern; sofern gewollt und sinnvoll, bereits während der Karenzphase,
- adäquate Kinderbetreuungseinrichtungen sowie zumutbare zeitliche Rahmenbedingungen für Weiterbildungsmaßnahmen in Schulungseinrichtungen.

Angestrebt werden sollen im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen und Arbeitsmarktchancen von Arbeitnehmerinnen

- Arbeitsbedingungen, die sich mit der Kindererziehung vereinbaren lassen
- Das Instrument der Wiedereinstiegsbeihilfe soll beibehalten werden.

### **3.4. Arbeitsstiftungen und stiftungsähnliche Maßnahmen**

Der Strukturwandel der Wirtschaft und der beschleunigte technologische Fortschritt werden zuletzt zu weitreichenden Änderungen von Struktur und Dynamik des österreichischen Arbeitsmarktes führen. Vor dem Hintergrund einer jedenfalls kurzfristig nicht beseitigbaren Arbeitsplatzlücke kommen Maßnahmen zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit besondere Bedeutung zu. Ein Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik hat sich zur Bewältigung der arbeitsmarktpolitisch nachteiligen Folgen des Strukturwandels in der Praxis besonders bewährt: die Arbeitsstiftung.

Arbeitsstiftungen sind Einrichtungen, die im Fall betrieblicher oder branchenmäßig quantitativ bedeutsamer Personalabbaumaßnahmen die Reintegration arbeitslos gewordener Personen in den Arbeitsmarktprozess bezwecken.

*Zu den Maßnahmen in Arbeitsstiftungen zählen:* Berufsorientierung/Aus- und Weiterbildung/Aktive Arbeitsuche/Unternehmensgründung/Intensivbetreuung älterer Arbeitnehmer

#### *3.4.1. Typen von Arbeitsstiftungen*

##### Unternehmensstiftung

Bei diesem Typ gründen und finanzieren die Arbeitgeber und Arbeitnehmer eines von einem größeren Personalabbau betroffenen Unternehmens zu einem beträchtlichen Anteil die Arbeitsstiftung selbst. Die Planung und Durchführung erfolgt in der Regel mit den Ressourcen des Unternehmens.

## Insolvenzenstiftung

Hier handelt es sich um Arbeitsstiftungen, die im Gefolge von Insolvenzen gegründet werden und durch den Ausfall der Unternehmensseite gekennzeichnet sind. Die fehlenden Ressourcen müssen daher von außen aufgebracht und zur Verfügung gestellt werden; die materiellen Ressourcen durch Förderungen, die organisatorischen erforderlichenfalls durch ein externes Management.

## Branchenstiftung

Kommt es in einer Branche – etwa aufgrund von Strukturveränderungen – zu einem generellen Beschäftigungsrückgang, können Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite eine auf die gesamte Branche oder auch eine auf bestimmte Regionen begrenzte Arbeitsstiftung für sämtliche betroffenen ArbeitnehmerInnen (kollektivvertraglich) vereinbaren.

## Regionalstiftung

Die Regionalstiftung kann zum Einsatz kommen, wenn mehrere Unternehmen einer Region einen Personalabbau vornehmen. Neben den betrieblichen Problemen tritt hier die regionalpolitische Komponente in den Vordergrund. Für die Realisierung müssen nicht nur die Unternehmen und die Sozialpartner, sondern auch die politischen Mandatäre der betroffenen Region aktiv eingebunden sein.

### 3.4.2. Vorteile der Arbeitsstiftungen

- Bündelung bewährter arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Wiedereingliederung Arbeitsloser in der Arbeitsprozeß
- soziale Absicherung der Arbeitslosen während des umfassenden Requalifizierungsprozesses durch Verlängerung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes (grundsätzlich um drei Jahre; bei längerer Ausbildungsdauer und bei Personen, die das 50. Lebensjahr vollendet haben, bis zu vier Jahre) und Gewährung eines monatlichen Stipendiums
- individuell sowie arbeitsmarkt- und regionalpolitisch abgestimmte Qualifizierungsmaßnahmen
- planmäßige Abwicklung von Betriebsschließungen, Betriebssanierungen und betrieblichen Umstrukturierungen

### 3.4.3. Weiterentwicklung der Arbeitsstiftungen

Aufgrund der arbeitslosenversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen sowie eines nicht unbeträchtlichen finanziellen Mitteleinsatzes sind Arbeitsstif-

tungen eher in größeren Betrieben zu realisieren. Dies steht in einem gewissen Gegensatz zur österreichischen Betriebsstruktur sowie zur arbeitsmarktpolitischen Realität.

Für die Zukunft müssen daher vor allem branchen- und regionalbezogene Stiftungsmaßnahmen entwickelt werden, die auch ArbeitnehmerInnen aus Klein- und Mittelunternehmen die Chance zu einer umfassenden beruflichen Neuorientierung bieten (z. B. Arbeitsstiftung für Speditionsangestellte).

Für Frauen mit familiären Verpflichtungen sollten im Rahmen von Stiftungsmaßnahmen zeitlich zumutbare Möglichkeiten geschaffen werden, an den Weiterbildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Im Sinne einer aktiven Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels bedarf es dazu neben einer intensiven Zusammenarbeit der Sozialpartner auch der Einbindung der regionalen Gebietskörperschaften (Länder und Gemeinden) in den Planungs- und Finanzierungsprozeß.

### **3.5. Sonderprogramm der Bundesregierung zur Stabilisierung der Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung**

Das Sonderprogramm der österreichischen Bundesregierung („Strukturmilliarde“) lieferte einen wertvollen Beitrag zur Anreicherung und Optimierung der österreichischen Weiterbildungslandschaft. Aktionen dieser Art sollten immer wieder als geeignetes Instrument zur Absicherung des Wirtschaftsstandorts und einer positiven Beschäftigungsentwicklung diskutiert werden und zum Einsatz kommen. Da die Funktion dieses Instrumentes weit über die Aufgabenstellung der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinausreicht, sollte die Finanzierung nicht nur aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung erfolgen.

### **3.6. Zur Bedeutung der Weiterbildungsberatung**

Für die Verbesserung der Berufsinformation hat das AMS in ganz Österreich ein Netz von Berufsinformationszentren (BIZ) aufgebaut (darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von Einrichtungen, die vom AMS finanziert werden und Beratungsleistungen für bestimmte Zielgruppen anbieten sowie Beratungs- und Informationsangebote anderer, nicht vom AMS finanzierter Institutionen, wie etwa der Interessenvertretungen, die eng mit dem AMS kooperieren bzw. das Kursangebot des AMS Interessenten nahebringen).

Da der öffentlichen Hand eine besondere Aufgabe der Förderung der beruflichen Weiterbildung zukommt, sollten Berufsinformationszentren zunehmend und verstärkt auch auf die Bedürfnisse „erwachsener“ Ratsuchender ausgerichtet werden.

## **IV. ARBEITSZEIT UND BESCHÄFTIGUNG**

### **1. Zusammenhänge zwischen Arbeitszeitgestaltung und Beschäftigungspolitik: Möglichkeiten und Grenzen**

Hohe und von Zyklus zu Zyklus wachsende Arbeitslosigkeit hat in Europa und auch in Österreich eine intensive Diskussion um die Frage entstehen lassen, ob und inwieweit durch den Einsatz arbeitszeitpolitischer Instrumente eine Verbesserung der Situation zu erzielen wäre. Anders als in früheren Episoden sich verschlechternder Arbeitsmarktbedingungen stehen dabei nicht nur Verkürzungen der (Wochen-)Arbeitszeit oder längere Urlaubszeiten, sondern auch verschiedene Formen der Arbeitszeitflexibilisierung im Mittelpunkt der Diskussion, wobei gelegentlich allerdings auch die Kombination solcher Schritte mit allgemeinen Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen als besonders erfolgversprechend dargestellt wird.

Im folgenden soll abstrakt – bzw. an prototypischen Beispielen der Frage nachgegangen werden, ob und in welchem Umfang beschäftigungspolitische Hoffnungen in eine andere Arbeitszeitpolitik berechtigt sind.

#### **1.1. Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten**

Theoretisch könnte bei einer fix gegebenen physischen Anzahl von „Arbeitsplätzen“ die Beschäftigung entweder durch Verkürzung der Normalarbeitszeit oder Ausweitung der Betriebszeit erhöht werden. (Dabei bleiben wesentliche Faktoren wie unterschiedliche Qualifikation und regionale Verteilung von Arbeitsplätzen und Arbeitskräften ausgeklammert.) Im folgenden sollen modellhaft unter Annahme eines geschlossenen Wirtschaftssystems die denkbaren kurzfristigen und lokalen Effekte einer Ausweitung der Betriebszeit am Beispiel des Arbeitszeitmodells in einer Pkw-Fabrik dargestellt werden.

Angenommen, die wöchentliche Betriebszeit beträgt 99 Stunden, Montag bis Freitag werden je 2, am Samstag 1 Schicht gefahren, und jeder Beschäftigte hat in einem rollierenden Schichtsystem während eines Zeitraumes von 3 Wochen 11 Arbeitstage zu je 9 Stunden – im Wochendurchschnitt somit 33 Stunden – zu leisten. Um auf die kollektivvertraglich vereinbarte Arbeitszeit von 36 Stunden zu kommen, werden variable Ausgleichsschichten nach betrieblichem Bedarf erbracht. Im Schnitt wird ein physischer Arbeitsplatz von 2,75 Personen „besetzt“. Würde eine zusätzliche Samstagsschicht eingeführt (die Betriebszeit erhöht sich auf 108 Stunden), könnte der Beschäftigtenstand – rein rechnerisch – um etwa 9% ausgeweitet werden; dazu käme – könnte die Produktion im gleichen Ausmaß ausgeweitet werden – eine Erhöhung der Kapitalproduktivität in gleicher Höhe.

Auf unvollkommenen Wettbewerbsmärkten ist allerdings die mengenmäßige Marktnachfrage kurzfristig – bei von den Firmen gesetzten Preisen – gegeben. Wenn der Autohersteller die Preise für seine Autos – trotz höherer Kapitalproduktivität im beschriebenen Werk – nicht senkt, kann er die höhere Kapitalproduktivität in diesem Werk nur nutzen, wenn andernorts ein weniger pro-

duktives Zweigwerk geschlossen wird, um die Produktion entsprechend zu verlagern. Wenn, was nicht unplausibel scheint, in dem zur Schließung bestimmten Zweigwerk auch die Arbeitsproduktivität niedriger war, geht – netto – Beschäftigung verloren, obwohl sie im „flexibleren“ Werk steigt.

Aber auch, wenn der Hersteller die Preise senkt, um den Absatz im Ausmaß der – aufgrund der zusätzlichen Samstagsschicht im beschriebenen Zweigwerk möglich gewordenen – Mehrproduktion auszuweiten, können gegenläufige Effekte in bezug auf die Beschäftigung auftreten: Daß bei gegebenen Geldlöhnen der Beschäftigten wegen der Preissenkung des Endprodukts deren „Reallohn“ (gemessen in „Produkteinheiten PKW“) steigt, löst bei unveränderter Arbeitsproduktivität und höherer Kapitalproduktivität einen Druck in Richtung „Capital deepening“ aus – es kommt zu verstärkter Substitution von Arbeit durch Kapital. Gleichzeitig ergibt sich durch die relative Kaufkraftserhöhung allerdings ein – potentiell beschäftigungswirksamer – positiver Wohlfahrtseffekt.

Grundsätzlich kann also festgehalten werden, daß eher dann, wenn die Nachfrage nach dem betreffenden Produkt relativ preiselastisch reagiert, positive Beschäftigungseffekte einer lokalen Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten zu erwarten sind. Werden derartige Maßnahmen nicht nur auf lokaler (bzw. nationaler), sondern auf Branchenebene (bzw. internationaler Ebene) gesetzt, werden positive Effekte auf die Beschäftigung in statischer Betrachtungsweise geringer ausfallen, weil die Marktnachfrage im Falle simultaner Preissenkungen aller Autoerzeuger relativ weniger elastisch reagieren wird, als wenn ein einzelner Anbieter Marktanteilsgewinne durch Preissenkungen erzielen kann. Auch hier können die positiven Einkommenseffekte sich aber auch wieder positiv auf die Beschäftigung auswirken.

In dynamischer Hinsicht kann man allerdings bei allgemeiner (branchenübergreifender) „Entkoppelung von Betriebszeiten und Arbeitszeiten“ wegen der steigenden Kapitalproduktivität und aufgrund des erwähnten Drucks in Richtung „Capital deepening“ auf eine – temporär – höhere Investitionsbereitschaft hoffen. Wenn der Nachfrageeffekt dieser Investitionen dem Kapazitätseffekt (und den eventuell folgenden Rationalisierungseffekten) vorausseilt, mag sich daraus mittelfristig ein positiver Beschäftigungsimpuls ergeben. Darüber hinaus könnte auch mit dem selben Kapitalstock (bei gegebenen Investitionen) mehr Beschäftigung erzielt werden (höhere Arbeitsintensität).

## **1.2. Anpassung der Arbeitszeit an Produktionsschwankungen**

Werden Arbeitsspitzen durch Mehrarbeit abgedeckt, die in Zeiten geringeren Arbeitsanfalls durch Zeitausgleich im Verhältnis 1 : 1 abgegolten wird, kann das zum Abbau von zur Bewältigung von Arbeitsspitzen gehaltenen Personalreserven führen, vor allem wenn die Auftragslage in etwas längeren Intervallen schwankt. Freilich kann eine solche Anpassung der Arbeitszeit an die Produktionsschwankungen auch den Effekt haben, gerade infolge der beschriebenen Rationalisierung und des dadurch erfolgten Abbaus von Überstundenbezahlung die Arbeitskosten so weit zu senken, daß dadurch der je-

weilige Standort gesichert, Beschäftigung also erhalten wird. Hier zeigt sich also: Die pauschale Klassifizierung einer Arbeitszeitflexibilisierung als positiv oder negativ beschäftigungswirksam ist nicht möglich, es kommt dabei in hohem Ausmaß auf die jeweiligen Rahmenbedingungen in der Branche und im Betrieb an.

Im Grundansatz nur eine Variante der beschriebenen chronometrischen Flexibilisierung ist die Abgeltung von Überstunden durch Freizeitausgleich. Auch hier werden Arbeitsspitzen zu einer anderen Zeit durch Zeitausgleich wettgemacht – allerdings mit dem für Überstunden zustehenden Zuschlag. Dadurch kann ein möglicher positiver Beschäftigungseffekt etwas intensiver bzw. ein negativer Beschäftigungseffekt schwächer ausfallen als bei der 1 : 1-Abgeltung von Mehrstunden, grundsätzlich gilt jedoch auch hier: In Branchen mit relativ variabler Nachfrage wird eine Regelung der vorgeschlagenen Art („Überstunden gegen Freizeitausgleich“) de facto zu einer relativen Verbilligung von Überstunden für das Unternehmen führen. (An die Stelle eines Stundenlohnes mit Zuschlag tritt ein wohl in einer Zeit geringer Auslastung konsumierter Zeitausgleich.) Ein Abbau von Personalreserven für Spitzenauslastungszeiten und eine stärkere Inanspruchnahme des Stammpersonals zu Überstundenarbeit könnte die Folge sein. Es ist auch darauf hinzuweisen, daß in manchen Fällen ein hohes, durch Überstunden erworbenes Freizeitguthaben vielleicht nicht für Freizeit, sondern für Aktivitäten in der Schattenwirtschaft verwendet werden wird.

Durch Flexibilisierung bedingte Rationalisierungseffekte und der damit einhergehende Arbeitsplatzabbau hängen allerdings auch von folgenden Elementen ab: In je kürzeren Zyklen der Arbeitsanfall schwankt, desto schwerer wird der Abbau von Personalreserven fallen, und je mehr der Konsum des in den Arbeitsspitzen angesparten Zeitausgleichs in geblockter (und insofern auch vom Freizeitwert her attraktiver) Form erfolgt, desto geringer fällt der Rationalisierungseffekt aus.

Wurden Arbeitsspitzen vorher nicht durch Personalreserven, sondern überwiegend durch (regelmäßige) Mehr- und Überstundenarbeit einer in der Normalarbeitszeit voll ausgelasteten Belegschaft bewältigt, dann können durch den Abbau dieser Mehr- und Überstunden bzw. durch ihre Abgeltung in Form von Zeitausgleich im Verhältnis 1 : 1 (Mehrarbeit) bzw. 1 : 1,5 (Überstunden) durchgehend positive Beschäftigungseffekte erzielt werden, wobei der Abbau von Überstunden, die im Ausmaß von 1 : 1,5 abgegolten werden, einen entsprechend höheren Beschäftigungseffekt mit sich bringt.

Betont werden muß, daß chronologische Arbeitszeitflexibilisierung als Maßnahme im Standortwettbewerb für bestimmte Betriebe oder Branchen wesentlich sein kann, wenn andere Länder mit ähnlichen Produktionsbedingungen wie Österreich den international operierenden Unternehmen über deutlich flexiblere Arbeitszeitmodelle eine deutlich höhere Kapitalproduktivität offerieren. Weiters scheint klar zu sein, daß in Bereichen mit hoher Kapitalintensität der Produktion oder dort, wo „Flexibilität“ für die Nachfrage durch die Konsumenten eine entscheidende wettbewerbsrelevante Qualitätsdimension ist, Arbeitszeitflexibilisierung sinnvoll sein wird.

### 1.3. Arbeitszeitverkürzung

Wird die Regelarbeitszeit verkürzt, so bietet dies theoretisch die Möglichkeit, das vorhandene Arbeitsvolumen auf mehr Menschen aufzuteilen. Diese Möglichkeit wird insbesondere angesichts der durch den steten technischen Fortschritt bedingten Steigerung der Kapitalproduktivität weiter Bestandteil des Repertoires der Arbeitszeitpolitik sein.

Allerdings können auch gegenläufige – also negativ beschäftigungswirksame – Nebeneffekte auftreten: Bei Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich kann das Absinken der Kaufkraft die Nachfrage schwächen. Weiters werden Unternehmen danach streben, nicht die ganze Verkürzung durch Neueinstellungen wettzumachen, sondern statt dessen teilweise die Produktivität (durch intensivierten Kapitaleinsatz und Arbeitsverdichtung) zu steigern. Findet die Arbeitszeitverkürzung hingegen mit Lohnausgleich statt, so kann es infolge der resultierenden Preissteigerungen zu einer Schwächung der Nachfrage kommen; weiters sind umso stärkere Bemühungen der Unternehmen zu erwarten, die – teurer gewordene – Arbeitskraft durch vermehrten Kapitaleinsatz zu ersetzen. Voraussetzung für eine positive Beschäftigungswirkung von Arbeitszeitverkürzung ist weiters grundsätzlich eine relative Homogenität des Arbeitsmarktsegmentes; bei einem segregierten Arbeitsmarkt (z. B. Facharbeitermangel) ist mangels Arbeitskräfteangebot kein Beschäftigungseffekt zu erwarten.

Daraus ergibt sich, daß das Problem der Arbeitszeitverkürzung am besten den KV-Partnern in deren Verantwortungsbereich zu überlassen und vorerst von einer generellen Vorgangsweise Abstand zu nehmen ist. Dies schließt aber Arbeitszeitverkürzung auf Branchen- und betrieblicher Ebene nicht aus. So kann etwa in bestimmten Fällen Arbeitszeitverkürzung auf betrieblicher Ebene in Verbindung mit Arbeitszeitflexibilisierung zur Verhinderung von Arbeitsplatzabbau („VW-Modell“) oder auch Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung eine sinnvolle Maßnahme darstellen.

Ein weiterer Ansatzpunkt für Arbeitszeitverkürzung wäre der Abbau regelmäßig geleisteter Überstunden. Wo Überstunden nicht nur zur Abdeckung fallweiser Arbeitsspitzen, sondern permanent geleistet werden, sollten diese Überstunden aus beschäftigungspolitischer Sicht reduziert und durch entsprechende Neueinstellungen ersetzt werden. Voraussetzung ist, daß zusätzlich entstehende Kosten durch Neueinstellungen durch die Verlagerung der betreffenden Arbeitsleistung vom Überstundenbereich des bisherigen Personals in die zuschlagsfreie Normalstunde der Neueingestellten kompensiert werden können, so daß ein derartiger Überstundenabbau auch betriebswirtschaftlich machbar ist.

Neue Varianten zur Verteilung von Arbeit werden in Kapitel 2. ausgeführt.

### 1.4. Zusammenfassung

Es können somit bei allen drei Grundrichtungen der Arbeitszeitgestaltung – Entflechtung von Betriebszeit und Arbeitszeit, Flexibilisierung und Verkür-

zung – die Beschäftigungswirkungen nicht pauschal als positiv oder negativ bezeichnet werden. Weder Arbeitszeitflexibilisierung noch Arbeitszeitverkürzung schaffen automatisch neue Arbeitsplätze. Es ist daher notwendig, branchen- und betriebsspezifische Lösungen zu finden, mit denen der jeweils optimale Beschäftigungseffekt erzielt werden kann.

Die zwischen den Sozialpartnern vereinbarten nunmehrigen gesetzlichen Möglichkeiten der Arbeitszeit-Flexibilisierung sind daher zu begrüßen. Auf KV-Ebene sollten nunmehr rasch Regelungen geschaffen werden, die den beiderseitigen Flexibilisierungsbedürfnissen Rechnung tragen und einen fairen Interessenausgleich sichern.

## **2. Modelle der Verteilung von Arbeit zur Schaffung von Beschäftigung**

International werden vermehrt neue Modelle zur Reduzierung der Arbeitszeit für Arbeitsplatzinhaber bei gleichzeitiger Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen diskutiert und erprobt. Solche Modelle, die auf eine Reduktion der Arbeitszeit bei vermehrter Freizeit des einzelnen hinauslaufen, können sich auch auf die Motivation, auf Krankenstände, auf die Produktivität und letztlich die Lebensarbeitszeit auswirken. Eventuelle kontraproduktive Effekte – wie ein Ansteigen der Schwarzarbeit in der erworbenen Freizeit – wären freilich zu untersuchen und gegebenenfalls Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung könnten durch eine entsprechende Umschichtung für aktive Maßnahmen wie Weiterbildung, Förderung von Beschäftigung u. ä. oder gegebenenfalls auch für Beitragssenkungen verwendet werden.

Der Beirat hat sich vor allem mit zwei konkreten Modellen der Verteilung des Arbeitszeitvolumens intensiver auseinandergesetzt, bei denen relativ rasch zu realisierende Beschäftigungschancen gesehen werden: Job-Rotation-Modelle und Teilzeitarbeit könnten zur Sicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen.

### **2.1. Job-Rotation-Modelle – Bildungskarenz**

Jobrotation in Form einer vorübergehenden Übernahme eines Arbeitsplatzes eines karenzierten Arbeitnehmers durch einen Arbeitslosen – ist ein europaweit zunehmend wichtiges arbeitsmarktpolitisches Instrument geworden, das die Arbeitsvermittlung zur Sicherung eines gut funktionierenden Arbeitsmarktes nutzen kann. Jobrotation muß dabei die Bedürfnisse der Lohnempfänger, der Arbeitslosen und der Arbeitgeber gleichermaßen berücksichtigen.

Vor allem die Verbindung von Job-Rotation mit Weiterbildung könnte positive Effekte mit sich bringen: Die Lohnempfänger bekommen eine Fort- und Weiterbildung und haben damit größere Chancen, ihre Verbindung zum Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten. Die Arbeitslosen bekommen als Ablösekräfte eine konkrete Beziehung zu einem Arbeitsplatz und damit bessere Möglichkeiten für eine festere Bindung an den gewöhnlichen Arbeitsmarkt. Die Unternehmen bekommen eine Ausbildung für ihre Mitarbeiter und Kontakt mit ei-

ner Arbeitskraft, die sie als Saisonkraft oder Ferienablösung bei Spitzenbelastung anstellen können, womit sie auch eine gute Grundlage für die Rekrutierung künftiger fester Mitarbeiter erhalten.

Eine spezielle Form eines Job-Rotation-Modelles stellt das Dänische Modell der sogenannten Bildungskarenz (max. einjährige Karenz für anerkannte Ausbildungszwecke – ausgenommen Hochschulstudien – bei gleichzeitiger Einstellung eines Langzeitarbeitslosen) dar, das auch in Österreich vermehrt in die Diskussion eingebracht wird. Vorausgesetzt, der bildungskarenzierte Arbeitnehmer ist bereits drei Jahre bei seinem Arbeitgeber beschäftigt und absolviert in der Karenzzeit eine staatlich anerkannte Ausbildung, erhält er eine Unterstützung in Höhe des höchsten Arbeitslosengeldbezuges. Die Qualifizierung der Stellvertreter übernimmt das Arbeitsmarktservice. Ähnliche Modelle existieren in Schweden, Finnland und Belgien.

Beschäftigungspolitisch interessant kann auch die vorübergehende freiwillige Karenzierung eines Arbeitnehmers bei gleichzeitiger Einstellung eines Arbeitslosen sein (Sabbatical). Nicht zur Nachahmung empfohlen hingegen ist das Modell der *staatlichen* Finanzierung eines Freizeitjahres *ohne* Bindung der Freizeit an familiäre oder Weiterbildungszwecke, welches auch in Dänemark aufgrund mangelnder gesellschaftlicher Akzeptanz und aus Kostengründen wieder eingestellt wurde.

Dänische Arbeitsmarktexperten führen die Tatsache, daß in Dänemark die Arbeitslosenquote von 8,4% im April 1994 auf 6,3% im April 1996 gesunken ist, zu einem nicht unwesentlichen Teil auf die verschiedenen Job-Rotation-Modelle zurück. Zwischen 30.000 und 40.000 Personen befinden sich in Dänemark im Jahresschnitt in Bildungskarenz mit einer Durchschnittslänge von 38 Wochen; dabei kommt es in über 70% der Fälle zur Einstellung vormals arbeitsloser Ersatzkräfte, von denen auch nach Rückkehr des karenzierten Arbeitnehmers ca. 80% beschäftigt bleiben. Schwedische Untersuchungen belegen, daß mehr als die Hälfte der Stellvertreter auch nach der Rotation in Beschäftigung bleiben.

Auch in Österreich werden Pilotprojekte gestartet: Österreich nimmt an dem Projekt „EU-Jobrotation“ im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „ADAPT“ teil. Ziel ist es, auf regionaler Ebene Pilotprojekte für Jobrotationprogramme einzurichten und zu analysieren, inwieweit eine Gesamteinführung auf nationaler Ebene möglich wäre. In diesem Rahmen werden Projekte in Ober- und Niederösterreich durch das AMS vorbereitet. Dabei sollen 200 bis 300 Mitarbeiter aus Klein- und Mittelbetrieben qualifiziert werden, während 100 bis 200 Arbeitslose nach entsprechender Einschulung die Stellvertretung übernehmen.

Derzeit scheint allerdings die vorherrschende Skepsis seitens der Unternehmen eine größere Hürde darzustellen, die es zu überwinden gilt. In diesem Sinne wird in der Evaluierung der Pilotprojekte daher auch festzustellen sein, inwieweit solche Modelle neben den erwarteten positiven Effekten nicht auch finanzielle und organisatorische Probleme für die Betriebe schaffen, wie etwa lange Einarbeitungszeiten, eine mangelnde Identifikation der befristet eingestellten Stellvertreter oder ein Ausscheiden derselben vor der Rückkehr des Teilnehmers an der Bildungsmaßnahme. Für letzteren Fall gelte es auch recht-

liche Klarstellungen zu treffen. Darüber hinaus sind auch mögliche unerwünschte Effekte wie etwa ein Ansteigen der Schwarzarbeit zu evaluieren und im Bedarfsfall Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Klar ist weiters, daß dabei nicht Gruppen Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, die an diese Versicherung keine Beiträge abführen (z. B. Beamte). Für den öffentlichen Dienst ist derzeit allerdings ein anderes Modell in Diskussion, dem mit Interesse entgegengesehen wird: Beamte sollen die Möglichkeit erhalten, vier Jahre lang für 80% ihres Gehaltes zu arbeiten, um dann im 5. Jahr bei Weiterbezug von ebenfalls 80% des Gehaltes ein Jahr zu pausieren. Auch diese Idee bedarf aber jedenfalls einer nachhaltigen Evaluierung. Die Schaffung einer rechtlichen Basis für vergleichbare Modelle könnte auch in der Privatwirtschaft diskutiert werden. Möglich wären dabei auch kürzere Zyklen wie im dänischen „Müllmänner-Modell“: Dabei reduziert eine Gruppe von z. B. 4 Arbeitnehmern ihre Arbeitszeit ohne Lohnausgleich um ein Fünftel in Form einer arbeitsfreien Woche alle 5 Wochen, wodurch ein fünfter Arbeitsplatz entsteht.

Die beschriebenen Möglichkeiten sollten demgemäß in zeitlich begrenzten Modellversuchen und Pilotprojekten forciert und erprobt und auf ihre Auswirkungen hin untersucht werden, um endgültige Schlüsse über deren Anwendbarkeit und Wirksamkeit, d. h. aufgetretener Beschäftigungszuwächse, aber möglicherweise auch Probleme, erzielen zu können.

## 2.2. Teilzeitarbeit

Aus Sicht der Arbeitgeber machen kundenfrequenzorientierte Personaleinsatzplanung, die erhöhte Produktivität von Teilzeitbeschäftigung, die leichtere Lösbarkeit von Vertretungsproblemen und mögliche Kostensenkungspotentiale durch die Vermeidung von Leerläufen Teilzeitarbeit in gewissen Bereichen attraktiv, was z. B. im Handel einen Abbau der Vollzeitbeschäftigung und eine Zunahme der Teilzeitbeschäftigung nach sich ziehen kann. Dabei werden entweder Vollzeit Arbeitsplätze in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt oder aber neue Teilzeitstellen geschaffen. Die Auswirkungen aus einer erhöhten Nachfrage nach Teilzeitbeschäftigten auf die Arbeitslosenquote hängt davon ab, ob diese Nachfrage aus dem Pool der offiziell Arbeitslosen oder aber aus dem Lager der bisher nicht Erwerbstätigen (insbesondere Frauen) befriedigt wird.

Eindeutige Aussagen über die Beschäftigungswirksamkeit von (vermehrter) Teilzeitarbeit sind nicht möglich, die Möglichkeit des Zugangs zu freiwillig gewählter Teilzeitbeschäftigung gemäß den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden ist aber in jedem Falle so offen wie möglich zu halten.

Weiters ist festzustellen, daß Teilzeitarbeit vor allem dann beschäftigungspolitisch positiv wirken kann, wenn die Rahmenbedingungen dafür attraktiv genug sind. Elemente attraktiver – und damit potentiell beschäftigungswirksamer – Teilzeitarbeit sind insbesondere,

- daß Teilzeitbeschäftigung auf freiwilliger Basis erfolgt (d. h. keine Verdrängung von Vollzeitbeschäftigten in eine unfreiwillige nicht-existenzsichernde Teilzeitbeschäftigung);

- daß Teilzeitbeschäftigung für Frauen und Männer auch im mittleren und höher qualifizierten Bereich angeboten wird (hier kann durch Teilzeitarbeit eher ein existenzsicherndes Einkommen erzielt werden als im Niedriglohnbereich. Teilzeitarbeit als bloßer, nicht existenzsichernder Nebenverdienst soll damit freilich nicht ausgeschlossen werden);
- daß gewährleistet ist, daß Möglichkeiten zu Aufstieg und individueller Laufbahnplanung gegeben sind;
- daß ein Wechsel von Vollzeit auf Teilzeit und umgekehrt möglich ist (hier ist der Aufholbedarf im öffentlichen Dienst besonders groß);
- daß ein breites Spektrum an Wahlmöglichkeiten (von täglicher Verkürzung über wöchentliche oder monatliche bis zu jährlichen Freizeitblöcken) individuellen Spielraum bietet.

In den Niederlanden beispielsweise stieg die Teilzeitquote von 5,9% im Jahre 1973 auf 37,4% 1995, was den höchsten Wert innerhalb der EU bedeutet. Die Initiative zur verstärkten Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen kam von Gewerkschaften, Arbeitgebern und der Regierung. Mittlerweile hat Teilzeitarbeit breite gesellschaftliche Akzeptanz gefunden. Da die Zunahme der Teilzeitarbeitsplätze einen Beitrag zur Anhebung der Erwerbsquote und zur Senkung der Arbeitslosenquote leistete, erscheint eine nähere Untersuchung der Bedingungen, unter denen diese Entwicklung stattfand, sowie der Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze angezeigt. Dies könnte auch eine weiterführende Aufgabe für den Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen darstellen.

Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Modellen (z. B. Vorruhestand mit Ersatzeinstellung in Deutschland) und Überlegungen, wie eine Verbindung von Teilzeitarbeit mit Teilleistungen aus Systemen der Sozialen Sicherheit hergestellt werden kann. Unter beschäftigungspolitischen Aspekten wären die Vor- und Nachteile solcher Modelle näher zu untersuchen, wobei darauf zu achten ist, daß es über diesen Weg zu keiner verdeckten Lohnsubvention aus öffentlichen Mitteln kommt. Eine spezielle Form einer derartigen Teilzeitarbeit ist die Gleitpension. In Österreich besteht diese Möglichkeit, wird aber nur in geringem Ausmaß in Anspruch genommen, was wohl auch in Zusammenhang mit dem derzeitigen realen Pensionsantrittsalter zu sehen ist. Auch dieses Modell ist daher neu zu überdenken.

### **3. Arbeitszeit und Beschäftigung in der Industrie**

Ab Beginn bis Mitte der achtziger Jahre begannen die Unternehmungen sowohl im Investitionsgüterbereich als auch im Konsumgüterbereich untereinander ihr Bestell- und Auftragsvergabeverhalten zu ändern, nämlich weg von der klassischen Auftragsabwicklung in Form von längerfristig eingeteilten Zug-um-Zug-Geschäften hin zum „just-in-time“-System. Seither steht zwangsläufig die generelle Diskussion um flexible Arbeitszeiten auf der Tagesordnung wirtschaftspolitischer Themen.

Der Wunsch der Arbeitgeber nach flexibleren Arbeitszeiten beruhte auf mehreren Faktoren, vor allem der Notwendigkeit, die Produktion den Auftragschwankungen infolge präziser Kundenforderungen an den jeweiligen Liefertermin und des Bemühens, die Kosten von Logistik und Lagerhaltung zu senken, anzupassen; der Senkung der Arbeitskosten vor dem Hintergrund der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft; und der Erzielung höherer Kapitalrenditen.

Aufgrund der hohen Vernetzung der österreichischen Industrie mit der ausländischen Wirtschaft wurde der in Deutschland 1984/85 nach Streiks mühsam gefundene gesellschaftspolitische Kompromiß „Arbeitszeitverkürzung gegen Arbeitszeitflexibilisierung“ noch 1985 nach Österreich exportiert, und zwar zu einem Zeitpunkt, als die in Österreich Vorbildwirkung innehabenden Kollektivvertragsverhandlungen der Arbeiter für den industriellen Eisen- und Metallsektor sich diesen Herausforderungen unbedingt stellen mußten. Das Ergebnis war neben einer normalen Kollektivvertragsrunde mit Ist- und KV-Gehalts-/Lohnabschluß eine einmalige Arbeitszeitverkürzung – ohne weiteren Zeitplan – mit Flexibilisierungsmöglichkeiten. Im Gegensatz zu Deutschland kam es in Österreich zu keinen Arbeitsniederlegungen, die Kollektivvertragspartner lösten die Fragen der zeitgemäßen Arbeitszeitgestaltung ohne Schiedsrichter von außen gemeinsam.

Als Flexibilisierungssysteme für Arbeiter und Angestellte wurden dabei vor allem zwei Modelle vereinbart:

1. Beibehaltung der Betriebslaufzeit bei gleichzeitiger Verkürzung von 40 auf 38,5 Stunden pro Woche, was ca. 10 ganze freie Tage entstehen läßt, wenn ein Jahr als Berechnungsbasis gewählt wird.
2. Wöchentlich unterschiedliche Normalarbeitszeit mit einer Bandbreite von 37 bis 40 Stunden in verschiedenen Durchrechnungsspannen.

Die hohe Akzeptanz des Metallerabschlusses 1985, der auch der Sozialpartnerschaft zusätzlich neue Qualität verlieh, machte ihn der Form wie dem Inhalt nach zum Vorbild für die meisten Branchen. Als Formerfordernis war etwa im Bandbreitenmodell für Durchrechnungszeiträume bis zu 52 Wochen die Zustimmung der Kollektivvertragspartner vorgesehen. Alle Beteiligten haben bald erkannt, daß die betriebsinternen Partner viel Verantwortungsbeußsein und Flexibilität bei der Findung firmenspezifischer Lösungen zeigten. So wurde in der Folge bei anderen Kollektivverträgen auf diesen Zustimmung- und Kontrollmechanismus zugunsten eines vereinfachten Einspruchsrechtes bei Kollektivvertragsüberschreitungen verzichtet.

Zu Beginn der neunziger Jahre erreichte die Flexibilisierungsdiskussion eine neue Dimension, als nach dem Fall des Kommunismus die industrielle Wiedererdeckung Osteuropas begann. Das sofort auf dem Markt spürbare Lohn-Preis-Gefälle zwischen den westlichen Industriestaaten und den Reformstaaten machte Österreich seine Exponiertheit als Wirtschaftsstandort aufs neue – oft schmerzlich – bewußt.

Der Abwanderung klassischer Wirtschaftszweige nach Osten müssen vorrangig die Kriterien Innovation, hoher technischer Standard, Qualität, hohe

Motivation, flexibler Einsatz und sozialer Friede entgegengehalten werden. Flexible Arbeitszeiten entwickeln sich – neben ihrer Funktion für die Lebensgestaltung der Arbeitnehmer – nunmehr zu einem Faktor der Stabilisierung für die Betriebserhaltung in Österreich und auch zu einem Wettbewerbsfaktor innerhalb der EU.

Es ist somit „flexible Arbeitszeit“ über den Bereich der produzierenden Wirtschaft hinaus in den Argumentationskatalog nicht nur der Arbeitgeber-, sondern auch der Arbeitnehmerseite zur Erhaltung der Wirtschaftskraft eines Landes eingegangen. Die veränderten Lebensgewohnheiten verlangen von allen Sektoren der Industrie, aber zunehmend auch in der gewerblichen Produktion ein Umdenken und oft ein Umorganisieren der Betriebsabläufe. Wenn der Arbeitsanfall stärker mit Zeitvorgaben verbundenen Kundenwünschen, dem Gebot reduzierter Lagerhaltung und optimierter Logistik in der Zulieferung folgen muß, resultieren daraus eben auch vermehrt schwankende Arbeitszeiten. Auch dort, wo in kleinen Einheiten über Arbeitszeiteinteilung entschieden wird, gilt es, Unternehmenserfolge zu sichern. Dabei ist es allerdings unerlässlich, die Umstellung von starren auf im Ausmaß schwankende Arbeitszeiten im Einklang mit der familiären, sozialen und kulturellen Zeitgestaltung der MitarbeiterInnen in Abstimmung mit ihnen und ihren Interessenvertretern vorzunehmen. Dabei ist auch die Einkommensproblematik (Verlust von Überstundenzuschlägen bei einer Abkehr von der bisher gängigen Bewältigung schwankender Arbeitszeit, nämlich Überstundenarbeit) zu lösen.

Die Vielfalt des Geschehens und die zahlreichen denkbaren Facetten bei der Umgestaltung des Normalarbeitszeitbereiches machen eine generelle Normung der konkreten Arbeitszeitgestaltung als Vorgabe untauglich. Die neuen gesetzlichen Arbeitszeitregelungen konzentrieren sich daher im wesentlichen auf die Sicherung eines Schutzrahmens und die Definition der gemeinsamen Gestaltungsinstrumente innerhalb dieses Rahmens.

Investitionsentscheidungen zugunsten oder ungunsten Österreichs setzen sich heute schon im Projektstadium mit Arbeitsrecht und Arbeitskosten auseinander. Diese Faktoren werden angesichts der vielen Standortangebote nicht mehr als Plandaten akzeptiert. Internationale Vergleiche zeigen, daß flexible Arbeitszeiten in Europa, vor allem in der Industrie, Alltagsthema sind. Zu beobachten sind unterschiedlich lange wöchentliche Normalarbeitszeiten, deren Zusatzvolumen bis hin zu bestimmten Obergrenzen in gewissen Zeitabständen auf die vorgesehene kollektivvertragliche Normalarbeitszeit pro Woche auszugleichen ist. Basis ist ein 8 bis 10 Stundentag, die Durchrechnungsperioden kennen Grenzen von 13 Wochen, 26 Wochen (6 Monate), 52 Wochen (12 Monate) oder die Quartalsbindung (Quelle: Westeuropäische Metallarbeitgeberverbände, 1995). Daran ist zu erkennen, daß unter dem Titel flexible Arbeitszeit im Lauf der Zeit wieder Muster entstehen, im Ansatz breiter als gewohnte Denkschemata, jedoch ohne Wildwuchs.

Der Wettbewerbsdruck verbunden mit der Notwendigkeit der Standortsicherung führte bereits bisher dazu, daß auf betrieblicher Ebene Vereinbarungen zur Arbeitszeitgestaltung zwischen Unternehmensleitung und Betriebsräten getroffen werden, die sich sowohl an der Kostenentlastung bzw. Lieferfähigkeit als auch an individuellen Anliegen der Mitarbeiter orientieren.

Jüngere Beispiele von betrieblichen Lösungsansätzen zur weitergehenden Arbeitszeitflexibilisierung zeigen die Vielfalt solcher Modelle auf. Diese gehen von der Einbeziehung von Samstagen (BMW-Steyr) bis zu Wochenendschichten mit externen Arbeitskräften (Philips – Lebring). Darüber hinaus werden vielfach Durchrechnungsmodelle in Anpassung an die Auftragslage praktiziert und Arbeitszeitverkürzungen ohne oder mit nur teilweise Lohnausgleich vereinbart. Diese Entwicklungen galt es durch entsprechende gesetzliche Grundlagen aufzufangen, damit die zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft sowie Betriebsräten als machbar und sinnvoll erachtete Flexibilität innerhalb eines gesetzlichen bzw. kollektivvertraglichen Rahmens, der einen fairen Interessenausgleich und die Qualität des Arbeitszeitschutzes sichert, stattfindet.

Eine Novellierung der Arbeitszeitvorschriften, die die beiderseitigen Flexibilisierungsbedürfnisse auf eine feste legale Grundlage stellt, ist daher im gemeinsamen Interesse geschehen. Die wesentlichen neuen Bestimmungen der Novelle zum Arbeitszeitgesetz sind:

- Zulassung der Durchrechnungsräume für die wöchentliche Normalarbeitszeit bis zu 52 Wochen. Ein Durchrechnungszeitraum von über einem Jahr kann dann zugelassen werden, wenn der zur Erreichung der durchschnittlichen Normalarbeitszeit erforderliche Zeitausgleich in mehrwöchigen zusammenhängenden Zeiträumen verbraucht wird.
- Die wöchentliche Bandbreite, also die höchstzulässige wöchentliche Normalarbeitszeit, kann bei einem Durchrechnungszeitraum von bis zu 8 Wochen auf bis zu 50 Stunden, bei einem längeren Durchrechnungszeitraum auf bis zu 48 Stunden ausgedehnt werden.
- Ein 10-Stunden-Tag (als Normalarbeitszeit) ist über die bisherige Regelung betreffend die Einarbeitung in Verbindung mit Feiertagen ausfallende Arbeitszeit hinausgehend nur in folgenden drei Fällen möglich:
  - a) Wenn die Wochenarbeitszeit auf 4 zusammenhängende Tage verteilt wird.
  - b) Wenn bei einer Durchrechnung der Normalarbeitszeit mit einem Durchrechnungszeitraum von bis zu 52 Wochen der Zeitausgleich in mehrtägigen zusammenhängenden Zeiträumen verbraucht wird.
  - c) Wenn bei einer Durchrechnung der Normalarbeitszeit mit einem Durchrechnungszeitraum von mehr als 52 Wochen der Zeitausgleich in mehrwöchigen zusammenhängenden Zeiträumen verbraucht wird.
- Wenn die Wochenarbeitszeit auf 4 zusammenhängende Tage verteilt wird, kann der Kollektivvertrag zulassen, daß an diesen Tagen die Arbeitszeit durch Überstunden auf 12 Stunden ausgedehnt wird.

- Zum ersten Mal enthält das Arbeitszeitgesetz eine Regelung der Rufbereitschaft. Demnach kann Rufbereitschaft prinzipiell nur mehr an 10 Tagen pro Monat vereinbart werden. Der Kollektivvertrag kann eine Durchrechnungsregelung vorsehen.

Von den beschriebenen Möglichkeiten kann grundsätzlich nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn dies ein Kollektivvertrag vorsieht. Kommt kein Kollektivvertrag zustande, so ist ein Schlichtungsverfahren vorgesehen, um einen solchen zu erzielen.

Die zwischen den Sozialpartnern vereinbarten gesetzlichen Möglichkeiten der Arbeitszeit-Flexibilisierung sind in diesem Sinne nunmehr auf KV-Ebene rasch in Regelungen umzusetzen, die den Bedürfnissen Rechnung tragen und einen fairen Interessenausgleich sichern.

#### **4. Beschäftigungseffekte durch Ladenschlußliberalisierung**

Die Beschäftigungszuwächse waren im Handel seit 1991 stets niedriger als im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt. Gleichzeitig kam es zu Substitutionseffekten unter den Arbeitnehmern im Handel. Traditionell ist der Handel – wenngleich rückläufig – besonders als Arbeitgeber für Frauen von Bedeutung. Dies beruht nicht zuletzt auf dem Umstand, daß der Handel Teilzeitmöglichkeiten bietet. Fast 30% der im Handel beschäftigten Frauen weisen eine Normalarbeitszeit von weniger als 35 Stunden auf, was über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt liegt. 95% der Teilzeitbeschäftigten sind Frauen.

Der Trend in Richtung Teilzeitarbeitsverhältnisse im Handel, vor allem für Frauen, steht in engem Zusammenhang mit der jeweiligen Regelung der Ladenöffnungszeiten. In Deutschland haben etwa einige Unternehmen (z. B. Münchner Kaufhaus Beck) bereits vor der kürzlichen weitergehenden Liberalisierung durch Einsatz von Wahlarbeitszeiten und freiwilliger Teilzeitarbeit die Öffnungszeiten auf 70 Wochenstunden erhöht und gleichzeitig die durchschnittliche Wochenarbeitszeit auf 20 bis 25 Stunden gesenkt. Der Zusammenhang zwischen Ladenöffnung und dem Ausmaß von Teilzeitbeschäftigung beruht insbesondere darauf, daß zusätzliche Öffnungszeiten leichter und flexibler durch Teilzeitarbeit abgedeckt werden können. Es ist daher damit zu rechnen, daß eine Erweiterung der Öffnungszeiten bzw. vergleichbarer Betriebszeiten in anderen Dienstleistungszweigen zwei unterschiedliche beschäftigungspolitische Effekte – den Ersatz von Vollzeit Arbeitsplätzen durch Teilzeitplätze einerseits, die Schaffung zusätzlicher Teilzeitarbeitsplätze andererseits – nach sich zieht.

Mit 1. Jänner 1997 wurde auch das österreichische Öffnungszeiten-Gesetz liberalisiert. Grundsätzlich gilt nunmehr: Montag bis Freitag ist eine Rahmenöffnungszeit von 6 Uhr bis 19.30 Uhr zulässig, Samstag von 6 Uhr bis 17 Uhr. Der maximale wöchentliche Öffnungsrahmen beträgt dabei 66 Stunden. Mit der Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten, die Hand in Hand mit einer gesetzlichen Absicherung der Freizeitqualität der Beschäftigten ging, wurde eine Regelung geschaffen, die einen Beschäftigungszuwachs im Handel ermöglichen sollte.

Beschäftigungseffekte von Liberalisierungsmaßnahmen hängen von der Annahme erweiterter Öffnungszeiten durch die Kunden ab. Die Befürworter setzen sich prinzipiell vor allem aus den zeitgebundenen Berufstätigen, jüngeren Konsumenten und größeren Haushalten zusammen, die auch angeben, aufgrund der bisherigen Regelung ihren Konsum nicht vollständig befriedigen zu können. Eine positive Korrelation ergibt sich auch mit steigendem Bildungsgrad und Einkommen. Hinter dem Wunsch nach längeren Öffnungszeiten steht einerseits das Bedürfnis nach verbesserten Einkaufsmöglichkeiten, aber auch in zunehmendem Maße der Wert des Einkaufens als Freizeitbeschäftigung.

Was das Beschäftigungsangebotspotential für abendliche Arbeitszeiten und solche am Samstag betrifft, ergibt sich kein einheitliches Bild in den verschiedenen Studien. Es kommt stark auf die familiären Umstände, sonstige Voraussetzungen und insbesondere die gebotenen Arbeitsbedingungen (Mitbestimmung bei der Diensterteilung, Freizeitausgleich, Abgeltung) an, inwieweit die Bereitschaft besteht, am Abend und Samstagnachmittag zu arbeiten. Bereitschaft, gerade bestimmte Abende und die Samstagnachmittage abzudecken, findet sich insbesondere auch bei Nicht-Erwerbstätigen (Hausfrauen, Pensionisten, Studenten).

Was die Frage von Umsatzsteigerungen und dadurch im Zusammenhang mit den verlängerten Öffnungszeiten bewirkten Beschäftigungseffekten betrifft, werden zwei unterschiedliche Zugänge vertreten. Für das Münchener ifo wäre die Liberalisierung des Ladenschlusses mit positiven gesamtwirtschaftlichen Umsatz- und Beschäftigungseffekten verbunden. Das Gutachten errechnete für Deutschland Umsatzsteigerungen von 2% bis 3% binnen drei Jahren und eine Beschäftigungssteigerung im Handel von etwa 50.000 bis 55.000 (einschließlich Teilzeitstellen). Annahme war ein Offenhalten täglich zumindest bis 20.00 Uhr, Samstag nachmittags bis 18.00 Uhr, der Verzicht auf zeitliche Beschränkungen betreffend die Dauer der wöchentlichen Ladenöffnungszeit sowie die Einführung von Nachtlizenzen für bestimmte Geschäfte auch nach 22.00 Uhr.

Die höchsten Beschäftigungseffekte sind vor allem bei den Großbetrieben des Einzelhandels zu erwarten, die ihren Produktivitätsspielraum bereits weitgehend ausgeschöpft haben. Die Mehrzahl der größeren Betriebe wird zumindest ein Drittel des Beschäftigungspotentials durch interne logistische Umschichtungen kompensieren. Etwa drei Viertel des zusätzlichen Beschäftigungsbedarfs könnten durch Teilzeitkräfte abgedeckt werden.

Allerdings werden auch gegenläufige Beschäftigungseffekte prognostiziert<sup>1)</sup>: Verlängerte Öffnungszeiten würden danach zu einer Verschärfung des Wettbewerbs und damit zu einer zusätzlichen Verstärkung der bestehenden Konzentration im Handel führen, was per Saldo eher Arbeitsplätze kosten könnte.

---

<sup>1)</sup> Glaubitz: "Strukturwandel und Arbeitsbedingungen im Einzelhandel", WSI-Mitteilungen, 1996, 26

Biehler, Meyer-Fries: "Auswirkungen erweiterter Ladenöffnungszeiten auf Struktur und Beschäftigung im deutschen Einzelhandel", München 1995

Berechnungen der Sozialpartner bezugnehmend auf die nunmehr getroffene österreichische Regelung gehen von einem Plus von mindestens 8.000 Teilzeitbeschäftigten aus.

Von den längeren Öffnungszeiten begünstigt werden vor allem Einkaufszentren in Stadtrandlagen, Fachmärkte und andere großflächige Verkaufseinheiten sowie – eine entsprechend flexible Anpassung vorausgesetzt – kleine Familienbetriebe in Nahversorgungsgebieten. Vorteilhaft können sich verlängerte Ladenöffnungszeiten auch in den grenznahen Gebieten auswirken, wodurch ein Teil des derzeitigen Kaufkraft-, damit langfristig aber auch Beschäftigungsabflusses hintangehalten werden könnte. Positive Auswirkungen sind auch auf Fremdenverkehrsgebiete inklusive dem Städtetourismus zu erwarten, da der Anteil des Handels an den Ausgaben ausländischer Touristen immerhin 20% (Städtetourismus 25% von 2.000 S bis 3.000 S täglich) beträgt.

Langfristig sind eine tatsächliche Änderung der Öffnungszeiten (länger und anders) und daraus resultierend höhere Umsatzsteigerungen und ein positiver Beschäftigungseffekt demnach insbesondere zu erwarten in den Fremdenverkehrsregionen, Stadtzentren und Einkaufszentren (Impulsartikel und Convenience-Buyer) sowie im Nahversorgungsbereich (z. B. Lebensmittelhandel), wobei innerhalb dieser Gruppe die neuen Regelungen zu unterschiedlichen Konsequenzen führen würden. So kommt es etwa in Tourismusbereichen eher zu einer tatsächlichen Ausweitung der Öffnungszeiten (d. h. längere Öffnungsdauer), während im Nahversorgungsbereich eher mit einer Verlagerung in die Abendstunden bzw. Nischenzeiten zu rechnen ist.

Abzuwarten bleiben allfällige parallele Änderungen und daraus resultierende Beschäftigungszuwächse im Gewerbe, bei Banken oder auch in anderen Dienstleistungsbranchen, die durch längere Öffnungszeiten im Handel verstärkt nachgefragt werden könnten (z. B. persönliche Dienstleistungen wie Kinderbetreuung etc.). Die Beschäftigungswirkung im Gewerbe würde vermutlich geringer ausfallen, da Dienstleistungen wie Putzereien, Schuster, Schneider wohl kaum vermehrt, sondern eher verlagert nachgefragt werden würden. Mögliche Umsatz- und damit auch Beschäftigungssteigerungen ergäben sich am ehesten bei einzelnen gewerblichen Dienstleistungen, wie etwa Frisuren.

Konkrete Werte bezüglich der bisherigen beschäftigungsmäßigen Auswirkungen der erweiterten Ladenöffnungszeiten in den Tourismusgebieten liegen ob des kurzen Zeitraumes der Einführung noch keine vor. Festgestellt werden kann lediglich, daß in 2-Saison-Orten bis zu 80% des Umsatzes von Touristen erwirtschaftet werden, für die gute Einkaufsmöglichkeiten auch Bestandteil der Buchungsentscheidung sein können. Darüber hinaus kann Angebot hier auch Nachfrage schaffen, die Möglichkeit zum Einkauf daher den tatsächlichen Konsum erhöhen (Einkauf als Freizeitvergnügen).

Liberalere Öffnungszeiten könnten auch die Wettbewerbschancen des (beschäftigungsintensiveren) stationären Einzelhandels gegenüber dem Versandhandel, den Tankstellenshops, dem Automatenvertrieb und neuen Formen des Versandhandels wie Teleshopping bzw. Einkaufsmöglichkeiten via Internet erhöhen. Dies kann auch beschäftigungspolitisch insoferne relevant sein, als die genannten anderen Verkaufsformen den Handel dauerhaft konkurrenz-

ren, was Netto-Arbeitsplatzverluste befürchten läßt, da der Versandhandel weniger beschäftigungsintensiv ist als der Einzelhandel.

Untersuchungen, die auf einen positiven Beschäftigungseffekt erweiterter Öffnungszeiten hinweisen, liegen aus Schweden, den Niederlanden, Großbritannien und Frankreich vor, wobei die Ergebnisse umstritten bleiben. Das schwedische Beispiel beweist auch, daß durch Liberalisierung ein reales Umsatzwachstum erzielt werden kann, was im wesentlichen auf eine Präferenzverschiebung in der Nachfrage zurückzuführen ist. Der von 53 auf 63 Stunden erhöhte Spielraum des Lebensmittelhandels ermöglichte eine Umsatzsteigerung von 5%, eine Preissenkung von 0,6% und eine Gewinnsteigerung von 3,6% sowie ein Beschäftigungswachstum von insgesamt 1,5%. Teilzeitarbeitsplätze mit unter 20 Wochenstunden stiegen dabei allerdings um 6,4%, bei 20 bis 34 Wochenstunden um 37,2%, Vollzeitzeitarbeitsplätze um 1,1%.

Europäische Erfahrungen zeigen, daß liberale Öffnungszeitenmodelle nur selten vollständig ausgenutzt werden und die Annahme je nach Standort, Sortiment und Jahreszeit variiert. Kleine und mittlere inhabergeführte Unternehmungen sind in der Ausnutzung dabei flexibler als große. Auch die Beispiele Schweden und Frankreich zeigen, daß eine Liberalisierung des Ladenschlusses nicht gleichsam einer Erhöhung der Gesamtöffnungszeit gleichkommt. Auch ergibt sich ein differenziertes Bild je nach Lage und Branche. In Schweden beträgt die durchschnittliche wöchentliche Öffnungszeit trotz vollkommener Liberalisierung 55,74 Stunden, in Frankreich gar nur 40 bis 66 Stunden. Ausnahmen bilden wenige große Verbrauchermärkte sowie kleine Abend- oder Nachtgeschäfte; dies gilt auch für andere europäische Länder.

Die deutschen Erfahrungen mit dem langen Donnerstag und dem Einkaufsamstag zeigen, daß bei den Warengruppen die Nachfrage nach langlebigen Gütern stärker steigt als nach solchen des täglichen Bedarfs. „Verkaufsrenner“ sind Schuhe, Kleidung, Elektrogeräte, Möbel u. ä. Bei den Umsätzen, die während der Abendstunden sowie am Wochenende erzielt werden, handelt es sich um tatsächliche Mehrumsätze und nicht lediglich um Umsatzverlagerungen. Das ifo bezeichnet eine Umschichtung in der Einkommensverwendung zugunsten des Einzelhandels in der Größenordnung von 2,5% als wahrscheinlich.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Für Beschäftigungseffekte erweiterter Öffnungszeiten im Handel und ähnlichen Dienstleistungsbereichen wird entscheidend sein, ob die dadurch erzielbaren Umsatzsteigerungen oder aber dadurch allenfalls verstärkte Konzentrationstendenzen überwiegen. Wesentlich ist dabei vor allem die Rolle der Teilzeitarbeit: Wird sie eher existenzsichernde Vollzeitzeitarbeitsplätze verdrängen, wird der Beschäftigungseffekt dementsprechend negativ sein; kommt es hingegen netto eher zur Schaffung zusätzlicher Teilzeitarbeitsplätze, ist die Auswirkung auf die Beschäftigung dementsprechend positiv.

Die ersten österreichischen Erfahrungen lassen Beschäftigungszuwächse vor allem im Teilzeitsegment aber auch bei den geringfügig Beschäftigten erkennen. So hat sich die Zahl der Beschäftigten im Handel im I. Quartal 1997 gegenüber dem I. Quartal des Vorjahres um 6575 (+2,9%) erhöht, womit der negative Trend gestoppt werden konnte (der Jahresvergleich Jänner 1995-1996

zeigte noch einen Abgang von 0,56%). Als Vorreiter bewegten sich hier insbesondere die größeren Einzelhandelsketten in präferierten Einkaufslagen und Einkaufszentren. Allerdings entfallen von diesem Zuwachs gut zwei Drittel (4.447) auf geringfügig Beschäftigte, die restlichen 2128 beinhalten Voll- und Teilzeitbeschäftigte.

Bei der Bewertung des Netto-Beschäftigungseffektes wird deshalb auch auf eventuell auftretende unerwünschte Effekte, wie etwa eine unfreiwillige Verdrängung in nicht-existenzsichernde Teilzeitjobs (insbesondere geringfügig Beschäftigte), die Zerstückelung von Vollzeitarbeitsplätzen in geringfügige Beschäftigungen, die Aushöhlung der Finanzierungsgrundlage der Sozialversicherung durch geringfügige Beschäftigungen oder allfällig auftretende unerwartete Strukturbereinigungen Bedacht zu nehmen sein. Eine Evaluierung sollte darüber hinaus auch feststellen, inwieweit vorne beschriebene attraktive Elemente der Teilzeitarbeit auch im Handel ihren Niederschlag finden (zur allgemeinen Einschätzung der Teilzeitarbeit siehe Kapitel 2.2. – *Teilzeitarbeit*). Sollten sich nachhaltig positive Beschäftigungseffekte ergeben, sollten vergleichbare Schritte in anderen Dienstleistungszweigen erwogen werden.

## **5. Arbeitszeitmodelle zur Beschäftigungsverlängerung in Saisonbranchen**

In Bereichen, in denen aufgrund der Witterung oder vergleichbarer Bedingungen die wirtschaftliche Tätigkeit nur während bestimmter Perioden pro Kalenderjahr entfaltet wird, stellt sich das Problem, daß ein Großteil der in diesen Bereichen Beschäftigten während der Nicht-Saison der Arbeitslosigkeit anheimfällt. Dies führt vor allem zu überdurchschnittlicher Belastung der Arbeitslosenversicherung in diesen Branchen, starken Einkommensschwankungen sowie zu Verringerung bzw. gänzlichem Entfall arbeitsrechtlicher Ansprüche, die auf der Dauer der Dienstzeit aufbauen (Abfertigung, Urlaubsausmaß u. a.).

Neben anderen Maßnahmen, die Beschäftigungssaison zu verlängern, sollten daher auch die Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung für eine Verkürzung der jeweils arbeitslosen Periode ausgelotet und genutzt werden. Dabei ist insbesondere der folgende Ansatz erfolgversprechend: In der Saisonspitze ist der Arbeitsanfall oft so hoch, daß es zu beträchtlichen Überschreitungen der Normalarbeitszeit kommt. Anstatt diese Überschreitungen zur Gänze in Form von Überstundenentgelt ausbezahlen, erscheint es sinnvoll, die Abgeltung in Form von Zeitausgleich durchzuführen, der so an das Ende der Beschäftigungsperiode gelegt wird, daß er das Arbeitsverhältnis verlängert und damit die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzt. Dafür sind vor allem vier Modelle denkbar und im Baubereich auch großteils kürzlich ermöglicht worden:

- Geleistete Überstunden werden mit dem gesetzlichen Zuschlag von 50% (z. B. allfälligen höheren kollektivvertraglichen Zuschlägen bei Nacht-, Sonntagsarbeit und dgl.) zu Zeitausgleich: 40 Überstunden verlängern somit das Arbeitsverhältnis um die mindestens 60 Arbeitsstunden ent-

sprechende Dauer, also – je nach kollektivvertraglicher wöchentlicher Normalarbeitszeit – um ca. 1,5 Wochen.

- Einarbeiten von freien Tagen in Verbindung mit Feiertagen: Während der Beschäftigungssaison wird die wöchentliche Arbeitszeit im Rahmen der zuschlagsfreien Normalarbeitszeit geringfügig verlängert, was am Saisonende durch freie Tage in Verbindung mit Feiertagen im Verhältnis 1 : 1 wieder ausgeglichen wird. Relevant ist dieses Modell also vor allem für Bereiche, in denen es am Saisonende zu einer Häufung von Feiertagen kommt; in der Baubranche (Feiertage rund um den Jahreswechsel) ist eine entsprechende Umsetzung bereits erfolgt.
- Kollektivvertragliche Durchrechnung der Arbeitszeit: Hier wird während der Saison anfallende Mehrarbeit in vordefiniertem Ausmaß in Zeitausgleich – der das Arbeitsverhältnis entsprechend verlängert – am Saisonende umgewandelt. Der Kollektivvertrag, der eine solche Regelung treffen kann, hat allfällige Zuschläge zum Zeitausgleich nach eigenem Ermessen festzusetzen; das Gesetz gibt – anders als bei Überstundenarbeit – keinen zwingenden Zuschlag vor.
- Verpflichtender Konsum von Teilen des Urlaubs in der beschäftigungsfreien Periode: Gemäß Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungsgesetz ist in den Monaten Dezember und Jänner ein Urlaub im Ausmaß von 2 Wochen zu konsumieren. Bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses verlängert sich das Arbeitsverhältnis – und damit die Beschäftigung – um diesen Zeitraum.

Von Bedeutung sind solche das Arbeitsverhältnis verlängernden Modelle vor allem in Branchen, in denen Saisonarbeitslosigkeit als Massenphänomen auftritt, d. h. neben dem Baubereich insbesondere im Tourismus aber unter Umständen auch bei Saisonwaren oder im Bereich der Nahrungsmittelproduktion (Erntezeit).

In den Monaten Dezember bis März waren durchschnittlich ca. 80.000 Bauarbeiter ohne Arbeit. Eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses im Baubereich um 5 Wochen jährlich könnte das Budget der Arbeitslosenversicherung beispielsweise um rund 550 Mill. S jährlich entlasten. Schwerer festzustellen ist das Ausmaß saisonal bedingter Arbeitslosigkeit im Tourismus, weil Anfang und Ende der Sommer- z. B. Wintersaison weniger klar umrissen sind als im Baubereich. Fest steht jedenfalls, daß in den Perioden zwischen den Saisonen die Arbeitslosenzahlen bis zu einer Höhe von rund 50.000 Personen klettern. Verlängerte man die Arbeitsverhältnisse in beiden Saisonen auf Basis der gezeigten Möglichkeiten um jeweils rund 2 Wochen, läge das geschätzte Einsparungspotential für die Arbeitslosenversicherung bei 400 Mill. S aufwärts.

Aufgrund der möglichen Verkürzung der saisonalen Arbeitslosigkeit und der doch deutlichen Budgetentlastung sind Arbeitszeitmodelle der gezeigten Art sicherlich anzustreben, die erste Erfahrungen des Bau-Modelles scheinen die positiven Erwartungen zu bestätigen. Einer endgültigen Evaluierung ist mit Spannung entgegen zu sehen.

Damit solche Modelle Akzeptanz finden, ist es wichtig, entsprechende Anreize sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer zu schaffen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß Arbeitnehmer aufgrund der Verkürzung der Dauer des Arbeitslosengeldbezuges u.U. mit leichten Einbußen beim Gesamtjahreseinkommen rechnen müssen. Es wird also darauf zu achten sein, dem ein ausgewogenes Bündel an Kompensation im sozialversicherungsrechtlichen Bereich auf Basis der durch die Saisonverlängerung zusätzlich erworbenen Versicherungszeiten gegenüberzustellen, aber auch im arbeitsrechtlichen Bereich faire Ausgleichsmaßnahmen zu treffen (z. B. größere Möglichkeiten, real den Urlaub zu konsumieren anstatt ihn in Geld abfinden zu lassen, was – z. B. durch Urlaubskonsum im Anschluß an die Saison – zusätzlich beschäftigungswirksam sein kann).

Eine erhöhte Attraktivität der Arbeitsverhältnisse kann Saisonarbeiter auch verstärkt dazu bewegen, länger in der Branche zu verbleiben und kann daher einen Qualitätsschub auslösen, der der Wirtschaft zugute kommt. Ein Beispiel, wie Anreize für Arbeitgeber geschaffen werden können, die Saison nicht vorschnell durch Kündigungen zu beenden, zeigt die Neuregelung im Baubereich, wo das für die am Ende der Saison liegenden Feiertage zustehende Entgelt nicht vom einzelnen Arbeitgeber, sondern durch Beiträge aller – also auch der vorzeitig kündigenden Arbeitgeber – aus der Urlaubs- und Abfertigungskasse finanziert wird. Um der Wirtschaft auch in anderen Saisonbranchen den Einstieg in solche Modelle zu erleichtern, wäre zu überlegen, den Aufbau solcher Modelle mit Teilen der Ersparnis im Bereich der Arbeitslosenversicherung zu fördern.

## V. NEUE BESCHÄFTIGUNGSFELDER

### 1. Beschäftigungspotentiale bei wirtschaftsnahen Dienstleistungen

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen hat bereits in der Studie zum „Wirtschaftsstandort Österreich“ betont, daß leistungsfähige wirtschaftsnahe Dienstleistungsanbieter eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherung des Standortes und der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Dynamisierung und Internationalisierung von Unternehmen sind. Eine aktuelle Studie des Industriewissenschaftlichen Instituts (IWI) und ein vom Beirat durchgeführtes Hearing bestätigen nicht nur diese Analyse, sondern zeigen darüber hinaus auch ein besonderes Wachstumspotential dieses Sektors hinsichtlich Wertschöpfung und Beschäftigung.

Die Nachfrage der Unternehmungen nach produktionsbezogenen (intermediären) Dienstleistungen ist eindeutig im Steigen begriffen. Ausschlaggebend für dieses rasche Wachstum sind die Internationalisierung der Märkte, die Internationalisierung der Produktion, die Spezialisierung der verarbeitenden Industrie in den hochentwickelten Ländern auf Präzisionsprodukte, technisch hochwertige Güter, Sonderfertigungen etc., die technische Komplexität vieler Produkte, die zunehmende Komplexität betrieblicher Aufgaben und die Ausgliederung von Dienstleistungsfunktionen aus Betrieben der Sachgüterproduktion.

Die Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen aber auch durch die Auslagerung von Dienstleistungen im Zuge von Restrukturierungsmaßnahmen (z. B. Konzentration auf Kernbereiche, lean production). Diese wirken daher meist antizyklisch, weisen ein überdurchschnittliches Qualifikationsniveau auf und leisten einen positiven Beitrag bei der Anpassung an die im internationalen Wettbewerb geforderte Flexibilität.

Obwohl genaue Analysen aufgrund der unzulänglichen Datenbasis nicht möglich sind, zeigen seriöse Schätzungen (IWI) einen etwa 10prozentigen Zuwachs bei Beschäftigung und Output sowohl in den achtziger Jahren als auch in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts. 1991 betrug die Zahl der Beschäftigten in diesem Sektor, bei steigender Tendenz, 143.000 (IWI-Studie). Der Umsatz nähert sich der 200 Mrd. S-Marke.

Die Nachfrage nach wirtschaftsnahen Dienstleistungen ist nicht nur durch die im Wettbewerb und in der Marktentwicklung geforderte Kostenflexibilität, sondern auch durch Investitionersparnis motiviert. Vor dem Hintergrund der nach wie vor schwachen Eigenkapitalausstattung österreichischer Unternehmen gewinnt dieses Motiv besondere Bedeutung.

Die Nutzung von externem Spezialwissen und Qualitätsüberlegungen sind in Phasen großer Anpassungserfordernisse eine Frage des Überlebens, weil dadurch eine bessere Schaffung und Umsetzung von Know-how im internationalen Wettbewerb gewährleistet ist. Allerdings kann das Potential wirtschaftsnaher Dienstleistungen nur genutzt werden, wenn die Nachfrage auch kompetent befriedigt werden kann.

In Österreich ist es bisher nicht ausreichend gelungen, ein international vergleichbares Angebot in diesem Sektor aufzubauen. Als größte Defizite werden identifiziert:

– Geringe Betriebsgröße

Dies ist ein entscheidendes Hemmnis für die Erfüllung der Anforderungen an moderne Dienstleistungsunternehmen, weil es das Angebot von Komplettlösungen und eine verstärkte internationale Ausrichtung mangels Kapazität verhindert. Ohne eine bestimmte kritische Größe ist es praktisch unmöglich für den Kunden eine Speerspitzenfunktion im internationalen Markt zu übernehmen. Eine logische Folge der geringen Betriebsgröße ist die Konzentration auf die Unterstützung operativer Funktionen und ein mangelndes Angebot strategischer Hilfestellung.

– Mangelnde Kooperation

Dies trifft sowohl für die zum Teil beschränkten Kooperationsmöglichkeiten als auch auf das Kooperationsbewußtsein auf nationaler und internationaler Ebene zu. Damit verschärfen sich die Konsequenzen der geringen Betriebsgröße.

– Geringe Internationalisierung

Internationale Zusammenarbeit und Erfahrung ziehen nicht nur Waren- und Anlagenexporte nach sich, sondern sind häufig eine notwendige Voraussetzung für den Verkauf des klassischen Produktangebots durch vor- und nachgelagerte Dienstleistungen (z. B. Planung, Engineering z. B. Management von erstellten Anlagen). Gleichzeitig scheint jedoch die Internationalisierung der großen ausländischen Anbieter eine Folge der Internationalisierung ihrer Kunden gewesen zu sein. Die WDL wurden sozusagen von den Multis mitgenommen. Erste Erfolge österreichischer WDL in den MOEL zeigen, daß auch österreichische Anbieter durchaus in der Lage sind, zu internationalisieren.

Die Ergebnisse oben angeführter Untersuchungen zeigen, daß eine Reihe von wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen die Ausschöpfung des vorhandenen Beschäftigungspotentials behindert. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen sieht insbesondere folgende Problemfelder bzw. Ansatzpunkte, um das Potential dieses Sektors auszuschöpfen:

1. Der *Berufszugang* zu den freien Berufen ist nach wie vor, insbesondere im Vergleich zu den gewerblichen Berufen, stark reglementiert (zu lange Praxiserfordernisse und Ausbildungszeiten, teilweiser Gebietsschutz bzw. ein fehlendes freies Niederlassungsrecht z. B. bei Notaren).
2. *Honorarordnungen* bei Rechtsanwälten und Zivilingenieuren, sorgen – trotz einer steigenden Zahl von Anbietern – für geringen Wettbewerbsdruck (auch hinsichtlich der Qualität im internationalen Vergleich). Es werden Höchstpreise vorgegeben, während die vergleichbaren Regulierungen in der gewerblichen Wirtschaft (z. B. in Form von unverbindli-

chen Verbandsempfehlungen) durch das europäische und österreichische Wettbewerbsrecht erschwert wurden und der Wettbewerb der Anbieter sichergestellt ist. Volkswirtschaftliche Ineffizienzen und zu hohe Preise sind die Folge. Mangelnder Wettbewerb ließ auch Defizite bei der Beherrschung internationaler Normen und gesetzlicher Regeln sowie von Fremdsprachen entstehen.

3. Das *Werbeverbot* erschwert die Spezialisierung des Angebots und damit die Bereitschaft von Wirtschaftsanwälten, überdurchschnittliches Know-how in einzelnen Bereichen zu entwickeln.
4. Das *Assoziationsverbot* zwischen Zivilingenieuren, Wirtschaftsanwälten und Wirtschaftstreuhändern verhindert die Entstehung von Unternehmen, die „all-in“-Paketlösungen anbieten können, welche insbesondere von neuen internationalen Kunden erwartet werden.
5. Das *Zusammenarbeitsverbot* von Selbständigen (freie Berufe) mit Gewerbetreibenden in gewerblichen Unternehmen behinderte ebenfalls das Entstehen zukunftssträchtiger Unternehmen im Schnittfeld zu den rechts- und wirtschaftsberatenden Berufen. (Vergleiche dazu die auch international beachtliche Leistungsfähigkeit z. B. in der österreichischen Werbebranche – wo Zusammenschluß mit internationalen Unternehmen erfolgreich möglich).
6. Das *Verbot zur Gründung von Kapitalgesellschaften* bei Wirtschaftsanwälten verhindert – in Verbindung mit dem Werbeverbot – den Aufbau größerer Büros.
7. Defizite werden auch in der *Förderpolitik* gesehen. Viele Programme greifen nicht bei immateriellen Investitionen und erschweren – auch im Vergleich zu internationalen Mitbewerbern – Entwicklung und Eroberung neuer Märkte, die wiederum Voraussetzung für nachfolgende Aufträge sein können.

## 2. Beschäftigungswirkungen neuer Kommunikationstechnologien

Der rasche technologische Wandel im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien und deren Einsatz in allen Wirtschaftsbereichen wird für die zukünftige Beschäftigungsentwicklung ein wesentlicher Faktor sein. Stand bis in die jüngste Zeit vor allem die sich ausbreitende Anwendung neuer Informationstechnologien im Vordergrund (vor allem auf Fortschritten der Computertechnologie basierende Anwendungen zur Verarbeitung und Speicherung von Daten), so gewinnt nunmehr die zweite Komponente, nämlich fortgeschrittene Kommunikationstechnologien bzw. Telekommunikation im Rahmen neuer Anwendungsformen in Kombination mit ersteren vorrangige Bedeutung. Für so gut wie alle modernen Industrieländer gilt der Ausbau von „*Information Highways*“ als Gebot der Stunde. Flächendeckende, hochleistungsfähige Kommunikationsnetze und Informations-Infrastrukturen werden als Fundament für die Behauptung im globalen wirtschaftlichen Wettbe-

werb angesehen. Auch die Europäische Kommission setzt große Hoffnungen in eine hochleistungsfähige Telekommunikations-Infrastruktur und die Förderung vielfältiger Anwendungen moderner Kommunikationstechnologien. Sie sollen wesentlich dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu steigern und auch der Beschäftigungskrise Abhilfe zu verschaffen.

Das Institut für Technikfolgen-Abschätzung (ITA) der Österreichischen Akademie der Wissenschaften ist in einer multinationalen Studie der Frage nachgegangen, wie sich die wachsende Diffusion fortgeschrittener Kommunikationstechnologien (im Verein mit Informationstechnologien) auf die Arbeitsmärkte auswirken wird. Vorauszuschicken ist, daß dem angesichts sehr divergierender Erwartungen fraglos großen Klärungsbedarf durch empirische Forschung eine stark im Fluß befindliche Entwicklung gegenübersteht. Was daher in einer einzelnen Studie, wie der hier zugrundeliegenden, als Ausweg aus diesem Dilemma sinnvoll machbar erschien, war mehrere methodische Zugänge miteinander zu verbinden, um so ein möglichst gut abgestütztes Bild von den sich gegenwärtig abzeichnenden Auswirkungen neuer Kommunikationstechnologien auf Beschäftigungsstrukturen und -volumen zu gewinnen und daraus Politikvorschläge zur Optimierung von Beschäftigungszuwächsen abzuleiten. Ebenso konnte nicht ausschließlich die Quantifizierung von Effekten die einzige Maxime sein, vielmehr schien es angebracht, unter den gegebenen Umständen eher qualitative Aussagen in den Vordergrund zu stellen. Verwiesen sei in diesem Zusammenhang aber auch auf die mit weitaus größerem Ressourcen- und Zeitaufwand unternommene umfangreiche Studie zu „Arbeitsmarktwirkungen moderner Technologien“, die sogenannte META-Studie in Deutschland. Sie bezog sich auf eine frühere Entwicklungsphase des Einsatzes von I&K-Technik (siebziger bis Mitte achtziger Jahre), kam aber in einigen wesentlichen Grundlinien zu durchaus ähnlichen Aussagen.

## 2.1. Fortgeschrittene Kommunikationstechnologien

Tabelle 8

### *Neue Informations- und Kommunikationstechnologien*

Allgemein verfügbare Technologien	Sich schnell entwickelnde Technologien	Zukünftige Technologien
Mobiltelefone	On-line Datendienste	Integrierte Breitband-Kommunikationsnetze (IBCN)
Paging-Systeme	EDI (Electronic Data Interexchange)	Personal Communications
Intelligente Telefon-Netzdienste	EFT (Electronic Funds Transfer)	Interaktive Multimedia-Dienste
ISDN (Integrated Services Digital Network)	Bildtelefone & Video-Konferenzen	Virtuelle bzw. Tele-Präsenz
Sprachbox-Dienste	VSAT (Very Small Aperture Terminals)	Virtuelle Realität
Elektronische Post (E-mail)	Satelliten-gestützte Mobil-Kommunikation	EPI (Electronic Process Integration)
Lokale Netzwerke (LANs)	CAD/CAM (Computer-Assisted Design & Manufacture)	Expertensysteme
Bildschirmtext	WAN und MAN (Wide und Metropolitan Area Networks)	Artificial Intelligence

Die einzelnen Kommunikationstechnologien befinden sich in recht unterschiedlichen Entwicklungs- und Verbreitungsstadien. In der Studie wird auf die bereits angewandte neuere und neueste Generation kommunikationstechnischer Produkte, Dienste und Ausrüstungskomponenten abgestellt; dazu gehören LAN, WAN, MAN, E-mail, EDI, EFT, Bildschirmtext, intelligente Telefondienste, Audio- und Videokonferenzen, Mobiltelefone, Modems, ISDN, Breitbandtechnik, interaktive multimediale Dienste und „Virtual Reality“-Anwendungen.

## **2.2. Wirkungsmechanismen zwischen Kommunikationstechniken und Beschäftigung**

Es lassen sich drei grundlegende Mechanismen identifizieren, über die sich der Einsatz von Kommunikationstechnik sowohl auf das Volumen als auch auf qualitative Aspekte von Beschäftigung, z. B. Arbeitsorganisation und Qualifikationsbedarf, auswirkt:

- Prozeßinnovationen bzw. der Einsatz fortgeschrittener Kommunikationstechnologien zu effizienzsteigernden Neuerungen in Fertigungsprozessen ebenso wie in der Erbringung von Dienstleistungen, somit prinzipiell in allen Wirtschaftsbereichen, werden primär auf betrieblicher Ebene wirksam. Ihre Effekte sind in der Regel kurzfristig beschäftigungsvernichtend, längerfristig können sie aber über erhöhte Wettbewerbsfähigkeit und Umsätze zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen.
- Produktinnovationen betreffen sowohl neue Güter als auch Dienstleistungen. Sie umfassen einerseits direkt in Form von kommunikationstechnischen Produkten (z. B. Mobiltelefonen) oder Diensten (z. B. EDI, EFT) auf den Markt tretende Innovationen, andererseits Innovationen, die darauf aufbauend in anderen Sektoren auf indirekte Art entstehen. Sie sind es ganz besonders, von denen durch die Schaffung neuer Märkte unmittelbare Beiträge zu Beschäftigungszuwächsen zu erwarten sind.
- Externe Effekte von Netzwerken schließlich stellen einen dritten Wirkungsmechanismus dar. Sie bewirken eine neue Form von komparativem Vorteil (Markterweiterung), der direkt für die Teilnehmer eines Netzwerks, indirekt über Umsatzzuwächse aber auch im Hinblick auf die Beschäftigung tendenziell positiv zu Buche schlägt.

Bezogen auf quantitative Beschäftigungswirkungen läßt sich als Hauptergebnis festhalten: Bei entsprechender Einbettung in Strategien breiter Humankapitalförderung und organisatorisch innovative Unternehmenspolitik sowie günstiger makroökonomischer Entwicklung sind trotz der Rationalisierungseffekte längerfristig eher positive Beiträge zum Beschäftigungsvolumen zu erwarten. Ein Abkoppelung Österreichs von diesen Entwicklungen würde einen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit bedeuten und langfristig negative Effekte mit sich bringen. Der Beschäftigungseffekt dürfte allerdings auch unter

günstigen Rahmenbedingungen bescheidener ausfallen als etwa in den hochgesteckten Erwartungen des Bangemann-Berichts.

So ergab etwa die Abschätzung für Österreich für die Periode 1991/2001 (bei konstantem Teilzeitanteil) eine erwartbare Beschäftigungszunahme von rund 5%, was dem Zuwachs in der Dekade zuvor entspricht. Dies geht einher mit starken sektoralen Unterschieden, wobei der informationsbezogene Dienstleistungssektor die höchsten Zuwachsraten an Beschäftigung erwarten läßt (über die genannte Periode bis ca. 30%). Allerdings stellen in diesem Bereich die potentiellen Auswirkungen der Postreform eine gewisse Unbekannte dar. Die mit der Diffusion von Kommunikationstechnik zunehmend ermöglichte Ortsunabhängigkeit und Handelsfähigkeit der Erbringung bestimmter Dienstleistungen (Telearbeit, Teleshopping, Tele-Unterricht) birgt zusätzliche Unsicherheitsfaktoren für eine vorausschauende Abschätzung quantitativer Beschäftigungswirkungen auf nationaler Ebene. Es ist jedenfalls von gesteigerter geographischer Mobilität informationsbezogener Arbeit auszugehen, allerdings war dieser spezielle Themenkomplex nicht Gegenstand der zugrundeliegenden Studie.

### **2.3. Zur Schlüsselrolle von Telekommunikationsdiensten und Produktinnovationen**

Sektorale und branchenbezogene Auswirkungen des Einsatzes von Kommunikationstechnik ließen sich anhand kontinuierlicher Zeitreihen über die bisherige Entwicklung des Telekommunikationseinsatzes in Dänemark genauer quantifizieren und für Rückschlüsse auf allgemeinere Effekte von Telekommunikationsanwendungen heranziehen. Die Analysen ergaben dabei einen deutlichen Unterschied für Telekommunikationsdienste im Vergleich zu Telekommunikationsausrüstung: In Sektoren mit allgemein expandierender Beschäftigung (überwiegend Dienstleistungen) scheinen Telekommunikationsdienste einen solchen Trend deutlich zu unterstützen, wogegen ihr Einsatz in Sektoren mit generell negativem Beschäftigungstrend die Arbeitsplatzverluste in einigen Branchen abschwächen oder gar stoppen konnte (z. B. im Papier- und Drucksektor), in anderen aber die Beschäftigungseinbußen noch verstärkte (z. B. in der Landwirtschaft, der Nahrungsmittel-, der Textil- und Bekleidungsbranche). Anders sind die branchenbezogenen Auswirkungen im Fall des Konsums von Telekommunikationsausrüstung: Hier ist das Bild weniger klar, aber negative Beschäftigungseffekte scheinen – offenbar aufgrund der Substitution von menschlicher Arbeit durch technische Mittel – insgesamt eher zu dominieren.

Eine darauf aufbauende Modellierung unterschiedlicher Entwicklungsszenarien für Beschäftigungsveränderungen bis zum Jahre 2005 erlaubte einige Vergleiche von Größenordnungen der Effekte bei verschiedenen Entwicklungsannahmen. Sie zeigten unter anderem, daß ein positives Verhältnis von Produkt- im Vergleich zu Prozeßinnovationen sehr wichtig für die Schaffung von Beschäftigung ist und damit auch die Förderung von Produktinnovationen als Voraussetzung für die Erschließung neuer Märkte.

## 2.4. Herausforderungen für das Management: organisatorische Innovationen, neue Qualifikationsprofile

Qualitative Beschäftigungseffekte beinhalten zunächst Auswirkungen auf der Organisationsebene. Gekoppelt mit geeigneten organisatorischen Maßnahmen und Strategien der Personalentwicklung ermöglicht der Einsatz fortgeschrittener Kommunikationstechnik eine Verbesserung der organisatorischen Leistungsfähigkeit; hinzu kommt der unterstützende Beitrag zu Veränderungen in Richtung organisatorischer Dezentralisierung sowie Verringerung und Abflachung von Hierarchieebenen. Allerdings ist zu betonen, daß es sich dabei nicht um zwangsläufig von der Technik ausgehende Veränderungen handelt, sondern gezielte Reorganisationskonzepte und Strategieentscheidungen zur Nutzung technischer Potentiale erforderlich sind.

Dem Management kommt somit eine Schlüsselrolle bei der Ausschöpfung der Potentiale der neuen Kommunikationstechnologien zu. Gegenwärtig drohen oft auf radikale Beschäftigungssenkung verkürzte Unternehmensstrategien die Innovationen als zentrale Größe zu vernachlässigen und in der Folge beschäftigungsmäßig zu negativen Abwärtsspiralen zu führen. Demgegenüber scheint der Kommunikationstechnikeinsatz Potentiale für die Unterstützung positiver Aufwärtsspiralen zu besitzen: wenn dabei von Managementseite die Motivierung und Qualifizierung des Personals als Generator von Innovation und Wettbewerbsfähigkeit in den Mittelpunkt gestellt wird, kombiniert mit vorausschauend angelegten Anstrengungen zur Entwicklung neuer Märkte und Kosteneinsparungen in anderen Bereichen, z. B. durch verringerte Koordinations- und Transaktionskosten – unternehmensintern wie im zwischenbetrieblichen Verkehr – mittels Kommunikationstechnik.

Berufliche Auswirkungen ergeben sich in Form von größeren arbeitsinhalten Veränderungen (z. B. Ersatz von persönlichen Diensten durch Selbstbedienung und automationsunterstützte Arbeit) sowie Bedeutungszunahmen oder -einbußen für einzelne Berufs- bzw. Tätigkeitsgruppen. Die größten Verlierer scheinen alle Kategorien von Routinearbeiten und Hilfstätigkeiten zu sein (ohne daß deswegen geringe Qualifikation erfordernde Berufspositionen gänzlich verschwinden würden). Dagegen dürften aber hoch professionalisierte Informations- und Beratungskräfte das Gros der neuen Berufe stellen: z. B. Leute, die mit dem Generieren, Strukturieren und Management von Information befaßt sind, die durch die Netze fließt (Netzwerkunternehmer, Spezialisten für graphische Präsentationen, Softwareproduzenten und Systemmanager etc.). Zu den wichtigsten beruflichen Gewinnern werden wahrscheinlich Ingenieure und Hochschulabsolventen mit technisch-wirtschaftlichen, informations- und medienbezogenen Qualifikationen sowie neue dienstleistungsorientierte Kleinunternehmer und on-line Kundenbetreuer zählen. Zu erwarten sind überdies eine weitere Ausdifferenzierung von Fachqualifikationen, deren stärkere Integration mit Managementrollen, Einbußen bei mittleren Managementfunktionen und Verlagerungen bei Sekretariatsaufgaben.

## 2.5. Qualifikationserfordernisse

Für die meisten Berufsfelder wird ein Grundstock an Kenntnissen computergestützten Arbeitens, neuerdings speziell des Umgangs mit modernen Kommunikationsmedien („*networking literacy*“) zur Basisqualifikation. Qualifikations-, Flexibilitäts- und Produktivitätsanforderungen werden im großen und ganzen erhöht, teilweise in Gestalt von instabileren Beschäftigungsverhältnissen. Lernwilligkeit, sozial-kommunikative Kompetenzen und generelle Problemlösungsfähigkeiten erlangen gesteigerte Bedeutung.

## 3. Beschäftigungspotentiale bei persönlichen Dienstleistungen

Demographische Faktoren wie die steigende Lebenserwartung, die zunehmende Erwerbsquote der Frauen, aber auch eine weitergehende Arbeitszeitflexibilisierung und/oder -verkürzung werden mehr und mehr zu einer Verschiebung der herkömmlichen Zeitschemata führen, wodurch es unter anderem zu einem veränderten Freizeitverhalten und einer neuen, verstärkten Nachfrage nach Freizeitangeboten und persönlichen Dienstleistungen kommt.

Zwei Kategorien sind dabei zu unterscheiden: „soziale Dienstleistungen“ wie Alten- oder Krankenbetreuung; und „haushaltsbezogene Dienstleistungen“ wie z. B. Reinigung, Gartenarbeit, Kochen oder auch kleine Botengänge (Einkäufe). Zu beachten ist allerdings, daß die Übergänge oft fließend sind und manche Tätigkeiten, wie etwa die der Kinderbetreuung, in beiden Kategorien angesiedelt werden können. Die vorgestellten Lösungsansätze im Bereich der haushaltsbezogenen Dienstleistungen wären daher teilweise auch für den Bereich der sozialen Dienstleistungen zu überdenken.

Der erwähnten generell steigenden Nachfrage nach sozialen und persönlichen Dienstleistungen steht allerdings ein im Vergleich zu sonstigen Wirtschaftsbereichen geringes Produktivitätssteigerungspotential gegenüber. Lohnerhöhungen im Gleichschritt mit den sonstigen Bereichen führen somit zu Preissteigerungen bzw. zu einem erhöhten Subventionsbedarf bei personenbezogenen Dienstleistungen. Steuerliche bzw. andere preisentlastende Maßnahmen könnten verhindern, daß bei gegebenen Preisen die Nachfrage nicht bzw. nur in der Schattenwirtschaft befriedigt werden kann.

Die Beurteilung der daraus entstehenden öffentlichen Kosten bzw. Steuerentfälle müssen dabei auch in einem Vergleich zu den finanziellen, sozialen und menschlichen Kosten der Arbeitslosigkeit gesehen werden. Die finanziellen Einsparungen reichen dabei von den Ersparnissen in der Arbeitslosenversicherung (bzw. Umschichtung der Mittel der Arbeitslosenverwaltung) über andernfalls entgangene Sozialversicherungsbeiträge, Einkommensteuern und Mehrwertsteuern (höherer Konsum). Weiters ist in die Überlegungen die Tatsache miteinzubeziehen, daß es sich bei eventuell gewährten steuerlichen Erleichterungen um andernfalls ohnehin nicht lukrierte Steuereinnahmen handelt, da diese Tätigkeiten in die Schattenwirtschaft abwandern würden. Die Finanzierung solcher Modelle sollte sich daher mehr oder weniger aufkommensneutral gestalten lassen.

### 3.1. Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der haushaltsbezogenen persönlichen Dienstleistungen – internationale Modelle und Vergleiche<sup>2)</sup>

International sind verschiedene Modelle teils in Diskussion, teils bereits im Einsatz, die derzeit auch das Interesse der Europäischen Kommission wecken, die ebenfalls große Beschäftigungshoffnungen in diese Dienstleistungsbereiche setzt<sup>3)</sup>. Es wird gemeinhin anerkannt, daß 7,6 der 8,8 Mill. (86%) zwischen 1982 und 1986 geschaffenen Jobs in den USA, im Bereich der privaten Dienstleistungen entstanden. In Anbetracht der Tatsache, daß die Rahmenbedingungen in den USA mit denen in Europa nur schwer vergleichbar sind und ein nicht unerheblicher Teil der dort neu geschaffenen Jobs kein existenzsicherndes Einkommen bringt, was nicht Zielsetzung einer zukunftsweisenden Beschäftigungspolitik sein kann, bezieht sich die Studie des Beirates auf Europäische Beispiele und Lösungsansätze.

Ein Überblick über in Europa praktizierte Maßnahmen, deren Einführung auch in Österreich zu diskutieren wäre, soll hier gegeben werden. Beleuchtet werden Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich und die Niederlande. Soweit möglich wird auch versucht, mögliche sich ergebende gewünschte/unerwünschte Verteilungseffekte zu indizieren.

Die europäischen Modelle basieren hauptsächlich auf Steuererleichterungen und Sozialversicherungsbeitragssenkungen, teilweise in Verbindung mit Dienstleistungscheques. Die staatliche Unterstützung zielt dabei in allen Fällen darauf ab, trotz geringerer Produktivität adäquate Nettolöhne zu ermöglichen und die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen zu befriedigen:

*Belgien – ALE-Gutscheine:* Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung bei Anstellung eines (Vollzeit-)Langzeitarbeitslosen (länger als sechs Monate) (seit 1987); seit Mai 1994 wird jeder Langzeitarbeitslose automatisch von seiner lokalen Arbeitsvermittlung (ALE) registriert. Diese ist ihm dabei behilflich, eine Beschäftigung im Ausmaß von maximal 45 Stunden pro Monat in einem privaten Haushalt, einer Vereinigung, Gemeinde oder Landwirtschaft/Gärtnerei zu finden. Die Arbeitgeber erhalten eine einkommensabhängige 30 bis 40%ige Steuererleichterung.

*Dänemark – HomeService Schema:* öffentliche Unterstützung im Ausmaß von max. umgerechnet 155 S pro Arbeitsstunde für alle privaten Haushalte, die haushaltsnahe Dienstleistungen (Reinigung, Einkäufe, Kochen, kleine Kleidungsreparaturarbeiten, Gartenarbeiten, Schneeräumen, Umzugshilfe, etc.; keine Pflegedienste, Caterings, Hausreparaturarbeiten, andere gewerbliche Tätigkeiten) von registrierten, mehrwertsteuerzahlenden und schadensversicherten Unternehmen gegen Rechnung bezie-

---

<sup>2)</sup> Der Großteil der Angaben entstammt einer noch unveröffentlichten Studie im Auftrag der GD V der Europäischen Kommission sowie der Europäischen Sozialpartner der Reinigungsindustrie.

<sup>3)</sup> Vgl. Weißbuch; Essen-Beschlüsse.

hen (seit Jänner 1994; Laufzeit: drei Jahre); geschätzter Beschäftigungseffekt: 8.000 Beschäftigte (2.200 Vollzeitarbeitsplätze)

*Deutschland – Steuererleichterung für die Anstellung von Haushaltshilfen:* Absetzbarkeit der Lohnkosten für angemeldete (sozialversicherte) Haushaltshilfen bis max. umgerechnet 84.000 S (DM 12.000) pro Jahr für Haushalte mit 1 bis 2 Kindern unter zehn Jahren (seit 1989); seit 1995/96 Erhöhung auf max. 168.000 S (DM 24.000) und Ausdehnung auf alle Haushalte.

*Finnland – Steuererleichterung für die Anstellung von Haushaltshilfen:* Steuer- und Sozialversicherungsbeitragsbefreiung auf Löhne bis zu umgerechnet 10.150 S pro Jahr für jeden Arbeitgeber eines im Haushalt Beschäftigten (seit 1994)

*Frankreich – Emplois familiaux:* Steuerkonzessionen für private Haushalte, die Hausangestellte beschäftigen – Verringerung der Einkommensteuer in Höhe von 50% der getätigten Ausgaben für häusliche Hilfen inkl. Betreuungspersonal bis zu max. FF 90.000 pro Jahr (d. h. max. FF 45.000 jährlich) bei Verwendung des Dienstleistungscheques (seit Jänner 1992, adaptiert 1994/95); nach Schätzungen wurde dadurch ein Äquivalent von 30.000 Vollzeitarbeitsplätzen geschaffen. Dieser Erfolg führte Anfang 1994 zur Einführung eines weiteren Modells, des *Dienstleistungs-Cheques*: Erleichterung der administrativen Formalitäten (Arbeitsverträge, Sozialversicherungsbeiträge, Steuerzahlung) für Haushaltsbeschäftigte (Haushaltshilfe, Kinder- und Krankenbetreuung, Altenhilfe, Nachhilfe, Gartenarbeiten; keine Pflegedienste); Beschäftigungseffekt: 37.000 Vollzeitarbeitsplätze; 1996 wurde schließlich das Modell *Titre-Emploi Service* geschaffen: Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen (Arbeitgeber und -nehmer)

*Niederlande – De SchoonmaakSter:* Bekämpfung der Schwarzarbeit durch substantielle Minderung der Arbeitskosten für Firmen, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten (seit Jänner 1996); weiters wurden kürzlich kommunale Pilotprojekte im Reinigungssektor gestartet: Privatpersonen können gegen eine Bezahlung von umgerechnet 95 S (15 HFL) pro Stunde Reinigungsarbeiten durchführen lassen. Reinigungsfirmen erhalten zwei Jahre lang bis zu 113.000 S (18.000 HFL) an Fördermitteln als Lohnsubvention. Dafür müssen sie mindestens ein Jahr lang einen Langzeitarbeitslosen im Ausmaß von mindestens 32 Stunden pro Woche beschäftigen. Dieser kann 120% des Mindestlohnes verdienen. Die Unternehmen müssen Verträge über Reinigungsarbeiten mit Auftraggebern vorlegen. Erwarteter Beschäftigungseffekt: 5.000.

Prinzipiell beruhen die diskutierten Modelle auf zwei Ansätzen: Angebotsseitig durch Senkung der Kosten der Dienstleistungserbringung per Senkung der Arbeitskosten (vor allem Reduktion oder Ausnahme von Arbeitgeberbeiträgen zur Sozialversicherung), oder nachfrageseitig durch Steigerung der Nachfrage nach offiziellen Dienstleistungen per Erhöhung der Kaufkraft der

Konsumenten (Cheque-Modelle, steuerliche Absetzbarkeit). Seitens der Arbeitgeber/Nachfrager werden Steuerbefreiungen gegenüber Nachfragemodellen bevorzugt (leichtere Administrierbarkeit). Cheque-Modelle wiederum sind „sichtbarer“ und können die Nachfrage erhöhen. Um den maximalen Beschäftigungseffekt zu erzielen ist es sinnvoll, Maßnahmenkombinationen (z. B. Sozialversicherungsbeitragsbefreiung und Bonus-/Malus-System für die Einstellung von Langzeit- oder älteren Arbeitslosen) zuzulassen. Endgültige Aussagen über den bestmöglichen Maßnahmenmix sind derzeit noch nicht möglich.

Neben der Schaffung von Beschäftigung dient ein Großteil der Maßnahmen auch dem Wunsch nach Eindämmung der Schwarzarbeit. Weiters kann zwischen Maßnahmen, die eine bestimmte Anbieterbranche (z. B. Reinigungsunternehmen/Dänemark) und solchen, die auf einen bestimmten Arbeitslosentypus (z. B. Langzeitarbeitsloser; Niederlande) abzielen, unterschieden werden. Letzteres stellt eine Form der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. In ersterem Falle steigt der Beschäftigungseffekt mit der Preiselastizität der Nachfrage nach der geförderten Dienstleistung.

Andere Modelle wiederum stellen das Ziel des Sozialversicherungsschutzes der Arbeitnehmer in den Vordergrund (Deutschland, Finnland). Das deutsche Modell zählte ursprünglich weiters zu jenen, wo bestimmte Haushaltsmerkmale als Voraussetzung gelten (z. B. mindestens ein Kind oder einen häuslichen Pflegefall). Einige, nicht aber alle Modelle, sind nach sozialer Bedürftigkeit (Haushaltseinkommen) ausgerichtet, wodurch neben der sozialen Gerechtigkeit auch dem Umstand der Vermeidung eventueller ineffizienter Substitutionseffekte (Subvention einer Leistung, die in jedem Falle erbracht worden wäre) Rechnung getragen wird. In Kauf genommen wird in diesen Fällen ein geringerer Beschäftigungseffekt. Schließlich muß noch zwischen Staaten, die eine mehr oder weniger verpflichtende Teilnahme (z. B. Koppelung an Auszahlung des Arbeitslosengeldes) an solchen Programmen vorsehen (z. B. Belgien), und solchen, bei denen die Teilnahme primär freiwillig ist, unterschieden werden.

Ebenso wie unterschiedliche Ziele und Zielgruppen existieren, gilt es, zwischen den verschiedenen Methoden der Förderungsallokation zu unterscheiden: In manchen Systemen erhält das Fördersubjekt die Unterstützung als Teil der Sozialversicherungsleistungen (z. B. in Form von Familienbeihilfe, Arbeitslosenunterstützung oder Anrechnung für die Alterspension). In anderen Modellen geschieht dies in Form von steuererleichternden Maßnahmen (Frankreich, Deutschland, Finnland). Möglich ist aber auch die Weitergabe als Lohnanteil (Lohnsubventionen).

Zu beachten ist, daß die (für Staat und Konsument) administrativ einfachste Form der steuerlichen Absetzbarkeit negative Verteilungseffekte mit sich bringen kann, da Haushalte mit geringem Einkommen weniger profitieren als solche mit höherem Einkommen. Das französische Cheque-Modell etwa zielt nur auf steuerleistende Haushalte ab, wodurch eine erkleckliche Anzahl von Niedrigverdienerhaushalten von vornherein ausgeschlossen wird. Andererseits zeigt das französische Beispiel die höchsten Beschäftigungseffekte. Ausgeglichen werden könnte obiges Manko durch Miteinbeziehung eines Modelles der negativen Einkommensteuer.

Andere Modelle beruhen auf der Vorlage eines Gutscheines, der die Kosten der Dienstleistung zum Zeitpunkt der Zahlung verringert. Dieses System kann als ex-ante Förderung bezeichnet werden. Bei solchen Modellen entfällt der Nachteil der Förderung einkommensstärkerer (steuerleistender) Haushalte. Von manchen Experten wird darüber hinaus argumentiert, daß diese Modelle effektiver im Sinne von nachfragesteigernd wirken, da sie dem Konsumenten die tatsächliche Geldersparnis deutlicher machen. – Mechanismen, die dafür sorgen, daß sich der (indirekt subventionierte) Konsument der Höhe der Förderung bewußt ist (Kostentransparenz) wirken sich prinzipiell günstig aus. – Aber auch Mischformen zwischen ex-ante und ex-post existieren: Das Dänische Modell etwa beinhaltet ex-ante Elemente für den Konsumenten und ex-post Elemente für den Anbieter.

Die Förderung kann in Form eines Fixbetrages oder aber anteilig (z. B. je nach Bedürftigkeit) erfolgen, wodurch dem politischen Ziel der sozialen Gerechtigkeit Rechnung getragen werden kann. Weiters kann die Förderung als monetäre Leistung oder als Sachleistung gewährt werden. Sachleistungen kommen dabei eher bei branchenbezogenen Dienstleistungsförderungen zur Anwendung. Wo Geldleistungen gewährt werden, sollte die Förderung eher in Form von Gutscheinen denn als Barleistung erfolgen, um Mißbrauch vorzubeugen. Durch persönliche, nicht-übertragbare Gutscheine etwa kann verhindert werden, daß Förderungen zweckentfremdet werden. Gleichzeitig führt dies zu Verwaltungsvereinfachungen. Die Einführung von einfach handhabbaren und für den einzelnen, privaten Konsumenten durchschaubaren Systemen ist dabei generell eine *conditio sine qua non*. Eine aufgeblasene Bürokratie ist nicht nur im Lichte der daraus entstehenden Kosten ineffizient, sondern wirkt auch abschreckend auf potentielle Nachfrager und Provider.

Um einerseits das Vertrauen der Konsumenten zu gewinnen und den potentiellen Nachfragern die in Europa gegenüber Amerika immer noch vorhandene Angst vor „Eindringlingen in die Privatsphäre“ (Haushalt) zu überwinden, und andererseits das Ansehen dieser neuen Berufszweige zu heben und das Image einer „neuen Dienstmädchengesellschaft“ von vornherein nicht aufgenommen zu lassen, ist es schließlich auch ratsam, Erbringungsvoraussetzungen, die auf die Qualifikation der Erbringer Rücksicht nehmen, sowie Qualitätsstandards einzuführen. Eine der praktizierten Möglichkeiten besteht darin, die Gewährung der Förderung von der Leistungserbringung durch einen anerkannten Dienstleister, d. h. ein niedergelassenes privates Unternehmen bzw. eine Vermittlungsagentur (z. B. in Form von „Leiharbeit“, „Service-Pools“) statt eines selbständigen Einzelanbieters, abhängig zu machen. Dies erleichtert auch die Schulung und Weiterbildung sowie die Qualitätskontrolle. Auch kann dadurch Ängsten betreffend die Fremdausbeutung einzelner, ungenügend geschützter Quasi-Selbständiger entgegengekommen werden. Qualitätssicherung bedingt aber auch das Vorhandensein von Wettbewerb zwischen einzelnen Anbietern. Das Entstehen von Monopolen ebenso wie die Errichtung staatlicher Stellen, die in unlauterer Konkurrenz zu potentiellen privaten Dienstleistern stehen, muß daher vermieden werden. Neben diesen Voraussetzungen wurden in der Mehrzahl der europäischen Länder seitens der Regierungen aber auch Werbe- und Informationsmaßnahmen gesetzt, um das Problembewußt-

sein sowie die Akzeptanz der Bevölkerungen für diese neuen Möglichkeiten zu heben.

Wünschenswert wäre die Evaluierung der in dieser Studie beleuchteten internationalen Modelle unter Miteinbeziehung des AMS. Dabei ist auf die Erfahrungen bereits existierender privater Erbringer in Österreich Bedacht zu nehmen.

### 3.2. Soziale Dienstleistungen

Die derzeitigen „Marktbedingungen“, unter denen soziale, gesundheitliche und fürsorgliche Pflegeleistungen in Österreich erbracht werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der tiefgreifende gesellschaftliche Strukturwandel kommt unmittelbar in veränderten und zusätzlichen Bedürfnissen privater Haushalte zum Ausdruck.
- Gemessen an den vorhandenen Bedürfnissen ist der Anteil der institutionell erbrachten Leistungen gering.
- Die Besonderheiten des „Marktes“ äußern sich auf der Nachfrageseite darin, daß die Bedürfnisse nur beschränkt artikuliert werden und äußerst flexibel auf Preisänderungen reagieren.
- Die Angebotsseite, also die Betriebe des Dienstleistungssektors, ist hochgradig von finanziellen Zuwendungen aus den öffentlichen Budgets abhängig.
- Abhängig von den institutionellen Rahmenbedingungen kann auch in Hinkunft mit einer dynamischen Beschäftigungsentwicklung in Betrieben des sozialen Dienstleistungssektors gerechnet werden. Die potentielle Ausweitung der Beschäftigung konnte bislang nur teilweise ausgeschöpft werden, da Budgetvorgaben mit eingeschränkten Zuwendungen verbunden sind und eine höhere Kostenbeteiligung von seiten der nachfragenden Personen zur Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft führt.
- Die derzeitigen Förderbedingungen erschweren eine längerfristige Planung und den Aufbau, Einsatz und Attraktion von privatem Kapital.
- Die fehlenden kollektivvertraglichen Regelungen beeinflussen die Aktivitäten der Anbieter von Dienstleistungen nachteilig und wirken sich gleichzeitig negativ auf die Attraktivität derartiger Beschäftigung für Arbeitssuchende aus.
- In Verbindung mit Budgetbeschränkungen, begrenzten Möglichkeiten höherer finanzieller Beteiligungen von „Kunden“ sowie fehlender kollektivvertraglicher Regelungen werden Anpassungsstrategien zu Lasten der Arbeitsbedingungen und der Qualität erbrachter Leistungen begünstigt.

- Bei den Vereinbarungen mit öffentlichen Subventionsgebern fehlen Planungssicherheit (zu kurze Finanzierungszeiträume) und längerfristige Zielvorgaben (Ausbau- oder Schrumpfsplanung). Das sofortige Abschöpfen von evtl. entstandenen Überschüssen läßt beschäftigungsfördernde Erweiterungsinvestitionen zur Entwicklung der Beschäftigung nicht zu.

Die institutionell erbrachten Leistungen sind gerade bei der Pflege nie vollständiger Ersatz, sondern Ergänzung zur Eigenversorgung. Diese wird in erster Linie von Familienangehörigen, aber auch im Rahmen der Schattenwirtschaft erbracht. Die Inanspruchnahme von institutioneller Versorgung hängt ab von der möglichen Eigenvorsorge (Familie, informelle Netze) sowie von der Struktur, der Reichweite und den Preisen von Heimangeboten und häuslichen Diensten. Ausgehend von den verfügbaren Erhebungen kann von einem Pflegebedarf bei 5% der Bevölkerung ausgegangen werden. Differenzierte Erhebungen der Bundesländer liegen nicht vor. Eine dringende Versorgung durch soziale und sozialmedizinische Pflegedienste benötigen rund 20% der pflegebedürftigen Personen (1% der Bevölkerung). Derzeit werden rund 40.000 Personen durch ambulante institutionalisierte Pflegedienste betreut, dies entspricht einem Anteil von 0,5% der Gesamtbevölkerung.

Nicht zuletzt in Verbindung mit den angestrebten Zielen bei der Krankenanstaltenreform (Auslagerung von Pflegebetten) und angesichts vergleichbarer ausländischer Erfahrungen kann eine Verdoppelung der Zahl der zu betreuenden Personen in absehbarer Zeit erwartet werden. Dies würde eine zusätzliche Beschäftigung von rund 8.500 Personen im Pflegedienst und 500 Personen im administrativen Bereich erfordern. Für Pflegedienste (soziale und sozialmedizinische Betreuung) werden rund 2,5 Mrd. S aufgewendet, bei einem Ausbau im genannten Ausmaß wären zusätzlich 1,5 Mrd. S erforderlich (bei einem Vollausbau wären dies 2,5 Mrd. S, dem entspräche dann ein vergleichsweise höherer Beschäftigungszuwachs von rund 12.500 Personen).

### *Finanzierung*

Da nicht zu erwarten ist, daß dieser Aufwand alleine von Bundes- und Landesbudgets zusätzlich aufgebracht wird, sind geänderte Finanzierungsmechanismen notwendig. Eine entscheidende Bedeutung wird der Verwendung des Pflegegeldes beigemessen. Für die Gesamtkosten der Pflegeleistungen tragen die Empfänger mit einem Anteil von 24% vergleichsweise wenig bei. Neben einer erhöhten finanziellen Zuwendung der Gebietskörperschaften nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten ist für eine Realisierung des Beschäftigungspotentials daher eine höhere Beteiligung der Leistungsempfänger erforderlich.

Ein Teil des arbeitsmarktrelevanten Potentials im Bereich der sozialen Dienstleistungen wurde bereits durch das Pflegegeld abgedeckt. Die Erzielung des gewünschten Beschäftigungseffektes erfordert die Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung des Pflegegeldes für den Kauf qualifizierter Pflegeleistungen am Markt oder zur teilweisen Abgeltung der Pfllegetätig-

keit von Familienangehörigen. Offen bleibt die Frage der Sozialversicherung für betreuende Familienangehörige.

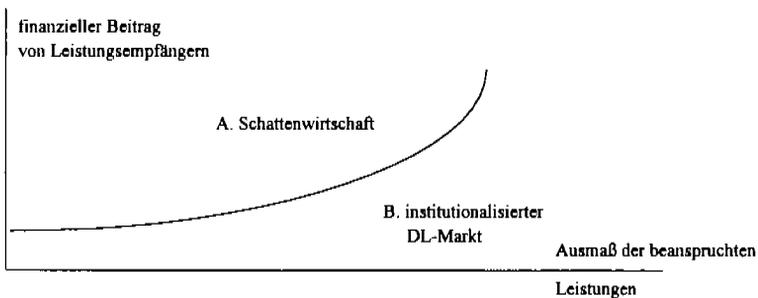
### *Ausweichreaktion – Schattenwirtschaft*

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die Leistungsempfänger bei erhöhten finanziellen Eigenleistungen auf die Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft ausweichen. Die hohe Elastizität schlägt sich im nachgefragten Umfang derart nieder, daß eine teilweise oder vollständige Substitution der benötigten Dienstleistungen erfolgt. Je stärker eine Annäherung an „Marktpreise“ oder kostendeckende Preise vorgenommen wird, umso attraktiver wird das Ausweichen in Schwarzarbeit. Eine eingeschränkte öffentliche Finanzierung sozialer Pflegedienste hat daher zur Folge, daß bei gegebener (geringer) Beteiligung der Leistungsempfänger das Leistungsangebot zurückgenommen und weniger Versorgung angeboten wird. Im Fall einer höheren (kostendeckenden) Beteiligung durch Anhebung der Gebühren (Preise) ist ein Ausweichen in Schwarzarbeit zu erwarten.

In einer schematischen Darstellung wird der funktionale Zusammenhang deutlich sichtbar:

Das Ausweichen auf die Schattenwirtschaft wird ab einer bestimmten Reizschwelle überproportional wirksam. Wo diese Reizschwelle liegt, ist nicht allgemeingültig darstellbar. Aus empirischen Beobachtungen geht hervor, daß die dargestellte Elastizität stark von der Höhe des verfügbaren Einkommens der nachfragenden Personen abhängig ist.

Neben der Kostenspanne zwischen Preisen auf dem Schwarzmarkt und jenen im professionellen Sektor ist die jeweilige Inanspruchnahme auch abhängig von der Qualität der erbrachten Leistungen und der Kundenzufriedenheit, abgeleitet von Kriterien der Verlässlichkeit, Freundlichkeit etc.



### *Institutionelle Rahmenbedingungen*

Das vorhandene Volumen von öffentlich aufgebrauchten Geldmitteln wäre bei einer Änderung von institutionellen Rahmenbedingungen zunächst prinzipiell ausreichend, um zusätzliches Beschäftigungswachstum realisieren zu

können. Vorgeschlagen wird jedoch die Beseitigung von beschäftigungshemmenden Vertragsbestandteilen:

1. Vereine (Leistungserbringer), die eine Förderungsvereinbarung abgeschlossen haben, sind nicht in der Lage, Kapital zur Erschließung neuer und zusätzlicher Geschäftsfelder zu bilden. Längerfristig wird die Anhängigkeit von öffentlichen Geldgebern als strukturelles Merkmal erhalten.
2. Ausgehend von einer Preisobergrenze im Rahmen der (zu schaffenden) Förderungsrichtlinien und der Vorgabe einer flächendeckenden Bereitstellung mit Betreuungsverpflichtung sollen die Anbieter von Dienstleistungen ihre Kostenstruktur und Preisgestaltung selbst festlegen können.
3. Zusätzliche Elemente in einem so definierten Markt sind die zu erbringenden Qualitätsstandards bei den Leistungen, sowie die Verankerung eines kollektivvertraglich geregelten Rahmens, wirksam als Ordnungs- und Schutzfunktion. Angesprochen ist hier der Abschluß von Kollektivverträgen für den sozialen Dienstleistungssektor, womit eine Konkurrenz zwischen den Anbietern nicht über Lohn- und Arbeitsbedingungen ausgetragen würde. Damit verbunden wäre auch der Ausschluß von der Zuteilung öffentlicher Geldmittel bei Nichteinhaltung kollektivvertraglicher Normen.
4. Ausbildungsvorschriften leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Qualitätssicherung. Eine Überregulierung allerdings, etwa in bezug auf vorbehaltene Tätigkeiten, ist für die Entfaltung der Beschäftigung nachteilig und begünstigt das Ausweichen in die Schattenwirtschaft.
5. Auf der Grundlage einer öffentlich abgesicherten Bereitstellungsfinanzierung können Empfänger einer sozialen Dienstleistung ein umfassendes Leistungsangebot erwarten, wenn auch das Ausmaß der zumutbaren Eigenleistung angehoben wird.
6. Strukturelle Änderungen sind im Verhältnis zwischen (öffentlichen) Auftraggebern und durchführenden Trägern in bezug auf die Vorgabe von Zielen und zeitlich entsprechend längeren Förderungszeiträumen erforderlich. Ausgehend von ohnehin bestehenden und politisch akzeptierten Vereinbarungen (Ausbau der Pflegeleistungen und Kinderbetreuungseinrichtungen) läßt ein verbindlicher Zeit- und Budgetrahmen über einen längeren Zeitraum die Nutzung des Beschäftigungspotentials erwarten.
7. Davon ausgehend kann eine strikte organisatorische und personelle Trennung von Auftraggebern und durchführenden Träger erreicht werden. Damit würden zudem die jeweiligen Verantwortungsbereiche erkennbar.

## VI. AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK

### 1. Einleitung

Ausgehend von den in Kapitel II dargestellten Komponenten z. B. Typen der Arbeitslosigkeit, wie sie in den nächsten Jahren im Rahmen des insgesamt zu erwartenden Niveaus und bei einer jährlichen Zugangszahl von ca. 700.000 Arbeitslosen zu erwarten sind, spielt die aktive Arbeitsmarktpolitik eine entscheidende und dabei äußerst vielfältige Rolle, um zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Die im Zuge der West- und Ostintegration zunehmenden Reallokationserfordernisse sowie die zu erwartende Erhöhung der Erwerbsquoten der Frauen und Älteren werden dies in steigendem Umfang notwendig machen.

Die Stellung des öffentlichen Arbeitsmarktservice hat sich durch ein geändertes Beschäftigungsverhalten seit Beginn der achtziger Jahre grundlegend mitverändert. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist unter anderem durch die stark gestiegene Zahl von Arbeitsunterbrechungen bzw. dem Suchen eines neuen Arbeitsplatzes unter Einschluß eines „Durchgangsstadiums Arbeitslosigkeit“ verursacht. Die Nachfrage nach den Leistungen des Arbeitsmarktservice ist drastisch gestiegen, schon eine minimale Grundversorgung in Form der Registrierung und Zuerkennung der Leistungen nach dem AIVG nimmt beachtliche Ressourcen in Anspruch. Das Arbeitslosenregister zeigt einen enormen Umschlag, jährlich verlassen ungefähr gleichviel Personen den Status der Arbeitslosigkeit wie sich Personen arbeitslos melden, ca. zwei Drittel gehen in eine Beschäftigung, wobei der Einschaltungsgrad des Arbeitsmarktservice ca. 45% aller Stellenbesetzungen beträgt; diese den Regionalstellen gemeldeten Beschäftigungsangebote werden jedoch nur zum Teil mit deren Hilfe besetzt.

Über die Zahl der insgesamt schwer zu besetzenden offenen Stellen und die dafür ausschlaggebenden Gründe sind keine umfassenden Informationen vorhanden. Die Entwicklung der Laufzeit der gemeldeten offenen Stellen z. B. ihr Verhältnis zu der Zahl der Arbeitslosen lassen vermuten, daß das Mismatch seit Anfang der achtziger Jahre gestiegen und somit die Arbeitslosigkeit nicht nur ein Problem fehlender Arbeitsplätze ist. In der gestiegenen Zahl der Langzeitarbeitslosen kommt zum Ausdruck, daß eine zunehmende Zahl von Personen ungleich größere Probleme des Wiedereinstiegs in eine Beschäftigung hat.

### 2. Arbeitsvermittlung

Die Intensivierung der Arbeitsvermittlung und der Ausbau der Betriebsbetreuung stehen im Zentrum der Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik. Dabei ist das richtige „Mix“ von „Hilfe zur Selbsthilfe“ einerseits und „Intensivbetreuung“ andererseits eine strategische Variable zur Optimierung des Ressourceneinsatzes. Beratung und Vermittlung sind auch Ausgangspunkt für all jene weitergehenden Maßnahmen, die an den Ursachen für mangelnden Vermitt-

lungs- und Stellenbesetzungserfolg ansetzen und auch zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit dienen sollen.

Als besonders nützlich Instrument der Verbindung von Arbeitsvermittlung und Qualifizierung haben sich die Arbeitsstiftungen bewährt und auch international Beachtung erlangt. Die Beziehungen zwischen AMS und Arbeitnehmern müssen dabei nach dem „Prinzip der Vertraglichkeit“ gestaltet werden. Diese Form der Zusammenarbeit zwischen AMS und Arbeitnehmern besteht in der Leistung des AMS, Beratung z. B. Vermittlungsunterstützung und Leistung des Arbeitslosengeldes (Notstandshilfe und gegebenenfalls auch eine Förderung) anzubieten und zu gewährleisten. Die Gegenleistung und Verpflichtung des Arbeitnehmers besteht darin, bei diesem Programm aktiv und verbindlich mitzuarbeiten; entzieht sich der Arbeitnehmer dieser Verpflichtung, so hat er als Konsequenz Serviceeinschränkungen z. B. Sanktionen nach dem AIVG in Kauf zu nehmen.

### 3. Qualifizierung

Durch die im Zuge der Mitgliedschaft Österreichs bei der EU mögliche Inanspruchnahme von Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) können verstärkt neue Maßnahmen gesetzt werden, die eine zukunftsorientierte Anpassung der Qualifikation von Beschäftigten erwirken. Bei den Maßnahmen zur Qualifizierung sollten die Vermittlung und das Training von Schlüsselqualifikationen verstärkt Einzug in das Repertoire der Arbeitsmarktschulungen halten. Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen sollten darüber hinaus verstärkt evaluiert, nach qualitativen Kriterien sowie nach Chancen auf Wiederbeschäftigung und Kosteneffizienz überprüft werden. Um einerseits den Stellenmarkt, andererseits das Angebot an Qualifizierungsmaßnahmen transparenter zu machen, sollte es schließlich zu einer verstärkten Vernetzung zwischen AMS und Betrieben einerseits sowie zwischen bestehenden Weiterbildungseinrichtungen andererseits kommen.

### 4. Problemgruppen

Ein bedarfsorientiertes Service impliziert die zielgruppenspezifische Betreuung der Arbeitsuchenden. Dies bedeutet auf einem zunehmend segmentierten Arbeitsmarkt eine besondere Berücksichtigung jener, die eingeschränkte Zugangschancen zum Arbeitsmarkt haben, wie beispielsweise viele Frauen, Ältere, Behinderte z. B. generell Langzeitarbeitslose und entspricht auch dem expliziten Auftrag des Arbeitsmarktservicegesetzes.

Für die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer wurde ein sogenanntes Bonus/Malus-System eingerichtet, welches durch finanzielle Incentive- bzw. Disincentivewirkungen die Einstellung bzw. Kündigung solcher Arbeitskräfte im Sinne eines höchstmöglichen Beschäftigtenstandes zum Ziel hat. *Weiters wurde ein ergänzendes Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose implementiert, welches den Betrieben Einstellungsbeihilfen in finanzieller Form gewährt.* Auch für die Zielgruppe der Frauen wurden Innovationen gesetzt, so z. B. eine

Verbesserung der Lehrstellenförderung für Mädchen in Berufen mit geringem Frauenanteil sowie eine „Weiterbildungsoffensive“ für Wiedereinsteigerinnen nach Berufsunterbrechung wegen Kinderbetreuung.

## **5. Öffentliche Beschäftigungsinitiativen**

In einigen Regionen wurden bereits gemeinnützige Arbeitskräfteüberlassungen eingerichtet. *Für Langzeitarbeitslose könnten darüber hinaus neue Modelle einer Kombination von Sozialtraining (etwa in Form einer Beschäftigungsgesellschaft) und begleitender Qualifizierung entwickelt werden.* Dieser „sekundäre Arbeitsmarkt“ sollte jedoch weiterhin ein Transitarbeitsmarkt bleiben und sich nicht als Dauerarbeitsmarkt zweiter Klasse etablieren. Als aktive Instrumente bieten sich auch Einstellbeihilfen, Arbeitsbeschaffung, Kinderbetreuungshilfen u. ä. an. *(siehe dazu unter „Problemgruppen“).*

## **6. Unternehmensgründung**

Weiters wurde das Projekt „Gründerprogramm“ vom AMS gestartet, welches Arbeitslosen bei der Gründung eines Betriebes kostenlose Beratung sowie den fortgesetzten Bezug von Arbeitslosengeld ermöglicht. Dieses unbürokratische und kostengünstige Modell zeichnet sich durch hohe Effizienz und auch im internationalen Vergleich hohe Erfolgsquoten aus.

## **7. Institutionelle Rahmenbedingungen**

Der Ausbau von EDV-Selbstbedienungsgeräten für Arbeit- und Ratsuchende wird ebenso wie die Verbesserung der Ausbildung der Mitarbeiter des Arbeitsmarktservice sowie die Entwicklung von Managementmethoden mit Hilfe sogenannter „Performance-Indicators“ vorangetrieben. Die Abgabe von Aufgaben, die früher von den Arbeitsämtern zu erledigen waren und nunmehr von anderen Rechtsträgern wahrgenommen werden, wird die Betreuungskapazitäten im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erweitern.

Um die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen, voll zu nutzen, muß sie noch effektiver werden. Die Ergebnisse der Organisationsanalyse durch das holländische Institut für Policy-Research weisen darauf hin, daß durch die erfolgte Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung günstige Voraussetzungen dafür geschaffen wurden, um die Organisationsstrukturen effizienter zu gestalten. Die vollzogene Ausgliederung bietet darüber hinaus die Voraussetzungen dafür, die für Infrastruktur und Personal aufzuwendenden Mittel im Sinne der Zielsetzung des Arbeitsmarktservice optimal einzusetzen, wobei dem Gedanken der Dezentralisation als Teil dieses Reorganisationsprogrammes besondere Bedeutung zukommt.

## 8. Mittelverteilung

Doch sind den durch organisatorische Anpassungen erreichbaren Erfolgen Grenzen gesetzt. Um den Ausschöpfungsgrad erfolgreicher Stellenbesetzungen oder die Zahl der geschulten Arbeitslosen mittelfristig substantiell zu erhöhen, wird eine deutliche Veränderung des Verhältnisses zwischen auszugebenden aktiven (Arbeitsmarktförderung) und passiven (Existenzsicherung) Mitteln notwendig sein. Dies bedarf deutlicher politischer Prioritäten, da eine Veränderung dieser Relation kurzfristig kein Nullsummenspiel ist, sondern einen insgesamt Mehraufwand erfordert. Dabei ist darauf zu achten, daß ein solcher kurzfristig entstehender Mehraufwand mittel- und langfristig durch positive Vermittlungserfolge kompensiert wird.

Eine Forcierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik muß darüber hinaus von einer umfassenden „Qualitätssicherung“ der zu finanzierenden Maßnahmen begleitet sein. Der effiziente Ressourceneinsatz vermittelt sich bei der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen nicht über Marktpreise. Wie in den meisten Ländern geht man in diesem Zusammenhang den Weg umfangreicher Evaluationen, die im Vergleich zu den insgesamt für Arbeitsmarktpolitik ausgegebenen Mittel „billig“ sind – 25 Mill. S pro Jahr würden ca. ½% des Gesamtaufwandes für aktive Arbeitsmarktpolitik betragen – und seit EU-Beitritt auch in Österreich notwendig und möglich, weil finanzierbar (ESF-Mittel) wurden. Sie liefern Rechenschaft über den erreichten Verwendungszweck und können wertvolle Hinweise für effizienzsteigernde Innovationen auf den verschiedensten Ebenen (z. B. bei der Vermittlung, Arbeitsmarktausbildung, aber auch im Bereich Ablauforganisation und Verwaltungsoverhead) liefern und so auch helfen, unerwünschte Mitnahme-, Substitutions- oder Displacementeffekte zu minimieren.



## ANHANG: MASSNAHMEN FÜR EINE BESCHÄFTIGUNGSPOLITISCHE OFFENSIVE

Wien, 19.2.1996

Die Arbeitsmarktsituation in Österreich hat sich infolge der Konjunkturabschwächung im Laufe des Jahres 1995 verschlechtert. Statt der ursprünglich prognostizierten Zunahme stagnierte die Beschäftigung im Jahresdurchschnitt, die Arbeitslosenrate erhöhte sich laut Mikrozensus von 4,3% (1994) auf 4,6% (1995), die registrierte Arbeitslosigkeit (in Prozent der Unselbständigen) von 6,5% auf 6,6%. Zum Jahresbeginn 1996 war die Beschäftigung um gut 1% niedriger als im Vorjahr, die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich im Jänner 1996 um 16.600.

Die *Abschwächung der Konjunktur* ist zum einen Teil eine Folge der internationalen bzw. europäischen Entwicklung, zum anderen Teil auch durch binnenwirtschaftliche Faktoren bedingt. In Europa hat sich vor allem in Deutschland das Wirtschaftswachstum 1995 deutlich abgeschwächt, für das Jahr 1996 wurden die Prognosen für die EU um ca. ½ Prozentpunkt nach unten revidiert.

In Österreich ist in der Bauwirtschaft der seit 1985 anhaltende Aufschwung (es gab in jedem einzelnen Jahr reale Zuwächse) 1995 zu Ende gegangen. 1996 ist ein Rückgang der Bauproduktion um 1%, für 1997 um weitere 3% prognostiziert. Die Ursachen liegen in der reduzierten Nachfrage der öffentlichen Hand und zuletzt auch darin, daß auch im Wohnbau der Höhepunkt überschritten wurde.

Gut die Hälfte (51%) der starken Beschäftigungszunahme seit 1987 entfiel auf den öffentlichen Sektor. Durch die Konsolidierungsbemühungen in *allen* öffentlichen Haushalten wird die Beschäftigung in den Bereichen des öffentlichen Dienstes (Unterricht, Gesundheitswesen, öffentl. Verwaltung) in nächster Zeit stagnieren oder zurückgehen und wird den Arbeitsmarkt zusätzlich belasten.

Gesamtwirtschaftliche Indikatoren zeigen jedoch auch die nach wie vor vorhandenen Stärken der Position der österreichischen Wirtschaft im internationalen Vergleich: So zählt Österreich zu den preisstabilsten Ländern der EU, das 1995 deutlich zurückgegangene Zinsniveau ist im europäischen Vergleich ebenfalls niedrig, was Investitionen begünstigt und öffentliche Haushalte entlastet, und die gesamtwirtschaftlich verantwortungsvolle Einkommenspolitik der Sozialpartner unterstützt die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Wirtschaft.

*Mittel- und langfristig* ist weiterhin mit einer Zunahme des Arbeitskräfteangebots in Österreich zu rechnen. Die noch nicht abgeschlossene Beschäftigungsstudie des Beirats für Wirtschafts- und Sozialfragen rechnet in den nächsten zehn Jahren mit einer jährlichen Zunahme des gesamten Arbeitskräfteangebots von durchschnittlich etwa 10.000 Personen. Da es ohne Gegensteuerung auch in Zukunft zu einer Umschichtung von den Selbständigen (einschließlich der Land- und Forstwirtschaft) zu den unselbständig Erwerbstätigen kommen wird, wird für die unselbständig Beschäftigten ein etwas größere Zahl von Arbeitsplätzen geschaffen werden müssen. Zwar ist bei abnehmender Beschäftigung in der Sachgüterproduktion ein nicht unwesentliches Potential an Beschäftigungsmöglichkeiten in einigen Bereichen des Dienstleistungssektors zu erwarten, doch sind die derzeit prognostizierten mittelfristigen Wachstumsraten der österreichischen Wirtschaft (IHS: 2% 1996-2000) generell zu niedrig, um für den Zuwachs des Arbeitskräfteangebots eine entsprechende Zahl von Arbeitsplätzen zu schaffen.

Nachfrageseitig werden sich darüber hinaus Herausforderungen für den Arbeitsmarkt durch die fortschreitende Globalisierung der Märkte, durch weitere EU-Anpassungen früher geschützter Bereiche sowie durch weitere Integrationschritte der mittel- und osteuropäischen Länder ergeben.

Die Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist daher eine zweifache:

- 1. Die Sozialpartner erwarten von der Bundesregierung, daß unmittelbar alle Möglichkeiten für kurzfristig wirksame Maßnahmen ausgeschöpft werden, um 1996 die Beschäftigung zu stabilisieren und den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu stoppen,*
- 2. müssen mittelfristig wirksame Maßnahmen gesetzt werden, um die Dynamik der österreichischen Wirtschaft zu verbessern und die Beschäftigung so weit zu steigern, daß die zusätzlichen Arbeitskräfte beschäftigt und die Zahl der Arbeitslosen gesenkt werden können.*

Die Sozialpartner werden sich in ihren eigenen wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten – wie in der Sozialpartnervereinbarung 1992 festgehalten – gemeinsam konsequent um die Umsetzung des Zieles der Vollbeschäftigung sowie um die Erhaltung und Verbesserung einer möglichst ausgewogenen Sozialstruktur bemühen.

Nach Ansicht der Sozialpartner ist die Rückführung des Finanzierungsdefizits des öffentlichen Sektors mittel- und langfristig eine Voraussetzung für eine gesunde und stabile wirtschaftliche und soziale Entwicklung. In Anbetracht der kurzfristig nachfragedämpfenden Auswirkungen der Budgetkonsolidierung ist es umso notwendiger, die vorhandenen Handlungsspielräume der Wirtschaftspolitik für expansive und beschäftigungswirksame Maßnahmen umfassend und umgehend zu nutzen.

## **1. Infrastrukturinvestitionen**

Investitionen in den Bereichen Verkehr, Umwelt, Energie und Telekommunikation verbessern nicht nur die Lebensqualität, sondern vor allem auch

die Qualität des Wirtschaftsstandorts und erhöhen das Potential für Industrieansiedlungen und Beschäftigung. Die Finanzierung der im folgenden angesprochenen Infrastrukturinvestitionen kann überwiegend aus Benützungsbzw. Leistungsentgelten erfolgen, sodaß das Ziel der Budgetkonsolidierung durch ihre beschleunigte Umsetzung nicht konterkariert wird. Infrastrukturinvestitionen sind besonders in der Bauwirtschaft beschäftigungswirksam, Nachfrageimpulse gehen auch auf Metallindustrie und -gewerbe, auf die Baustoffindustrie und andere Bereiche aus. Daher sollen die Ergebnisse des Baugipfels vom Dezember 1995 umgehend realisiert und darüber hinaus folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- Der Lückenschluß im hochrangigen Straßennetz soll durch die Sicherstellung der Finanzierung von Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen durch die Einführung eines flächendeckenden Straßenmautmodells rasch vollzogen werden.
- Der Ausbau der Eisenbahn soll durch Umsetzung des Schieneninfrastrukturfinanzierungsgesetzes verstärkt vorangetrieben werden. Auch auf der Ebene der Europäischen Union soll der Ausbau der internationalen Eisenbahnnetze von der österreichischen Bundesregierung forciert werden.
- Die Finanzierungsmöglichkeiten der Bundesimmobiliengesellschaft (BIG) sind durch ein mehrjähriges Veräußerungs- und Nutzungsprogramm des großen Immobilienbestandes der Republik Österreich beträchtlich zu erweitern. Mit den daraus freiwerdenden Mitteln sollen vor allem beschäftigungswirksame Neubauten und Gebäudesanierung finanziert werden.
- Die Mittel für die Wohnbauförderung werden steigen und sollen treffsicherer und effizienter eingesetzt werden, um die hohe Wohnbauleistung aufrecht zu erhalten. Insbesondere sollten mehr Mittel für die Sanierung und Wärmedämmung sowie Spezialprogramme für den Lückenverbau bereitgestellt werden. Darüber hinaus sollen die bisher brachliegenden Mittel aus der Mietzinsreserve dem Wohnbau zugeführt werden.
- Das Fernwärmepotential soll, wo dies wirtschaftlich und ökologisch sinnvoll ist, schneller als bisher ausgebaut werden, um einen Zuwachs von 10% pro Jahr zu erreichen. Damit wäre ein jährliches Investitionsvolumen für Um- bzw. Neubau von Heiz(kraft)werken und Leitungsbau von gut 4 Mrd. S nötig. Darüber hinaus wäre für Installationen in den Wohnungen weiters ein Investitionsvolumen von 1,2 Mrd. S notwendig.
- Bei Umweltinvestitionen – insbesondere im kommunalen Bereich – sind verstärkt private Investoren einzubinden.
- Für Österreich sind zu einer flächendeckenden thermischen Verwertung von Abfällen noch 6 Anlagen von der Leistung der Spittelau erforderlich. Das Investitionsvolumen beträgt insgesamt 12 bis 15 Mrd. S. Mit

dem Ziel, eine Anlage pro Jahr zu errichten, beträgt das jährliche Investitionsvolumen 2 bis 2,5 Mrd. S.

## **2. Exportoffensive**

Durch Ausschöpfung des vorhandenen Exportpotentials der österreichischen Wirtschaft sollen Wachstum und Beschäftigung erhöht werden. Eine Steigerung des Exportvolumens kann pro Mrd. S eine zusätzliche Beschäftigung von etwa 750 Arbeitnehmern bedeuten.

- Die Verbesserungen der Bestimmungen im Bereich der Exportförderung und -finanzierung sollten rasch umgesetzt und flexibel gehandhabt werden. Die bisherige Befreiung von der Kreditvertragsgebühr bei staatlich garantierten Krediten sollte dort beibehalten werden, wo solche Risiken nun durch private Kreditversicherungen abgedeckt werden. Möglichkeiten, wie Soft-loans international wettbewerbsfähig zu gestalten sind, sollten geprüft werden.
- Erleichterung der Firmenkommunikation durch Beschleunigung der Visaerteilung bei ausländischen Geschäftsreisenden sowie Maßnahmen zur raschen Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Führungskräfte und Techniker.
- Fortsetzung der Förderung von Industrieansiedlungen, insbesondere wenn es sich um technologie- und exportintensive Unternehmen handelt. Solche Ansiedlungen schaffen auch Beschäftigung für kleine und mittelgroße Zulieferfirmen.
- Die aktive Investorenwerbung ist dahin zu verstärken, daß Maßnahmen zur allgemeinen Imagebildung Österreichs als Wirtschaftsstandort forciert werden. Die Investorenwerbung ist ausreichend zu dotieren und effizienter zu gestalten, indem die Ressourcen bestmöglich koordiniert werden. Notwendig sind hierfür ein einheitliches Leitbild als modernes Industrieland im Ausland, die nationale Koordination zwischen Bundes- und Landesansiedlungsgesellschaften, ein zentraler Ansprechpartner auf Landesebene zur Erleichterung des Behördenverfahrens und der Förderungen sowie der verstärkte Einsatz der Außenhandelsstellen der Wirtschaftskammer für die Profilierung des Wirtschaftsstandorts.

## **3. Förderung der privaten Investitionen, der Gründung neuer Unternehmungen und Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit**

- Die Anhebung des Investitionsfreibetrags von 9% auf 12% sollte auch kurzfristig zu einer Erhöhung der Investitionen in den Unternehmungen führen.

- Bestehende Mängel des österreichischen Kapitalmarktes, die die Aufbringung von Eigenkapital für Klein- und Mittelbetriebe erschweren, müssen beseitigt werden.
- Zur Stärkung der Eigenkapitalstruktur – vor allem bei KMU – soll in der Förderpolitik im Zuge von Umschichtungen stärker das Instrument der Beteiligungsgarantie zum Einsatz kommen.
- Der Zugang für Jungunternehmer zu Finanzierungen soll erleichtert werden, indem durch Umschichtungen verstärkt Haftungsübernahmen neben Kreditstützungen eingesetzt werden.
- Energieintensive Branchen, die im internationalen Wettbewerb stehen, sollen Zugang zum Energiebezug zu international wettbewerbsfähigen Preisen erhalten.
- Bei allen Förderinstrumenten ist eine rasche und flexible Abwicklung sicherzustellen.

#### **4. Entbürokratisierung**

- Bei den Genehmigungsverfahren für Anlagen- und Infrastrukturprojekte sind, ohne die Umweltstandards zu gefährden, Änderungen in Richtung Verfahrenskonzentration und -beschleunigung, insbesondere durch eine Reduktion des Doppel- und Mehrfachaufwandes, vorzunehmen. Hier insbesondere ist auch auf die Vorschläge zur Reform des Sachverständigenwesens (siehe Beiratsstudie Nr. 70: „Wirtschaftsstandort Österreich“, Seite 137) hinzuweisen.
- Effektivität und Effizienz des umweltpolitischen Instrumentariums sind zu verbessern.
- Bei Verwaltungsverfahren, etwa bei besonders kostenaufwendigen Meldepflichten, sind Möglichkeiten zu überprüfen, die zu Kostensenkungen und Vereinfachungen, beispielsweise durch die Bündelung von Kompetenzen, führen, ohne daß dabei bestehende Standards (etwa bezüglich Umwelt oder Sicherheit) berührt werden.
- Beschlossene Vorhaben sind von der Planung bis zur Auszahlung rascher abzuwickeln.
- Durch beschleunigte Verfahren soll die Realisierung der Projekte im Rahmen von Sektorplänen (Investitionsvolumen: 12 Mrd. S) sowie der Projekte in den Zielgebieten (Indikativer Finanzrahmen: rund 22 Mrd. S) für die nächsten drei Jahre vorangetrieben werden.
- Eine Reform des Insolvenzrechts soll die Fortführung von sanierungsfähigen Unternehmungen erleichtern.

## 5. Technologiepolitik

- Teile der Privatisierungserlöse sollen für Offensivmaßnahmen im Technologie- und im Ausbildungsbereich verwendet werden.
- Ausbau der Kooperation zwischen universitären/außeruniversitären Forschungseinrichtungen und den industriell-gewerblichen Unternehmen, um wertvolle wissenschaftliche Erkenntnisse für die Industrie und Exportwirtschaft nutzbar zu machen.
- Prüfung der Möglichkeit der Einrichtung von Technologiefonds nach dem Vorbild des amerikanischen SBIC (Small Business Investment Corporation)-Modells, bei dem im Erfolgsfall private Fondsfinanziere aufgrund der staatlichen Beteiligung an der Finanzierung zu Fixzinsen (z. B. Darlehen) einen Leverage-Effekt lukrieren können.

## 6. Qualifikationsoffensive

Qualifizierte Beschäftigte – vor allem Facharbeiter und Ingenieure – sind traditionell eine der größten Stärken der österreichischen Wirtschaft. Durch den rascheren technologischen Wandel werden spezialisierte Qualifikationen jedoch leichter obsolet. Daher ist eine umfassende Reform des Ausbildungssystems notwendig, die die Rahmenbedingungen für lebensbegleitendes Lernen sichert. Ein besonderes sozial- und gesellschaftspolitisches Anliegen stellt auch die gute berufliche Qualifikation Jugendlicher dar. Eine bessere Ausbildung bedeutet zudem bessere Entwicklungschancen und die Möglichkeit eines selbstbestimmten Arbeitens für die Beschäftigten.

- Fachhochschulen: Einrichtung von Fachhochschulen für Berufstätige in Schwerpunktbereichen; Anbindung an regionale und innovative Wirtschaftskluster nach entsprechender Bedarfsanalyse.
- Aus- und Weiterbildungseinrichtungen neuen Typs: Kooperation von Aus- und Weiterbildungseinrichtungen; berufsbildende Schulen sollen für Weiterbildung am Abend vermehrt geöffnet werden – Ausbau zu Bildungszentren.
- *Das duale Berufsausbildungssystem für Lehrlinge* soll nicht nur den Übergang von der Pflichtschule ins Berufsleben ermöglichen und die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften abdecken, sondern auch verstärkt motivieren, weitere Bildungswege – speziell für Berufstätige – einzuschlagen.
- Die Wirtschaft wird sich bemühen, ein ausreichendes Lehrstellenangebot sicherzustellen.
- Das Ansehen der Facharbeit in der Gesellschaft ist zu heben.
- Da sich die beruflichen Qualifikationsanforderungen durch die wirtschaftlichen und technischen Entwicklungen laufend ändern, ist künftig

berufliches Wissen nicht nur in spezialisierten Lehrberufen zu vermitteln. Deshalb werden in einzelnen Branchen breitere Lehrberufe (Gruppenlehrberufe) notwendig sein.

- Die Attraktivität dieses dualen Bildungsweges hängt künftig entscheidend von der Vermittlung von Schlüsselqualifikationen wie Förderung der Kreativität, Kooperationsfähigkeit etc. ab.
- Ebenso wird für die Attraktivität der Berufsausbildung von Bedeutung sein, daß Absolventen einer Lehrausbildung den tatsächlichen Zugang zu Fachhochschulen erhalten.

## 7. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik kann eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschaftspolitik ergänzen und deren Wirkungen verstärken.

Durch die Ausgliederung der Arbeitsmarktverwaltung in das Arbeitsmarktservice haben die Sozialpartner stärkeren Einfluß auf die Arbeitsmarktpolitik gewonnen. Dies entspricht auch einer stärkeren Verantwortung. Die Zielvorgaben, die sowohl vom zuständigen Sozialminister als auch im Arbeitsmarktservice zur aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt worden sind, sind somit nur durch gemeinsame Anstrengungen der Sozialpartner und der Regierung umzusetzen, wobei eine ausreichende finanzielle Dotierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik Voraussetzung für einen erfolgreichen Beitrag dieses Bereiches zur Vollbeschäftigung ist.

Die Prioritäten wurden bei den gemeinsam erarbeiteten Zielvorgaben vor allem gerichtet auf

- Aktive Unterstützung von Unternehmungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen;
  - Umschichtungen der Mittel von der passiven zur aktiven Arbeitsmarktpolitik;
  - Ausbau der Arbeitsvermittlung;
  - Beseitigung von Qualifikationsdefiziten zur Bewältigung des strukturellen Wandels;
  - besondere Förderungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose;
  - Ausweitung des Berufsfeldes für Frauen durch Information und Qualifikation, besondere Hilfen für den Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit nach familiär bedingten Unterbrechungen;
  - Integrationshilfen für Behinderte.
- Damit die Arbeitsmarktpolitik ihre Wirksamkeit entfalten kann, bedarf es einer nachhaltigen und engen Kooperation zwischen Arbeitsuchenden, Betrieben und dem Arbeitsmarktservice. Intensivierte Betriebskontakte können zu einer schnelleren Besetzung offener Stellen führen und sind daher voranzutreiben.

- Eine besondere Aufgabe der Sozialpartner liegt auch darin, die Integration älterer Arbeitnehmer bis zur Erreichung des Pensionsalters zu gewährleisten und zu fördern (u. a. durch ein „Bonus/Malus“-System). Gemeinsame Aktionen zur Verhaltensänderung in einigen Bereichen der Wirtschaft und der Arbeitnehmerschaft sind ebenso zu überlegen wie Weiterbildungspläne und altersspezifische Karrieren- und Arbeitsplatzpläne. Die Hilfestellung der Sozialpartner für Betriebe und Arbeitnehmer kann hier zu einer faktischen Erhöhung des Pensionsantrittsalters führen, ohne daß damit die Arbeitslosenzahl weiter hinaufgetrieben wird.
- Es wird auch die Aufgabe der Sozialpartner sein, neue Formen der Beschäftigung im Sozialbereich und im Umweltbereich zu fördern und bestehende Formen der Arbeitsförderung im Sozialbereich noch effizienter zu gestalten. Die Förderung von Arbeitsplätzen in Vereinen und bei regionalen Gebietskörperschaften, aber auch Arbeitsstiftungen und – bei entsprechender Abgrenzung vom gewerblichen Bereich – gemeinnütziger Arbeitskräftetüchtigkeit durch Arbeitsmarktservicestellen ist gezielt einzusetzen.
- Bei abnehmender Beschäftigung in der Sachgüterproduktion wird im Bereich der Dienstleistungen, insbesondere der sozialen Dienste, ein zusätzliches Potential für Beschäftigungsmöglichkeiten gesehen. Obwohl auch die Gebietskörperschaften gefordert sind, um hier verstärkt Beschäftigungsmöglichkeiten anzubieten, wird auch die Nutzung privater Ressourcen für reguläre Beschäftigungsverhältnisse im Sozial- und Pflegebereich notwendig sein. Dafür bieten sich insbesondere Pflegedienste im Bereich des Bundespflegegeldgesetzes an.
- Das Arbeitsmarktservice könnte auch sein Angebot an Unternehmen und Arbeitnehmervertreter bei geplanten Personalabbaumaßnahmen verstärken, indem insbesondere über Möglichkeiten beraten wird, durch Einsatz von organisatorischen oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen das Ausmaß der geplanten Kündigungen zu vermindern. Das Service in diesen Fällen ist daher durch mehr Information und Kooperation zu verbreitern und über die derzeit geübte bloße Entgegennahme der Meldungen geplanter Kündigungen hinaus auszuweiten.
- Zur Integration von Arbeitslosen ist eine zurückhaltende Politik der neuen Beschäftigung von Ausländern erforderlich.

## 8. Arbeitszeit

Die Sozialpartner haben bereits mehrfach zu Fragen des Einflusses der Arbeitszeitgestaltung auf die Beschäftigung eingehende Untersuchungen durchgeführt und Empfehlungen an Gesetzgebung und Kollektivvertragspartner gegeben.

Die derzeitige Arbeitsmarktsituation macht es erforderlich, die Möglichkeiten des Einsatzes von Arbeitszeitpolitik zur Beschäftigungsförderung neuerlich

zu überdenken und zu aktualisieren. Dabei ist es notwendig, noch stärker als bisher Vorurteile auf beiden Seiten gegen bestimmte Reizworte wie Arbeitszeitverkürzung oder Arbeitszeitflexibilisierung abzubauen und pragmatisch die Wirksamkeit bestimmter Arbeitszeitformen zur Beschäftigungssicherung oder Beschäftigungsförderung zu überprüfen und entsprechend einzusetzen.

Voraussetzung eines derartigen pragmatischen Weges ist freilich, daß die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in diesen Fällen für alle Beteiligten glaubhaft für die Sicherung oder Schaffung von Beschäftigung eingesetzt wird. Bei der konkreten Umsetzung bestimmter Arbeitszeitformen soll es um die Sicherung der Beschäftigung, um zusätzliche Beschäftigung und um die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gehen. Wenn bei neuen Arbeitszeitformen auch die Interessen der Arbeitnehmer bezüglich verstärkter Gestaltungs- und Ausbildungsmöglichkeiten berücksichtigt werden, kann und soll die Arbeitszeitpolitik von einem bisherigen Konfliktfeld zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu einem gemeinsamen Betätigungsfeld im Interesse der Beschäftigungspolitik werden, wie dies in Teilbereichen auf Kollektivvertragsebene schon in der Vergangenheit geschehen ist.

Folgende Schwerpunkte in der sozialpartnerschaftlichen Arbeitszeitpolitik sind zu bearbeiten:

- Verlängerung der Beschäftigung innerhalb eines Jahres in Saisonbranchen;
- Schaffung von Zeitausgleichsmodellen unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungssicherung.
- Zum Problem der flexiblen Tages- und Wochenarbeitszeiten (einschließlich längerer Durchrechnungszeiträume und Bandbreiten) besteht Übereinstimmung dahingehend, daß entsprechend den besonderen Bedürfnissen einzelner Branchen und Betriebe solche Arbeitszeitformen eine bessere Auslastung der Kapazitäten und damit eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit bewirken können. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allerdings darüber, in welcher Form diese Möglichkeiten einzusetzen sind: Die Arbeitnehmerseite geht von einer Festlegung der Rahmenbedingungen neben der gesetzlichen Regelung durch die Kollektivvertragspartner aus, weil nach ihrer Auffassung nur dadurch der gezielte Einsatz flexibler Arbeitszeiten für Beschäftigungssicherung gewährleistet werden kann. Die Arbeitgeberseite hingegen strebt darüber hinaus zumindest für kurze Zeiträume die Festlegung von Bandbreiten und längeren Tagesarbeitszeiten auch durch Einzelarbeitsvertrag an;
- Schaffung von Voraussetzungen für gezielte Weiterbildungsprogramme und Fortbildungsprogramme in den Betrieben durch Spielräume in der Arbeitszeitgestaltung für Aus- und Weiterbildung;
- Schaffung individueller Möglichkeiten zur Unterbrechung des Arbeitsverhältnisses ohne dauerhaften Arbeitsplatzverlust bei gleichzeitiger Förderung der Einstellung von Ersatzkräften;

- Gezielte Bereitstellung von Teilzeitarbeitsplätzen für Arbeitnehmer mit Familienpflichten, für ältere Arbeitnehmer und gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer.

## 9. Mißbrauchsbekämpfung

Es erscheint sinnvoll, den schillernden Begriff „Mißbrauch“ nicht bestimmten Gruppen zuzuordnen, sondern wie folgt zu definieren: Wer staatliche Mittel, rechtliche Vorschriften oder öffentlich finanzierte Leistungen bzw. steuerliche Entlastungen bewußt zu seinen Gunsten in Anspruch nimmt, obwohl er weiß oder wissen muß, daß die Ziele dieser gesetzlichen Vorschriften mit seiner Inanspruchnahme nicht erfüllt werden, sondern die anderen Abgabepflichtigen damit belastet werden, mißbraucht Leistungen der Allgemeinheit zu seinem persönlichen Vorteil. Ein solcher Mißbrauch ist unsolidarisch und gefährdet den Zusammenhalt in der Gesellschaft. Er muß durch Vereinfachung und Transparenz, gegebenenfalls auch durch Veränderung der Gesetze, durch Vereinfachung und insbesondere Beschleunigung sowie Effizienzsteigerung der Verwaltungsabläufe, aber auch durch entsprechende Kontrollen möglichst eingeschränkt werden, damit die positiven Effekte sozialstaatlicher Vorschriften von der Allgemeinheit weiterhin akzeptiert werden und ihre nützlichen Wirkungen entfalten können.

In wirtschaftspolitischer Hinsicht hat Mißbrauch im eben definierten Sinn folgende negativen Auswirkungen:

- Wenn Arbeitslose offene Stellen nicht annehmen, obwohl sie ihnen zumutbar wären, bringen sie die Arbeitsvermittlung durch das Arbeitsmarktservice in Mißkredit, beanspruchen öffentliche Mittel aus der Arbeitslosenversicherung, ohne daß dies notwendig wäre und erhöhen durch die Verzögerung bei der Wiederbesetzung einer Stelle den Gesamtstand der Arbeitslosen; wirksame Gegenmaßnahmen sind nicht nur längere Sperrn, sondern vor allem Angebote zur Weiterbildung und zur Betätigung im sozialen Bereich;
- Wenn Arbeitslose während des Leistungsbezugs beschäftigt sind und diese Beschäftigung verschleiert wird, um weiterhin in den Genuß der Leistungen zu kommen, schädigen sie nicht nur die Mittel der Arbeitslosenversicherung, sie gefährden das Ansehen und die Akzeptanz des Arbeitslosenversicherungsrechtes und verhindern die Besetzung eines regulären Arbeitsplatzes. Auch hier sind die Strafdrohungen zu verstärken;
- Wenn andererseits Arbeitgeber Beschäftigungen ohne entsprechende Anmeldung vergeben, schädigen sie die anderen Abgabepflichtigen, sichern sich einen unfairen Wettbewerbsvorteil, schädigen die Finanzierbarkeit öffentlicher Leistungen und verhindern die reguläre Besetzung eines Arbeitsplatzes. Wirksame Gegenmaßnahmen in diesen Fällen sind die Einbeziehung bestimmter Werkverträge in die Versicherungspflicht, die Verschärfung der Meldepflichten und auch der Sanktionen;

- Wenn Arbeitgeber ohne entsprechende Beschäftigungsbewilligung Ausländer beschäftigen, fördern sie den illegalen Zuzug nach Österreich und verhindern die reguläre Besetzung eines Arbeitsplatzes. Hier sind durch Verschärfung der Sanktionen und effizientere Kontrollen Gegenmaßnahmen zu setzen;
- Wenn Arbeitgeber zur Abgabenvermeidung Beschäftigungen, die ordnungsgemäß im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses erbracht werden müssen, in Form von Werkverträgen, freier Mitarbeit oder freien Dienstverträgen vergeben, schädigen sie nicht nur die betroffenen Arbeitnehmer wegen des Verlustes von Versicherungszeiten, sondern auch alle anderen Abgabepflichtigen und verhindern die Besetzung eines regulären Arbeitsplatzes;
- Pusch durch gewerblich nicht berechnigte Personen schädigt ebenfalls alle Abgabepflichtigen und verhindert die Besetzung von regulären Arbeitsplätzen, weshalb strengere Kontrollen notwendig sind.

Die Sozialpartner werden gemeinsam mehr Anstrengung als bisher unternehmen, um auf ihre Mitglieder Einfluß zu nehmen, damit die Zahl der Mißbräuche sinkt. Sie sind bereit, auch an der Schaffung von gesetzlichen Rahmenbedingungen mitwirken, um Anreize für eine Beteiligung an solchen Mißbrauchsfällen zu vermindern und – bei illegalem Vorgehen – die Strafdrohung zu verschärfen. Die Sozialpartner verpflichten sich zu einem solchen Verhalten, wobei Übereinstimmung darin besteht, daß eine lückenlose Kontrolle nicht möglich ist (niemand wünscht einen Polizeistaat), und daß Mißbräuche nicht dadurch bekämpft werden können, daß etwa in der Arbeitslosenversicherung oder im Steuerrecht alle bestraft werden, ob sie nun Mißbrauch betreiben oder nicht. Es geht um den Schutz der Korrekten gegenüber den Trittbrettfahrern in der Gesellschaft.

## ARBEITSGRUPPE „BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK“

### Vorsitz:

Dkfm. Dr. Ewald Walterskirchen

### Geschäftsführer:

Mag. Gerhard Huemer  
Mag. Dr. Michael Mesch

### Mitglieder:

Univ. Doz. Dr. Gudrun Biffl  
Dr. Günther Chaloupek  
Mag. Thomas Delapina  
Mag. Franz Fries  
Mag. Helmut Höpflinger  
Mag. Georg Kovarik  
Dr. Peter Kaluza  
Dkfm. Joachim Lamel  
Dr. Fritz Miklau  
Dr. Friedrich Noszek  
Mag. Clarisse Pásztor  
Univ. Doz. Dr. Karl Pichelmann  
Dr. Georg Piskaty  
Dkfm. Dr. Werner Teufelsbauer  
Mag. Michael Tölle  
Dr. Wolfgang Tritremmel  
Josef Wallner  
Univ. Prof. Dr. Herbert Walther  
Mag. Georg Ziniel

UNTERGRUPPE 1  
WIRTSCHAFT UND ARBEITSMARKT

Vorsitz:

Univ.Doiz. Dr. Karl Pichelmann

Mitglieder:

Dr. Georg Aichholzer  
Univ.Doiz. Dr. Gudrun Biffel  
Dr. Günther Chaloupek  
Mag. Helmut Höpflinger  
Mag. Gerhard Huemer  
Mag. Dr. Michael Mesch  
DDr. Roland Mittendorfer  
Dr. Siegfried Pfliegerl  
Dr. Wolfgang Tritremmel  
Dkfm. Dr. Ewald Walterskirchen

UNTERGRUPPE 2  
QUALIFIZIERUNG DER ARBEITSKRÄFTE

Vorsitz:

Dir. Stv. Franz Mrkvicka  
Dr. Georg Piskaty

Koordination:

Dr. Kaus Schedler  
Mag. Michael Tölle

Mitglieder:

Dr. Friedrich Bauer  
Mag. Gabi Beidl  
Wolfgang Dikovics  
Dr. Karl Dolezal  
Mag. Dieter Eberhardt  
Mag. Martha Eckl  
Dr. Franz Gundacker  
MR Mag. Dr. Elsa Gundacker-Hackl  
Mag. Ing. Peter Hochegger  
Maria Hofstätter  
Prof. Dr. Bernard Ingrisich  
Mag. Inge Kaizar  
OR Prof. Mag. Ernst Koller  
Mag. Peter Kreiml  
Mag. Franz-Josef Lackinger  
Mag. Friedrich Meißl  
Mag. Karoline Meschnigg  
Mag. Ingrid Moritz  
Dr. Gerald Musger  
Gerhard Ouschan  
Dr. Brigitte Pellar  
Gerhard Prager  
Mag. Franz Rath  
Mag. Uli Rebhandl  
Ewald Rosenthal  
Dr. Klaus Schedler  
Dr. Herwig Schmidbauer  
Dr. Susanne Schöberl  
Dr. Johann Steinringer  
Josef Wallner  
Mag. Franz Weinberger

UNTERGRUPPE 3:  
RAHMENBEDINGUNGEN AM ARBEITSMARKT

Vorsitz:

Mag. Gerhard Huemer  
Mag. Georg Ziniel

Mitglieder:

Dr. Heinrich Basalka  
Mag. Herbert Böhm  
Mag. Helmut Höpflinger  
Dr. Christoph Klein  
Mag. Georg Kovarik  
Dr. Martin Mayr  
Mag. Dr. Michael Mesch  
Dr. Fritz Miklau  
Mag. Clarisse Pásztor  
Dr. Ulrich Schönbauer  
Univ.Prof. Dr. Franz Schrank  
Dr. Bernhard Schwarz  
Dr. Wolfgang Tritremmel  
Dkfm. Dr. Ewald Walterskirchen  
Univ.Prof. Dr. Herbert Walther  
Dr. Josef Wöss

## AUTOREN VON TEILENTWÜRFEN

Untergruppe 1: Georg Aichholzer  
Gudrun Biffl  
Michael Mesch  
Karl Pichelmann  
Ewald Walterskirchen

Untergruppe 2: Martha Eckl  
Franz Gundacker  
Elsa Gundacker-Hackl  
Maria Hofstätter  
Inge Kaizar  
Friedrich Meißl  
Brigitte Pellar  
Georg Piskaty  
Ewald Rosenthal  
Klaus Schedler  
Susanne Schöberl  
Johann Steinringer  
Michael Tölle

Untergruppe 3: Georg Aichholzer  
Helmut Höpflinger  
Gerhard Huemer  
Christoph Klein  
Clarisse Pásztor  
Wolfgang Tritremmel  
Herbert Walther  
Georg Ziniel

# PUBLIKATIONEN DES BEIRATS FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALFRAGEN

(\* = vergriffen)

- 1\* Untersuchung über die Preis- und Einkommensentwicklung (1964)
- 2 Stabilisierungsprogramm (1964)
- 3 Vorschläge zur Neugestaltung der Budgetpolitik (1964)
- 4\* Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 1. Teil (1964)
- 5 Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1965)
- 6 Vorschau auf die österreichische Wirtschaft im Jahre 1966 (1965)
- 7 Empfehlungen zur Budgetpolitik (1965)
- 8\* Vorschläge zur Koordinierung und Stabilisierung in der Bauwirtschaft (1966)
- 9 Die Erscheinungen des grauen Marktes und ihr Zusammenhang mit den Formen der Preisbildung (1966)
- 10 Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 2. und 3. Teil (1966)
- 11\* Zweite Vorausschätzung des österreichischen Arbeitskräftepotentials bis 1980 (1968)
- 12 Vorschläge zur Kapitalmarktpolitik, 4. Teil (1968)
- 13\* Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich (1968)
- 14 Bericht über Teilzeitbeschäftigung (1968)
- 15 Untersuchung über die Probleme der Arbeitszeitverkürzung (1969)
- 16 Budgetvorschau 1970—1974 (1970)
- 17 Vorschläge zur Industriepolitik (1970)
- 18 Empfehlungen zur Verbesserung der Konjunkturdiagnose (1971)
- 19\* Budgetvorschau 1971—1975 (1971)
- 20 Untersuchung über die Abwanderung von Arbeitskräften aus Österreich nach Süddeutschland und in die Schweiz (1972)
- 21 Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb (1972)
- 22 Vorschläge zur regionalen Strukturpolitik (1972)
- 23 Die Verträge mit den Europäischen Gemeinschaften (1972)
- 24 Klein- und Mittelbetriebe in Wachstumsprozeß (1973)
- 25 Frauenbeschäftigung in Österreich (1974)
- 26 Budgetvorschau 1974—1978 (1974)
- 27 Probleme der Umweltpolitik in Österreich (1976)
- 28\* Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes ausländischer Arbeitskräfte (1976)
- 29 Qualitative Aspekte der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung (1976)
- 30 Budgetvorschau 1976—1980 (1977)
- 31 Empfehlungen zur Verbesserung der Statistiken zur Einkommensverteilung (1977)
- 32 Vorschläge zur Industriepolitik II (1978)
- 33 Budgetvorschau 1978—1982 (1978)
- 34 Kurz- und mittelfristige Fragen der Zahlungsbilanzentwicklung (1978)
- 35 Die statistische Differenz in der österreichischen Zahlungsbilanz (1979)
- 36 Längerfristige Arbeitsmarktentwicklung (1980)
- 37 Budgetvorschau 1980—1984 (1980)
- 38 Bericht zur Zahlungsbilanz (1980)
- 39 Mittelfristige Finanzplanung (1981)
- 40 Wohnbau (1981)
- 41 Längerfristige Aspekte der Energieversorgung (1982)
- 42 Untersuchung ausgewählter Ausgabenbereiche des Bundeshaushalts (1982)
- 43 Budgetvorschau 1982—1986 (1982)
- 44 Methoden der Politikberatung im wirtschaftspolitischen Bereich (1984)
- 45 Budgetvorschau 1984—1988 (1984)
- 46 Regionale Strukturpolitik (1984)

- 47\* Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik (1984)
- 48\* Schattenwirtschaft (1985)
- 49 Landwirtschaftliche Produktionsalternativen am Beispiel Ethanol, Ölsaaten und Eiweißfutterpflanzen (1985)
- 50 Finanzmärkte (1986)
- 51 Umweltpolitik (1986)
- 52 Öffnungszeiten (1986)
- 53 Budgetvorschau 1986—1990 (1986)
- 54 Flächenstilllegung als agrarpolitisches Instrument (1987)
- 55 Wachstumsorientierte Strukturpolitik (1988)
- 56 Empfehlungen aus Studien und Kurzgutachten 1984—1988 (1988)
- 57 Entwicklungspolitik (1988)
- 58\* Qualifikation 2000 (1989)
- 59 Internationalisierung (1989)
- 60 Überlegungen zum statistischen System der 90er Jahre (1990)
- 61 Industriepolitik III (1991)
- 62\* Vorschläge zur Reform des Hochschulwesens und der Forschungspolitik (1991)
- 63 Strukturelle Budgetsalden des Bundes 1986—1990 (1991)
- 64 Soziale Sicherheit im Alter (1991)
- 65 Finanzverfassung und Finanzausgleich — Herausforderungen und Anpassungserfordernisse (1992)
- 66 Abfallwirtschaft (1992)
- 67 Ostöffnung (1992)
- 68 30 Jahre Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen (1993)
- 69 Lohnnebenkosten (1994)
- 70 Wirtschaftsstandort Österreich (1994)
- 71 Europäische Wirtschafts- und Währungsunion — Neue Rahmenbedingungen für die österreichische Wirtschafts- und Finanzpolitik (1994)
- 72 Beschäftigungspolitik (1997)