

# 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 schmerzhaft 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.