

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