

Karl Aiginger

Ökonomische Rahmenbedingungen für die Arbeitswelt

1. Einleitung und Aufbau

Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen unterliegen einem dauerhaften Wandel. Dieser hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten beschleunigt, und es ist zu erwarten, dass die Dynamik der Veränderungen anhält. Veränderungen werden oft als negativ und bedrohlich gesehen, besonders wenn sie zu schnell erfolgen und wenn man nicht darauf vorbereitet ist oder dabei begleitet wird. In der Regel bringen Veränderungen auch neue und vermehrte Handlungsmöglichkeiten und Optionen.

Wir zeigen zunächst die Veränderungen in den weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, dann die Veränderungen in Österreich. Eine Hauptthese der Arbeit ist, dass die Veränderung der Rahmenbedingungen in Österreich wegen seiner wirtschaftlichen Position und wegen seiner geografischen Position noch stärker ist als in andern Ländern. Im Schnitt sind die Veränderungen auch gerade für Österreich vorteilhaft, aber es gibt immer Gewinner und Verlierer, sowie Personen, die mit dem Tempo der Veränderungen nicht mithalten können. Die Analyse folgt dem WIFO-Weißbuch „Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation“ (Aiginger – Tichy – Walterskirchen, 2006) und arbeitet die Veränderungen für die Arbeitswelt besonders heraus.

2. Veränderung der weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen

2.1 Technischer Fortschritt beschleunigt den Strukturwandel

Die Entwicklung neuer Technologien, neuer Werkstoffe und Produkte verändert Produktion, Konsum, Kommunikation und Organisation. Informationstechnologie, Biotechnologie, Nanotechnologie sind "generelle Technologien" insofern, als sie nicht nur Veränderungen in einzelnen Branchen bewirken, sondern über das gesamte Spektrum der Produktion, des Konsums und der gesellschaftlichen Beziehungen. Ihr Einsatz verändert die Arbeitswelt, erhöht die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften und senkt die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften. Die Anwendung der neuen Technologien begünstigt lernfähige Firmen, Organisationen und Personen (Skill Bias) und schafft vielfältige und attraktive Arbeitsplätze, Güter und Dienstleistungen. Wenn auch das Tempo der Veränderungen heute mit jenem anderer Perioden großer technologischer Umbrüche in Folge bahnbrechender Innovationen (Eisenbahn, Elektrizität) schwer vergleichbar ist, so ist unbestritten, dass die Umwälzungen tief greifen und viele Lebensbereiche betreffen.

2.2 Informationstechnologie revolutioniert Organisation von Firmen und Staat

Teilweise in Folge, wahrscheinlich aber auch unabhängig von der Technologie verändert sich die Organisation von Firmen. Die Unternehmen werden internationaler, Produktionsstufen werden stärker getrennt (vertikale Untergliederung), Unternehmensfunktionen ausgelagert, Vorprodukte weltweit eingekauft. Die beruflichen Anforderungen ändern sich, oft in Richtung Spezialisierung, aber gleichzeitig auch in Richtung Generalisierung. Kommunikationsfähigkeit, weiterer Horizont, Problemlösungskapazität und soziale Kompetenzen (Teamfähigkeit) bekommen dabei zunehmend Bedeutung. Die Hierarchien werden flacher, Einkommensunterschiede innerhalb der Firmen aber oft größer. Geographische Mobilität wird wichtiger. Firmen agieren international oder sogar global, aber fokussieren auf engere Produktmärkte. Besonders im industriellen Bereich, aber auch in den Netzwerkindustrien und zunehmend auch bei Dienstleistungen steigen Firmengröße und Konzentration durch Fusionen und Übernahmen. Marktmacht, Intensivierung von Lobbying sind damit verbunden. Auf Grund der Aktienfinanzierung steigt die Bedeutung der kurzfristigen Gewinnmaximierung. Das Ausmaß der nationalen und internationalen Zulieferung steigt. Neue Unternehmen und zusätzliche Beschäftigung entstehen vor allem im Dienstleistungsbereich. Unternehmensgründungen und das Wachstum der kleinen Unternehmen zu mittleren und dann zu großen ist die Quelle neuer Dynamik. Die Beschäftigung in den großen Betriebsstätten vieler Konzerne sinkt, wenn diese auch technologisch und als Kern für regionale Cluster und für Zulieferungen ungebrochen wichtig sind¹⁾. Headquarters multinationaler Firmen und die sie umgebenden hochwertigen Dienstleistungen (inkl. Forschungszentralen) werden immer mobiler und sind von entscheidender Bedeutung für Wirtschaftsstandorte.

2.3 Europäische Integration erreicht neue Dimensionen

Die Zahl der Mitgliedsländer in der EU hat sich in den vergangenen zehn Jahren beinahe verdoppelt. Der europäische Integrationsprozess wird in Zukunft noch wesentlich mehr Länder erfassen, besonders wenn man auch jene Staaten einbezieht, die Freihandelsvereinbarungen oder spezielle integrationsähnliche Vereinbarungen mit der EU abschließen. Dies wird die Unterschiede in Einkommen, Wirtschaftsstruktur und den sozioökonomischen Systemen in Europa erhöhen. Die Integration erfasst auch immer neue Bereiche, wobei zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen geändert werden, und dann mit Zeitverzögerung die Freiheit für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen auch tatsächlich immer intensiver genutzt wird.

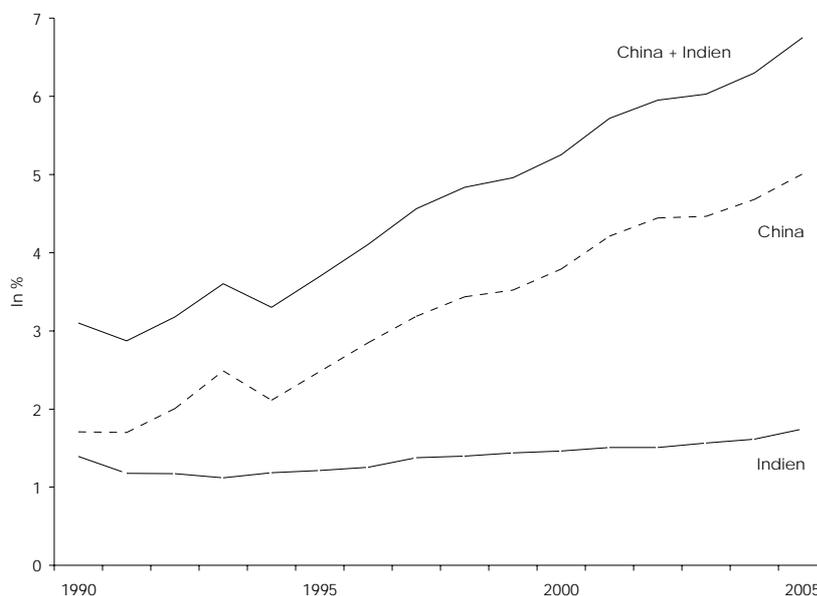
Im Warenverkehr ist der Liberalisierungsprozess fast abgeschlossen, er erstreckt sich heute immer mehr auf Dienstleistungen. Regeln für Finanzhilfen, Unternehmenskäufe, Wettbewerb, Finanzierung, Bilanzierung, Ausbildung werden vertieft, die Mobilität der Arbeitskräfte steigt rechtlich und faktisch. Die Bedeutung der Regionen – sowohl innerhalb von Nationalstaaten, als auch von Großregionen, die weit über Nationalstaaten hinausgehen (Skandinavien, Süd-

¹⁾ Durch die Auslagerung von Unternehmensfunktionen werden sich größere Unternehmen verstärkt auf ihre Kernbereiche konzentrieren, weswegen es zu einer zunehmenden Verbreitung von flexiblen, virtuellen Kleinunternehmen kommen wird, die projektbezogene Leistungen an Unternehmen liefern werden. Auch dadurch werden Netzwerke in Form von Humankapitalportfolios geschaffen werden, die die Beziehung zwischen den beiden Unternehmenstypen regeln werden (Bock – Schappelwein, 2005).

westeuropa, Südosteuropa usw.) – steigt. Sie übernehmen einen Teil der wirtschaftspolitischen Steuerung von den nationalen Regierungen.

Das Wirtschaftswachstum in den neuen Mitgliedsländern ist höher als in Westeuropa, der europäische Raum inklusive der Nachbarn der heutigen EU (Südosteuropa, Türkei, Ukraine) wächst ähnlich dynamisch wie die USA. Das Einkommensgefälle zwischen diesen Nachbarn und den älteren Mitgliedern der EU ist ähnlich dramatisch wie jenes zwischen den USA und Mexiko. Höhere Dynamik im Zuge eines erfolgreichen Aufholprozesses ist die positive Folge. Der Aufholprozess der "neuen Nachbarn" bringt Dynamik und Chancen für die derzeitige EU, die größeren Differenzen in den Löhnen, den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und den Verhaltensweisen können jedoch auch Spannungen auslösen.

Abbildung 1: China und Indien verdoppeln Weltmarktanteil
Anteil von China und Indien am nominellen BIP der Welt in %



Q: IMF, Oxford Economic Forecast.

2.4 Globalisierung intensiviert weltweite Arbeitsteilung

Der Horizont für Produktionsentscheidungen, Standortwahl, die Herkunft von Zulieferungen, Konsumgütern und Maschinen weitet sich, das Spektrum von Ziel- und Herkunftsländern im Tourismus wird breiter. Letztlich verändert sich der räumliche Kontext für unternehmerische Entscheidungen. Wenn dieser Internationalisierungsprozess die regionale Sphäre überschreitet, sprechen wir von Globalisierung, wobei es keine feste Grenze gibt zwischen "weiterer Integration" (z. B. Europas mit den Nachfolgestaaten der UdSSR) und weltweiter Globalisierung.

Die Globalisierungsdiskussion steht heute oft unter dem Eindruck des historischen Aufholprozesses von China und Indien. Die Wirtschaft Chinas ist in den letzten sechs Jahren um spektakuläre 68% gewachsen (jährlich 9,0% im Zeitraum 2001 bis 2006), jene Indiens um 48% (6,7% pro Jahr). China hat einen hohen Leistungsbilanzüberschuss gegenüber Asien, aber auch im Austausch mit Europa, und wird zum Konkurrenten nicht nur bei arbeitsintensiven Produkten,

sondern bei allen Gütern mit Vorteilen der Massenproduktion und geringer Transportkostempfindlichkeit und schrittweise auch in Bereichen mittlerer Technologie. Dennoch liegt das Einkommensniveau 2005 nach heutigen Wechselkursen nur bei 5% von jenem in Österreich, nach Berücksichtigung der Kaufkraft bei 20%.

Die Entwicklung ist überaus ungleichgewichtig und es gibt erhebliche Umwelt- und Energieprobleme. Auf lange Sicht wird der Aufholprozess in China und Indien für Europa nicht nachteilig sein, weil die hohe Nachfrage Chinas auch die Weltkonjunktur und damit europäische Exporte beschleunigt und das Handelsbilanzdefizit zukünftig eher kleiner werden muss. Auch andere Weltregionen (z. B. Arabien, Südamerika) – mit der teilweisen Ausnahme von Afrika – wachsen gegenwärtig stärker als Europa und geben Impulse für Europas Wirtschaft.

2.5 Einkommensunterschiede und Vermögen wachsen

Jahrzehnte der guten Wirtschaftsentwicklung haben dazu geführt, dass die akkumulierten Vermögen von Haushalten im Verhältnis zu den jährlichen Einkommen stark gestiegen sind. Diese Veränderung gibt individuelle Sicherheit, sie begünstigt ältere Personen gegenüber jüngeren, sie erhöht den Spielraum für längerfristige Anlagen (Realinvestitionen und Finanzinvestitionen) und ermöglicht unterschiedlichste Anlagestrategien. Vermögen – breiter Schichten der Bevölkerung und von Firmen – übersteigt allerdings die Sicherheitsreserven (Vorsichtsmotiv) und kann Schwankungen auf den Finanzmärkten verstärken. Auf Unternehmensebene besteht ein Trend zu höherer Eigenkapitalquote und Aktienfinanzierung. Die Höhe der Finanzvermögen, der globale Markt sowie neue Finanzinstrumente ermöglichen vielfältige Strategien und Entscheidungen. Diese umfassen den Kauf von Unternehmen, Beteiligungen, Diversifikation, Finanztransaktionen mit absicherndem, aber auch mit spekulativem Charakter, sowie den Rückkauf von eigenen Aktien. Neue Finanzinvestoren und Intermediäre erhöhen die Effizienz, stärken die Wahlmöglichkeiten und Chancen, können aber auch zu Instabilitäten beitragen und reduzieren die Möglichkeiten nationaler Politik.

Die individuelle Einkommensverteilung ist in den meisten Ländern in den vergangenen beiden Jahrzehnten ungleicher geworden. Jedenfalls würde man in reichen Gesellschaften und nach jahrzehntelanger Verfolgung des Zieles der Chancengerechtigkeit und durch Bemühungen, in Erziehung und Ausbildung Chancengleichheit unabhängig vom Geschlecht und sozialer Herkunft zu forcieren, eine schrittweise Angleichung der Qualifikationen und dann auch der Einkommen erwarten. Die Vergrößerung der Spanne zwischen hohen und niedrigen Einkommen stößt an Grenzen der Leistungsgerechtigkeit und des Solidaritätsgedankens und senkt auch – besonders in Perioden der Unterauslastung – die volkswirtschaftliche Nachfrage (Konsum). Gleichzeitig ist eine massive Erhöhung niedriger Einkommen wegen der Gefahr einer größeren Arbeitslosigkeit im geringer qualifizierten Segment problematisch. Die im Verhältnis zu den Einkommen noch größeren Unterschiede in der Vermögensverteilung verhindern für breite Schichten jene Zunahme an Sicherheit, die mit höheren Vermögen verbunden sein sollte.

2.6 Heterogenität in Produktion und Konsum nimmt zu

Ein Kennzeichen der Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten ist der Trend zu zunehmender Heterogenität: Produktionstechnologien, Qualifikationen, Arbeitszeiten, Vertragsformen, Konsumentenwünsche und Präferenzen differenzieren sich immer mehr aus. Dies ist zum Teil Folge der über Jahrzehnte gestiegenen Einkommen und der größeren Einkommensdifferenzen, zum Teil Resultat der Internationalisierung und Globalisierung, zum Teil auch bedingt durch neue Technologien (IKT, Biotechnologie). Die steigende Heterogenität der Konsumentenwünsche fördert seinerseits die Differenzierung des Angebotes. Sie impliziert vielfach eine Abweichung von gewohnten Formen und Regeln und kann höhere Unsicherheit bringen, wenn die Wirtschaftssubjekte nicht lernen, mit ihr umzugehen. Die Politik muss Rahmenbedingungen setzen, die die Differenzierung zur Kenntnis nehmen und teilweise abfedern.

Die Heterogenität der Produktion zeigt sich in dem Nebeneinander von High-Tech-Produktion, in der Spezialisten mit höchster Ausbildung nötig sind, und einfachen Routinetätigkeiten etwa in manchen Dienstleistungen. Die Heterogenität der Nachfrage verlangt ein variantenreiches Angebot und begrüßt Produktinnovationen.

Die Einkommensschere zwischen Bestausgebildeten und gering Qualifizierten steigt, wahrscheinlich auch die Qualifikationsunterschiede (und nicht nur die Nachfrage). Die Qualifikationsschere öffnet sich nicht zuletzt durch fehlende Integration der Migrantinnen und Migranten.

Arbeitsverträge weichen immer mehr von Standardverträgen ab, z. B. in der Arbeitszeit, in den Aufgaben und Nebenbedingungen.

2.7 Das traditionelle Familienmodell verliert an Bedeutung

Das klassische Familienmodell einer dauerhaften Partnerschaft mit oft nach Geschlechtern verteilten Rollen in Beruf, Erziehung und Betreuung verliert an Bedeutung. Das Modell mit einem Haupteinkommensbezieher ("male breadwinner model") wird zur Ausnahme, frühere Teilerwerbstätigkeit, Teilzeitarbeit und Werkverträge werden häufiger. Partnerbeziehungen werden fragiler, Biographien weniger linear, Familienmuster vielseitiger. Ein-Personenhaushalte und Alleinverdienerhaushalte einerseits und Doppel- oder Mehrfachverdienerhaushalte andererseits nehmen zu. Berufliche Anforderungen verändern sich, räumliche Mobilität steigt, Erwerbsmöglichkeiten wie Teilzeit, Werkverträge, flexibler Wechsel zwischen selbständigen und unselbständigen Tätigkeiten steigen. Das kontinentale, an den Erwerbseinkommen orientierte Wohlfahrtsmodell, das primär auf stabile Beschäftigungs- und Partnerbeziehungen ausgerichtet war, ist besonders gefordert. Die Bindung der sozialen Absicherung an die kontinuierliche Erwerbstätigkeit zumindest eines Partners wird dem Tempo der Veränderung, der Vielfalt der individuellen Wünsche nicht gerecht und bezieht die Neuen und die Außenseiter nicht genügend ein. Es ist oft – aber nicht in allen Ländern – der Verzicht auf Kinder, der Berufskarrieren für beide Partner ermöglicht.

2.8 Strukturwandel bewirkt Verunsicherung

Der Strukturwandel der vergangenen zwei Dezennien hat die Bevölkerung vielfach verunsichert. In dem primär quantitativen Wachstum der Aufholperiode hatte man sich daran ge-

wöhnt, dass der Arbeitsplatz gesichert ist und Strukturveränderungen nahezu ausschließlich Verbesserungen bewirken; es war selbstverständlich, dass jede Generation deutlich höhere Einkommen haben würde als die letzte.

Vielleicht beginnend mit der Ölkrise um die Mitte der siebziger Jahre ist dies unsicher geworden. Die Verlangsamung des Wachstums nach Abschluss des Aufholprozesses (Europas gegenüber den USA) hat den Höhenflug allseits begrenzt: Die Einkommen konnten mit dem wohlstandsbedingt stark steigenden Konsumansprüchen nicht immer und nicht bei allen Schritt halten, Finanzierungsprobleme des Staatshaushalts und hohe Verschuldung begrenzten die Expansion des Sozialstaats, und das langsamere Produktionswachstum bei anhaltendem oder sich verstärkendem technischen Fortschritt setzte Arbeitskräfte frei.

Dazu kamen die zunehmende Konkurrenz aus den Schwellenländern und der ehemaligen Ostblockstaaten sowie die zunehmende Immigration. Sie verschärfte nicht bloß den Druck auf den Arbeitsmarkt, die Öffnung der Grenzen schürte auch die Angst vor importierter Kriminalität und erlaubt, eigene Probleme auf externe Einflüsse zurückzuführen. Terroristische Gruppen suchten die Verunsicherung – nicht ohne Erfolg – zu einer Destabilisierung zu nutzen, die durch unsensible Reaktionen von Politik und Medien noch verstärkt wurde.

Die weitgehende Verunsicherung ist vor allem deswegen problematisch, weil sie Tendenzen zur Besitzstandswahrung verstärkt und dadurch Reformen und positive Reaktionen zur Nutzung der neuen Chancen erschwert.

2.9 Arbeitsbeziehungen werden differenzierter

Der Arbeitsprozess befindet sich in einer tief greifenden Umstrukturierung entlang mehrerer Dimensionen. Die Arbeitsnachfrage verschiebt sich vom produzierenden Sektor zum Dienstleistungssektor, der heute schon mehr als drei Viertel der Beschäftigung umfasst (mit steigender Tendenz). Innerhalb des Dienstleistungssektors entfallen die Arbeitsplätze einerseits auf produktionsnahe, moderne Dienstleistungen mit hohem Qualifikationsanspruch (Informationstechnologie, Planung, Medizin, Beratung), andererseits auf einfache Tätigkeiten mit relativ niedriger Bezahlung (Betreuung, Reinigung, Hilfstätigkeiten). Neue Dienstleistungsjobs entstehen an der Schnittstelle zwischen Markt und Staat (Outsourcing öffentlicher Institutionen, Regulierung, NGO's, NPO's) oder zwischen Erwerbstätigkeit und erwerbsferner Tätigkeit (oder Schwarzmarkt). Der Einsatz neuer Informationstechnologien fördert diese Trends, ist aber nicht die einzige Ursache.

Die Zahl der Berufe, die man ein Leben lang, oft bei demselben Dienstgeber ausüben kann, wird geringer. Weiterbildung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit werden wichtiger. Nicht standardisierte unselbständige Beschäftigungsformen wie Teilzeit, befristete Beschäftigungsverhältnisse, geringfügige Beschäftigung und Leiharbeit breiten sich aus. Gleichzeitig gewinnt auch die selbständige Erwerbstätigkeit im Rahmen von Werkverträgen oder freien Dienstverträgen sowie in anderen Arbeitsformen, die einen hohen Grad an Zeitsouveränität gewähren, an Bedeutung. Viele dieser neuen Beschäftigungsverhältnisse sind nicht zur Gänze sozialversicherungsrechtlich abgesichert. Neuartige Arbeitsverhältnisse entstehen auch am oberen Ende des Qualifikationsspektrums, es handelt sich dabei um individualisierte, hochflexible und spezialisierte Tätigkeiten, häufig im konsultierenden Bereich. Manche werden zusätz-

lich zu einer Kernarbeit (oder im Anschluss daran) ausgeübt, manche als Einstiegsjobs im Anschluss an die Ausbildung.

Die Arbeitsnachfrage verschiebt sich von standardisierten Qualifikationen zu multidimensionalen Fähigkeiten. Erfahrungswissen gewinnt an Bedeutung; soziale Kompetenzen, Managementfähigkeiten sowie die Fähigkeit, Probleme und Konflikte zu lösen, treten in den Vordergrund. Ein Abweichen von oft lebenslangen Arbeitsverträgen mit relativ eng vorgeschriebenen Aufgaben, Arbeitszeit und Position (inklusive hierarchischem Aufstieg) ist sichtbar. Der Trend von den Produktions- zu den Dienstleistungsberufen erfordert größere Flexibilität in der Arbeitszeit, in der Tätigkeit, im Ort der Arbeit. Diese Entwicklung, die von der Seite der Arbeitgeber forciert wird, entspricht zum Teil auch den Wünschen der Arbeitnehmer nach mehr Flexibilität in der Tages- und Wochenarbeitszeit und in der Urlaubseinteilung, wobei freilich die Präferenzen für Überstunden bzw. Reduktion der Arbeitszeit mit dem Lebenszyklus, den Partnern, der Familiensituation und dem Lebensalter wechseln. Allerdings müssen die Präferenzen von Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht gleich gerichtet sein.

Diese Veränderungen erfordern von allen Erwerbstätigen die Bereitschaft, Änderungen zu akzeptieren, bieten ihnen aber auch die Chance, die Vielfalt der Möglichkeiten entsprechend den eigenen Präferenzen zu nutzen. Die neue Vielfalt bringt es mit sich, dass Automatismen und die derzeitigen Formen der sozialen Absicherung nicht mehr ausreichen, sie erfordert vielmehr Eigeninitiative und neue Formen der sozialen Absicherung. Die Vorteile der neuen Arbeitsformen sind ungleich verteilt: sie sind für besser Qualifizierte leichter zu nutzen und haben Nachteile für gering Qualifizierte und von Risiken Betroffene.

Diese Veränderungen unterbrechen den linearen Ablauf von Phasen der Ausbildung bis zur Vollerwerbstätigkeit und letztlich bis zur Pension. Häufiger als bisher wird schon während der Ausbildungsphase Jobberfahrung gesammelt, die Berufslaufbahn wird häufiger unterbrochen; Berufsphasen werden von anderen Phasen abgelöst (für Ausbildung, Freizeit, Arbeitsplatzsuche, Familie). Der Übergang in die Pension wird fließend. Während Befristungen und Jobwechsel in der Eintrittsphase häufig ein Suchprozess in beiderseitigem Interesse sein können, ist die Freiwilligkeit und Symmetrie im mittleren Alter oft nicht mehr gegeben (Ausnahme: Kinderbetreuung).

2.10 Migration bremst Alterung, verhindert sie aber nicht

Die Alterung der Bevölkerung ist ein weltweiter Trend. Er trifft Europa in überdurchschnittlichem Ausmaß, sowohl die alten als auch die neuen Mitgliedsländer. Weltweit wird 2050 erstmals der Anteil der Weltbevölkerung mit 60 Jahren und älter größer als der Anteil der "Jungen" (jünger als 15 Jahre) sein. In den entwickelten Regionen hatten sich die relativen Anteile von jungen und älteren Menschen bereits 1998 gedreht (*Vereinte Nationen*, 2001).

Alterung ist ein tief greifendes Phänomen, d. h. es wirkt sich auf Wirtschaftswachstum, Ersparnisse, Investitionen, Konsum und Arbeitsmärkte aus. Ohne umfassende Maßnahmen würde ein höherer Anteil älterer Menschen an den Erwerbstätigen die Produktivität und den technischen Fortschritt wahrscheinlich dämpfen (*Kramer*, 2003). Alterung bringt Spannungen in das Pensions- und das Gesundheitssystem, verändert Besteuerung und Transferleistungen, beeinflusst Familienbeziehungen, Erbschaftszeitpunkt und Lebensgestaltung. Alterung ändert den

Wohnungsbedarf und bewirkt Migration. Der Trend ist unumkehrbar, er ist auf sinkende Kinderzahl pro Haushalt und auf niedrigere Sterbeziffern zurückzuführen. Das Schrumpfen der Bevölkerung in Europa kann durch Migration verringert oder verschoben werden, die Kinderhäufigkeit kann durch familien- und transfer- bzw. betreuungspolitische Maßnahmen etwas erhöht werden²⁾. Beides macht den Trend zur Hebung des Durchschnittsalters nicht rückläufig, mildert ihn jedoch ab³⁾.

Europas Bevölkerung wird 2050 etwas kleiner und deutlich älter sein als heute. Die Geburtenzahl je Haushalt liegt weit unter der Reproduktionsrate. Die Lebenserwartung wird um weitere sechs Jahre steigen. Der Rückgang der Bevölkerung wird nach der derzeitigen Prognose der EU zwischen 2004 und 2050 nur geringfügig ausfallen, weil Migration den Geburtenrückgang fast kompensiert⁴⁾. Die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sinkt allerdings schon ab 2010⁵⁾.

2.11 Klimawandel und Ressourcenengpässe erzwingen Reaktionen

Die Produktions- und Konsumprozesse der industrialisierten Länder und zunehmend auch der Schwellen- und Entwicklungsländer erweisen sich als ressourcenintensiv und nicht nachhaltig. Umwelt- und Energiefragen werden als wirtschafts- und gesellschaftspolitische Herausforderungen erkennbar. Das rasche Wachstum der Weltwirtschaft, die Urbanisierung auch in Europa sowie die vorherrschende Entwicklung bei Konsum- und Produktionsaktivitäten lenken die Aufmerksamkeit auf den globalen Klimawandel und die gegebenen Strukturen von Energie- und Verkehrssystemen. Die Erderwärmung stellt – wenn auch Ausmaß und Folgen nicht eindeutig vorhergesehen werden können – eines der größten, globalen Umweltprobleme dar. Die Verringerung der Kohlenstoffintensität des Energieverbrauchs, eine Umgestaltung der Mobilitätssysteme sowie die Versorgungssicherheit für Energie bekommen einen zentralen Stellenwert.

Die Politik reagiert darauf in Ansätzen und nach Ländern und Regionen unterschiedlich. In der EU steigt die Bedeutung der Besteuerung fossiler Energie, in Ansätzen werden in Städten Maut und Verkehrsplanung verstärkt. Ein europäischer Markt für CO₂-Emissionen wurde geschaffen. Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz des Energie- und Ressourceneinsatzes werden intensiviert, Bezug- und Transportwege werden diversifiziert.

²⁾ Bezüglich Kinderhäufigkeit wird EU-weit ein Anstieg von 1,53 auf 1,62 pro Frau prognostiziert, in Österreich von 1,40 auf 1,45.

³⁾ Der Alterungstrend ist unterschiedlich: In entwickelten Ländern ist ein Fünftel der Bevölkerung 60 Jahre und älter, in den weniger entwickelten sind es 8%. Der "Belastungskoeffizient", der angibt, wie viele Personen im erwerbsfähigen Alter einen älteren Menschen erhalten, sinkt von 12 Personen (1950) auf 8 Personen (2000) und wird bis 2050 auf 1 : 4 sinken (*Vereinte Nationen*, 2001).

⁴⁾ Die europäische Bevölkerung sinkt um 4 Mio. auf 454 Mio., das ist weniger als 1% (EU, Special Report, 1/2006). Die Zuwanderung (Nettomigration) beträgt 40 Mio. Personen (0,3% p. a. mit abnehmendem Trend von 0,4% p. a. auf 0,2% p. a.). Nach Ländern wird für Deutschland ein Rückgang um 5% erwartet (für Personen im erwerbsfähigen Alter –10%). Weitere Rückgänge sind für Portugal, Italien und Griechenland prognostiziert). Diese Trends sind eine Prognose unter Status-Quo-Bedingungen. Strategien zur Beantwortung dieser Herausforderung wie Innovationspolitik, Ausbildung, Strukturwandel und neue Formen der Arbeitsteilung, aber auch gezielte Einwanderungspolitik oder Aufholprozesse in den Erweiterungs- und Nachbarländern sind nicht abgebildet.

⁵⁾ Der Rückgang zwischen 2004 und 2050 wird mit 48 Mio. oder 16% prognostiziert. Die Zahl der "Älteren" steigt um 77% oder 58 Mio. Personen.

3. Veränderung des spezifischen Umfeldes für Österreich

Österreich ist von den sich ändernden Rahmenbedingungen in besonders hohem Maße betroffen, mit allen Chancen, die mit den hohen Veränderungen verbunden sind und mit der Notwendigkeit, dass Unternehmen, Arbeitnehmer und die Wirtschaftspolitik hier richtig reagieren. Die spezifische Position Österreichs, bereits eingeleitete Anpassungsprozesse und der weitere Veränderungsbedarf werden im Folgenden – entsprechend den im Abschnitt 2 geschilderten Trends – strukturiert.

3.1 Vom Technologienehmer zum Technologiegeber

Österreich kann auf Grund seiner Einkommensposition keinen Preiswettbewerb bei undifferenzierten Produkten gewinnen. Österreich muss sich auf hochwertige Produkte spezialisieren und zumindest in Nischen eine Technologieführerschaft anstreben. Die Dienstleistungskomponente muss verstärkt werden, insbesondere die Konzentration auf moderne, wissensintensive Dienstleistungen. Reiche Länder besitzen Know-how in der Unternehmensführung und werden Zentren für multinationale Unternehmen, sei es als Headquarter, Kompetenz- oder als Regionalzentrum.

Österreich war lange ein Technologienehmer: Technologien wurden über Maschinen und Management über multinationale Unternehmen importiert. Dabei profitierte man davon, dass die Löhne niedriger waren als in der dynamischen deutschen Wirtschaft. Die Bildungsstruktur (hoher Anteil auf Sekundärstufe, geringe Akademikerdichte, Defizite im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich) spiegelt noch die alten Stärken wider und ist ein Hindernis, eine adäquate Position an der "Technologiefront" zu erreichen (vgl. *Aghion et al.*, 2005, *Biffi*, 1998). Geringe Forschungsausgaben, Defizite in der Patentbilanz, eine traditionelle Industriestruktur, geringe Zahl an Headquarters und an Naturwissenschaften sind Indikatoren für den Veränderungsbedarf am Weg zur Position an der Technologiefront.

Schrittweise Innovationen, Genauigkeit und Verlässlichkeit, intelligente Facharbeit haben den Ruf österreichischer Firmen bestimmt. Das Image Österreichs wird noch weiters durch Kultur, Fremdenverkehr und Umwelt, Landwirtschaft und Holzreichtum geprägt. Diese "harten" und "sanften" Standortfaktoren bilden ein Spannungsverhältnis zu einer Gesellschaft, in der neue Technologien Konsum und Produktion bestimmen. Heterogenität, neue Technologien, exzellente Ausbildung auf höchster Stufe und Internationalität bestimmen die Wirtschaft eines Landes an der Technologiefront. Dessen Unternehmenslandschaft besteht aus großen multinationalen Firmen und gleichzeitig aus einer Vielzahl von Start-Ups und neuen Dienstleistungsbetrieben im höchsten Technologie- oder Qualitätssegment.

Die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit eines Landes mit hohem Pro-Kopf-Einkommen wird bestimmt von Innovation, Aus- und Weiterbildung und moderner Infrastruktur. Trotz aller Anstrengungen der vergangenen zehn Jahre hat Österreich die Uorientierung vom Aufholprozess zur Spitzenposition (Frontier-Position) im Innovationssystem, im Bildungssektor und in der Infrastruktur noch nicht vollzogen.

3.2 Änderung in der Unternehmenslandschaft

Österreichs Unternehmen wurden als Weltmeister in bestehenden Strukturen bezeichnet. Gute Umsätze und hohe Qualität gab es vorwiegend in traditionellen, langsam wachsenden Industrien, weniger in technologischen Industrien und in technologie- oder beratungsintensiven Dienstleistungen. Österreich hat wenige Großunternehmen. Der Dienstleistungssektor ist relativ klein, die Zahl der Betriebsgründungen war lange niedrig, Branchen waren durch Lohn- und Preisregelungen und durch Gesetze und Regulierungen vor ausländischer Konkurrenz und neuen Wettbewerbern abgeschottet und sind es teilweise immer noch (z. B. freie Berufe).

Unter den ausländischen Eigentümern dominieren die Nachbarländer, die Direktinvestitionen im Ausland sind gering und konzentrieren sich auf wenige Branchen, Exporte gehen zum Großteil in die Nachbarländer – ein gravierender Unterschied etwa zur Schweiz.

Arbeitsplätze in bestehenden Unternehmen sind relativ gut gesichert. Die Gehaltsschemata und Kollektivverträge bewirken – im internationalen Vergleich – den steilsten Anstieg der Gehälter mit Alter und/oder Betriebszugehörigkeit (im internationalen Vergleich). Die Löhne enthalten betriebsgebundene Sozialleistungen und erschweren den Wechsel ebenso wie die branchenspezifischen Unterschiede in der Bezahlung. Versicherungsleistungen und Pensionen sind mit dem Arbeitsverhältnis bzw. Familienzugehörigkeit verbunden.

Österreichs EU-Beitritt, die Ostöffnung und die Erweiterung der EU, die Privatisierung der Verstaatlichten Industrie, die Liberalisierung etwa von Finanz-, Energie- und Telekommärkten haben in der österreichischen Unternehmenslandschaft tief greifende Veränderungen gebracht. Es entsteht eine steigende Zahl von industriellen Unternehmen mit einem Netz von Auslandsstöchern. Die früher verstaatlichten Unternehmen wurden zu multinationalen Konzernen mit österreichischem Headquarter. Der Bankensektor, die Versicherungen, der Realitensektor (Immobilien) internationalisieren sich, größtenteils auch mit Österreich als Headquarter. Unternehmen im Infrastrukturbereich sehen sich nach Teilprivatisierung verpflichtet und befähigt, außerhalb des Landes zu expandieren und zu investieren. Betriebe in Gemeinde- oder Landeseigentum sehen hingegen oft noch keine Veranlassung, über die Gemeinde- bzw. Stadtgrenze Dienstleistungen oder Know-how anzubieten, Größenvorteile zu nutzen oder im Fall größerer Städte das vorhandene Wissen im Ausland zu nutzen.

Die Reorganisation der Unternehmen erfolgt nach internationalen Trends – sowohl die interne Unternehmensorganisation als auch die Nutzung von Telekommunikation. Der Aktienmarkt wird von großen Unternehmen zunehmend genutzt, ohne dass es bisher über den Aktienmarkt zu einer Fusionswelle und feindlichen Übernahmen gekommen ist. Die Wettbewerbskontrolle und das Wettbewerbsbewusstsein sind in Österreich eher unterdurchschnittlich. Fusionen von öffentlichen Unternehmen zwecks Schaffung eines nationalen Versorgers werden als wichtiger angesehen als Konkurrenz.

3.3 Umkämpfte Position bei mittlerer Technologie

Österreich ist lange am Rand, teilweise sogar außerhalb des europäischen Integrationsraumes gelegen. Die Wirtschaftsbeziehungen in Richtung Westeuropa wurden intensiviert, jene nach dem Osten waren viel geringer, als es historischen Beziehungen und geografischer Nähe entsprochen hätte. Heute liegt Österreich geographisch und wirtschaftlich in der Mitte

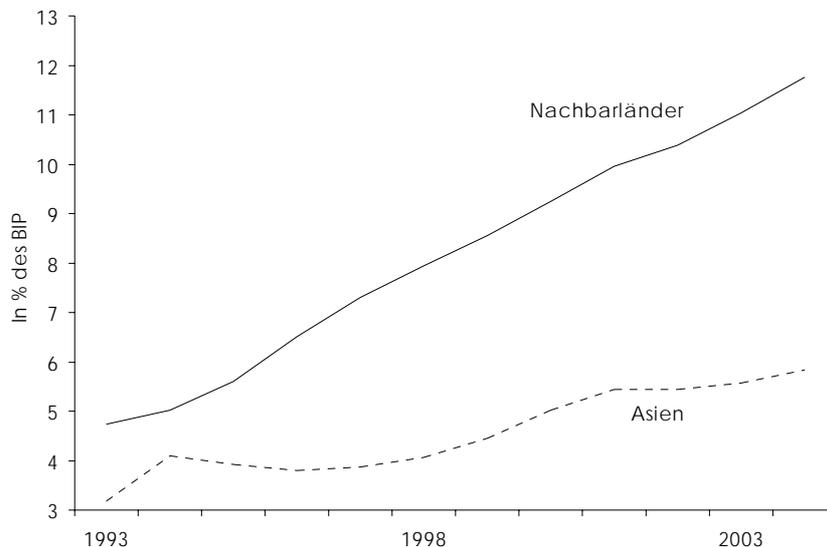
des EU-Raumes, eine Position, die bei der Erweiterung der EU in den Südosten und in die derzeitigen Nachbarländer noch verstärkt werden wird. Die Position im Zentrum eines dynamischen, im Umbruch befindlichen Wirtschaftsraumes ist mit großen Chancen verbunden, allerdings auch mit stärkster Konkurrenz um die Realisierung der Vorteile aus dieser zentralen Lage. Mehrere Regionen und Großstädte wetteifern darum, sich als Standorte für Headquarters, Forschungszentren oder Kommunikationszentralen in diesem Raum zu profilieren.

Dazu kommt für Österreich, dass es an einer "Wohlfahrtskante" liegt. Anders als für das Zentrum einer langsam gewachsenen Großregion typisch, stellt die Mitte zugleich eine Kante dar: Die Einkommen fallen in Richtung Osten ungewöhnlich stark ab: In nur 500 km Entfernung liegen die Einkommen bei einem Fünftel von jenen in Österreich. Auch dies bringt bei optimaler Arbeitsteilung Vorteile (günstige Kombiprodukte, Zulieferungen, leicht erreichbare Produktionsstandorte und niedrige Lohnkosten). Gleichzeitig ist die Gefahr der Konkurrenz groß, wenn in Österreich Waren produziert werden, die auch in Niedriglohnländern erzeugt werden können.

Österreich ist historisch auf das mittlere Technologiesegment spezialisiert. Relativ billige Löhne – im Vergleich zu Deutschland und der Schweiz – und die gute Qualifikation der österreichischen Facharbeiter haben diese Position ermöglicht. Motivation, Flexibilität, kleine Innovationen und Adaptionen haben die Konkurrenzfähigkeit unterstrichen und die Exporterfolge ermöglicht. Der technologische Lernprozess in den Erweiterungsländern und das schon gegebene Potential bei Facharbeitern und Technikern weist diese traditionelle österreichische Spezialisierung nun den Erweiterungsländern zu.

Abbildung 2: Die "nahe" und die "ferne" Globalisierung

Anteil der Exporte und Importe Österreichs nach Asien und in die Nachbarländer; gleitender Dreijahresdurchschnitt



Q: WIFO-Datenbank. - Nachbarländer: neue Mitgliedsländer, Bulgarien, Rumänien, ehemalige UdSSR.

3.4 Chancen der weltweiten Globalisierung

Die "weite" Globalisierung ist für Österreich eine besondere Herausforderung, weil Österreich sich export- und importseitig auf nahe Märkte konzentriert hat und dadurch wenige Firmen mit Betriebsansiedlungen in China und Indien (und auch Asien, Afrika und Südamerika) besitzt. Die dynamischen Länder in Asien sind ein besonderer Hoffungsmarkt, den Österreich noch nicht voll nutzt. Allerdings kommen auch billige Produkte aus diesen Ländern und konkurrenzieren die arbeitsintensive Industrieproduktion, die lange Zeit – und teilweise noch immer – in Österreich überproportional große Anteile an der Wertschöpfung besetzt. Die geringe Zahl an Großbetrieben bringt es mit sich, dass die Handelsbilanz Österreichs gegen China und Indien trotz guter Exporterfolge negativ bleibt. Die Chancen in diesen Ländern müssen dennoch stärker von österreichischen Firmen genutzt werden. Dies gilt auch wenn die Marktanteile Österreichs in China immer klein bleiben werden und der positive Außenbeitrag eher in den Ländern mit naher Globalisierung erreichbar sein wird.

Den österreichischen Mittelbetrieben, die im Zuge der EU-Erweiterung zu internationalen Spielern geworden sind, bieten sich Chancen auch für den Export in Überseemärkte. Die Arbeitsteilung Österreichs mit den Nachbarländern ermöglicht den Export eines kombinierten Produktes aus einfachen Vorleistungen und anspruchsvollen Unternehmensfunktionen (vertikale Arbeitsteilung) in ferne Länder.

3.5 Aufgeschobener Angebotsengpass durch Migration

Die Bevölkerung Österreichs lag zwischen 1970 und 1988 relativ stabil bei 7½ Mio. Bedingt durch den Balkankrieg stieg sie bis Mitte der neunziger Jahre um 350.000⁶⁾ auf 8 Mio., dann flachte das Bevölkerungswachstum wieder ab. Von 2000 bis 2005 stieg die Bevölkerung dann wieder um 215.000 Personen oder 43.000 pro Jahr, diesmal vorwiegend durch Familienzusammenführung und wirtschaftliche Migration. Wirtschaftliche Migration, d. h. Wanderung zwecks Nutzung der Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, vorwiegend aus Deutschland und anderen EU-Mitgliedsländern, stellt bestenfalls die Hälfte der Zuwanderung dar.

Bevölkerungsprognose

Prognosen für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung unterscheiden eine Hauptvariante (HV) und eine Variante mit höherer Wanderung (Obere Wanderungsvariante OWV). Die Hauptvariante nimmt an, dass sich die Nettozuwanderung bis 2020 merklich abschwächt (auf rund 20.000) und dort verharrt. Trotzdem steigt die Bevölkerung auf knapp 9 Mio. im Jahre 2050⁷⁾. In der Variante mit höherer Wanderung sinkt die Nettozuwanderung nur auf 37.000 und die Bevölkerung erreicht die 9-Mio.-Grenze schon 2024, und es werden 2050 9,8 Mio. sein. Beide Szenarien sehen eine wachsende Bevölkerung, der Zuwachs beträgt eine ¾ Mio. bis zu 1½ Mio. Personen⁸⁾.

⁶⁾ Das sind 58.000 Personen pro Jahr.

⁷⁾ Derzeit liegt die Bevölkerung bei 8,233 Mio. Personen (Statistik Austria, Wert für 2005).

⁸⁾ Die Bevölkerungsprognose enthält auch eine niedrigere Variante, nach der die Bevölkerung bis 2022 noch wächst und bis 2050 wieder auf 8,2 Mio. sinkt. Sie ist nicht realistisch, da sie von einer Nullwanderung ausgeht. Eine derartige

Das zukünftige Bevölkerungswachstum ergibt sich dabei fast ausschließlich aus dem Wanderungssaldo (und hier aus der Nettozuwanderung von Ausländern). Der Anteil der Personen, die im Ausland geboren wurden, an der Wohnbevölkerung liegt derzeit bei 13% und steigt in der Hauptvariante bis 2025 auf 15,5% und nach der höheren Variante auf 18%⁹⁾¹⁰⁾.

Erwerbsbevölkerung

Der Anstieg der Bevölkerung verschiebt den Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in der Hauptvariante bis 2018, wobei der Anstieg bis 2015 relativ steil ist und dann abflacht. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter sinkt dann um 80.000 (von 5,732 Mio. Personen im Jahr 2015 auf 5,649 Mio. Personen im Jahr 2025). In der Variante mit höherer Wanderung verlagert sich der Höhepunkt der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in das Jahr 2022¹¹⁾. Der Rückgang der Erwerbsbevölkerung dauert bis 2036 an, danach steigt die Erwerbsbevölkerung wieder.

Arbeitskräfteangebot

Das Arbeitskräfteangebot (Erwerbspersonen) hängt zusätzlich von der Entwicklung der Erwerbsbeteiligung ab. Diese ist auch kurz- bis mittelfristig stärker wirtschaftspolitisch beeinflussbar als die natürliche Bevölkerungsentwicklung.

Deswegen unterscheidet das WIFO ein Hauptszenario definiert durch eine Erwerbsquote, die mit Ausnahme der älteren Arbeitskräfte dem längerfristigen Trend folgt: bei den Älteren wird als Reaktion auf die Pensionsreform eine Angleichung des derzeitigen Eintrittsalters in die Pension in Richtung Regelalter vorgenommen. Diese Erwerbsquote wird auf die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose angewandt: In dieser Kombination¹²⁾ steigt das Arbeitskräfteangebot bis 2015 gegenüber heute um 133.000 Personen.

In einem Aktivierungsszenario wird eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung in Richtung der heutigen Werte in Dänemark angenommen; das Arbeitskräfteangebot liegt dann 2015 um

Annahme ist angesichts der zunehmenden, von der EU angestrebten Mobilität innerhalb der EU und der zusätzlichen Erweiterungen (z. B. Bulgarien und Rumänien 2007) sowie dem Auslaufen der Übergangsregelungen nicht realistisch. Des Weiteren ist angesichts der zunehmenden Vernetzung der Wirtschaften im Rahmen der Globalisierung mit einer anhaltenden Wanderung zu rechnen, die nicht notwendigerweise zu einer endgültigen Niederlassung führt sondern nur zu einer temporären (Circular Migration).

⁹⁾ Das ist ein Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung, der derzeit in der EU nur in Luxemburg übertroffen wird. Höher liegt der Ausländeranteil in Europa heute nur in der Schweiz bzw. in Übersee in Kanada und Australien. Allerdings ist in der Schweiz der Anteil der Ausländer aus den alten EU-Ländern wesentlich höher.

¹⁰⁾ Nach Abschluss der Redaktion des Weißbuches wurde noch eine neue Anpassung der Bevölkerungsprognose (Projektion 2006) vorgenommen. Sie unterscheidet sich von der hier zugrundeliegenden kaum. Der Wanderungssaldo 2005 wurde an die tatsächliche Wanderung angepasst (Projektion 2005: 36.300 für 2005; jetzt 49.170; für 2006 wurde der Saldo von 34.985 auf 34.729 gesenkt. Die Gesamtbevölkerung ist damit nach der neuen Berechnung im Jahr 2006 um rund 20.000, ab 2015 um rund 18.000, 2025 um 15.000 (2050 noch um 4.000) größer als laut Projektion 2005, wobei jeweils rund drei Viertel davon im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre) sind. Alle anderen Annahmen (Gesamtfertilität, Sterblichkeit, Lebenserwartung) unterscheiden sich nicht bzw. nur für die Jahre 2005 und 2006.

¹¹⁾ Der steilere Anstieg der Kurve am Ende von Abbildung 10 ergibt sich aus dem Maßstab, der von einem Fünfjahresintervall in der letzten Periode auf 25 Jahre wechselt. Wegen der Flachheit der Kurve ist das genaue Jahr des Höhepunktes nicht abgesichert.

¹²⁾ Hauptvariante der Bevölkerungsprognose plus qualifizierter Status Quo der Erwerbsbeteiligung.

339.000 über dem Wert von 2005¹³). Zwischen 2020 und 2025 nimmt das Arbeitskräfteangebot ab, nach der Hauptvariante um 40.000 Personen, nach der Aktivierungsvariante um 10.000. Dieser Rückgang liegt innerhalb der Prognoseunsicherheit und kann durch wirtschaftspolitische Maßnahmen verändert werden.

Bevölkerungsprognosen sind relativ unsicher. Das WIFO betrachtet als realistisches Szenario die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose kombiniert mit dem Aktivierungsszenario bei der Erwerbsbeteiligung. Nach dieser Prognose gibt es bis Mitte der zwanziger Jahre keine Behinderung des Wachstums durch eine quantitative Knappheit an Beschäftigung. Es gibt jedoch einen Aktivierungsbedarf, der etwa ab 2015 einsetzt.

Steigende Bevölkerung durch Immigration

Der steigende Bevölkerungstrend und das hohe Aktivierungspotential sind eine Chance, stellen aber auch alle Gesellschafts- und Politikbereiche vor neue Herausforderungen. Die Auswirkungen des durch Migration und Steigerung der Erwerbsquote steigenden Arbeitskräfteangebotes auf die Qualifikation und die Anforderungen im Schul-, Aus- und Weiterbildungssystem sind ein Schwerpunkt des WIFO.

Angesichts der langfristig notwendigen Spezialisierung Österreich wäre es wünschenswert, wenn vorwiegend mittlere und höher qualifizierte Arbeitskräfte gewonnen werden könnten. Mit der Neuregelung des Zugangs ausländischer Arbeitskräfte auf den österreichischen Arbeitsmarkt mit Jahresanfang 2003 ist eine Maßnahme in diese Richtung gesetzt. Entgegen den Zuwanderungsströmen der letzten Jahrzehnte könnte diese Art der Akquirierung ausländischer Arbeitskräfte die Wettbewerbsfähigkeit in wachsenden Branchen und die Zahl der Forscherinnen und Forscher in Österreich erhöhen¹⁴). Dennoch wird auch zukünftig ein erheblicher Teil der Zuwanderung im geringer qualifizierten Segment stattfinden. Diese müssen – gemeinsam mit den heute schon in Österreich befindlichen Migranten und Migrantinnen erster und zweiter Generation – in eine anspruchsvolle Integrationsstrategie eingebunden werden¹⁵).

Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung mildert, verändert aber nicht die Tendenz zur Alterung der Gesellschaft. Der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren, der heute bei 16,2%

¹³) Diese Prognose kombiniert die obere Wanderungsvariante der Bevölkerungsprognose mit dem Aktivierungsszenario der Erwerbsbeteiligung. Nach der höheren Zuwanderungsvariante liegt die Spanne zwischen 4,094 Mio. und 4,301 Mio. Personen. Die Unterschiede zwischen den Wanderungsvarianten sind kleiner als die Unterschiede zwischen Aktivierungsszenario und Hauptszenario und deuten den wirtschaftspolitischen Spielraum an.

¹⁴) Mit der Neuregelung des Fremdenrechts 2005 wird die Niederlassung und der Zugang zum Arbeitsmarkt neu geregelt. Demzufolge können sich hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten (keine Staatsbürger aus dem EWR) in Österreich niederlassen und arbeiten, wenn sie im Rahmen der Niederlassungsquote für Schlüsselarbeitskräfte aufgenommen werden. Hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten, die sich nur vorübergehend in Österreich aufhalten, erhalten im Falle einer Tätigkeit, die länger als 6 Monate dauert eine befristete Aufenthaltsbewilligung, bei einem Aufenthalt von weniger als 6 Monaten ein Visum zu Erwerbszwecken. Hiervon betroffen sind typischerweise Betriebsentsandte, Forscher, Künstler, Rotationsarbeitskräfte oder Sonderfälle unselbständiger Erwerbstätigkeit (Medienbedienstete, Forscherinnen und Forscher an nicht zertifizierten Forschungseinrichtungen; *Bichl – Schmid – Szymanski, 2006, Biffi – Schappelwein, 2006*).

¹⁵ Die Umsetzung eines komplexen Integrationsinstrumentariums wird sich an dem von der Europäischen Kommission veröffentlichten Handbuch orientieren müssen, das zur Erleichterung eines offenen Koordinationsprozesses der Migrations- und Integrationspolitik erstellt wurde.

(2004) liegt, sinkt nach der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose bis 2025 auf 14,3% und 2050 auf 13,6%. Der Anteil der Personen mit 60 und mehr Jahren, der heute bei 21,9% liegt, steigt auf 28,4% bzw. 33,7% (2050). Unter den Erwerbstätigen wird die Gruppe der 45 bis 64-Jährigen sogar die größte Altersgruppe.

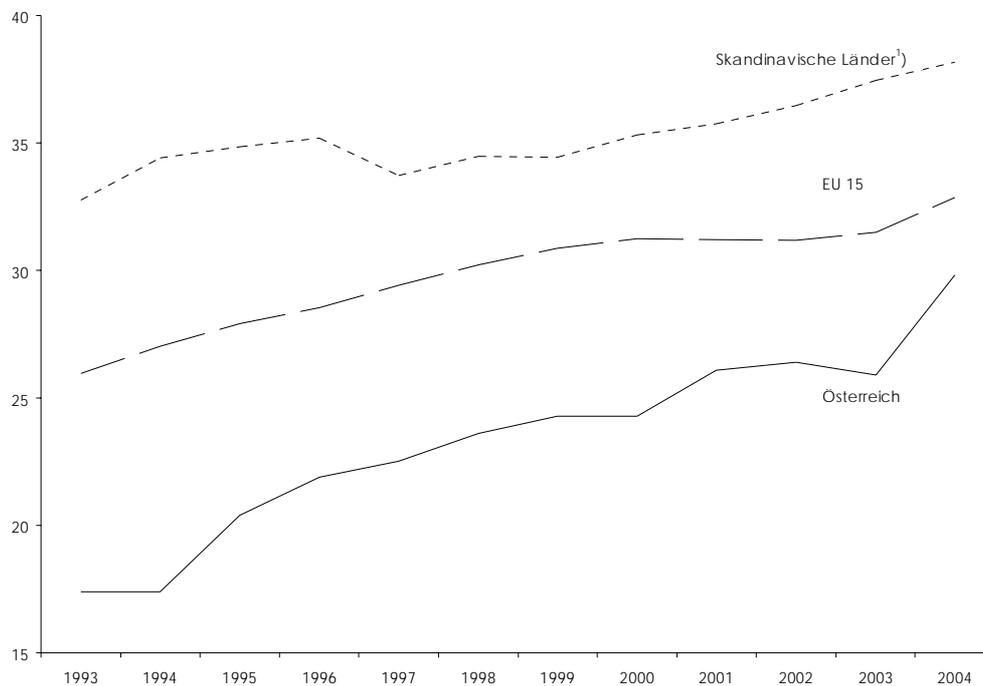
3.6 Heterogenisierung von Produkten, Arbeitsverhältnissen, Bedürfnissen

Die Heterogenität der Produkte ist nicht zuletzt durch die Integration und die Globalisierung auch in Österreich sprunghaft gestiegen. Die Formen der Arbeitsverhältnisse sind durch die Flexibilisierung des Arbeitsrechts, durch neue Dienstverträge, neue Selbständigkeit, durch die steigende Vielfalt des Arbeitsangebotes durch ausländische Arbeitskräfte und nicht zuletzt den Schwarzmarkt (Hidden Economy) stark gestiegen. Auch hier war der Veränderungsbedarf in Österreich besonders groß.

Gesicherte Vollzeitarbeitsplätze, oft lebenslang im selben Unternehmen, waren eher die Regel (auch wenn die Unternehmen Verluste gemacht haben). Konsumentenschutz, Preisregulierung, Marktordnung haben nicht nur die Qualität gesichert und die Inflation niedrig gehalten, sondern auch die Vielfalt beschränkt. Stabile Eigentumsformen im Großhandel und traditionelle Liefererflechtungen haben in die gleiche Richtung gewirkt. Das kontinentale Modell, das neben Frankreich, Deutschland und Italien auch für Österreich typisch ist, kann neben der positiven Wirkung auf Wachstum und soziale Sicherheit auch strukturkonservierend wirken. Die Rücksichtnahme der Lohnverhandlungen auf die Möglichkeiten einer gefährdeten Branche kann den Strukturwandel verlangsamen. Arbeitsplätze werden in bestehenden Unternehmen gesichert. Betriebsgründungen wurden oft mehr unter dem Aspekt des Schutzes bestehender Unternehmen denn der Schaffung neuer Arbeitsplätze gesehen. Hohe Lohnnebenkosten – schon bei niedrigen Einkommen –, regulierte Produkt- und Arbeitsmärkte erschweren Neugründungen und die Schaffung von Beschäftigung. Insider sind gut abgesichert, bei Verlust des Arbeitsplatzes oder Insolvenz des Unternehmens ist es jedoch schwer, eine neue Beschäftigung zu finden bzw. ein neues Unternehmen zu gründen.

Die Sozialpartner sind am erfolgreichen Aufholprozess Österreichs entscheidend beteiligt. Sie haben stabile Arbeitsbeziehungen geschaffen, Sicherheit und Stabilität in den Rahmenbedingungen, ein positives Investitionsklima und flexible Regulierungen unterstützt. Produktivitätsorientierte Lohnpolitik, Einsatz von Fiskal- und Geldpolitik, Vermeidung von Arbeitslosigkeit waren Grundpfeiler der Entwicklung Österreichs zu einem der reichsten Länder Europas. Die Sozialpartner haben in entscheidenden Phasen auch die Öffnung der Märkte, die Hartwährungspolitik und letztlich den Beitritt zur EU nicht nur unterstützt, sondern mitgeprägt. Durch die neuen Veränderungen (Globalisierung, Heterogenisierung, Veränderung der Verteilung und der Arbeitsbeziehungen, Alterung, Knappheit der öffentlichen Kassen) sind neue Herausforderungen entstanden, die mit alten Methoden nicht mehr zu lösen sind. Insider-Outsider-Probleme werden schärfer, die Notwendigkeit zur Flexibilisierung und Differenzierung wird größer, Probleme werden vielseitiger.

Abbildung 3: Flexibilisierung der Arbeit
Anteil der flexiblen Verträge (Teilzeit und befristete Verträge)



Q: WIFO-Berechnungen, Eurostat, EU, Labour Force Survey und National Accounts. - ¹⁾ Dänemark, Finnland, Schweden.

Das Weißbuch versucht, darauf Antwort zu geben, wie diese neue Heterogenität sozial verträglich gestaltet werden kann. Die Komplexität der Lösungen erfordert die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit betrieblichen und gesamtwirtschaftlich orientierten Institutionen.

4. Die bisherige Performance Österreichs

Österreich ist durch überdurchschnittliches Wachstum bis Mitte der neunziger Jahre¹⁶⁾ zu einem der fünf reichsten EU-Länder geworden und gehört zu den zehn Industrieländern mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen. Diese Position wurde bis heute knapp gehalten, mit einem Vorsprung von rund 13% vor der EU 15 und von 23% vor der EU 25 (gemessen am BIP pro Kopf zu Kaufkraftparitäten 2005).

Österreichs früherer Wachstumsvorsprung im Vergleich zum Durchschnitt der EU-Länder ist in den vergangenen zehn Jahren aber verloren gegangen: Das Wirtschaftswachstum Österreichs betrug im Durchschnitt dieser Periode 2,2%. Das ist fast exakt gleich hoch wie in der EU 15, aber höher als im Euroraum (in dem die rascher wachsenden Wirtschaften Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks nicht vertreten sind). Die zehn neuen Mitgliedsländer sind im Schnitt der vergangenen zehn Jahre mit 4% erstaunlich rasch und stabil gewachsen und erhöhen damit die Wachstumsraten der EU 25.

¹⁶⁾ Im Schnitt war Österreich in der Periode 1960 bis 1995 mit 3,3% gewachsen, das ist um 0,2 Prozentpunkte schneller als die EU 15.

In Summe lässt sich Österreichs wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen zehn Jahren kennzeichnen durch mittlere Dynamik, gute Konkurrenzfähigkeit und Unterauslastung des Arbeitskräftepotentials. Alle diese Trends sind zu qualifizieren.

Wettbewerbsfähigkeit

Die Wettbewerbsfähigkeit basiert zum Teil auf den in der Vergangenheit erwiesenen Stärken und noch nicht auf jenen, die für ein Hocheinkommensland heute nötig sind. Die Nachbarschaft von neuen kostengünstigen Anbietern fordert Österreich in seiner Konkurrenzfähigkeit heraus.

Die Konkurrenzfähigkeit Österreichs zeigt sich im raschen Wachstum der Exporte und der Export-Marktanteile, dem Ausgleich der Handelsbilanz, den relativ zu der EU 15 sinkenden Arbeitskosten. Qualitative Verbesserungen zeigen sich in der Qualitätssteigerung der Exporte, dem Ausgleich der Handelsbilanz bei technologiegestützten Industrien und auch im Ausgleich der Direktinvestitionsbilanz¹⁷⁾.

Dennoch basiert die positive Außenhandelsposition nicht auf Industrien mit höchster Technologiestufe. Die Forschungsausgaben haben erst in den vergangenen Jahren den EU-Durchschnitt überschritten, die Ausgaben für Ausbildung stagnieren relativ zur Wirtschaftsleistung. Weiterbildung hat einen geringen Stellenwert, bei technologieintensiven und wissensintensiven Dienstleistungen fehlen international tätige österreichische Unternehmen. Als Land mit hohem Einkommen hat Österreich damit ein Defizit bei jenen Faktoren, die die Konkurrenzfähigkeit eines Spitzenlandes auf Dauer definieren.

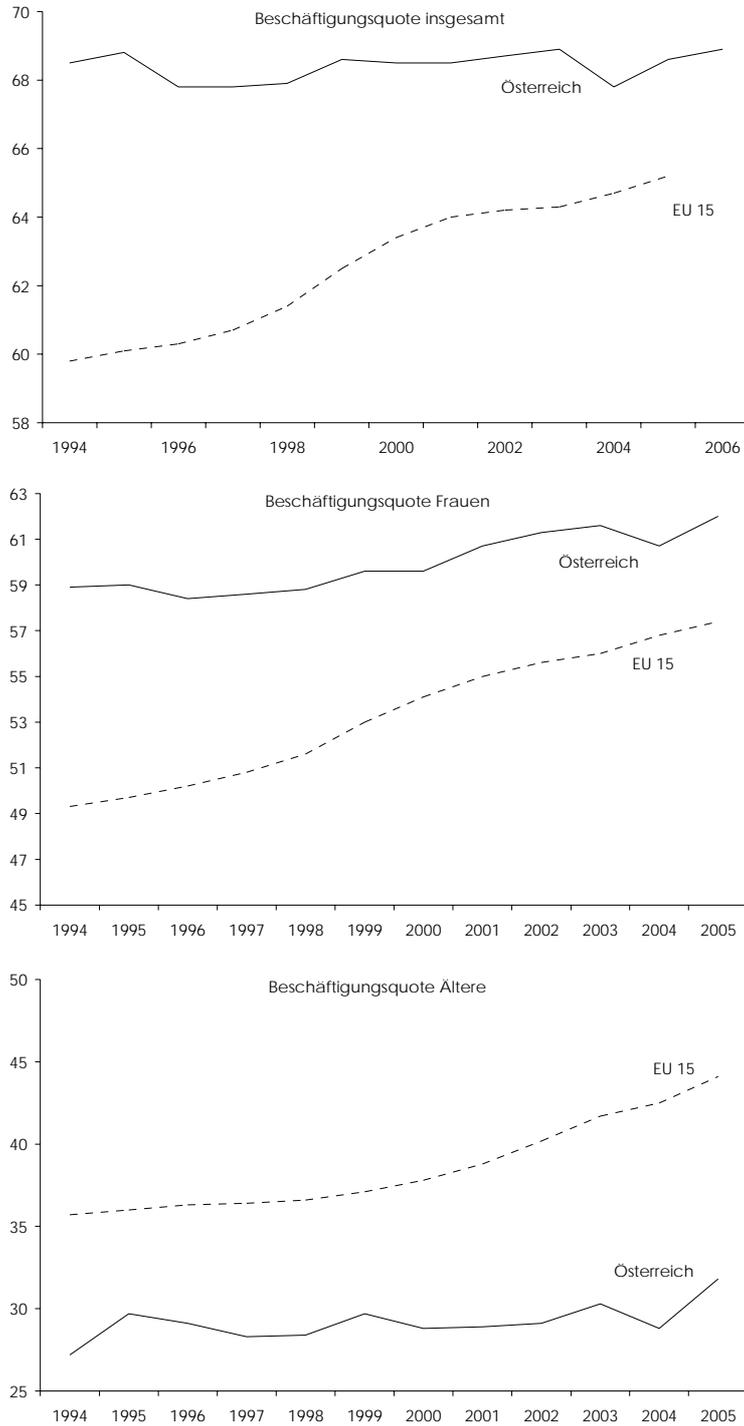
Beschäftigung

Das Wirtschaftswachstum ist in Österreich derzeit zu gering, um das Arbeitsangebot voll auszuschöpfen. Die Arbeitslosenquote ist historisch hoch, wenn auch niedriger als in den meisten anderen Ländern. Sie resultiert zum Teil auch aus der höheren Erwerbsbeteiligung, dem Zustrom neuer Arbeitskräfte aus Deutschland und der Zuwanderung aus anderen Ländern.

Diese Annäherung der Quoten kann im Prinzip auf drei Faktoren zurückgeführt werden: erstens resultiert sie aus dem Verlust des Wachstumsvorsprunges Österreichs, zweitens aus der Nutzung von Produktivitätsreserven etwa im öffentlichen Sektor, in den früher verstaatlichten Industrien und in Infrastrukturbetrieben und drittens in der stärkeren Dynamik des Beschäftigungsangebotes. In der Periode 2000 bis 2006 steigt das Arbeitsangebot in Österreich um 150.000 Personen (mit steigender Tendenz in den letzten Jahren). Die Quellen des höheren Angebotes waren steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen und älteren Personen (u. a. durch Verringerung der Frühpensionen), erleichteter Zugang zum Arbeitsmarkt für niedergelassene Familienangehörige, steigendes Angebot aus alten und letztlich auch neuen EU-Mitgliedsländern und Drittländern.

¹⁷⁾ Der Ausgleich der Handelsbilanz gelang bei den technologieintensiven Industrien, nicht bei den enger definierten Hochtechnologiebranchen. In der ersten Definition ist die Autozulieferindustrie enthalten, in der Hochtechnologie-definition der OECD sind nur fünf Industrien zusammengefasst (Luft- und Raumfahrzeugbau; pharmazeutische Erzeugnisse; Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräte und Computer; Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichtentechnik; Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungstechnik, Optik).

Abbildung 4: Beschäftigungsquoten in Österreich und der EU 15



Q: Eurostat.

5. Zusammenfassung

Österreich gehört heute zur Gruppe der reichsten europäischen Länder und liegt im Pro-Kopf-Einkommen unter die Top-10 der Industrienationen gebracht hat, Beschäftigungsquoten und Arbeitslosenquoten liegen günstiger als in der EU, nähern sich aber tendenziell dem europäischen Schnitt. Die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs ist gegeben. Die Arbeitskosten steigen geringer als bei den Wettbewerbern in der EU 15, die Körperschaftssteuer wurde gesenkt.

Dennoch kann man daraus nicht folgern, dass sich die Wirtschaftspolitik zurücklehnen kann. Die Veränderungen in der Weltwirtschaft sind erheblich, und sie fallen aus zwei Gründen für Österreich besonders stark aus. Weil Österreich in der Spitzengruppe der Länder eine andere Strategie einnehmen muss als in der Zeit in der es im Mittelfeld gelegen ist. Und zweitens, weil Österreich an der Kante zu Ländern mit einem deutlich niedrigeren Lohnniveau liegt, 500 km östlich und südlich liegen die Löhne bei einem Viertel. Hinzu kommt noch dass in Österreich die Arbeitsbeziehungen relativ stark reguliert waren, in Gehaltsschemata, in Kollektivverträgen in Betriebsvereinbarungen. Die steigende Vielfalt der Arbeit – ihre Dauer, ihre Form, ihr Inhalt – ist daher eine besondere Herausforderung.

Eine Strategie zur Erhöhung der Beschäftigung erfordert ein höheres Wachstum. Das WIFO-Weißbuch schlägt dafür – eingebettet in eine wachstumsorientierte Fiskal- und Geldpolitik – vor, erstens die Zukunftsinvestitionen zu erhöhen, zweitens Infrastruktur, Technologien mit Doppelnutzen zu forcieren und das Steuer- und Abgabensystem beschäftigungsfreundlicher zu gestalten, drittens Wachstumsbremsen zu lockern (mehr Wettbewerb und Flexibilität mit Absicherung) und viertens das Sozialsystem als Produktivkraft zu nutzen (Genderstrategie, Umwandlung informeller Arbeit in Erwerbsarbeit, „Fördern und Fordern“). Diese Strategie kann und muss auf der gegebenen Situation aufbauen, aber sich an den radikalen neuen Anforderungen einer sich rasch verändernden Umwelt orientieren.

Literaturhinweise

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., "Competition and Innovation: An Inverted U-Relationship", *Quarterly Journal of Economics*, Mai 2005, Vol. 120, No. 2, S. 701-28.
- Aiginger, K., *The Economic Agenda: A View from Europe*, in *Economic Agenda of the 21st Century*, Special Issue: *Review of International Economics*, 2004, Vol. 12(2), S. 187-206.
- Aiginger, K., *The Importance of Labour Market Reforms for Economic Growth*, 2004.
- Aiginger, K., Guger, A., *Das europäische Gesellschaftsmodell*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, September 2005.
- Aiginger, K., Guger, A., *The European Social Model: from an alleged barrier to a competitive advantage*, in *Journal of Progressive Politics*, Herbst 2005, Vol. 4.3, S. 40-47.
- Aiginger, K., Guger, A., *The European Socio-Economic Model, Differences to the USA and Changes Over Time*, 2005.
- Aiginger, K., Tichy, G., Walterskirchen, E., *Mehr Beschäftigung durch Wachstum auf Basis von Innovation und Qualifikation*, WIFO-Monographien, 10/2006.
- Bassanini, A., Scarpetta, S., Hemmings, P., "Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries", *Economics Department Working Papers*, 2001, (283).
- Bichl, N., Schmid, C., Szymanski, W., *Das neue Recht der Arbeitsmigration. Kommentar zum Ausländerbeschäftigungsgesetz und Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz samt einer Einführung aus der Sicht der Praxis*, Wien, Graz, 2006.
- Biffl, G., Bock-Schappelwein, J., *Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich*, WIFO, 2006.
- Bock-Schappelwein, J., "Entwicklung und Formen der Arbeitslosigkeit in Österreich seit 1990", *WIFO-Monatsberichte*, 2005, 78(7).
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., *Zukunft der Arbeit. Ein Literaturüberblick*, WIFO-Monographien, 4/2005.
- Esping-Andersen, G., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford, 2002.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- Guger, A., "Verteilungspolitik als Strukturpolitik", *Kurswechsel*, 1989, (3), S. 31-42.
- Kaniovski, S., Walterskirchen, E., *Flexibilisierung der Arbeitszeit*, WIFO, 2004.
- Kletzan, D., Steininger, K., Hochwald, J., *Gesamtwirtschaftliche Effekte der klimarelevanten Maßnahmen im Rahmen der Umweltförderung im Inland 2004*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Wien, 2006.
- Köppl, A., *Österreichische Umwelttechnikindustrie*, Studie des WIFO im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten, Wien, 2000.
- Kramer, H., *Wirtschaftliche Folgen der Alterung*, Wien, 2003.
- Österreichische Sozialpartner, *Bad Ischler Erklärung*, Wien, 2006.
- Sapir, A., Aghion, Ph., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Vinals, J., Wallace, H., *An Agenda for a Growing Europe: Sapir Report*, Oxford University Press: Oxford, 2004.
- Tichy, G., *Ist Flexibilisierung wirklich unsere einzige Chance? Taktische und strategische Reaktionen auf die 'New Economy'*, in Zilian H. G., Flecker, J. (Hrsg.), *Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik*, München und Mering Hampp, 2002.
- Tichy, G., *Die 'Neue Unsicherheit' als Ursache der europäischen Wachstumsschwäche*, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Band 6(3), 2005, S. 385-407.
- Vereinte Nationen, *Alterung der Weltbevölkerung: 1950-2050*, New York, 2001.
- Walterskirchen, E., *Austria's Position in the International Quest for Structural Adjustment. The New EU Structural Indicators*, *Austrian Economic Quarterly*, 2004, 9(2).
- Walterskirchen, E., *Der Weg in die Informationsgesellschaft. Zur Evolution von Natur, Technik und Wirtschaft*, Passagen