ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)"

Article

Strukturwandel: Herausforderung für die Politik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Die Redaktion der Zeitschrift "Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)" (2005) : Strukturwandel: Herausforderung für die Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 31, Iss. 3, pp. 315-323

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332698

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Editorial

Strukturwandel: Herausforderung für die Politik

Die zurückliegenden fünfzehn Jahre waren eine Phase nur schwachen Beschäftigungswachstums, aber auch eine Phase weiterhin sehr starken sektoralen, branchenbezogenen, qualifikatorischen und beruflichen Wandels der Beschäftigungsstruktur.

Dieser Strukturwandel stellt für die politischen Entscheidungsträger eine große Herausforderung dar. Es geht darum, durch arbeitsmarkt- und bildungspolitische Maßnahmen Behinderungen für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum infolge von bedeutenden Engpässen von Fachkräften zu vermeiden, die Entstehung von Arbeitslosigkeit wegen mangelnder Übereinstimmung zwischen Arbeitskräfteangebot und Arbeitsnachfrage möglichst hintanzuhalten und das innovative Potenzial der österreichischen Volkswirtschaft durch verstärkte Investitionen in das Humankapital zu erhöhen.

Sektoren und Branchen

Der sektorale Strukturwandel der Beschäftigung erfolgte im genannten Zeitraum weiterhin zulasten des sekundären und zugunsten des tertiären Sektors. Innerhalb des Dienstleistungssektors wiederum verschob sich die Beschäftigung in Richtung auf die intermediären und/oder wissensbezogenen Dienste.

Der Anteil der Land- und Forstwirtschaft an der unselbstständigen Beschäftigung liegt seit einigen Jahren bereits unter einem Prozent. Im sekundären Sektor verringerte sich die unselbstständige Beschäftigung zwischen 1995 und 2004 um etwa ein Zehntel, wobei alle Wirtschaftsbereiche (Bergbau, Sachgüterproduktion, Energie- und Wasserversorgung, Bauwesen) rückläufige Tendenzen aufwiesen. Im Vorjahr entfielen noch 28% der unselbstständigen Beschäftigungsverhältnisse auf den sekundären Sektor; 1995 waren es noch rund 32% gewesen.

Diese Beschäftigungszunahme im Dienstleistungssektor entfiel zwischen 1995 und 2004 fast vollständig auf drei von fünf funktionalen Wirtschaftsbereichen:

Sehr hohe Beschäftigungszuwächse verzeichneten die produktionsbezogenen Dienstleistungen, also diejenigen, die vorwiegend, aber nicht ausschließlich Vorleistungen für andere Unternehmen darstellen (Banken; Versicherungen; Realitätenwesen und Vermietung beweglicher Sachen; Datenverarbeitung; Forschung und Entwicklung; Unternehmensbezogene Dienstleistungen). Gleiches galt für die sozialen Dienstleistungen, also Unterrichtswesen, Gesundheits- und Sozialwesen. Im erstgenannten Bereich nahm die Beschäftigung um mehr als ein Drittel zu, im Letzteren um mehr als ein Viertel. Wie in allen hoch entwickelten Ländern waren es auch in Österreich die wissensintensiven Branchen unter den produktionsbezogenen Diensten, welche die höchsten Zuwachsraten der Beschäftigung aufwiesen (Datenverarbeitung, F&E, Unternehmensbezogene Dienste).

Einen leichten Beschäftigungsanstieg, nämlich um rund ein Zehntel, wiesen die konsumorientierten Dienste auf, also diejenigen, die sich überwiegend an die Verbrauchsnachfrage privater Haushalte richten (Fremdenverkehr; Kultur, Sport und Unterhaltung; Wäscherei, Körperpflege, und Bäder; Haushaltsdienste).

In den distributiven und in den öffentlichen Diensten hingegen stagnierte die Beschäftigung. Distributive Dienstleistungen transportieren Menschen, Waren und Informationen (Einzelhandel und Reparatur; Großhandel; Kfz-Handel und -Reparatur; Lagerung, Spedition, Reisebüros; Verkehrswesen; Nachrichtenübermittlung). Öffentliche Dienstleistungen erstellen vorwiegend kollektive Güter (Öffentliche Verwaltung und Sozialversicherung; Entsorgung; Interessenvertretungen und Vereine).

Der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsanteil des tertiären Sektors stieg von rund 67% im Jahre 1995 auf etwa 71% 2004. Getragen wurde das Wachstum der Beschäftigung im Dienstleistungssektor in erster Linie von der deutlich überdurchschnittlich gestiegenen Nachfrage nach intermediären Dienstleistungen.

Sowohl in der Sachgüterproduktion als auch im Dienstleistungssektor erfolgte eine Verschiebung der Beschäftigung zugunsten von stärker wissensintensiven Branchen. Im Unterschied zur Sachgüterproduktion, wo der Bedeutungsgewinn der stärker wissensintensiven Branchen dadurch zustande kam, dass sich die Beschäftigung in den hoch und mittelhoch wissensintensiven Branchen leicht erhöhte und in den übrigen Bran-

chen reduzierte, resultierte der Anteilsgewinn der stärker wissensintensiven Dienstleistungsbranchen aus hohen oder sehr hohen Beschäftigungszuwächsen ebendort (Wirtschaftsdienste, Banken, Unterrichts- und Gesundheitswesen, Interessenvertretungen und Vereine, kulturelle Dienste).

Qualifikationsstruktur

Aufschlüsse über die Struktur der Beschäftigung im Hinblick auf das Merkmal der höchsten abgeschlossenen Ausbildung und die diesbezüglichen Strukturverschiebungen in jüngerer Zeit bieten die Volkszählungen der Jahre 1991 und 2001. Eine Analyse dieser Daten bringt zutage, dass sich der langfristige Prozess der Höherqualifikation der Berufstätigen in den neunziger Jahren fortsetzte:

Die Zahl der Berufstätigen mit nur primärer Ausbildung (=Pflichtschulabschluss) verringerte sich zwischen 1991 und 2001 um rund ein Fünftel.

Nach wie vor die mit Abstand quantitativ an bedeutendsten Ausbildungsformen bildeten Lehre und Berufsbildende mittlere Schule (BMS: z. B. Handelsschule, Haushaltungs- und Hauswirtschaftsschule, Land- und forstwirtschaftliche mittlere Schule, Polytechnische Schule, andere Fachschulen). Nahezu die Hälfte der Berufstätigen gaben 2001 den Abschluss einer Lehre oder einer BMS als höchste beendete Ausbildung an.

Der Anteil der AbsolventInnen einer Allgemeinbildenden höheren Schule (AHS) blieb mit rund vier Prozent nahezu unverändert.

An Bedeutung unter den sekundären Ausbildungstypen gewannen insbesondere die Berufsbildenden höheren Schulen (BHS; z. B. Handelsakademie, Höhere technische Lehranstalten, Höhere Lehranstalten für wirtschaftliche Berufe; Schulen für Gesundheits- und Krankenpflege; Schulen für den medizinisch-technischen Fachdienst). Ihr Anteil belief sich 2001 auf bereits neun Prozent.

Das Diplom einer hochschulverwandten Einrichtung (Akademie des Gesundheitswesens, für Sozialarbeit, zur Ausbildung von Lehrern für allgemeinbildende Pflichtschulen, Berufspädagogische Akademie), eines Kollegs (z. B. HTL-Kolleg, HAK-Kolleg), eines universitären Kurzstudiums, einer Meister- oder Werkmeisterausbildung hatten 2001 schon fast sieben Prozent der Berufstätigen.

Die absolut und relativ höchsten Zuwächse waren für die tertiären Bildungsabschlüsse zu verzeichnen. Die Anzahl der Universitäts- oder (Fach-)HochschulabsolventInnen erhöhte sich in den neunziger Jahren von rund 200.000 auf etwas über 300.000 bzw. von über 5% auf fast 8%.

Was den Vergleich der Qualifikationsstrukturen von weiblichen und männlichen Berufstätigen betrifft, so ist festzustellen, dass sich die geschlechtsspezifische Segregation hinsichtlich der Ausbildung in den letzten fünfzehn Jahren weiter verringert hat.

Berufsstruktur

Wie die Daten der letzten beiden Volkszählungen belegen, bestand in den neunziger Jahren insgesamt eine Tendenz zu Berufen mit höheren Anforderungen an Bildung. Im Großen und Ganzen galt der Zusammenhang: je höher der für eine Berufsgruppe erforderliche Bildungsabschluss, desto günstiger die Beschäftigungsentwicklung.

Die Beschäftigung in den Berufsfeldern hoch qualifizierter WissensbearbeiterInnen stieg am weitaus stärksten: Der Anteil der drei Berufshauptgruppen Führungskräfte (Managementberufe), Akademische Berufe sowie Technische und nichttechnische Fachkräfte, nichtakademische Lehrkräfte an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen nahm von rund 28% (1991) auf 35% (2001) zu.

Der Beschäftigtenanteil der beiden Hauptgruppen von Dienstleistungsberufen mittleren Anforderungsprofils (Büroangestellte; Personenbezogene Dienstleistungsberufe und Verkäufer) verharrte bei etwa einem Viertel.

Für die These, die besagt, dass sich im Laufe der Entwicklung zur informationellen Gesellschaft die Beschäftigung in dienstleistungsorientierten Berufsgruppen polarisiere, hohen Zuwächsen in Berufsfeldern mit hohen Qualifikationsanforderungen auch hohe Zuwächse in wenig anspruchsvollen Dienstleistungsberufen gegenüberstünden, findet sich alles in allem keine Bestätigung, denn dem geringen Anteilszuwachs der Berufsgruppe Verkaufs- und Dienstleistungshilfskräfte ist der oben bereits angeführte, sehr deutliche Anteilszuwachs der Angestelltenberufe höherer und hoher Qualifikation gegenüberzustellen.

Wie in allen hoch entwickelten Volkswirtschaften sank auch in Österreich der Beschäftigungsanteil der Handwerksberufe und Maschinenbediener sehr deutlich, nämlich von rund 27% auf knapp 22%.

Der Anteil der Fachkräfte in der Land- und Forstwirtschaft schließlich verringerte sich weiter, lag 2001 bei unter vier Prozent.

Auf der Grundlage der vorhandenen Daten kann die Tertiärisierung der Beschäftigung anhand von zwei Merkmalen der Berufstätigen gemessen werden: erstens anhand des Produktionsschwerpunkts des Betriebs, dem ein Berufstätiger angehört, und zweitens anhand der Berufszugehörigkeit. Das sektorale Ausmaß der Tertiärisierung (Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtheit der Berufstätigen – d. h. der Erwerbspersonen ohne geringfügig Beschäftigte) erhöhte sich laut den Volkszählungen von 60% im Jahre 1991 auf etwa 68% 2001.

Der Anteil der Erwerbspersonen in Dienstleistungsberufen an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen stieg von rund 66% (1991) auf über 73% (2001). Das Ausmaß der berufsbezogenen Tertiärisierung der Beschäftigung geht somit nicht unerheblich über das Ausmaß der sektorbezogenen Tertiärisierung der Beschäftigung hinaus. Dies ist darauf zurückzuführen, dass nicht nur der weit überwiegende Teil der in Betrieben des tertiären Sektors tätigen Erwerbspersonen Dienstleistungsberufe ausübt (2001 rund 91%), sondern auch schon fast die Hälfte der in Betrieben der Sachgüterproduktion tätigen Personen.

Verschiebungen in der Berufsstruktur der Beschäftigung können sich aus Änderungen der Branchenstruktur bei unveränderten Berufsprofilen innerhalb der einzelnen Branchen (Branchenstruktureffekt) und aus einem Wandel der Berufsanteile in den einzelnen Branchen bei konstanter Verteilung der Gesamtbeschäftigung auf die Branchen (Berufsstruktureffekt) ergeben.

Ursachen von Verschiebungen in der Branchenstruktur der Beschäftigung können zum einen Veränderungen in der Zusammensetzung der Nachfrage der privaten Haushalte nach Sachgütern und Dienstleistungen sein, und zwar infolge von unterschiedlichen Einkommenselastizitäten der Nachfrage, von Geschmacksänderungen, von exogen induzierten Änderungen der relativen Preise, aber auch infolge von Änderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung etc. Zum anderen können Branchen auch aufgrund von überproportionalem Wachstum der intermediären Nachfrage und der Endnachfrage (Investitionen, Exporte) von Seiten der Unternehmungen an Bedeutung gewinnen. In Österreich überwog – wie bereits festgehalten wurde – in jüngerer Zeit der letztgenannte Faktor.

Änderungen der Berufsstrukturen innerhalb der Branchen resultieren aus fortschreitender funktioneller Arbeitsteilung und Spezialisierung, aus der Diffusion neuer Techniken (insbesondere der modernen Informations- und Kommunikationstechniken – IKT), damit verbundenen und zusätzlichen organisatorischen Anpassungen sowie aus Produktinnovationen.

Führt man eine Komponentenzerlegung der Änderungen der Beschäftigung zwischen 1991 und 2001 für die Merkmale Branche (Wirtschaftsklassen) und Beruf (Berufsgruppen) durch, so ergibt sich, dass die Beschäftigungsänderungen etwa in gleichem Maße auf den Branchenstruktureffekt und auf den Berufsstruktureffekt zurückgingen.

Der Vergleich dieser Ergebnisse mit jenen für die siebziger und achtziger Jahre zeigt, dass die Bedeutung der nachfrageinduzierten Beschäftigungsänderungen (Branchenstruktureffekt) abgenommen und die Bedeutung der Veränderungen der Berufsprofile innerhalb der einzelnen Branchen (Berufsstruktureffekt) für die gesamten Verschiebungen in der Wirtschaftsklassen-Berufsgruppen-Matrix der Beschäftigung zugenommen hat. Die Beschäftigungsverschiebungen aus dem sekundären in den tertiären Sektor waren in den neunziger Jahren nicht nur relativ, sondern auch absolut rückläufig. Wie einschlägige Studien zeigen, bedingen die allgemeine Diffusion einer neuen Universaltechnik (moderne IKT) und die damit einhergehenden organisatorischen Änderungen erhebliche Umschichtungen in den beruflichen Strukturen so gut wie aller Branchen. Diese Diffusion beschleunigte und intensivierte sich in den neunziger Jahren.

Demographische Aspekte

Wesentliche Auswirkungen auf das Angebot an Qualifikationen von Arbeitskräften gehen längerfristig auch von demographischen Veränderungen aus.

Die Entwicklung der Bevölkerungspyramide zeigt eine Alterung der österreichischen Bevölkerung. Betrachtet man die Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung im Haupterwerbsalter (20 bis 59 Jahre), so lässt sich erstens feststellen, dass der Anteil der jungen Kohorten dieses Segments (20 bis 29 Jahre) in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre mit rd. 31% einen Höchststand erreicht hatte und in der Folge auf etwa 22% gesunken ist. Gemäß der Bevölkerungsprojektion von Statistik Austria dürfte sich dieser Anteil längerfristig nur noch wenig ver-

ringern. Hinsichtlich der jungen Arbeitsmarktkohorten ist demnach die wesentliche demographisch bedingte Strukturverschiebung schon abgeschlossen.

Das bedeutet, dass jenes Erneuerungspotenzial für die Qualifikationsstruktur, welches sich aus der Größe der jungen Arbeitsmarktkohorten ergibt, stabil bleiben wird. Eine Steigerung des Erneuerungspotenzials der jungen Kohorten im Hinblick auf die Qualifikationsstruktur wird daher praktisch ausschließlich über eine Intensivierung der Erstausbildungsleistungen erreicht werden können (z. B. Erhöhung der Lehrlingsquote unter Jugendlichen mit Migrationshintergrund, Anhebung der Akademikerquote).

Anhand der Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung im Haupterwerbsalter (20 bis 59 Jahre) kann noch ein zweiter für die Qualifikationsstruktur wichtiger Effekt der demographischen Entwicklung aufgezeigt werden. Zu Beginn der achtziger Jahre hatte der Anteil der über 34-Jährigen noch rund 55% betragen, seither hat er zugenommen und liegt derzeit bei etwa 65%. Bis 2010 wird er auf ca. 67% steigen und danach gemäß Bevölkerungsprojektion etwa auf diesem Niveau verharren. Dies bedeutet, dass der Abschluss der Erstausbildung für rund zwei Drittel der Personen im Haupterwerbsalter bereits mehr als zehn Jahre zurückliegen wird. In Hinsicht auf die erforderliche stetige Qualifikationserneuerung wird somit die Weiterbildung (Stichwort „lebenslanges Lernen") immer bedeutsamer werden.

Bildungspolitik

Um den Wohlstand langfristig zu sichern, sind massive Investitionen in Ausbildung und Forschung erforderlich.

Es wurde oben bereits darauf hingewiesen, dass im Bereich der sekundären Ausbildungen ein starker und positiv zu bewertender Strukturwandel stattgefunden hat. Insbesondere der Anteil der BHS-AbsolventInnen hat stark zugenommen.

Die Quote der StudienanfängerInnen (an der jeweiligen Alterskohorte) und die Quote der AkademikerInnen (an der Bevölkerung im Haupterwerbsalter) sind indes hierzulande nach wie vor zu niedrig. Darüber sind sich Fachkreise einig (ein äußerst seltenes Phänomen!).

Die Verwirklichung des Zieles, die Quote der StudienanfängerInnen unter den jungen Alterskohorten der österreichischen Bevölkerung anzuheben, wird freilich nicht nur durch den star-

ken Zustrom von StudentInnen aus anderen EU-Ländern erschwert, sondern auch durch die unzureichende Infrastruktur und die finanzielle Unterausstattung der Universitäten sowie die ungünstigen Studienbedingungen.

Von einer finanziellen Stärkung der Universitäten konnte jedoch in den letzten Jahren keine Rede sein – ganz im Gegenteil: Die finanzielle Situation der Universitäten ist prekär! Nach der Ausgliederung müssen die Universitäten Kosten tragen, die in der Vergangenheit das Bildungsministerium übernahm, u. a. Grundsteuer, Mieten an die Bundesimmobiliengesellschaft, Lohnnebenkosten (Insolvenzausgleichsfonds), Teile der Gehaltssteigerungen des Personals.

Die Universitäten benötigen somit rasch eine Zuführung finanzieller Mittel, welche erstens eine Abdeckung der oben angeführten Zusatzkosten gewährleistet und zweitens dringend notwendige Investitionen in die Infrastruktur (Sanierung von Gebäuden, zeitgemäße Ausstattung von Hörsälen, neue Geräte und Anlagen, verbesserte IKT-Ausstattung) ermöglicht.

Besonders ungünstig sind die Studienbedingungen für diejenigen Studierenden, die einen Beruf ausüben. Abhilfe schaffen könnte hier ein Maßnahmenbündel zur besseren Vereinbarkeit von Studium und Beruf, welches u. a. eigens für Berufstätige konzipierte Studienangebote, mehr Abend- und Blockveranstaltungen sowie bedarfsgerechte Öffnungszeiten von Bibliotheken und Instituten vorsähe.

Weiterbildungspolitik

Ein Manko der unternehmensinternen Weiterbildungsmaßnahmen liegt darin, dass der Kreis der davon Begünstigten in erster Linie die besser ausgebildeten und qualifizierten, jüngeren MitarbeiterInnen umfasst. Wie Daten aus der Arbeitskräfteerhebung belegen, nehmen Beschäftigte mit Lehrausbildung, Pflichtschul- oder BMS-Abschluss in signifikant geringerem Ausmaß an Weiterbildung teil als BHS-, AHS-MaturantInnen, Kolleg-, Akademie- oder HochschulabsolventInnen.

Die Einführung einer staatlichen, einkommensabhängigen Bildungsprämie würde es vor allem ArbeitnehmerInnen mit niedrigem Einkommen ermöglichen, ihre Weiterbildung unabhängig von einem Beitrag des Arbeitgebers zu finanzieren. Eine derartige Prämie wäre eine sinnvolle Ergänzung zu den jeweiligen, sehr unterschiedlich gestalteten Förderprogrammen der Län-

der und zu den unternehmensinternen Weiterbildungsmaßnahmen.

Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik hat u. a. die wichtige Aufgabe, ArbeitnehmerInnen und Arbeit Suchende rechtzeitig bei der Bewältigung der Probleme zu unterstützen, die sich aus dem oben skizzierten Strukturwandel ergeben.

Im Konkreten heißt das:

Erforderlich ist der Ausbau der so genannten präventiven Komponente der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Förderung innerbetrieblicher Weiterbildung für beschäftigte ArbeitnehmerInnen. Die dafür eingesetzten Mittel (jährlich rund 35 Mio. €) stammen derzeit aus dem Europäischen Sozialfonds. Da eine Abnahme der Sozialfondsmittel für Österreich ab dem Jahr 2007 zu erwarten ist, werden zur Verstärkung der präventiven Arbeitsmarktpolitik zusätzliche nationale Mittel notwendig sein.

Der Anteil fachlicher Aus- und Weiterbildung an den Arbeitsmarktförderungsmaßnahmen des Arbeitsmarktservice soll erhöht werden: Derzeit beträgt der Anteil der Ausgaben für fachliche Aus- und Weiterbildung an den Gesamtausgaben für alle Qualifizierungsmaßnahmen (also auch: Berufsorientierung, Unterstützungsmaßnahmen für die Arbeitsuche) bei den Arbeit Suchenden bis 25 Jahre rd. 90%, im Haupterwerbsalter bis zum 50. Lebensjahr rd. 80% und bei den älteren Arbeit Suchenden (ab dem 50. Lebensjahr) rd. 66%.

Ende Juli 2005 waren beim AMS fast 211.000 Personen als arbeitslos gemeldet. Für das gesamte laufende Jahr prognostizierte das WIFO Ende Juni eine weitere Zunahme der Arbeitslosenrate, nämlich von 4,5% der Erwerbspersonen (lt. Eurostat) 2004 auf jeweils 4,6% 2005 und 2006 bzw. von 7,1% der unselbstständigen Erwerbspersonen (lt. AMS) 2004 auf 7,2% 2005 und 7,3% 2006. Starke Argumente für eine Erhöhung der Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben sich somit nicht nur aus dem Strukturwandel und den demographischen Tendenzen, sondern auch aus der ungünstigen Arbeitsmarktentwicklung.