



Mai 2010  
AK Positionspapier

Finanzrahmen 2014+

Strukturen erneuern, ein sozialeres Europa fördern!

## Wir über uns

**Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüssler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,2 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Herbert Tumpel  
Präsident

Werner Muhm  
Direktor

## Vorwort

Der Vertrag von Lissabon und auch die Wirtschafts- und Finanzkrise verlangen neue Perspektiven in der Wirtschafts- und Sozialpolitik für Europa. Es darf nicht der Fehler wiederholt werden, die EU Politiken vorrangig am Standortwettbewerb auszurichten und Partikularinteressen wie der Landwirtschaft große Teile des Budgets zuzugestehen. Die EU-BürgerInnen wollen auch ein soziales Europa verwirklicht sehen. Deshalb müssen sich die Ziele der EU2020 Strategie zur Beschäftigung und Armutsbekämpfung auch in Taten und damit auch im nächsten Finanzrahmen der EU niederschlagen.

Die Bundesarbeitskammer hat im Vorfeld der Veröffentlichung der Mid-Term-Review zum EU-Haushalt Vorschläge gemacht, wie sich der EU-Haushalt in der nächsten Finanzperiode 2014+ sozialer gestalten lässt:

- Der Europäische Sozialfonds (ESF) soll finanziell aufgewertet werden und eigenständig außerhalb der Strukturfonds tätig werden. Dazu fordert die Bundesarbeitskammer die Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien bei der Budgetverteilung im ESF. Damit kann die aktive Arbeitsmarktpolitik auf neue Zielgruppen ausgeweitet werden und die ansteigende Sockelarbeitslosigkeit auch langfristig wirkungsvoll bekämpft werden.
- Die Zahl der Beschäftigten im Agrarsektor geht zwar seit Jahren stark zurück, ein Großteil des EU-Budgets fließt aber nach wie vor in diesen Sektor. Deshalb fordert die Bundesarbeitskammer ein Auslaufen der Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen aus dem EGFL ab 2014. Obwohl 78% der österreichischen Bevölkerung im ländlichen Raum leben, 96% aller Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft tätig sind, werden weniger als 10% der Fördergelder des Fonds zur Entwicklung im ländlichen Raum für Menschen eingesetzt, die keine Landwirtschaft betreiben. Daher sollte es eine Verpflichtung geben, dass in der nächsten Programmperiode mindestens 25% der Mittel für beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu reservieren sind.
- Neuausrichtung der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik an den primären, europäischen Zielen der sozialen Inklusion und territorialen Kohäsion. Unterstützung von kreativen, gesellschaftspolitisch relevanten Projekten, die in ein regionales Entwicklungskonzept eingebettet sind; wobei Kofinanzierung von reinen Betriebssubventionen bzw. Investitionsförderungen ausgeschlossen sein sollen. Dazu bedarf es einer

Reform der Förderindikatoren:  
Die Indikatoren haben die soziale Kohäsion (Beschäftigungsrate, Qualität der Arbeitsplätze, Qualifikationsstrukturen etc) in ihrer territorialen Dimension (Ausmaß der Unterschiede zu benachbarten Regionen) widerzuspiegeln.

# Die Position der AK im Einzelnen

## Der Europäische Sozialfonds (ESF)

Der ESF ist ein zentrales Instrument der Europäischen Union, um Maßnahmen im Bereich Beschäftigung zu fördern. Österreich erhält aus diesem Fonds zwischen 2007 und 2013 rund 472 Mio. Euro. Auch in der nächsten Förderperiode muss der ESF als wichtige strategische und finanzielle Ergänzung erhalten bleiben und nach Möglichkeit verstärkt in Anspruch genommen werden.

Arbeitsmarktpolitik muss weiterhin der übergeordnete inhaltliche Rahmen des ESF bleiben, die besondere Fokussierung auf spezielle Zielgruppen (Frauen, MigrantInnen, von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohte Personen) sollte fortgesetzt und verstärkt werden, um bei weiterhin hohem Problemdruck auf dem österreichischen und dem europäischen Arbeitsmarkt sicherzustellen, dass diese Personengruppen in den nationalen Arbeitsmarktstrategien bei knappen Budgets ausreichend Berücksichtigung finden.

**Strategische Ziele für die neue ESF-Förderperiode sind daher aus Sicht der AK:**

- **Umstrukturierung der Mittelverteilung des Europäischen Sozialfonds.** Derzeit kommen vor allem Regionen mit einem niedri-

gen Bruttoinlandsprodukt in den Genuss der Sozialfondsmittel. Zukünftig sollen aber alle Regionen, die mit Arbeitslosigkeit und Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt kämpfen, vom ESF profitieren. Auch solche, die ein höheres Bruttoinlandsprodukt aufweisen.

- **Bereitstellung ausreichender Mittel** für Maßnahmen im Themenbereich Beschäftigung. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union sollten **deutlich mehr EU-Budgetmittel** für den Europäischen Sozialfonds zur Verfügung gestellt werden.
- **Fortsetzung** der bereits in dieser Förderperiode begonnenen **Fokussierung auf Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Ältere** und auf **Personen, die von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedroht sind**. Darüber hinaus wird die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und damit die Unterstützung der dauerhaften Erstintegration in den Arbeitsmarkt weiterhin von Bedeutung in der Arbeitsmarktpolitik und daher die Unterstützung durch den ESF unverzichtbar sein.
- **Vereinfachung der Administration des ESF.** Dadurch soll eine effizientere und effektivere Abwicklung der Programme erreicht werden.

Arbeitsmarktpolitik muss weiterhin der übergeordnete inhaltliche Rahmen des ESF bleiben, die besondere Fokussierung auf spezielle Zielgruppen (Frauen, MigrantInnen, von der Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt bedrohte Personen) sollte fortgesetzt und verstärkt werden.

Die Gesellschaft unterliegt einem demografischen Wandel. Es wird künftig immer mehr ältere und weniger jüngere Menschen am Arbeitsmarkt geben.

Erforderlich für diesen zielgerichteten und wirkungsvollen Einsatz des ESF ist einerseits die Berücksichtigung dieser Zielgruppen und Themen auch in der nächsten Förderperiode und weiters, dass nicht nur die bisherigen Kriterien, sondern zusätzliche Kriterien bei der Budgetverteilung zur Anwendung gelangen.

Derzeit wird das Budget des ESF aufgrund folgender Kriterien aufgeteilt: Förderfähige Bevölkerungszahl, regionaler Wohlstand, Arbeitslosenquote, Beschäftigungsrate und Bevölkerungsdichte. Diese Faktoren alleine werden weder den Zielen des ESF noch den Problemlagen des Arbeitsmarktes gerecht, da sie vor allem den Status quo der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage bewerten.

Es gibt allerdings zusätzliche Faktoren, die den Arbeitsmarkt in Zukunft negativ beeinflussen werden, wenn nicht frühzeitig Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen werden. Auch die europäische Zukunftsstrategie „Europa 2020“ betont die Bedeutung eines hohen Beschäftigungsniveaus und eines ausgeprägten sozialen Zusammenhalts für die positive zukünftige Entwicklung der Europäischen Union. Mit der Einigung des Europäischen Rates auf die Kernziele, die Beschäftigungsquote anzuheben, die Zahl der SchulabbrecherInnen zu reduzieren und gleichzeitig den Bevölkerungsanteil mit höheren Bildungsabschlüssen zu erhöhen und

soziale Eingliederung zu fördern sowie Armut zu vermindern, wurde der erste Schritt gesetzt. Diese dort beschlossenen Kernziele müssen sich auch in den Themen des ESF und daher auch in den Kriterien zur Budgetverteilung wiederfinden.

Aus diesem Grund werden folgende zusätzliche Kriterien gefordert:

### 1) Bekämpfung von Diskriminierung

- **Diskriminierung aufgrund des Alters**

#### **Vorgeschlagenes zusätzliches Kriterium: Beschäftigungsquote Älterer**

Die Gesellschaft unterliegt einem demografischen Wandel. Es wird künftig immer mehr ältere und weniger jüngere Menschen am Arbeitsmarkt geben. Gleichzeitig sind ältere ArbeitnehmerInnen überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, die Arbeitslosigkeit der Älteren steigt auch überproportional weiterhin an.

Eines der Hauptziele der Zukunftsstrategie der EU „Europa 2020“ ist die Anhebung der Beschäftigungsquote der 20-64jährigen auf 75%. Um dieses Ziel zu erreichen, muss auch die Beschäftigungsquote der Älteren massiv angehoben werden.

Dies kann nur gelingen, wenn die Beschäftigungsfähigkeit durch gesundheitliche Prävention und Anpassung

der Arbeitsorganisation in Betrieben an alternde Belegschaften erhalten wird. Weiters sind regelmäßige Weiterqualifizierung im Rahmen eines lebenszyklusbasierten Ansatzes für Arbeit suchende Ältere und ältere Beschäftigte unverzichtbare Elemente in einer Active Ageing Strategie.

- **Diskriminierung aufgrund des Geschlechts**

**Vorgeschlagenes zusätzliches Kriterium: Ausmaß des Gender Gap, Beschäftigungsquote von Frauen**

Frauen sind zwar vordergründig etwas weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür sind sie aufgrund der Überrepräsentation in Branchen wie Handel, Tourismus und sonstigen Dienstleistungen der Dynamik des Arbeitsmarktes besonders ausgesetzt. Das Einkommen von Frauen und Männern differiert in Österreich um 41%, nicht zuletzt aufgrund der Brüche in den Erwerbskarrieren von Frauen.

Auch die Europa 2020 Strategie betont, dass eine Politik zur Förderung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern für Wachstum und sozialen Zusammenhalt notwendig ist.

Um Gleichstellungspolitik konsequent verfolgen zu können und das Potential von Frauen optimal zu nutzen, sind daher Instrumente wie Gender Budgeting, ein überproportionaler Einsatz von Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik, strukturelle Verbesserungen bei der Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zukunftsorientierte Qualifizierung unerlässlich.

- **Diskriminierung aufgrund der Herkunft**

**Vorgeschlagenes zusätzliches Kriterium: Arbeitslosenquote von Personen mit Migrationshintergrund**

Migration und die Integration der ersten, zweiten und weiterer Generationen wird eine der Herausforderungen der Zukunft sein. Personen mit Migrationshintergrund stellen in erster Linie wertvolles Potential für den Arbeitsmarkt dar. Die aktuelle, tatsächliche Situation ist jedoch, dass die Integration in den Arbeitsmarkt nur eingeschränkt gelingt. Oftmals sind MigrantInnen unterhalb ihrer mitgebrachten Qualifikation beschäftigt, haben mangelnde Auf- und Umstiegschancen und ein höheres Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein.

Der ESF als Instrument, dessen Aufgabe es ist, Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt zu bekämpfen, muss auch in Zukunft dazu beitragen, dass Barrieren wie mangelnde Sprachkenntnisse beseitigt und Instrumente wie die Anerkennung und Validierung mitgebrachter Qualifikationen ausgebaut werden.

**2) Verbesserung des Bildungsniveaus**

Die Anhebung des Qualifikationsniveaus der Menschen und die Förderung des lebenslangen Lernens sind einer der zentralsten Botschaften von „Europa 2020“. Die Leitinitiative „Jugend in Bewegung“ fordert einen Ausbau der Bildungsinvestitionen auf allen Ebenen von der Volksschule bis zur Universität. Die Leitinitiative für neue

Oftmals sind MigrantInnen unterhalb ihrer mitgebrachten Qualifikation beschäftigt, haben mangelnde Auf- und Umstiegschancen und ein höheres Risiko, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein.

Sämtliche europäische Statistiken zeigen, dass Arbeitslosigkeit besonders Personen mit geringem Bildungsniveau trifft.

Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten sieht ebenfalls das Bildungsthema als einen der Schlüssel für die positive Entwicklung der Arbeitsmärkte.

Folgende zusätzliche Kriterien sollten daher diese Herausforderungen abbilden:

- **Übergang Schule/ Beruf**

**Vorgeschlagenes Kriterium: höchste abgeschlossene Ausbildung**

Sämtliche europäische Statistiken zeigen, dass Arbeitslosigkeit besonders Personen mit geringem Bildungsniveau trifft. Sowohl die höchste abgeschlossene schulische Ausbildung als auch ein gelungener Übergang von Schule in Beruf beeinflussen die Arbeitsmarktintegration und die weitere berufliche Karriere der Jugendlichen maßgeblich. Wird auf die Erstausbildung junger Menschen in der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik kein ausreichender Schwerpunkt gelegt, hat dies nachhaltige negative Auswirkungen auf den gesamten Arbeitsmarkt.

- **Lebenslanges Lernen**

**Vorgeschlagenes Kriterium: Anteil der Bevölkerung, der an Weiterbildung teilnimmt**

Darüber hinaus gehen gerade durch die Arbeitsmarktkrise viele (va Produktions-) Arbeitsplätze dauerhaft verloren, Umorientierung und Weiterbildung sind daher notwendig, um eine neue Beschäftigung zu finden. Aus diesem Grund sind Investitionen in Weiterbildung gerade in den kommenden Jahren unerlässlich.

## Europäische Fonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den ländlichen Raum (ELER)

Der EGFL<sup>1</sup> und der ELER<sup>2</sup> sind für die Periode 2007 bis 2013 mit 330 Mrd. Euro<sup>3</sup> bzw. 96,2 Mrd. Euro<sup>4</sup> dotiert und zählen zu den wichtigsten EU-Fonds. Über diese Fonds werden vor allem direkte Zahlungen an BäuerInnen und Maßnahmen zur Stützung der Agrarpreise finanziert.

Mit der Einrichtung des ELER hatte die Europäische Union einen wichtigen Schritt von der reinen Sektorförderung hin zur Einbeziehung des ländlichen Raums in die Förderpolitik vollzogen. Um jedoch dem Namen „Ländliche Entwicklung“ gerecht zu werden, braucht es eine deutliche Weiterentwicklung der Maßnahmen und Instrumente. Derzeit gehen die Mittel aus diesen Fonds trotz „Reformen“ fast zur Gänze an den Agrarsektor. Die Teilnahme von NichtlandwirtInnen ist nur in einem sehr eingeschränkten Maße möglich. Dabei braucht der ländliche Raum dringend Initiativen und Mittel um die Abwanderung zu stoppen.

Der ELER sollte in Zukunft mithelfen, gemeinsam mit den anderen Fonds die Lebensqualität zu verbessern und Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu schaffen.

<sup>1</sup> Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft

<sup>2</sup> Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

<sup>3</sup> Grüner Bericht 2009, Tab. 5.6.9

<sup>4</sup> Grüner Bericht 2009, Tab. 5.8.10

## Daher fordert die AK für die Agrarpolitik und den ländlichen Raum:

- Ein Auslaufen der Direktzahlungen und Marktstützungsmaßnahmen aus dem EGFL ab 2014.
- Die Verteilung der Finanzmittel soll der Struktur der Bevölkerung im ländlichen Raum entsprechen. Ein bestimmter Teil der Fördergelder (mindestens 25%) sind für Menschen im ländlichen Raum zu reservieren, die nicht BewirtschafterInnen von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sind. Der Agrarsektor soll maximal den Anteil erhalten, der das 5-fache seines Bevölkerungsanteils in den ländlichen Regionen entspricht.
- Um notwendige Synergien zu verbessern und vom übermächtigen Sektordenken wegzukommen ist es notwendig, dass auf EU-Ebene die Regionalpolitik federführend für die Programme zur Ländlichen Entwicklung zuständig ist.
- Auf nationaler Ebene soll das Bundeskanzleramt federführend für die Ausarbeitung und Umsetzung der Programme zur Ländlichen Entwicklung zuständig sein.

## Kritik und Verbesserungsvorschläge zur EU-Politik aus dem EGFL und ELER

Die Abwanderung<sup>5</sup> aus der Landwirtschaft und aus den ländlichen Gebie-

<sup>5</sup> Quellen: Commission Staff Working Document SEC(2009)1724 final: Peak performance; ESPON CU, 2008; Betriebszahlen Eurostat Statistik 1990 bis 2007

Der ELER sollte in Zukunft mithelfen, gemeinsam mit den anderen Fonds die Lebensqualität zu verbessern und Beschäftigungsmöglichkeiten im ländlichen Raum zu schaffen.

Eine Reform ist notwendig, darin sind sich alle einig. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit ist jedoch zu befürchten, dass diese „Reform“ wieder nur eine Korrektur auf kleinsten gemeinsamen Nenner wird.

ten der EU 27 ist hoch. Die Umweltprobleme durch die Landwirtschaft<sup>6</sup> sind trotz der EU-Agrarpolitik ungelöst bzw. haben sich teilweise verschärft. Auch nach einigen Agrarreformen seit den 1990er Jahren fließt weiterhin ein Großteil des EU-Budgets - wenn auch unter anderem Titel - in den Agrarsektor. Dabei werden enorm hohe Beträge an einzelne Förderwerber ausbezahlt<sup>7</sup>.

Der dafür dotierte EGFL ist noch immer mehr als 3-mal höher als der aus den Reformbemühungen entstandene ELER. Die Flächenzahlungen an die Bauern orientieren sich an historische Produktstützungen, die im Jahr 1992 aus den Preisstützungen in Direktzahlungen umgewandelt und finanziell aufgestockt wurden. Die gegenwärtigen „Betriebsprämien“ werden aufgrund der „historischen Zahlungen“ an die Bauern im Jahr 2002 ausbezahlt

<sup>6</sup> Abnahme von Grünland durch Umwandlung in Ackerland – weil dort höhere Flächensubventionen zu holen waren. Auch die Kommission bringt die Zunahme des Ackerlandes mit den damit einhergehenden Umweltproblemen mit der GAP-Reform 1992 in Zusammenhang (<http://ec.europa.eu/agriculture/envir/report/de/terre/reporte.htm>). Die Förderung von Agroenergie ist ein weiteres aktuelles Problem („Maisfelder statt Wiesen“ <http://www.itas.fzk.de/tatup/082/rosk08a.htm>). Zunahme des Verbrauchs durch Dünger und Pestizide - Quellen: Grüner Bericht 2009, Tabellen S 24. Nitratbelastung durch Intensivlandwirtschaft, Zunahme der Nitratbelastung bei 36% der Messstellen in [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/environment/128013\\_de](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/128013_de)

<sup>7</sup> Datenbanken zu den Agrarsubventionshöhen der Mitgliedsstaaten aufgelistet unter [http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/funding/index_de.htm)

und sind als „Zahlungsansprüche“<sup>8</sup> bis 2013 „gesichert“. Dieses „System“, für den Besitz bzw. die Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen zehn Jahre lang Agrarsubventionen „garantiert“ zu erhalten, ist nicht mehr tragbar, schon gar nicht in Zeiten der Budgetkonsolidierung.

Eine Reform ist notwendig, darin sind sich alle einig. Aus den Erfahrungen der Vergangenheit ist jedoch zu befürchten, dass diese „Reform“ wieder nur eine Korrektur auf kleinsten gemeinsamen Nenner wird. Die EU-Bürger können den komplizierten Agrarförderdschub nicht durchschauen. Viele Direktzahlungen an die BäuerInnen liegen jenseits der durchschnittlichen Einkommen von ArbeitnehmerInnen. Die überwiegende Zahl der Agrarausgaben ist mit keiner messbaren Leistung an die Gesellschaft verbunden.

2014+ bräuchte eine komplette Neuorientierung, weg von der Sektorförderung hin zur Förderung des ländlichen Raums, wo natürlich auch der Agrarsektor eine wichtige Rolle spielen kann. Es sollte jedoch nicht mehr möglich sein, dass Bauern Direktzahlungen in der Höhe eines Vielfachen der Durchschnittslöhne erhalten. Förderungen

<sup>8</sup> „Zahlungsanspruch“ ist der Subventionswert, der mit einem bestimmten landwirtschaftlichen Grundstück verknüpft ist. Wenn der Bauer das Grundstück verkauft oder verpachtet, kann er es mit „Zahlungsanspruch“ teurer verkaufen/verpachten oder sich den Zahlungsanspruch behalten!

Die Förderhöhe pro Person bzw. Betrieb muss begrenzt werden. Die EU-Politik muss dafür die Basis schaffen und die Mittel vom EGFL in den ELER übertragen.

sollten zukünftig ausschließlich für gesellschaftlich erwünschte Leistungen wie beispielsweise Beachtung von besonderen Umweltauflagen, angepasste Bewirtschaftungsformen in Berggebieten oder beschäftigungswirksame Projekte vergeben werden. Die Förderhöhe pro Person bzw. Betrieb muss begrenzt werden. Die EU-Politik muss dafür die Basis schaffen und die Mittel vom EGFL in den ELER übertragen.

Der ELER hat derzeit 4 Schwerpunkte, die auch als Achsen bezeichnet werden:

1. Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von Land- und Forstwirtschaft;
2. Verbesserung der Umwelt und der Landschaft;
3. Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft;
4. LEADER<sup>9</sup>.

Die reformierte Agrarpolitik hin zur Politik für den ländlichen Raum 2014+ muss diese Schwerpunkte den Bedürfnissen des ländlichen Raums anpassen und weiterentwickeln. Die bestehenden „Achsen 3 und 4: Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und LEADER“ sind auszubauen. Gemeinsam sollen die dafür zu entwickelnden Maßnahmen der Regionalpolitik zugeordnet werden, damit gesichert wird, dass alle „Stakeholder“ im ländlichen Raum mitmachen können.

<sup>9</sup> LEADER ist eine Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union, mit der seit 1991 modellhaft innovative Aktionen im ländlichen Raum gefördert werden.

### Kritik und Verbesserungsvorschläge an der österreichischen Umsetzung aus EGFL und ELER

Wie wichtig diese Fonds für Österreich sind, zeigt ein Vergleich der EU-Mittelerückflüsse nach Österreich. Im Jahr 2009<sup>10</sup> wurden aus dem EGFL und ELER 757 Mio Euro bzw. 550 Mio. Euro<sup>11</sup> verteilt, aus dem ESF und EFRE lediglich 104 Mio Euro bzw. 75 Mio. Euro. Berücksichtigt man, dass in Österreich an die 10% der ELER-Mittel auch an Antragsteller gehen könnten, die nicht selbständige Landwirte sind, dann fließen noch immer 85% der Gelder, die Österreich aus den EU-Fonds erhält, in den Agrarsektor. Der Grund dafür liegt nicht in den strengen Vorgaben der EU, sondern in der großzügigen Bereitstellung der nationalen Kofinanzierungsmittel für die Landwirtschaft<sup>12</sup> und vor allem an der Umsetzung durch das BMLFUW<sup>13</sup>.

Die geltende EU-Verordnung überlässt es den Mitgliedsstaaten, für Maßnahmen, die auch Nichtlandwirten zu gute kommen können, zwischen 10% und 65% der Mittel aus dem ELER zu verwenden. Der österreichische Landwirtschaftsminister hatte sich für den Minimalanteil von 10%<sup>14</sup> entschieden

<sup>10</sup> BMF: Strategiebericht 2011, S.68

<sup>11</sup> Gemeinsam mit den nationalen Budgetmitteln wird in Österreich jährlich mehr als 1 Mrd € für die „Förderung des ländlichen Raums“ LE0713 bereitgestellt, mind 90% davon gehen an den Agrarsektor.

<sup>12</sup> Viele Mitgliedsstaaten stellen weniger nationale Kofinanzierungsmittel bereit und „holen deshalb weniger Geld für ihre Landwirtschaft in Brüssel ab“.

<sup>13</sup> Das BMLFUW setzt die Maßnahmen in Österreich mittels privatrechtlicher Verträge um.

<sup>14</sup> Einige Mitgliedsstaaten haben einen deutlich höheren Anteil für die „Diversifizierung“ reser-

Die geltende EU-Verordnung überlässt es den Mitgliedsstaaten, für Maßnahmen, die auch Nichtlandwirten zu gute kommen können, zwischen 10% und 65% der Mittel aus dem ELER zu verwenden.

um die Maßnahmen für die agrarischen Antragsteller höher zu dotieren. Dies obwohl 78% der österreichischen Bevölkerung im ländlichen Raum leben, 96% aller Beschäftigten außerhalb der Landwirtschaft tätig sind und diese Programme für alle Menschen im ländlichen Raum zugänglich sein müssten. Daher ist es sinnvoll, künftig eine integrierte ländliche Regionalpolitik auf EU-Ebene und nationaler Ebene umzusetzen. Diese soll allen Menschen in den Regionen Chancen bieten und die Daseinsvorsorge und Beschäftigung im Fokus haben. Um einen besseren Ausgleich zwischen den Sektoren und für die ländlichen Gebiete zu erreichen, sollte zukünftig auf nationaler Ebene das Bundeskanzleramt federführend für die Ausarbeitung und Umsetzung der Programme zur Ländlichen Entwicklung und damit für die Vergabe der Mittel aus dem ELER zuständig sein.

Die neue Förderpolitik für den ländlichen Raum 2014+ soll sich an die tatsächlichen Bedürfnisse der dort lebenden und arbeitenden Menschen orientieren. Sie soll gemeinsam mit anderen Initiativen bzw Fonds einen wirksamen Beitrag leisten, den Arbeits- und Lebensplatz im ländlichen Raum positiv zu gestalten.

Das neue LE-Programm sollte deshalb folgende Ziele berücksichtigen und für alle Menschen im ländlichen Raum anstreben:

\* Verbesserung der Lebensqualität;

viert, siehe „Agricultural Policy Perspectives“, Dezember 2009, Figure 5.

- \* Verbesserung der Arbeitsbedingungen in allen Sektoren;
- \* schaffen neuer Beschäftigungsmöglichkeiten;
- \* Verbesserung der ländlichen Infrastruktur;
- \* nachfrageorientierte Kinderbetreuung, Pflege und sonstige Dienstleistung unterstützen;
- \* Unterstützung von Aus- und Weiterbildung;
- \* Förderung von Kommunikation und Kultur;
- \* Förderung von messbaren Umweltleistungen/Naturschutz.

Um diese Ziele zu erreichen, muss gesichert werden, dass gegenüber dem bestehenden LE 0713 folgende Änderungen stattfinden:

- Keine Ausgrenzung/Diskriminierung mehr aufgrund des Besitzstandes oder der Sektorzugehörigkeit - derzeit dürfen bei vielen Maßnahmen nur BesitzerInnen eines land- und forstwirtschaftlichen Betriebes mitmachen, derzeit sind in Österreich etwa 90% der ELER-Mittel ausschließlich für den Agrarsektor gewidmet.
- Agrarfördergelder an einzelne Bauern sollten eine bestimmte Einkommenshöhe, die sich am Durchschnittseinkommen orientiert, nicht mehr überschreiten.
- Die Mittel aus dem ELER müssen für Aktivitäten im gesamten ländlichen Raum zur Verfügung stehen.

Die europäische Kohäsions- und Regionalpolitik hat mit alternativen Ansätzen die Binnennachfrage nachhaltig zu stärken, um die Regionalentwicklung zu fördern und sich gezielt für Maßnahmen in den Regionen einzusetzen, die soziale Ausgrenzung vorbeugen.

## Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE)

Aus Sicht der Bundesarbeitskammer (AK) ist die **Sicherung eines sozialen Europas** die vordringliche Herausforderung in der erweiterten Europäischen Union. Im Rahmen der europäischen Kohäsionspolitik sind regionale Ökonomien, entsprechend ihrer Potenziale, zu stärken, damit sie auch in Zukunft ihren sozialen Aufgaben gerecht werden können. Die finanziellen Mittel aus den europäischen Strukturfonds sollen hierzu maßgebliche Impulse setzen.

Die **europäische Kohäsions- und Regionalpolitik** hat mit alternativen Ansätzen die Binnennachfrage nachhaltig zu stärken, um die Regionalentwicklung zu fördern und sich gezielt für Maßnahmen in den Regionen einzusetzen, die soziale Ausgrenzung vorbeugen. Den EU-BürgerInnen ist mit EU-Strukturfondsmitteln **die soziale und ökonomische Teilhabe an den regionalen Wirtschaftsprozessen zu ermöglichen**. Die neue Strategie „Europa 2020“ spricht dies auch in ihren Leitinitiativen zentral an.

In den Konvergenzländern werden die EU-Fonds auch in Zukunft eine bedeutende finanzielle Basis darstellen, um den wirtschaftlichen Aufholprozess und die Realisierung wichtiger europäischer Sektorpolitiken zu fördern. Doch wenn die **Strukturfonds-Mittel ausschließlich** den **ärmsten Regionen** der Union **zugute kämen**, würde die **Akzeptanz** der europäischen Institutionen bei den BürgerInnen **sinken**. Dies ist auf europäischer Ebene nicht konsensfähig. Daher hat die **europäische Regional-**

**politik** auch **weiterhin wirtschaftlich rückständige Regionen** in den **alten Mitgliedstaaten** zu **unterstützen**. Die Kohäsionspolitik ist dahingehend zu reformieren, dass sie nur nachhaltige, umweltschonende und innovative (Infrastruktur-)Projekte fördert, die zusätzliche Beschäftigung schaffen und gleichzeitig dem Klimawandel und den regionalen Disparitäten entgegenwirken. Mit höheren Kofinanzierungssätzen ist die Eigenverantwortung der Kohäsionsländer zu stärken sowie deren Kampf gegen Korruption zu unterstützen.

**Strategische Ziele für die neue Strukturfonds-Förderperiode sind aus Sicht der AK:**

- **Klare Ziele mit Impulsfunktion:** Neuausrichtung der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik an den primären, europäischen Zielen der sozialen Inklusion und territorialen Kohäsion.
- **Neustrukturierung der EU-Fonds:** Der Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) ist der europäischen Zielsetzung „territoriale Kohäsion“ zuzuordnen. Seine Investitionsprioritäten haben sich schwerpunktmäßig auf den nichtlandwirtschaftlichen Bereich zu konzentrieren und sind mit den EFRE-Programmen zu koordinieren.
- **Förderung von innovativen Projekten auf Grundlage von umfassenden Regionalentwicklungsprogrammen:** Unterstützung von kreativen, gesellschaftspolitisch relevanten Projekten, die in ein re-

gionales Entwicklungskonzept eingebettet sind; wobei Kofinanzierung von reinen Betriebssubventionen bzw. Investitionsförderungen ausgeschlossen sein sollen.

- **Reform der Förderindikatoren:** Die Indikatoren haben die soziale Kohäsion (Beschäftigungsrate, Qualität der Arbeitsplätze, Qualifikationsstrukturen etc) in ihrer territorialen Dimension (Ausmaß der Unterschiede zu benachbarten Regionen) widerzuspiegeln.
- **Konditionalität:** Regionale Entwicklungs- bzw. Standortkonzepte, die in einem Multistakeholder-Prozess unter Einbeziehung der lokalen Bevölkerung erarbeitet werden und auf endogene Potentiale der Region aufbauen bzw. regionalen Schwächen entgegenwirken.
- **Governance, Koordinierung und Politikkohärenz:** Die negativen (externen) Effekte der europäischen Wettbewerbs- und Sektorpolitiken auf die regionalpolitischen Zielsetzung sind zu vermeiden.

#### Europäische Kohäsionspolitik im Rahmen von EFRE

Die Kohäsions- und Regionalpolitik 2014+ hat sich an den zwei europäischen Zielen zu orientieren:

- Soziale Inklusion,
- Territoriale Kohäsion.

Die europäische Regionalpolitik hat auf regionsspezifischen Entwicklungsprogrammen, die endogene Potenziale

stärken bzw. schwächen entgegenwirken, aufzubauen und Projekte, die das Gemeinwohl steigern und gleichzeitig einen europäischen Mehrwert haben, finanziell zu unterstützen.

Die AK fordert als regionalpolitische **Zielsetzungen** der europäischen Regionalpolitik die **soziale Inklusion**, um Umverteilung, Entwicklung sowie Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Regionen zu gewährleisten. Die europäischen BürgerInnen sollen wahrnehmen, dass sich ihre Lebens- und Arbeitsverhältnisse in der Region mit der Unterstützung von EU-Strukturfonds merklich verbessern!

Aus EFRE-Mittel sind innovative und **impulsgebende Projekte**, die aus integrativen Regionalentwicklungsprogrammen hervorgehen und die ohne Unterstützung der öffentlichen Hand nicht zustande kommen würden, zu fördern. Die Projekte können in unterschiedlichen Organisationsformen umgesetzt werden: Wirtschafts-, aber auch gemeinnützige Unternehmen, Vereine, Netzwerke, Kommunen, Solidargemeinschaften etc. Förderungswürdig sind Projekte, die die Teilhabe der Bevölkerung vor Ort am Erwerbsleben zum Ziel haben. Diese können z.B. in den folgenden Bereichen sein:

- **Bildung und Ausbildung bzw. Umschulung** von Jugendlichen und alternde Personen, mit dem Ziel, diese ins Berufsleben zu integrieren bzw. im Erwerbsleben zu halten.
- Unterstützung von betrieblichen aber auch überbetrieblichen Weiter- und Ausbildungs-

Die Kohäsions- und Regionalpolitik 2014+ hat sich an den zwei europäischen Zielen soziale Inklusion und territoriale Kohäsion zu orientieren.

maßnahmen bzw. -verbänden (Lehrwerkstätten, etc), um z.B. Jugendlichen den Einstieg ins Berufsleben zu erleichtern.

- Unterstützung von überbetrieblichen Beratungs- und Umschulungseinrichtungen für Personen, die ihren erlernten Beruf mit zunehmendem Alter nicht mehr ausüben können.
- Unterstützung von Betrieben, die altersgerechte Berufskarrieren entwickeln und diese innerbetrieblich oder betriebsübergreifend realisieren.
- **Diversity** - Integration von MigrantInnen in das Erwerbsleben durch Bildung und Ausbildung z.B. in Betrieben.
- **Stärkung lokaler Ökonomien:** Förderung der Errichtung von alternativen regionalen Wirtschaftskreisläufen, gewerblichen Kooperationen, Vermarktungsgemeinschaften, regionale Selbstorganisationen wie Solidarregionen etc, mit Ziel die lokale Wirtschaft und Nachfrage zu stärken.

Das Zusammenwachsen von Regionen ist nach wie vor die große Herausforderung der Regionalpolitik, um wirtschaftliche und soziale Potenziale zu aktivieren - ob über Staatsgrenzen hinweg oder auch innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Schwerpunktsetzung „**territoriale Kohäsion**“ hat den Ausgleich von Disparitäten zwischen benachbarten Regionen anzustreben. Unterstützungswürdige Aktivitäten können beispielsweise sein:

- **Impulsprojekte zur Verbesserung der Daseinsvorsorge:** Der Erhalt bzw. Ausbau der Funktionsfähigkeit der Daseinsvorsorge ist in den Regionen durch Impulsprojekte im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen wie soziale Infrastruktur (Krippen, Betreuungseinrichtung für Kinder aber auch alte Personen, mobile Pflege, Gesundheitswesen etc) und Bildungseinrichtungen, aber auch Mobilität (öffentlicher Verkehr, alternative Fahrgemeinschaften, etc) und Nahversorgung zu unterstützen. Die regionalen Auswirkungen von Liberalisierungs- und Privatisierungspolitiken der EU sind auszugleichen.
- **Aufbau von kommunen- bzw. regionsübergreifenden Strukturen:** Grundvoraussetzungen für die Optimierung von Regionalentwicklungsprogrammen bzw. Bewältigung von gemeinsamen Problemen ist oft der Aufbau sowie die Pflege von gemeinde- bzw. regionsübergreifenden Strukturen wie z.B. Netzwerken in unterschiedlichen Politikbereichen.

Um die europäische Integration voranzutreiben und somit auch Wohlstandskanten und Randlagen zu überwinden, ist die **europäische territoriale Zusammenarbeit** (ETZ) maßgeblich auszubauen.

#### **Neustrukturierung der EU-Fonds:**

Die Neuausrichtung der europäischen Kohäsions- und Regionalpolitik hat

Das Zusammenwachsen von Regionen ist nach wie vor die große Herausforderung der Regionalpolitik, um wirtschaftliche und soziale Potenziale zu aktivieren.

Einzelne Fälle von Firmenbeihilfen haben die Problematik der durch EU-Fördermittel motivierten Produktionsverlagerungen innerhalb der EU erkennen lassen. Daher sind betriebliche Investitionsförderungen aus EU-Mitteln im Rahmen der europäischen Regionalpolitik grundsätzlich zu hinterfragen.

an den Erfahrungen aus der Periode 2007-2013 anzuknüpfen, um die evidenten Fehlentwicklungen zukünftig zu vermeiden.

Die EU-Strukturfondsprogramme sind in die umfangreiche Regional-, Technologie-, Wirtschaftsförderungs- und Umweltpolitik der Bundesländer eingebettet, wobei sie finanziell nur einen kleinen Teil abdecken. Da mit der EU-Kofinanzierung eine aufwendige Administration verbunden ist, verhalten sich die Behörden tendenziell risikoavers. Dies bedingt ua, dass die EFRE-Mittel nicht strategisch und wirkungsorientiert eingesetzt werden. Daher ist bei den EFRE-geförderten Projekten in Österreich ein europäischer Mehrwert nur schwer erkennbar.

Hauptkritikpunkte an der laufenden Programmperiode sind aus Sicht der AK:

- Strukturfondsmittel werden großteils nach dem Gießkannenprinzip verteilt, wobei häufig nicht die Innovativen, sondern diejenigen, die sich durch den „Bürokratiedschungel“ zu schlagen wissen, gefördert werden. Dies bedingt hohe Mitnahmeeffekte. Gleichzeitig ist der europäische Mehrwert kaum sichtbar. Hingegen sind bei EU-Programmen, die die Förderung von Regionalentwicklung im Gegensatz zur Regionalwirtschaft zum Ziel haben (z.B. ETZ), keine Mitnahmeeffekte aufgetreten. Ohne EU-Förderung wären die Projekte großteils nicht umgesetzt worden!

- Einzelne Fälle von Firmenbeihilfen haben die Problematik der durch EU-Fördermittel motivierten Produktionsverlagerungen innerhalb der EU erkennen lassen. Daher sind betriebliche Investitionsförderungen aus EU-Mitteln im Rahmen der europäischen Regionalpolitik grundsätzlich zu hinterfragen. Auf jeden Fall sind bloße Betriebsverlagerungen innerhalb der EU mit negativen Effekten für eine Region von der Förderung auszuschließen.

#### Reform der Förderindikatoren:

Um die Entwicklung der räumlichen Disparitäten im Detail beobachten zu können und die Treffsicherheit der Regionalpolitik zu steigern, haben eine Reihe von neuen Förderindikatoren zur Anwendung zu kommen: Beschäftigungsrate, Qualität der Arbeitsplätze, „Verwundbarkeitsindizes“ für Globalisierung, Demografie, Klimawandel und Energie, „Überlebensrate“ von neu gegründeten Unternehmen, regionale Innovationsindizes, sowie wirtschaftliche und soziale Unterschiede zwischen benachbarten Regionen. Darüber hinaus ist den räumlichen Auswirkungen von Sektorpolitiken, etwa der Liberalisierung der öffentlichen Dienstleistungen große Aufmerksamkeit zu schenken (Politikkohärenz).

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne zur Verfügung:

*Europäischer Sozialfonds:*

**Frau Silvia Hofbauer**

(Expertin der AK Wien)

T +43 (0) 1 501 65 2642

silvia.hofbauer@akwien.at

*Landwirtschaft und ländlicher Raum:*

**Frau Maria Burgstaller**

(Expertin der AK Wien)

T +43 (0) 1 501 65 2165

maria.burgstaller@akwien.at

*EU-Regionalpolitik:*

**Frau Elisabeth Beer**

(Expertin der AK Wien)

T +43 (0) 1 501 65 2464

elisabeth.beer@akwien.at

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Strasse, 20-22

A-1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

F +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenberg, 30

B-1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

F +32 (0) 2 230 29 73

**sowie**

**Frau Christa Schlager**

(Expertin der AK Wien)

T +43 (0) 1 501 65 2430

christa.schlager@akwien.at

**Herr Frank Ey**

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

frank.ey@akeuropa.eu